

**Franciszek Kapusta**

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

---

## DETERMINANTY ROZWOJU WSI POLSKIEJ NA POCZĄTKU XXI WIEKU

---

**Streszczenie:** Wieś jako obszar i miejsce zamieszkania wzrastającej liczby ludności podlega wielorakim przemianom, m.in.: zmniejsza się obszar wsi, wzrasta liczba ludności wiejskiej, wzrasta poziom infrastruktury, pogłębia się dywersyfikacja działalności i źródeł głównego utrzymania ludności wiejskiej. Procesy te zachodzą pod wpływem czynników wewnętrznych (krajowych) i zewnętrznych.

Unia Europejska stawia na aktywizację i odnowę obszarów wiejskich. Na lata 2007-2013 został opracowany w tej sprawie program, którego konstrukcją nośną stały się cztery osie priorytetowe. Oś pierwsza, o charakterze gospodarczym, zmierzać ma do poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. Oś druga związana jest ze środowiskowymi uwarunkowaniami ekologicznymi i ukierunkowana została na poprawę środowiska naturalnego. Oś trzecia zawiera w sobie wartości społeczne i ukierunkowuje działania na rzecz poprawy jakości życia ludności na obszarach wiejskich, a jednocześnie dążenia do zróżnicowania gospodarki wiejskiej. Oś czwarta dotyczy lokalnej społeczności. Program ten określa zakres i formę wsparcia obszarów wiejskich na lata 2007-2013. Finansowany jest zarówno z budżetu UE, jak i z krajowych środków publicznych.

Celem badań było: określenie tendencji zmian zasięgu wsi polskiej pod względem terytorialnym i ludnościowym, stwierdzenie, czy przynależność Polski do UE przyczynia się do rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa oraz czy następuje pogłębienie dywersyfikacji działalności na obszarach wiejskich i postęp w ewolucji wsi od rolniczej do wielofunkcyjnej.

Zgromadzony materiał został opracowany i zinterpretowany z wykorzystaniem metod: porównawczej (porównań) w formie wertykalnej i horyzontalnej, statystycznej i waloryzacji względnej elementów infrastruktury.

Zasięg obszarów wiejskich w Polsce jest wyodrębniany według rejestru TERYT i w latach 2003-2011 wykazuje: zmniejszanie obszaru wsi i jej udziału w powierzchni Polski przy równoczesnym zwiększaniu liczby mieszkańców i wzroście ich udziału w ogólnej liczbie ludności kraju.

Mając na celu zintegrowanie wsi polskiej z obszarami Unii Europejskiej, podjęto wiele decyzji politycznych i ekonomicznych na szczeblu zarówno unijnym, jak i krajowym. Polska, w tym obszary wiejskie, zaczęła korzystać ze środków unijnych jeszcze przed przystąpieniem naszego kraju do UE (m.in. program SAPARD, Phare i ISPA). Po akcesji rozmiary tych środków uległy zwielokrotnieniu, co służyło przemianom wsi pod względem ekonomicznym i społecznym. Efektem tych zmian jest wzrost poziomu infrastruktury technicznej i społecznej wsi; nadrobienie zapóźnień w tym zakresie oraz przyspieszenie przemian wsi w kierunku jej wielostronności. Skutkiem tego jest wzrost zatrudnienia ludności wiejskiej w działalnościach pozarolniczych oraz upodabnianie się struktury ludności wiejskiej pod względem głównego źródła utrzymania do średniej krajowej.

Największe korzyści odnieśli rolnicy i rolnictwo w wyniku wzrostu nakładów na sektor rolny i rybactwo. Znaczny wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo był konsekwencją objęcia Polski instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej i polityki strukturalnej UE, a także konsekwencją: zasady współfinansowania programów operacyjnych oraz dopłat bezpośrednich z budżetu krajowego (tzw. uzupełniające dopłaty obszarowe).

Od początku akcesji do UE, oprócz WPR, Polska korzysta także z pomocy z Europejskiej Polityki Spójności. Jej realizacja ma silny wymiar terytorialny, a programy służą podnoszeniu jakości życia na obszarach wiejskich (budowa dróg, transport publiczny, oczyszczalnie ścieków, ośrodki zdrowia, budowa placówek oświatowych, instytucji kultury, rozwój kapitału ludzkiego itd.).

W wyniku wzrostu poziomu infrastruktury na obszarach wiejskich wzrasta migracja ludności z miasta na wieś oraz przedsiębiorczość ludności wiejskiej.

Wieś zawsze była wielofunkcyjna, a obecnie jej wielofunkcyjność znacząco się powiększa.

**Słowa kluczowe:** wieś, obszary, współfinansowanie, pomoc, infrastruktura, wielofunkcyjność.

DOI: 10.15611/e21.2014.1.01

## 1. Wstęp

Wieś jako obszar i miejsce zamieszkania ludności podlega wielorakim przemianom ekonomicznym i społecznym. Wieś nie jest jednoznacznie definiowana – oto przykłady:

1. Wieś jest jednostką osadniczą o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych, nieposiadającą praw miejskich lub statusu miasta [Ustawa 2003, art. 2].

2. Wieś to twór terytorialny mający granice, rozłóg ziemi, siedlisko (zagrodę) stanowiące całość przestrzenną o określonych więzach społecznych oraz uprawnieniach prawnych [Tkacz 1998].

3. Wieś – określenie zasiedlonego odcinka terenu, stanowiącego historycznie ukształtowaną jednostkę osadniczą, której ludność zajmuje się głównie pracą na roli i czerpie z tej pracy podstawy egzystencji, co nadaje pojęciu „wieś” również znaczenie kategorii ekonomiczno-społecznej [Pokropek 2005, s. 289].

Jak z powyższego wynika, we wszystkich definicjach akcentuje się zasiedlony obszar z wydzielonymi funkcjami (głównie rolniczymi).

Wieś, podobnie jak miasto, podlega procesom zmian i tradycyjne funkcje ulegają zanikowi, a pojawiają się nowe. Stąd w statystyce wyodrębnienie obszarów wiejskich następuje na podstawie bądź gęstości zaludnienia (Eurostat, OECD) lub podziału administracyjnego – rejestru TERYT. W opracowaniu będzie stosowany podział obszaru Polski na miasta i wsie według rejestru TERYT.

Unia Europejska stawia na aktywizację i odnowę obszarów wiejskich. Na lata 2007-2013 został opracowany w tej sprawie program, którego konstrukcją nośną stały się cztery osie priorytetowe. Oś to spójna grupa środków, których wdrożenie prowadzi bezpośrednio do osiągnięcia szczegółowych celów.

- Oś pierwsza, o charakterze gospodarczym, zmierzać ma do poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego.
- Oś druga związana jest ze środowiskowymi uwarunkowaniami ekologicznymi i ukierunkowana została na poprawę środowiska naturalnego.
- Oś trzecia zawiera w sobie wartości społeczne i ukierunkowuje działania na rzecz poprawy jakości życia ludności na obszarach wiejskich, a jednocześnie dążenia do różnicowania gospodarki wiejskiej.
- Oś czwarta dotyczy lokalnej społeczności.

Program ten określa zakres i formę wsparcia obszarów wiejskich na lata 2007-2013. Finansowany jest zarówno z budżetu UE (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFRROW), jak i z krajowych środków publicznych.

## 2. Cel, zakres i metodyka badań

Celem badań było:

- a) określenie tendencji zmian zasięgu wsi polskiej pod względem terytorialnym i ludnościowym,
- b) stwierdzenie, czy przynależność Polski do UE przyczynia się do rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa,
- c) stwierdzenie, czy następuje pogłębienie dywersyfikacji działalności na obszarach wiejskich i postęp w ewolucji wsi – od rolniczej do wielofunkcyjnej.

