

Wydanie specjalne

Nr 1 (21) - Styczeń 2000

ISSN 1234-5725

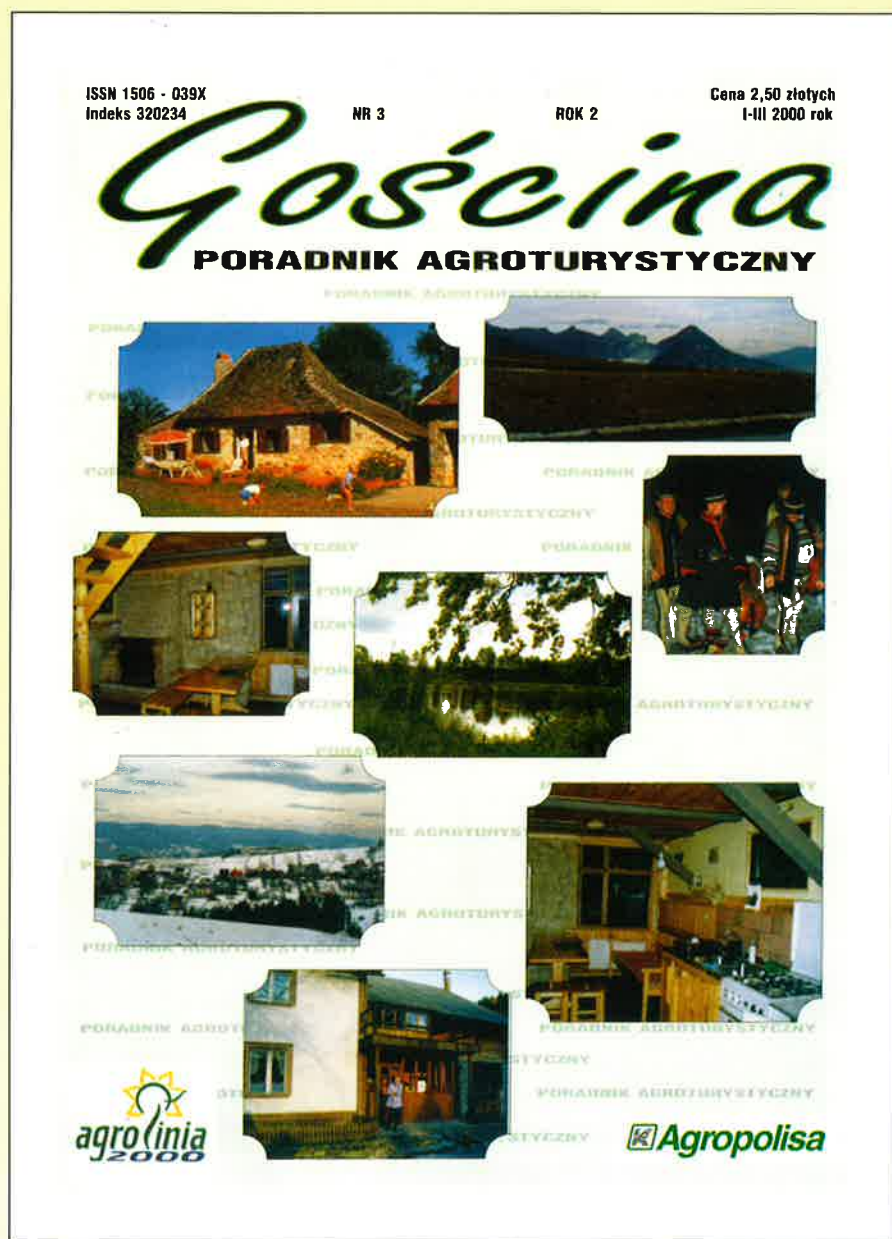
Wież i Doradztwo

Pismo Małopolskiego Stowarzyszenia Doradztwa Rolniczego

**Integracja Polski ze strukturami
gospodarczymi krajów Unii Europejskiej**

**Program operacyjny SAPARD
dla Polski**

„Gościna” jest źródłem informacji: gdzie, u kogo i jakiej pomocy może oczekiwać właściciel gospodarstwa agroturystycznego, gdzie i jakie sprawy może załatwić. Redakcja podejmuje interwencje w konkretnych sprawach zgłoszonych przez czytelników.