Jako bazowy do porównań przyjęto rok 2003, tj. ostatni przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, natomiast jako lata ostatnie: 2009, 2010 i 2011, ze względu na dostępność zweryfikowanych informacji statystycznych.

Opracowanie powstało na podstawie takich źródeł wiedzy, jak: publikacje naukowe zwarte i ciągłe oraz materiały statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego i jego agend terenowych.

Zgromadzony materiał został opracowany i zinterpretowany z wykorzystaniem metod: porównawczej (porównań) w formie wertykalnej i horyzontalnej [Kapusta 1976, s. 11-12; Stachak 2003, s. 213-216], statystycznej [Stachak 1997, s. 132-133], waloryzacji względnej elementów infrastruktury [Kapusta 2006, s. 173-174].

Uzyskane wyniki badań zostały przedstawione techniką tabelaryczną w połączeniu z opisem słownym.

## 3. Zasięg terytorialny i ludnościowy wsi polskiej

Zasięg współczesnej wsi polskiej można przedstawić w trojaki sposób:

1. Według Eurostatu, gdzie za obszar wiejski uznaje się tereny o wskaźniku zagęszczenia ludności poniżej 100 osób na km<sup>2</sup>.

2. Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) są to obszary o gęstości zaludnienia poniżej 150 osób na km<sup>2</sup>.

3. Według rejestru TERYT, stosowanego w Polsce, gdzie obszary wiejskie wyróżnia się na podstawie podziału terytorialnego; za obszary wiejskie uznaje się gminy wiejskie i część wiejską gminy miejsko-wiejskiej.

Mówiąc zatem o wsi w krajach UE i porównując dane statystyczne, powyższe informacje należy mieć na uwadze.

Każdorazowy stan wsi jest kształtowany pod wpływem: zmian administracyjnych, przyłączania wsi i osad do miast oraz zmian struktury istniejących wsi, migracji ludności wiejskiej do miast i miejskiej na wieś, przyrostu naturalnego ludności i rozwoju działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich.

Cechą charakterystyczną obszarów wiejskich we wszystkich krajach Unii jest ich zróżnicowanie w rozwoju pod względem demograficznym, społecznym i ekonomicznym. Zróżnicowanie to determinowane jest przez wiele czynników, począwszy od tradycji silnie zakorzenionej w świadomości ludności wiejskiej, a skończywszy na indywidualnych planach dotyczących sposobu pracy i życia poszczególnych mieszkańców, z których znaczna część jest użytkownikami ziemi. Obecna struktura przestrzenna użytkowania ziemi na obszarach wiejskich jest wynikiem wpływu warunków przyrodniczych, społeczno-gospodarczych, demograficznych i historycznych. To już nie tylko kombinacja różnych cech przestrzennych i geograficznych, ale wyraźna ingerencja człowieka, zarówno ta przemyślana i współdziałająca z warunkami naturalnymi, jak i ta zaburzająca istniejące środowisko.

W Polsce w 2010 r. było 2478 gmin, z czego 2171 to gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Spośród nich o liczbie mieszkańców wiejskich: poniżej 5000 jest 791, 5000-7500 – 684, 7500-10 000 – 341, 10 000-12 500 – 186, 12 500-15 000 – 87, a o liczbie 15 000 i więcej są 84 gminy [Powierzchnia... 2011, s. 29]. Przeciętne zagęszczenie ludności w Polsce jest relatywnie niewielkie (2010 r.) – wynosi 122 osoby/km<sup>2</sup>, na wsi zaś 51 osób/km<sup>2</sup> i jest bardzo zróżnicowane regionalnie (od 24 osób/km<sup>2</sup> w woj. podkarpackim i warmińsko-mazurskim do 124/km<sup>2</sup> w woj. małopolskim) [Powierzchnia... 2011, s. 31].

Przedmiotem dalszej analizy będzie ujęcie wsi w Polsce według TERYT (tab. 1).

**Tabela 1.** Obszary wiejskie w Polsce według różnych kryteriów wyodrębniania

Podział według	Rok	Powierzchnia		Ludność	
		tys. ha	% powierzchni kraju	tys. osób	% ogółu ludności kraju
OECD	2005	28 453,9	91,0	13 116,0	34,4
EUROSTAT	2005	26 800,1	85,7	11 173,0	29,3
TERYT	2003	29 147,4	93,2	14 677,2	38,4
	2005	29 139,8	93,2	14 733,3	38,6
	2010	29 110,2	93,1	14 922,7	39,1
	2011	.	.	15 106,6	39,3

Źródło: [Charakterystyka... 2006, s. 109; Rocznik statystyczny... 2012, s. 189, 80, 184-185]. Obliczenia własne.

Jak wynika z tab. 1, zasięg obszarów wiejskich w Polsce według różnych kryteriów wyodrębniania jest odmienny; najmniejszy według Eurostatu, a największy według TERYT. Na obszarach wiejskich było w 2011 r. 52 744 miejscowości, w tym 43 043 wsie [Rocznik... 2012a, s. 37].

W analizowanym okresie (2003-2011, tj. przed akcesją Polski do UE i siedem lat później) następuje:

- zmniejszenie obszaru wsi i jej udziału w powierzchni Polski,
- zwiększanie liczby mieszkańców wsi i wzrost ich udziału w ogólnej liczbie ludności w kraju.

Analizując regionalne dysproporcje dotyczące obszarów wiejskich, można stwierdzić, że zajmowały one (2009 r.) od 97,5% w woj. warmińsko-mazurskim do 69,3% w woj. śląskim, a zamieszkiwało na nich od 58,9% mieszkańców w woj. podkarpackim do 21,9% w woj. śląskim [Obszary... 2011, s. 98].

Obszary wiejskie w Polsce pod względem procesu przemian można podzielić na trzy kategorie [Hunek 2006, s. 62]:

1) obszary ekonomicznie zintegrowane z gospodarką narodową, rozwijające się ekonomicznie i demograficznie, zlokalizowane na ogół wokół ośrodków wiejskich, obejmujące ok. 20% obszarów wiejskich,

2) pośrednie obszary wiejskie, zdominowane przez gospodarkę rolną, słabo rozwijające się ekonomicznie i demograficznie, obejmujące co najmniej 60% terenów wiejskich,

3) peryferyjne obszary wiejskie, słabo zaludnione, na ogół w gospodarce regresywnej, obejmujące do 20% terenów wiejskich.

Wieś polska dostarcza rozliczne dobra służące nie tylko wytwarzaniu żywności. Za ich stan i wykorzystanie odpowiada całe społeczeństwo. Posiadane przez wieś dobra zalicza się do prywatnych i publicznych oraz do takich, których nie można jednoznacznie zaliczyć do dóbr prywatnych ani publicznych [Wilkin 2001, s. 32]. Dobra te zasługują na wykorzystanie i należy je udostępnić podmiotom gospodarczym i ludności.

#### **4. Decyzje strategiczne integrujące wieś polską z Unią Europejską**

Na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze w dniach 21-22 czerwca 1993 r. podjęto decyzję polityczną o przyjęciu do UE krajów Europy Środkowo-Wschodniej i ustalono warunki członkostwa (tzw. kryteria kopenhaskie), które obejmowały: budowę instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, prawa człowieka, poszanowanie mniejszości narodowych, funkcjonowanie gospodarki rynkowej, budowę potencjału mogącego sprostać konkurencji UE, przyjęcie dorobku prawnego UE *acquis communautaire* i zdolność do wypełniania obowiązków wynikających z członkostwa.

Wyzwaniem procesu integracji ze strukturami UE okazała się realna harmonizacja prawa polskiego z prawodawstwem unijnym rozumianym nie tylko jako

odpowiednie działania ustawodawcze, ale także jako zmiana działalności organów państwa, przede wszystkim w wymiarze administracyjnym [Nurzyńska 2012, s. 175-182].