„Gościna” jest dostępna w prenumeracie i sprzedaży kioskowej w sieci RUCH S.A.

Od stycznia 1999 roku ukazuje się jako miesięcznik i jest dostępna również w prenumeracie pocztowej.

Oficjalna siedziba redakcji mieści się w Warszawie przy ul. Foksal 16 (p. IV, lok. 406).

Korespondencję należy kierować na adres:

Redakcja Poradnika Agroturystycznego „Gościna”

02-384 Warszawa ul. Włodarzewska 59 D lok. 35,

tel./faks 0-22 823 84 70

Wieś i Doradztwo*

Prezentacja

Szkolenia regionalne z zakresu integracji rolnej
– Projekt FAPA 2

Przegląd Programu Operacyjnego SAPARD

Józef Kania
Program operacyjny SAPARD dla Polski
ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania
i rozwoju infrastruktury wiejskiej 3

Stanisław Legutko
Wybrane fragmenty programu operacyjnego
SAPARD dla Polski – oś priorytetowa I 9

Wiesław Musiał
Program proekologicznego rozwoju wsi
i rolnictwa i propozycje jego realizacji
zawarte w programie operacyjnym SAPARD 16

Wielofunkcyjny Rozwój Wsi

Andrzej Kotala
Regionalna polityka strukturalna
wynikająca z „AGENDY – 2000” 20

Sylwester Makarski
Przedsiębiorczość w procesie adaptacji
agrobiznesu w Polsce do standardów unijnych 27

Mirosław Drygas
Dotychczasowe i przewidywane wsparcie
Unii Europejskiej dla polskiej wsi i rolnictwa 35

Henryk Skórnicki
Pomoc Wspólnoty Europejskiej
dla rolnictwa i obszarów wiejskich 43

Planowanie Rozwoju Lokalnego

Grzegorz Ślusarz
Planowanie strategii rozwoju jako element
aktywizacji społeczności lokalnej 46

Stanisława Sady
Jak konstruować programy 50

Samorządność Terytorialna

Edward Ziobro, Tomasz Wojewodziec
System terytorialnych wspólnot
samorządowych w administracji publicznej
Rzeczypospolitej Polskiej 53

Tomasz Wojewodziec
Marketing w jednostkach samorządu
terytorialnego 35

Od Redakcji

Nr 1(21)/2000

Szanowni Czytelnicy

Oddajemy do Waszych rąk numer specjalny czasopisma „Wieś i Doradztwo”, który jest pierwszym numerem w 2000 roku i poświęcony niemal w całości problematyce integracji Polski z politycznymi i gospodarczymi strukturami krajów Unii Europejskiej. Jesteśmy przeświadczeni iż wychodzimy naprzeciw ogromnemu społecznemu zapotrzebowaniu wynikającemu ze zbliżającego się terminu realnej integracji Polski do UE. Bez przesady można stwierdzić, że aktualnie trwa w Polsce powszechna, na różnych szczeblach, dyskusja związana z wejściem do struktur unijnych. Stawiane są więc różnorodne pytania m.in. jakie są cele wspólnej polityki rolnej, jakie są szanse, a jakie zagrożenia dla polskiego rolnictwa, jak sprostać unijnej konkurencji. Pytań i wątpliwości jest oczywiście o wiele więcej.

Liczymy, że prezentowane artykuły w znaczący sposób ułatwią liderom środowisk lokalnych, nauczycielom szkół rolniczych i szeroko rozumianej służbie doradczej w tym m.in. ODR, instytucji i organizacji rolniczych, prowadzenie powszechnej edukacji rolników i mieszkańców obszarów wiejskich.