Pierwszym dokumentem strategicznym po 1990 r., jaki Polska przygotowała wspólnie z ekspertami międzynarodowymi, była *Strategia dla rolnictwa i obszarów wiejskich*. Był to dokument zakładający zmiany w polskim agrobiznesie przez prywatyzację ziemi z państwowych gospodarstw rolnych, przemysłu przetwarzającego surowce rolne, transportu, przechowalnictwa, zaniechanie subsydiowania gospodarstw rolnych i przetwórstwa oraz określenie roli rządu w zakresie tworzenia dobrych warunków instytucjonalnych dla transformacji sektora żywnościowego. Za cele strategiczne uznano szybką prywatyzację podmiotów gospodarczych, powstanie małych jednostek produkcyjnych, zmiany zatrudnienia i mobilność siły roboczej, wzrost przedsiębiorczości i kreowanie alternatywnych źródeł zatrudnienia na terenach wiejskich.

Kolejny dokument powstał w 1994 r. – *Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej*, a cztery lata później powstała *Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*. Były to ważne dokumenty, ale niebawem – w 1999 r. – powstał nowy dokument pod nazwą *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa* [MRiGŻ 1999]. W dokumencie tym nakreślono program przygotowań polskiego rolnictwa i wsi do członkostwa w UE. Dokument zakładał realizację trzech strategicznych celów, takich jak:

1) kształtowanie warunków pracy i życia ludności wiejskiej, odpowiadających standardom cywilizacyjnym i pozwalających mieszkańcom wsi realizować ich cele ekonomiczne, edukacyjne, kulturowe i społeczne (m.in. przez rozwój infrastruktury technicznej i społecznej oraz tworzenie warunków rozwoju pozarolniczych działalności),

2) przebudowa struktur sektora rolnego (poprawa struktury obszarowej i modernizacja gospodarstw rolnych, wzmocnienie roli rolników na rynku rolnym, wdrażanie postępu biologicznego),

3) kształtowanie warunków rozwoju zrównoważonego na obszarach wiejskich, ochrona zasobów środowiska naturalnego wraz z wiejskim dziedzictwem kulturowym (m.in. upowszechnianie rolnictwa ekologicznego i innych prośrodowiskowych metod produkcji rolnej, zagospodarowanie gruntów marginalnych, np. przez zalesienie itp.).

Dokument ten został przygotowany z myślą o wykorzystaniu środków przedakcesyjnych programu SAPARD. SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) to unijny program finansowego wspierania programów dostosowywania rolnictwa do gospodarki rynkowej w krajach stowarzyszonych, oczekujących na członkostwo w Unii Europejskiej. Powstał w 1999 r. w celu udzielenia pomocy krajom kandydującym w przygotowaniach do wzięcia udziału we Wspólnej Polityce Rolnej (WPR). Jego powstanie było wymogiem, jaki przed polskim rządem postawiła Komisja Europejska (KE), a jednocześnie nowością w kreowaniu



polityki wobec obszarów wiejskich, polegającą na wiązaniu dokumentów strategicznych z konkretnym programem operacyjnym, z zaproponowaniem zestawu działań wraz z alokacją środków na ich realizację. SAPARD był zbiorem mechanizmów pomocy wybranych z katalogu możliwego wsparcia zdefiniowanego z góry przez KE.

Program SAPARD był skierowany na drugi co do wielkości obszar problemowy związany z integracją z UE – rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Działania skupione były na stymulowaniu rozwoju lokalnego na wsi przez projekty związane z dywersyfikacją działalności gospodarczej ludności wiejskiej, a także rozwojem infrastruktury na obszarach wiejskich. Program ten został zakończony w 2006 r. Łącznie zarejestrowano 27 761 wniosków o pomoc finansową z programu SAPARD, z czego Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) podpisała 24 431 umów na kwotę około 4779 mln złotych. Środki Unii pokrywały ok. 50% kosztów przedsięwzięcia, resztę kosztów oraz podatek VAT pokrywał beneficjent.

Największą pulę środków przeznaczono na realizację gminnych inwestycji infrastrukturalnych na wsi (45%), blisko 34% środków wypłacono na sfinansowanie 1,3 tys. projektów inwestycyjnych przedsiębiorstw rolno-spożywczych, a najliczniejszą grupę projektów (blisko 13 tys.) stanowiły inwestycje gospodarstw rolnych, choć na ich realizację przeznaczono tylko 13,5% budżetu programu [Nurzyńska 2012, s. 180].

Wieś i rolnictwo skorzystały jeszcze z innych programów pomocowych, jak Phare<sup>1</sup> czy ISPA<sup>2</sup>.

SAPARD oraz inne programy pomocowe, jak Phare i ISPA, stworzyły nowe ramy prawno-finansowe funkcjonowania programów wsparcia publicznego w Polsce [Nurzyńska 2012, s. 179].

Środki SAPARD zostały ukierunkowane na poprawę konkurencyjności rolnictwa i przetwórstwa surowców rolniczych na rynku krajowym i międzynarodowym przez dostosowanie do wymagań Jednolitego Rynku (JR) w zakresie wymagań fitosanitarnych, weterynaryjnych, higienicznych i jakościowych oraz stymulowanie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich przez rozwój infrastruktury technicznej i tworzenie warunków podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi.

Polska, zostając 1 maja 2004 r. członkiem UE, nie uczestniczyła w realizacji pełnego siedmioletniego unijnego programowania (lata 2000-2006) oraz w ograniczonym stopniu skorzystała z budżetu unijnego. Pomimo to nasz kraj był zobowiązany do opracowania strategii wykorzystania funduszy strukturalnych, strategii wykorzystania Funduszy Spójności oraz strategii rozwoju obszarów wiejskich na potrzeby

---

<sup>1</sup> W połowie 1989 r., podczas spotkania grupy najbardziej uprzemysłowionych państw świata, podjęto decyzję o uruchomieniu specjalnego funduszu pomocowego zarządzanego przez Komisję Europejską, który miał na celu pomoc Polsce i Węgrom w przeprowadzaniu zmian politycznych i gospodarczych.

<sup>2</sup> Program ten był instrumentem polityki strukturalnej, mającym na celu wsparcie dużych, krajowych przedsięwzięć inwestycyjnych w dziedzinie ochrony środowiska i transportu.

potrzeby realizacji instrumentów WPR; w tym to celu powstał Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 (NPR 2004-2006) [Ustawa 2004].

NPR 2004-2006 określał najważniejsze cele i priorytety rozwoju gospodarczego Polski, do których zaliczono: rozwój konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z UE na poziomie regionalnym i krajowym. Wyzaczył m.in. kierunki rozwoju obszarów wiejskich i stworzył podstawę dla Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich” [Sektorowy POR]. Oprócz funduszy strukturalnych na rolnictwo w ramach SPO (ponad 1 mld euro z budżetu Unii)<sup>3</sup> Polska uzyskała dostęp do programów i środków wsparcia dochodów rolników (system wsparcia bezpośredniego), do instrumentów interwencji rynkowej (I filar WPR) i do mechanizmów rozwoju obszarów wiejskich. Najbardziej dochodotwórczy okazał się system wsparcia bezpośredniego, a wartość dofinansowania unijnego tego instrumentu wyniosła 2,5 mld euro w latach 2004-2006. W sumie na Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich Polska przeznaczyła 3,5 mld euro, z czego 2,8 mld euro to środki unijne<sup>4</sup>.

W okresie finansowym 2007-2013 Polska po raz pierwszy uczestniczyła w pełnym wymiarze w siedmioletnim okresie programowania i finansowania z unijnego budżetu.

Analiza dokumentów strategicznych sprzed akcesji, a także opracowanych z myślą o wykorzystaniu środków WPR po 2004 r., wskazuje na ich silny sektorowy charakter, co jest pochodną „branżowego” podejścia do problemów obszarów wiejskich. Warto wspomnieć, że podnoszona jest kwestia, iż kompleksowość, złożoność i przestrzenny charakter problemów rozwoju obszarów wiejskich wymagają włączenia polityki rozwoju obszarów wiejskich, w swoim wymiarze pozarolniczym, w zakresie interwencji krajowej polityki regionalnej i Europejskiej Polityki Spójności (EPS) [Nurzyńska 2012, s. 182].