Z okazji Nowego Roku składamy wszystkim Czytelnikom najlepsze życzenia: spełnienia nadziei i marzeń zarówno w życiu zawodowym jak i osobistym oraz dużo radości i zdrowia.

Życzymy owocnej lektury.

Zarząd i Rada MSDR



REDAGUJE ZARZĄD
MAŁOPOLSKIEGO STOWARZYSZENIA
DORADZTWA ROLNICZEGO

z siedzibą w Akademii Rolniczej w Krakowie
31-121 Kraków, ul. Czysta 21

PREZES ZARZĄDU
dr inż. Józef Kania

REDAKTOR ODPOWIEDZIALNY
dr inż. Stanisław Legutko

tel. (012) centrala 632-16-20 w. 343 lub 344
(012) 634-31-90, fax (012) 633-15-61

* Wydanie specjalne „Wsi i Doradztwa”
dofinansowane ze środków PHARE



Szkolenia regionalne z zakresu integracji rolnej – Projekt FAPA¹

Numer ten niemal w całości celowo poświęcony jest problematyce integracji Polski z politycznymi i gospodarczymi strukturami krajów Unii Europejskiej. Polska i kraje Unii na forum międzynarodowym, a także w swych poczynaniach dotyczących gospodarki, polityki i różnorodnych spraw wewnętrznych czynią wiele aby proces zrozumienia, wzajemnego zbliżenia, a wreszcie ścisłych więzi przebiegał sprawnie i z korzyścią dla obu stron. Dobitym wyrazem realnego procesu integracyjnego jest uchwalona na Szczycie Berlińskim polityka gospodarcza krajów UE wobec wsi i rolnictwa o nazwie Agenda 2000 oraz przyjęty na lata 2000–2006 budżet UE. W budżecie tym przewidziano dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej znaczące środki finansowe przedakcesyjne SAPARD, ISPA i PHARE, które będą systematycznie, od roku 2000 przekazywane dla krajów kandydujących do akcesji.

W Polsce fundusze pomocowe zagraniczne, choć nie są całkowitą nowością, to jednak ich skala transferu, zakres, zasięg i nowe podmioty adresowania wykraczają ponad dotychczasowe, zwykle pilotażowe programy pomocowe. W wydawnictwie naszym największą uwagę przykładamy do programu SAPARD, który w szczególny sposób odnosi się do terenów wiejskich i stanowi element tworzenia spójności strukturalnej Polski z UE. Z tego też względu prezentujemy trzy wybrane fragmenty Programu operacyjnego SAPARD dla Polski.

Chcemy jednocześnie zaprezentować Państwu podjęty przez Małopolskie Stowarzyszenie Doradztwa Rolniczego zs w Akademii Rolniczej w Krakowie Projekt PHARE-FAPA koordynowany przez RO FAPA w Rzeszowie² pt. „Szkolenia regionalne z zakresu integracji rolnej”.

Projekt ten niemal w całości poświęcony jest działalności szkoleniowej i popularyzatorskiej idei i istoty integracji rolnictwa Polski z Wspólnotą Europejską.

Główne cele Projektu to:

- dostarczanie aktualnej informacji o zasadach polityki wobec wsi i rolnictwa w UE oraz postępach w integracji i prowadzonych negocjacjach akcesyjnych,
- upowszechnianie wiedzy i edukacja ukierunkowana na tworzenie warunków organizacyjnych do przyszłego, sprawnego funkcjonowania regionów w jednoczącej się Europie,
- przygotowanie Polski i środowisk lokalnych do absorpcji funduszy przedakcesyjnych, a w przyszłości Funduszy Strukturalnych UE.

¹ Projekt nr PL 9607-02-16/765 realizuje Konsorcjum w składzie:

- Małopolskie Stowarzyszenie Doradztwa Rolniczego zs. w AR w Krakowie – Lider
- DLV Agriconsult B.V. – Holandia
- Ekspert-SITR Ltd. – Koszalin

² Koordynator mgr inż. Wojciech Pomajda – dyrektor RO FAPA w Rzeszowie

Głównymi adresatami, a w efekcie i beneficjentami bezpośrednimi (lub pośrednimi) są:

- liderzy środowisk lokalnych szczebla gminnego i powiatowego,
- przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej,
- przedstawiciele instytucji i organizacji promujących proces integracji i korzystania ze środków pomocowych UE,
- służba rolna oraz rolnicze organizacje syndykalne.

Zakres przyjętych do realizacji zadań Projektu obejmuje nade wszystko różnorodną działalność szkoleniową i upowszechnieniową. Projekt podzielony jest na komponenty, które spaja idea szkoleń dla integracji. Tak więc w pierwszej kolejności poszerzane są zbiory funkcjonującego już Centrum Informacji i Dokumentacji, które gromadzi aktualne materiały dotyczące polityki rolnej i regionalnej Polski i krajów UE, a także postępu w zakresie integracji. Służą one zarówno aktualizacji ciągle rozbudowującej się wiedzy w tym zakresie, koniecznej zarówno dla ekspertów jak też i dla szerokiej rzeszy osób zainteresowanych problematyką europejską.

Działalność szkoleniowa zorganizowana jest w dwu odrębnych regionach i w zróżnicowanych formach. Tak więc w projekcie przewidziano utworzenie Studium podyplomowego dla liderów środowisk lokalnych, które podjęło problematykę rozwoju obszarów wiejskich i integracji z UE. Studium to zlokalizowane jest w Uniwersytecie Białostockim, a naukę podjęło 36 słuchaczy z województwa podlaskiego. Główny ciężar Projektu skupia się jednak na organizacji szkoleń i seminariów regionalnych na temat integracji z UE ze szczególnym uwzględnieniem przygotowania środowisk lokalnych do absorpcji środków pomocowych z funduszy przedakcesyjnych SAPARD oraz ISPA i PHARE II. Efektem mierzalnym tej części Projektu będzie przeszkolenie co najmniej 1020 osób z województw: małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego.

Realizatorami Projektu jest 29 ekspertów, głównie pracowników akademickich i instytutów badawczych z Krakowa, Warszawy, Rzeszowa, Białegostoku, Koszalina i Poznania, a także wyróżniający się praktycy – rolnicy i ekonomiści pracujący na rzecz wsi i rolnictwa. Ponadto przewidziano zarówno na Studium podyplomowym jak również na seminariach podsumowujących udział ekspertów z DLV Agriconsult B.V. z Holandii. Przekonani jesteśmy, że Zespół ten zagwarantuje wysoki poziom merytoryczny realizacji Projektu i terminowe osiągnięcie celów.

*dr inż. Stanisław Legutko
Kierownik Projektu*

Dr inż. Józef Kania

Program operacyjny SAPARD dla Polski ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania i rozwoju infrastruktury wiejskiej¹

1. Wstęp

Komisja Europejska, organ Wspólnot Europejskich z siedzibą w Brukseli przyjął w dniu 26 stycznia 2000 r. Rozporządzenie w sprawie finansowania programu restrukturyzacji rolnictwa SAPARD (Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development — przedakcesyjny instrument wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich). W ramach programu SAPARD kraje kandydujące otrzymają pomoc w wysokości 520 mln euro rocznie, w tym Polska około 186 mln począwszy od roku 2000 oraz kolejne takie same transze w latach następnych (plan do 2006 r.), aż do uzyskania członkostwa w UE.