Przyjęty przez Radę Ministrów w 2010 r. dokument *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie (KSRR)* proponuje wzmocnienie roli i rangi polityki regionalnej jako polityki realizującej najważniejsze działania rozwojowe podejmowane dla Polski [Krajowa Strategia... 2010]. Propozycje te dotyczą modyfikacji sposobu planowania i prowadzenia polityki regionalnej w Polsce oraz obejmują zagadnienia współpracy, koordynacji, efektywności, monitorowania i ewolucji sektorowych systemów politycznych ukierunkowanych terytorialnie. Przede wszystkim jest to dokument określający cele i sposób działa-

<sup>3</sup> Program był finansowany z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych. Sekcja Orientacji (FEOGA) i wspierał 15 różnych działań, m.in.: inwestycje w gospodarstwach rolnych, również prowadzonych przez młodych rolników, dostosowania do JR zakładów przetwórstwa spożywczego, modernizację melioracji, rewitalizację wsi, szkolenia i doradztwo itd.

<sup>4</sup> Program był finansowany z FEOGA i wspierał realizację tzw. instrumentów towarzyszących, w tym renty strukturalne, działania rolnośrodowiskowe, zalesienia, wsparcie na terenach ONW.



nia rządu i samorządów województw dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Za cele te uznaje się triadę: konkurencyjność, spójność, sprawność [Krajowa Strategia... 2010, s. 7-8]. Jak pisze M. Klamut: „Można mieć nadzieję, że Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego jest zapowiedzią reform, które będą się dokonywać w najbliższym czasie i skutkować działaniami ograniczającymi zakres polaryzacji przestrzennej oraz fragmentaryzacji rozwoju gospodarczego i społecznego” [Klamut 2011, s. 51].

## 5. Wsparcie finansowe rozwoju obszarów wiejskich Polski po akcesji do Unii Europejskiej

W wyniku wejścia Polski do UE wydatki z budżetu krajowego na sektor rolny zaczęły wzrastać (tab. 2) zarówno nominalnie, jak i realnie.

**Tabela 2.** Wydatki budżetowe na sektor rolny po wejściu Polski do UE (mln zł, %)

Wyszczególnienie	Rok						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009**	2010**
Wydatki z budżetu rolnego (bez KRUS)*	5721,8	7999,5	8379,1	1 7136,8	26 383,6	18 426,0	25 042,3
% wydatków państwa*	2,89	3,29	3,74	6,67	8,58	6,18	7,4

\* Wydatki z budżetu rolnego (na rybactwo, rozwój wsi i rynki rolne) obejmują część budżetu państwa bezpośrednio związaną z sektorem rolnym: część 32 – Rolnictwo, część 33 – Rozwój wsi, część 35 – Rynki rolne, część 85 – Budżety województw, część 83 – Rezerwy celowe (obejmują środki przeznaczone na cele krajowe oraz środki na współfinansowanie i finansowanie programów z udziałem bezzwrotnych funduszy z UE, a także dopłat obszarowych i innych płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej).

\*\* Wydatki w ujęciu funkcji budżetu zadaniowego (funkcja 21: Prowadzenie polityki rolnej i rybackiej).

Źródło: [Nurzyńska 2012, s. 183].

Prowadzenie polityki rolnej oraz rybackiej (funkcja 21, która obejmuje działalność dysponentów w zakresie: poprawy konkurencyjności gospodarki rolniczo-żywnościowej, zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz rynku produktów rybołówstwa) pochłonęło w 2010 r. ponad 25 mld zł (z czego 14,6 mld zł stanowiły środki UE) i stanowiło 7,4% wydatków budżetowych państwa. Należy zaznaczyć, że przed akcesją w latach 1997-2003 udział wydatków na sektor rolny wynosił średnio 2,23%.

Znaczny wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo był konsekwencją objęcia Polski instrumentami WPR i polityki strukturalnej UE, a także konsekwencją jednej z podstawowych zasad korzystania z programów pomocy UE, tj. zasady współfinansowania programów operacyjnych oraz wyników negocjacji akcesyjnych w zakresie możliwości współfinansowania dopłat bezpośrednich z budżetu krajowego (tzw.

uzupełniające dopłaty obszarowe). Dopłaty obszarowe to instrument finansowy z 1 filara WPR, gdzie 100% wydatków pokrywa budżet UE. W wyniku negocjacji z KE Polska uzyskała prawo współfinansowania w określonym wymiarze dopłat bezpośrednich w poszczególnych latach, dochodząc do poziomu 100% finansowania dopłat bezpośrednich z budżetu UE w 2013 r.

Głównym źródłem finansowania wzrostu wydatków budżetowych na sektor rolny po akcesji stał się budżet UE, który w 2010 r. pokrywał te wydatki w 58%.

Analizując transfery z budżetu unijnego (tab. 3), stwierdzamy, że sektor rolny już w 2004 r. otrzymał pierwsze środki z UE na wsparcie m.in. rozwoju obszarów wiejskich, co zapewne przyczyniło się do rosnącego poparcia rolników i mieszkańców wsi dla obecności Polski w UE.

Od początku akcesji do UE, oprócz WPR, Polska korzysta także z pomocy z Europejskiej Polityki Spójności (EPS). Jej realizacja ma silny wymiar terytorialny, a programy służą podnoszeniu jakości życia na terenach wiejskich (budowa dróg, transport publiczny, oczyszczalnie ścieków, ośrodki zdrowia, budowa placówek oświatowych, instytucji kultury, rozwój kapitału ludzkiego itd.). W latach 2004-2006 dzięki polityce spójności Polska otrzymała ponad 12 mld euro z budżetu UE, a w kolejnym okresie programowania środki wzrosły kilkakrotnie. Istnieje jednak trudność wyodrębnienia wpływu instrumentów WPR na stan obszarów wiejskich.

Instytucją odpowiedzialną za wdrożenie większości instrumentów unijnej pomocy i realizację płatności w ramach polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) [Ustawa 1993], która od 1994 r. uczestniczy we wdrażaniu programów interwencji publicznej w tym obszarze oraz w zarządzaniu tymi programami.

Od początku działalności do 2011 r. ARiMR wypłaciła prawie 136 mld zł (łącznie z pomocą krajową), w tym z programów współfinansowanych z UE – ponad 117,76 mld zł, co obejmuje także wartość niezbędnego współfinansowania z budżetu krajowego. W latach 2004-2011 (bez SAPARD i pomocy krajowej) średniorocznie na polską wieś i do rolnictwa trafia za pośrednictwem ARiMR ponad 16,1 mld zł. Należy zaznaczyć, że środki te, jakkolwiek służą rozwojowi wsi i rolnictwa, to trafiają również do firm dostarczających dobra, w tym inwestycyjne, z działań pozarolniczych, a zlokalizowanych także poza obszarami wiejskimi.