Program miał być uruchomiony od stycznia br. ale Unia spóźniła się z uchwaleniem wytycznych finansowych, a strona polska z przygotowaniem programu operacyjnego. Najważniejszym jest jednak fakt, że jeśli nie uda się nam wykorzystać wszystkich pieniędzy w 2000 r., z uwagi na co najmniej półroczne opóźnienie, przejdą one na rok następny.

Podstawą przygotowania programu operacyjnego SAPARD był Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC) przyjęty przez Radę Ministrów 23 czerwca 1998 r., a następnie przekazany Komisji Europejskiej, w którym określone zostały m. in. priorytety dostosowania rolnictwa i obszarów wiejskich do akcesji. Realizując zobowiązania zawarte w NPPC Rada Ministrów przyjęła następnie w lipcu 1999 dokument strategiczny pod nazwą Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa formułujący cele polityki krajowej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa, które są zgodne z kierunkami polityki strukturalnej UE i zaproponowanej w Rozporządzeniu SAPARD strategii przedakcesyjnej.

2. Cele programu

- poprawa konkurencyjności polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, zarówno na rynku krajowym jak i rynku międzynarodowym;
- dostosowanie sektora rolno-spożywczego do wymagań sanitarnych i weterynaryjnych UE;
- wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich poprzez rozwój infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi.

3. Działania priorytetowe

Strategia programu operacyjnego SAPARD w Polsce przygotowana przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (28 grudnia 1999 r.) wynika z analizy sytuacji na obszarach wiejskich i w sektorze rolno-spożywczym oraz uwzględnienia konieczności dostosowania do wymogów Jednolitego Rynku UE.

Program ten oparty jest na dwóch osiach priorytetowych w ramach których podjęte zostaną następujące działania:

- **Oś priorytetowa 1:**
Poprawa efektywności sektora rolno-spożywczego
Działania:
 1. Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych
 2. Inwestycje w gospodarstwach rolnych
- **Oś priorytetowa 2:**
Poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej i tworzenie miejsc pracy
Działania:
 3. Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich
 4. Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich

¹ Wybór i opracowanie na podstawie wersji ostatecznej dokumentu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi „SAPARD — Program Operacyjny dla Polski”

Zamierzeniem jest osiągnięcie równowagi pomiędzy obiema osiami priorytetowymi, zarówno w zakresie celów jak i podziału środków finansowych. Wszyst-

kie działania muszą ponadto uwzględniać wymogi związane z ochroną środowiska.

3.1. Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych

Ze względu na przewidziane przystąpienie Polski do UE z dniem 1 stycznia 2003, konieczne jest szybkie dostosowanie sektora przetwórstwa rolnego do wymogów zawartych w *acquis communautaire* oraz do funkcjonowania w warunkach silnej konkurencji na Jednolitym Rynku. Przemysł rolno-spożywczy ma znaczący udział w rynku pracy: nie tylko ze względu na bezpośrednie zatrudnienie, ale także poprzez swój wpływ na dochodowość gospodarstw rolnych i utrzymanie zatrudnienia w rolnictwie.

Przeprowadzenie niezbędnych inwestycji w zakładach przetwórstwa rolno-spożywczego wiąże się z dużymi nakładami finansowymi.

Ze względu na niedobór kapitału inwestycyjnego w sektorze przetwórczym, działania mające na celu dostosowanie do wymogów UE muszą być wspierane ze środków publicznych. Program SAPARD będzie stanowił element wsparcia działań dostosowawczych w przemyśle rolno-spożywczym, skierowanych przede wszystkim na osiągnięcie standardów higienicznych, sanitarno-weterynaryjnych i bezpieczeństwa żywności jak również ochrony środowiska.

W programie SAPARD uwzględniono głównie przetwórstwo mięsa, mleka, ryb, owoców i warzyw.