Analizując struktury płatności zrealizowanych przez ARiMR z tytułu polityki krajowej i unijnej (łącznie ze współfinansowaniem z budżetu krajowego), można stwierdzić, że największy udział w wydatkach miały płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (46,3%), a wydatki na działania służące rozwojowi obszarów wiejskich współfinansowanych z budżetu UE stanowiły blisko 21% ogółu wydatków. Niespełna 14% to wydatki na instrumenty polityki krajowej. Najbardziej rozpowszechnioną formą pomocy są dopłaty bezpośrednie, które w swojej istocie stanowią podstawowy instrument wsparcia dochodów rolniczych. Pierwsze wypłaty należności w ramach wsparcia bezpośredniego ARiMR rozpoczęła w październiku 2004 r., a do 2011 r. z tytułu płatności obszarowych (Jednolita Płatność Obszarowa –

**Tabela 3.** Przepływy finansowe w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2004-2011\* (tys. euro)

Wyszczególnienie	Lata									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2004-2011	
Interwencje rynkowe WPR	10 786	166 668	181 896	56 719	134 629	409 081	66 375	136 629	1 162 783	
PROW	286 640	662 100	1 149 555	1 550 886	846 530	1 043 826	1 571 940	1 384 990	8 496 467	
Dopłaty bezpośrednie	0	702 674	811 580	545 386	1 037 600	1 446 165	1 827 720	2 392 491	8 763 615	
Pozostałe transfery WPR	0	10 638	11 100	400 347	12 400	14 860	12 586	2 907	464 838	
SAPARD	118 293	339 075	12	0	34 716	0	0	0	492 097	
Ogółem transfery	415 719	1 881 156	215 443	2 553 338	2 065 875	2 913 931	3 478 621	3 917 016	19 379 799	

\* Dane za okres do końca listopada 2011 r.

Źródło: [Nurzyńska 2012, s. 184].

**Tabela 4.** Wartość zrealizowanych płatności w ramach kampanii 2004-2011 (mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Razem
JPO*	2 853,51	3 160,02	3 881,09	4 242,43	4 759,07	7 068,40	7 811,51	9 872,47	43 648,50
UPO**	3 486,80	3 529,11	39 15,82	2 763,00	2 560,50	3 384,23	3 093,46	2 579,48	25 312,40
Inne rośliny									
Pozostałe płatności	2,28	2,76	4 05,26	1 274,88	1 268,35	1 693,35	1 670,45	.	.
Razem	6 342,59	6 691,89	8 202,17	8 280,31	8 587,92	12 145,98	12 575,42	12 451,95	75 278,23

\* JPO – Jednolita Płatność Obszarowa; \*\* UPO – Uzupełniająca Płatność Obszarowa.

Źródło: [Nurzyńska 2012, s. 188; ARiMR].

JPO, i Uzupełniająca Płatność Obszarowa – UPO, i pozostałe płatności) wypłacono kwotę 75,3 mld zł (tab. 4).

W kampanii 2004 wypłacono 6,3 mld zł, które trafiły do 1,4 mln rolników, natomiast w kampanii 2010 wypłacono 12,6 mld zł, które trafiły do 1,373 mln rolników. Z roku na rok obserwuje się wzrost roli płatności bezpośrednich jako czynnika dochodotwórczego w rolnictwie. Jeżeli przed akcesją dotacje tworzyły niecałe 9% dochodów rolników, to w latach 2009-2010 ich udział przekroczył 60%. W tym samym okresie wartość produkcji rolnej w ujęciu realnym wzrosła o 17,5% [Pocztą 2012, s. 91-93].

Objęcie polskich rolników instrumentami WPR doprowadziło do znaczącego wzrostu ich dochodów, co przyczyniło się do przyspieszenia modernizacji gospodarstw i poprawy warunków życia rodzin rolniczych.

Budżet PROW na lata 2007-2013 przewiduje:

- przeznaczenie 17,2 mld euro, tj. 41,7% środków, na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (oś 1). Zgodnie z postanowieniami Traktatu Akcesyjnego po wejściu do UE Polska musiała zrezygnować z instrumentów pomocy krajowej podobnych do występujących w PROW. Natomiast Polska zachowała prawo stosowania dopłat do oprocentowania kredytów dla rolnictwa. Od początku działalności ARiMR do końca 2003 r. przekazała bankom komercyjnym ponad 9,5 mld zł (w układzie kasowym) w formie dopłat do oprocentowania kredytów inwestycyjnych i obrotowych udzielonych przez banki na kwotę blisko 70 mld zł [ARiMR 2004, s. 19-25], a w 2011 r. wartość skumulowanej pomocy wyniosła 19,8 mld zł,
- 32,2% na działania prośrodowiskowe w rolnictwie (oś 2), które także stanowią czynnik wzrostu dochodów rolniczych (ONW, działania rolno-środowiskowe), przy stosunkowo niskich kosztach wdrażania tych działań ze strony rolników,
- 19,9% środków na działania wspierające poprawę warunków życia na terenach wiejskich (oś 3 bez LEDER), w tym na tworzenie pozarolniczych źródeł dochodów.

## 6. Zmiany poziomu infrastruktury wsi w latach 2003-2009

Infrastruktura to środki techniczne i instytucje niezbędne do zapewnienia należytego funkcjonowania działalności produkcyjnej i usługowej oraz kształtowania pożądanych warunków życia ludności. Ze wszystkich rodzajów infrastruktury największy wpływ na warunki życia i działalność społeczeństwa mają te, które są zaliczane do infrastruktury technicznej i społecznej [Kapusta 2006, s. 167-176].

Dla scharakteryzowania zmian elementy infrastruktury ujęto porównawczo z podziałem: wieś i miasto na tle warunków średnich w kraju w 2003 i 2009 r. W analizie uwzględniono te elementy, dla których istnieją (lub można wyliczyć) informacje porównawcze w podziale wieś i miasto oraz średnie dla kraju.

W opracowaniu posłużono się 39 elementami infrastruktury technicznej i społecznej; wszystkie z grupy stymulant. Wypracowano je na podstawie materiałów statystycznych.

Wyniki analizy statystycznej zróżnicowania warunków życia mieszkańców miast i wsi zestawiono w tab. 5.

Uzyskane wyniki pozwalają nam na sformułowanie następujących stwierdzeń:

- na 39 badanych cech infrastruktury na wsi wzrost wykazuje 28 cech, natomiast w mieście 29,
- mieszkańcy wsi dysponują większymi mieszkaniami pod względem: liczby izb, powierzchni użytkowej mieszkania i jego powierzchni przypadającej na 1 mieszkańca, natomiast mniejszą liczbą mieszkań na 100 osób. Załamał się postęp w zakresie budownictwa mieszkaniowego na 1000 zawartych związków małżeńskich zarówno w mieście, jak i na wsi, z tym że na wsi w znacznie większym stopniu. Jeżeli w mieście powierzchnia nowo wybudowanych mieszkań maleje, to na wsi znacząco wzrasta,
- mieszkania wiejskie są o niższym poziomie wyposażenia w: wodociąg, ustęp spłukiwany, łazienkę, gaz z sieci i centralne ogrzewanie. W badanym okresie na wsi w tej dziedzinie dokonuje się większy postęp aniżeli w mieście; zmniejsza się dystans wsi do miasta,

**Tabela 5.** Zróżnicowanie infrastruktury technicznej i społecznej w Polsce w latach 2003 i 2009 (z podziałem na miasto i wieś)

Nazwa elementu infrastruktury	Polska		Miasto					Wieś				
	2003	2009	2003		2009		różnica 6-4	2003		2009		różnica 11-9
			liczba	$W_i$	liczba	$W_i$		liczba	$W_i$			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Liczba izb w mieszkaniu [szt.]	3,68	3,71	3,49	94,8	3,50	94,3	+0,01	4,06	110,3	4,14	111,6	+0,08
Pow. użytkowa mieszkania [m <sup>2</sup> ]	68,8	70,5	61,1	88,8	62,5	88,7	+1,4	84,5	122,8	87,2	123,7	+2,7
Pow. użytkowa mieszk. [osoba]	22,7	24,6	21,9	96,5	24,0	97,6	+2,1	23,9	105,3	25,4	103,3	+1,5
Liczba mieszk. na 100 osób [szt.]	33,0	34,8	35,9	108,8	38,5	110,6	+2,6	28,2	85,5	29,2	83,9	+1,0
Liczba izb na 100 osób [szt.]	121,5	29,9	125,5	103,3	135,1	104,0	+9,6	114,7	94,4	120,5	92,8	+5,8
Mieszkania z:												
– wodociągiem [%]												
– ustępem spłukiwanym [%]	95,0	95,5	98,4	103,6	98,6	103,2	+0,2	88,0	92,6	89,0	93,2	+5,2
– łazienką [%]	87,3	88,1	94,2	107,9	94,6	107,4	+0,4	73,1	83,7	74,8	84,9	+1,2
– gazem z sieci [%]	86,1	87,1	91,8	106,6	92,4	106,1	+0,6	74,5	86,5	76,1	87,4	+0,9
– centralnym ogrzewaniem [%]	55,4	56,5	74,1	133,8	74,0	131,0	-0,1	17,4	31,4	20,3	35,9	+2,9
	77,1	78,3	83,9	108,8	84,9	108,4	+1,0	63,1	81,8	64,8	82,8	+1,0
Wybud. mieszk. na 1000 osób [szt]	4,3	4,2	5,1	118,6	4,8	114,3	-0,3	3,5	85,4	3,3	78,6	-0,2

Tabela 5, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Wybudowano mieszkań na 1000 zawartych małż. [szt]	832	638	788	94,7	729	114,3	-59	901	108,3	496	77,7	-405
Pow. użyt. nowego mieszk. [m <sup>2</sup> ]	115,8	99,6	102,3	88,3	81,8	82,1	-21,1	134,1	115,8	140,3	140,9	+25,1
Komputer osob. w gos. dom. [%]	29,0	60,8	57,0	196,6	81,1	133,4	+24,1	18,8	64,8	54,2	89,1	+35,4
Plac. poczt. na 10000 mie. [szt]	2,17	2,19	1,56	71,9	1,64	74,9	+0,08	3,16	145,6	3,05	139,3	-0,11
Plac. poczt na 10 km <sup>2</sup> pow. [szt]	0,27	0,27	1,47	544,4	1,79	663,0	+0,32	0,16	59,3	0,16	59,3	0,0
Lesistość [%]	28,6	29,1	20,5	71,7	20,6	70,8	+0,1	29,2	102,1	29,7	102,1	+0,5
Tereny zielone na 1 mieszkańca.[m <sup>2</sup> ]	13,8 58,2	15,1 64,2	20,3 84,2	147,1 144,7	20,9 88,1	138,4 137,2	+0,6 +3,9	3,5 16,5	25,4 28,4	6,1 26,9	40,4 41,9	+2,6 +10,4
Lud. korzystająca z oczyszczalni [%]	134,6	279,7	138,1	102,6	130,2	46,5	-7,9	129,0	95,8	514,1	183,8	+385,1
Nakłady w och. środ. [zł/mieszk.]	44,5	74,0	22,9	51,5	54,0	73,0	+31,1	79,1	177,8	105,4	142,4	+26,3
Nakł. w gosp. wodną [zł/mieszk.]	36,2	59,7	52,3	144,8	75,9	127,1	+23,6	16,7	46,1	37,5	62,8	+20,8
Dzieci w przedszkolach [%]	5,6	7,7	4,3	76,8	6,3	81,8	+2,0	7,1	126,8	10,0	129,9	+2,9
Szkoły pod. na 100 uczniów:												
- przypada pomieszczeń [szt.]												
- przypada nauczycieli [osób]	7,1 <sup>a</sup> 2,3	7,7 8,6	6,3 <sup>a</sup> 1,8	88,7 <sup>a</sup> 78,3	6,7 6,0	87,0 69,8	+0,4 +4,2	8,3 <sup>a</sup> 3,1	116,9 <sup>a</sup> 134,8	9,1 12,3	118,2 143,0	+0,8 +9,2
- komputer z Internetem [szt.]	100,1 98,5	98,7 96,7	108,4 106,4	108,3 108,0	107,7 105,3	109,1 108,9	-0,7 -1,1	90,2 89,1	90,1 90,5	88,1 86,6	89,3 89,6	-2,1 -2,5
Współcz. skolaryzacji brutto	4,0	5,9	3,8	95,0	5,9	100,0	+2,1	4,2	105	6,3	106,8	+2,1
Współcz. skolaryzacji netto	6,7 <sup>a</sup>	7,7	6,7 <sup>a</sup>	100,0 <sup>a</sup>	8,3	107,8	+1,6	7,1 <sup>a</sup>	92,2 <sup>a</sup>	7,7	100,0	+0,6
Gimnazja na 100 uczniów:												
- przypada pomieszczeń [szt.]												
- przypada nauczyciel [osób]												
- komputer z Internetem [szt.]	3,6	8,2	3,0	83,3	7,2	87,8	+4,2	4,7	130,6	9,9	120,7	+5,2
Współ. skolaryzacji brutto	101,0	100,8	119,4	118,2	122,6	121,6	+4,4	77,0	76,2	75,8	75,2	-1,2
Współ. skolaryzacji netto	95,6	94,3	111,9	117,1	113,0	119,8	+1,1	74,3	77,7	73,0	77,4	-1,3



1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Księgozbiór bibliotek publicznych na 100 osób [vol.]	351,5	351,8	333,7	94,9	343,5	97,6	+9,8	379,9	108,1	364,7	103,7	-15,2
Czytelników na 100 ludności [osób]	198	172	239	120,7	209	121,5	-30	133	67,2	112	65,1	-21
Instytucji kult. na 10 tys. mieszk. [szt.]	0,97	1,06	0,65	67,0	0,71	67,0	+0,06	1,50	154,6	1,60	150,9	+0,05
ZOZ na 10 tys. mieszkańców [szt.]	2,65	3,14	3,36	126,8	3,89	123,9	+0,53	1,52	57,4	1,96	62,4	+0,44
Praktyki lekarskie na 10 tys. mieszkańców [szt.]	2,1	1,8	2,7	128,6	2,3	127,8	-0,4	1,0	47,6	1,1	61,1	+0,1
Porady lekarskie w ZOZ na 1 mieszkańca [szt.]	6,6	4,3	9,0	136,4	5,2	120,9	-3,8	2,8	42,4	2,8	65,1	0,0
Apteki i punkty apteczne na 10 tys. mieszkańców [szt.]	2,65	3,14	3,36	126,8	3,89	123,9	+0,53	1,52	57,4	1,96	62,4	+0,44
Średnia $W_i$	x	x	x	118,1	x	118,0	x	x	90,4	x	94,3	x

<sup>a</sup> 2005.

Źródło: [Obszary wiejskie... 2011, s. 98-132; Rocznik statystyczny... 2005, s. 120; Rocznik statystyczny... 2004, s. 191-192; Charakterystyka... 2010, s. 110]. Obliczenia własne.

- wiejskie gospodarstwa domowe mają mniejszą liczbę komputerów, natomiast dynamika wzrostu liczby komputerów na wsi jest wyższa niż w mieście,
- mieszkańcy wsi mają gęstszą sieć placówek pocztowych, natomiast trudniejszy jest do nich dostęp z powodu ich rozproszenia w przestrzeni (dłuższa droga),
- lesistość terenów wiejskich jest większa niż miejskich, natomiast na wsi na 1 mieszkańca przypada mniej terenów zielonych (nie biorąc pod uwagę terenów produkcyjnych),
- duża jest różnica między miastem a wsią w zakresie korzystania z oczyszczalni ścieków na niekorzyść wsi; w badanym okresie wieś dokonała znacznie większego postępu w tym zakresie niż miasto,
- wieś znacznie więcej niż miasto inwestuje w ochronę środowiska i gospodarkę wodną w przeliczeniu na 1 mieszkańca; jest to uzasadnione nie tylko niższym stanem tych elementów infrastruktury, ale również różnicami w kosztach realizacji inwestycji z tym związanych (większe rozproszenie mieszkańców),
- istnieje duża nierówność w zakresie wychowania przedszkolnego dzieci na niekorzyść dzieci wiejskich, a postęp w tym zakresie jest na wsi mniejszy niż w mieście,
- niedostatki wsi w zakresie wychowania przedszkolnego są częściowo rekompensowane lepszymi warunkami realizacji dydaktyki w wiejskich szkołach podstawowych i gimnazjalnych; mniej uczniów na 1 pomieszczenie szkolne i 1 nauczyciela oraz większy dostęp uczniów do komputera z Internetem,

- współczynniki skolaryzacji w zakresie szkoły podstawowej i gimnazjalnej na wsi są niższe niż w mieście i obniżają się,
- wieś ma liczniejszy księgozbiór w bibliotekach publicznych w przeliczeniu na mieszkańca niż miasto, natomiast czytelnictwo na wsi jest słabiej rozwinięte,
- zarówno w mieście, jak i na wsi dokonuje się postęp w zakresie liczby instytucji kultury na 10 tys. mieszkańców, z tym że na wsi tych jednostek jest znacznie więcej niż w mieście,
- mieszkańcy wsi mają niższy poziom zaspokajania potrzeb w zakresie opieki zdrowotnej (liczba ZOZ, lekarzy oraz aptek i punktów aptecznych na 10 tys. mieszkańców), niższa jest również liczba porad przypadających na 1 mieszkańca. Niższe wskaźniki wsi w tym zakresie są częściowo uzasadnione tym, że wielu mieszkańców wsi korzysta z usług medycznych w mieście.

Ogólny wskaźnik jakości infrastruktury ( $W_i$ ) w analizowanym okresie na wsi wzrósł z 3524,6 do 3678,6, czyli o 154,0 pkt, natomiast w mieście zmniejszył się z 4604,7 do 4602,5, czyli o 2,2 pkt. Na wsi zatem jest większy postęp w infrastrukturze niż w mieście i zmniejsza się dystans wsi do miasta.

## 7. Ewolucja wsi od rolniczej do wielofunkcyjnej

Współczesna wieś polska pełni trzy podstawowe funkcje: mieszkalną i turystyczną, produkcyjną i usługową oraz ekologiczną (szerzej [Kapusta 2005, s. 198-200]). Podejmowane działania w ramach EFRROW przyspieszają procesy dywersyfikacji działalności na obszarach wiejskich.

Wieś pogłębia swoją funkcję mieszkalną i turystyczną, czego dowodem jest stale zwiększająca się liczba ludności wsi oraz kierunek migracji miasto-wieś, wzrost liczby obiektów turystycznych i miejsc noclegowych. Powiększaniu tej funkcji służy rozwój infrastruktury, zwłaszcza w zakresie budownictwa i usług społecznych.

Ponadto analizowane warunki życia mają obok warunków pracy wpływ na długość życia ludności. I tak w latach 2000-2010 długość życia wzrosła: mężczyźni w Polsce z 70,8 do 72,4 roku, w mieście z 71,2 do 73,0, a na wsi z 70,3 do 71,6, natomiast kobiet odpowiednio: 79,4 do 80,9, 79,3 do 80,9, 79,6 do 80,9 [Rocznik 2012, s. 206]. Na wsi zatem mężczyźni żyją krócej, kobiety zaś tak jak w mieście.

Pomimo rozwoju rolnictwa zmniejsza się jego udział (łącznie z łowiectwem, leśnictwem i rybałctwem) w generowaniu krajowej wartości dodanej – z 4,3% w 2003 r. do 3,6% w 2009 r. Należy jednak zaznaczyć, że produkty spożywcze i powstałe z surowców rolnictwa zaspokajają na coraz wyższym poziomie potrzeby naszego społeczeństwa, a ponadto generują nadwyżkę handlową z zagranicą w wysokości ponad 2 mld euro.

Wieś z racji swoich zasobów jest również miejscem rozwijania pozarolniczej działalności. I tak np. w 2009 r. w kraju do rejestru REGON było wpisanych 3,7 mln podmiotów gospodarki narodowej, z czego 935,3 tys., tj. 25,3%, zarejestrowało działalność gospodarczą na obszarach wiejskich. Wskaźnik przedsiębiorczości (liczba podmiotów gospodarczych na 1 tys. mieszkańców) wynosił na wsi 63, natomiast

w miastach 121 [Obszary... 2011, s. 171]. Miało miejsce również wyrejestrowanie działalności. Ostatecznie efektywny przyrost podmiotów w 2009 r. w systemie REGON na obszarach wiejskich wyniósł 4887 jednostek. Przy czym w siedmiu województwach, tj.: łódzkim, mazowieckim, wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim, więcej podmiotów zostało wyrejestrowanych niż wpisanych.

Rozwój podmiotów pozarolniczej działalności na wsi i migracja wahadłowa służą aktywizacji zawodowej ludności wiejskiej. Wskaźnik zatrudnienia w latach 2003-2009 wzrósł z 45,9 do 50,8%, a stopa bezrobocia obniżyła się z 17,8 do 8,0%. W rolnictwie nie odnotowuje się znaczących zmian zatrudnienia, natomiast w działalności pozarolniczej zatrudnienie wzrosło w latach 2003-2009 z 2962 tys. do 4120 tys. osób, i to jest główny czynnik obniżający stopę bezrobocia na wsi.

Tabela 6. Ludność według głównego źródła utrzymania w 2011 r. (%)

Wyszczególnienie	Ogółem	Miasta	Wieś	Wyszczególnienie	Ogółem	Miasta	Wieś
<b>Ogółem</b>	100,0	100,0	100,0	Niezarobkowe źródło,	25,3	26,1	24,0
<b>Posiadająca własne źródło utrzymania</b>	66,3	67,3	62,2	w tym:			
Dochody z pracy	37,8	38,7	36,4	emerytura	18,0	19,1	16,4
najmniej	30,9	33,8	26,4	renta	5,3	5,1	5,6
w sektorze publicznym	11,0	12,8	8,2	zasilek dla bezrobotnych	0,8	0,8	0,8
w sektorze prywatnym	19,9	21,0	18,1	zasilek pomocy społecznej	1,0	0,9	1,0
na rachunek własny	6,9	4,9	10,1	Dochody z własności	0,1	0,1	0,1
poza rolnictwem*	3,9	4,5	3,0	Pozostałe źródła dochodów	2,1	2,3	1,6
w rolnictwie	3,0	0,4	7,0		30,2	27,7	34,2
				<b>Pozostająca na utrzymaniu o niestabilnym źródle utrzymania</b>	4,5	5,0	3,6

\* Łącznie z dochodami z wynajmu.

Źródło: [Rocznik statystyczny 2012, s. 196-197].

Dywersyfikacja działalności na obszarach wiejskich przyczynia się do zmian struktury ludności pod względem głównego źródła utrzymania. Zestawiona w tab. 6 struktura ludności według głównego źródła utrzymania w ujęciu: ogółem, miasta i wieś, wskazuje na upodabnianie się źródeł utrzymania między miastami a wsią oraz na to, że z dochodów rolniczych utrzymuje się głównie tylko 7% ludności wiejskiej.

## 8. Podsumowanie

Wieś jako obszar i miejsce zamieszkania wzrastającej liczby ludności podlega wielorakim przemianom, m.in.: zmniejsza się obszar wsi, wzrasta liczba ludności wiejskiej, wzrasta poziom infrastruktury, pogłębia się dywersyfikacja działalności i źró-

deł głównego utrzymania ludności. Procesy te przebiegają pod wpływem decyzji politycznych, aktywności samorządów i społeczności wiejskiej oraz dzięki środkom z UE i własnym (krajowym).

Unia Europejska stawia na aktywizację i odnowę obszarów wiejskich. Na lata 2007-2013 został opracowany w tej sprawie program, którego konstrukcją nośną stały się cztery osie priorytetowe. Program ten określa zakres i formę wsparcia obszarów wiejskich na lata 2007-2013. Finansowany jest zarówno z budżetu UE, jak i z krajowych środków publicznych.

Celem badań było: określenie tendencji zmian zasięgu wsi polskiej pod względem terytorialnym i ludnościowym, stwierdzenie, czy przynależność Polski do UE przyczynia się do rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa oraz czy następuje pogłębienie dywersyfikacji działalności na obszarach wiejskich i postęp w ewolucji wsi od rolniczej do wielofunkcyjnej.

Zasięg obszarów wiejskich w Polsce jest wyodrębniany według rejestru TERYT i w latach 2003-2011 wykazuje: zmniejszanie obszaru wsi i jej udziału w powierzchni Polski przy równoczesnym zwiększaniu liczby mieszkańców i wzrostu ich udziału w ogólnej liczbie ludności kraju.

Mając na celu zintegrowanie wsi polskiej z obszarami Unii Europejskiej, podjęto wiele decyzji politycznych i ekonomicznych na szczeblu zarówno unijnym, jak i krajowym. Polska, w tym obszary wiejskie, zaczęła korzystać ze środków unijnych jeszcze przed przystąpieniem naszego kraju do UE. Po akcesji rozmiary tych środków uległy zwielokrotnieniu, co służyło przemianom wsi pod względem ekonomicznym i społecznym. Efektem tych zmian jest wzrost poziomu infrastruktury technicznej i społecznej wsi, nadrabianie zapóźnień w tym zakresie oraz przyspieszenie przemian wsi w kierunku jej wielostronności. Skutkiem tego jest wzrost zatrudnienia ludności wiejskiej w działalnościach pozarolniczych oraz upodabnianie się struktury ludności wiejskiej pod względem głównego źródła utrzymania do średniej krajowej.

Wieś zawsze była wielofunkcyjna, a obecnie jej wielofunkcyjność znacząco się powiększa.

## Literatura

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – dokonania i zamierzenia, ARiMR, Warszawa 2004, s. 19-25.
- Charakterystyka obszarów wiejskich w 2005 r., GUS, WUS, Olsztyn 2006, s. 109-110.
- Hunek T., *Dywersyfikacja aktywności „rolniczej Polski”*, [w:] T. Hunek (red.), *Perspektywy rolniczej Polski w Unii Europejskiej*, Wieś Jutra, Warszawa 2006, s. 62.
- Kapusta F., *Zmiany struktury agrarnej i kierunków produkcji rolniczej w Legnicko-Głogowskim Okręgu Miedziowym*, PWN, Warszawa 1976, s. 11-12.
- Kapusta F., *Przedsiębiorczość. Teoria i praktyka*, Wyd. Forum Naukowe, Poznań-Wrocław 2006, s. 167-176.

- Kapusta F., *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce*, [w:] S. Czaja (red.), *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, Wydawnictwo I-BiS, Wrocław 2005, s. 198-200.
- Klamut M., *Nowe mechanizmy realizacji spójności terytorialnej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2020*, *Ekonomia* 2011, 2(16), Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław, s. 51.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2010. Regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 13 lipca 2010 r.
- Nurzyńska I., *Syntetyczny obraz krajowej i unijnej polityki wobec obszarów wiejskich*, [w:] J. Wilkin i I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wyd. Nauk. SCHOLAR, Warszawa 2012, s. 175-184, 188.
- Obszary wiejskie w Polsce, GUS, US, Warszawa, Olsztyn 2011, s. 98-132.
- Poczta W., *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] J. Wilkin i I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012, s. 91-93.
- Pokropek M., *Wieś*, [w:] *Wielka Encyklopedia PWN*, T. 29, WN PWN, Warszawa 2005, s. 289.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2011 r., GUS, Warszawa 2011, s. 29, 31.
- Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2004, GUS, Warszawa 2004, s. 191-192.
- Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2005, GUS, Warszawa 2005, s. 120.
- Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2012, GUS, Warszawa 2012, s. 189, 80, 184-185, 196-197, 206.
- Rocznik statystyczny województw 2012a, GUS, Warszawa 2012, s. 37.
- Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, MRiRW, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich.
- Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 1999 r., Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 1999.
- Stachak S., *Podstawy metodologii nauk ekonomicznych*, Książka i Wiedza, Warszawa 2003, s. 213-216.
- Stachak S., *Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych*, Książka i Wiedza, Warszawa 1997, s. 132-133.
- Tkacz J., *Organizacja przestrzenna wsi w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego nr 1734, Katowice 1998.
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, DzU 2003, nr 166, poz.1612 (w brzmieniu z 1 maja 2005 r.), art. 2.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, DzU 24.05 2004 r.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, DzU 1993, nr 1, poz. 2.
- Wilkin J., *Wieś-społeczeństwo-państwo: nowe podstawy paradygmatu społecznego w sprawach wsi w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo” 2001, nr 2, s. 32.

## DETERMINANTS OF POLISH RURAL DEVELOPMENT AT THE BEGINNING OF THE XXI CENTURY

**Summary:** Countryside, as an area and place of living of the increasing number of people undergoes numerous changes, including: the reduction of the area of countryside, the increase of the number of rural population and the level of infrastructure, the deepening of diversification of activity and of main sources of living of the population. These processes take place under the influence of internal (domestic) and external factors.

The European Union supports activation and renewal of rural areas. For the years 2007-2013 there was developed the program which became a design supporting four priority axes.

The first axis is of a commercial nature and its aim is to improve the competitiveness of the agricultural and forestry sector. The second axis is associated with ecological and environmental considerations and focuses on the improvement of environment. The third axis contains social values and directs efforts to improve the quality of life of population in rural areas and at the same time aspirations to diversify the rural economy. The fourth axis applies to local community. The program defines the scope and forms of rural support for the years 2007-2013. It is financed both from the EU and the national public funds.

The aim of the study was to: identify change trends within the Polish countryside in terms of territory and population, to state if the membership of Poland to the European Union contributes to the development of rural areas and agriculture as well as if there is deepening of diversification of activities in rural areas and progress in the country evolution from agricultural to multifunctional. The collected material was developed and interpreted using comparative methods (comparisons) in the form of vertical and horizontal, statistical and relative valorization of infrastructure elements.

The range of rural areas in Poland is isolated by the register called TERYT and in the years 2003-2011 shows the reduction of rural area and its share in the area of Poland while increasing the number of residents and increasing their share in the total population of the country.

With a view to integrate the Polish countryside with the areas of the European Union the series of political and economic decisions were taken both at EU and national level. Poland, including rural areas, began to benefit from the EU funds (such as SAPARD, PHARE and ISPA) before its accession to the EU. After the accession, the scale of these funds multiplied, which served the changes in the countryside economically and socially. The effect of these changes is the increased level of technical and social infrastructure in rural areas, making up for delays in this area and the acceleration of the transition towards the multilateralism. The result is an increase in employment of the rural population in the activities of non-agricultural nature and the assimilation of structure of the rural population in terms of the main sources of income to the national average.

Agriculture and farmers benefited the most as a result of increased investment in the agricultural sector and fishing. A significant increase in budgetary spending on agriculture was a consequence of including Poland into the Common Agricultural Policy and the EU structural policy, as well as a consequence of the principle of co-financing of operational programs and direct subsidies from the state budget (the so-called supplementary payments areas).

Since the beginning of the accession to the EU, in addition to the CAP, Poland also has benefited from the help of the European Cohesion Policy. Its implementation has a strong territorial dimension, and the programs' aim is to improve the quality of life in rural areas (construction of roads, public transport, sewage treatment plants, health centers, construction of educational institutions, cultural institutions, human capital, etc.).

As a result of increase in the level of infrastructure in rural areas there is an increasing migration of people from cities to the countryside and the entrepreneurship in rural areas.

Countryside has always been multi-functional, and now its multi-functionality is significantly growing.

**Keywords:** countryside, areas, co-financing, support, infrastructure, multi-functionality.