Dla zakładów przetwarzających pierwszoplanowe znaczenie ma dostosowanie się do wymogów sanitarno-weterynaryjnych, co oznacza potrzebę modernizacji budynków i ich wyposażenia, linii technologicznych, usprawnienie systemów kontroli (wprowadzenie HACCP²), szkolenie pracowników. Dodatkowo wspierane będą inwestycje poprawiające warunki ochrony środowiska w zakładach, racjonalizację gospodarki wodnej i energetycznej. W celu ułatwienia zakładom przetwórstwa rolno-spożywczego funkcjonowania na Jednolitym Rynku dotowane będą inwestycje o charakterze innowacyjnym, umożliwiające dostosowanie produkcji do wymogów rynku.

W warunkach silnego rozdrobnienia produkcji rolnej w Polsce konieczne jest stymulowanie samoorganizacji producentów. W ramach programu SAPARD przewidziano dotowanie grup producentów i ich związków na zasadach zbliżonych do tych, jakie przewidywały funkcjonujące do niedawna w krajach UE Rozporządzenie Rady 2200/96 i Rozporządzenie Komisji 20/98. Pomoc skierowana będzie głównie do grup producentów owoców i warzyw, jako że Wspólna Organizacja Rynku w tym sektorze opiera się na funkcjonowaniu zorganizowanych grup producentów.

3.2. Inwestycje w gospodarstwach rolnych

Traktując rolnictwo jako istotny element gospodarki i podstawę rozwoju terenów wiejskich, za jeden z priorytetów polityki państwa uznaje się wsparcie procesów modernizacji gospodarstw rolnych.

Celem podejmowanych działań jest tworzenie silnego, żywotnego sektora gospodarstw rolnych, które, poprzez rynkowo zorientowaną, efektywną produkcję, zapewnią konsumentom bogatą i dobrą jakością ofertę artykułów żywnościowych, a jednocześnie stanowią będą miejsce życia, warsztat pracy i źródło dochodów dla poważnej części ludności wiejskiej. Procesy modernizacji gospodarstw prowadzić będą do poprawy warunków życia i pracy rolników. Założeniem polityki państwa jest też kształtowanie produkcji rolnej zgodnie z wymogami ochrony środowiska i zachowania krajobrazu.

Działania podejmowane w ramach programu SAPARD, towarzyszące programom krajowym, skupiają się na dziedzinach szczególnie istotnych z punktu widzenia procesu integracji Polski z UE. Biorąc pod uwagę sytuację polskiego rolnictwa, a zwłaszcza potrzeby inwestycyjne związane z dostosowaniami do standardów jakościowych, higienicznych i ochrony środowiska, za dziedziny priorytetowe uznano:

- restrukturyzację produkcji roślinnej i zwierzęcej;
- modernizację gospodarstw specjalistycznych;
- zapobieganie zanieczyszczaniu środowiska w wyniku działalności rolniczej.

Powyższy wybór kierunków wsparcia gospodarstw rolnych w ramach SAPARD wpisuje się w założenia *Narodowego programu przygotowania do członkostwa*.

3.3. Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich

Zadaniem tego środka działania jest wsparcie dla poprawy konkurencyjności obszarów wiejskich jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. Niski poziom rozwoju infrastruktury wiejskiej zniechęca potencjalnych inwestorów do podejmowania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Ponadto wiele elementów *acquis communautaire*, takich jak system informacji o cenach czy standardy higieny, nie mogą być właściwie wdrażane bez odpowiedniej infrastruktury.

W ramach środka działania wspierane będą inwestycje poprawiające dostępność i jakość wody, zagospodarowanie ścieków komunalnych, utylizację odpadów oraz budowę dróg. Ponadto dotowane będą inwestycje w zakresie poprawy zaopatrzenia w energię i rozwoju telekomunikacji.

² HACCP (*Hazard Analysis of Critical Control Points*) — Analiza Zagrożeń w Krytycznych Punktach Kontroli

3.4. Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich

Wysoki poziom bezrobocia (wraz z bezrobociem ukrytym oceniany na dwa miliony osób) jest jednym z głównych problemów obszarów wiejskich w Polsce. Ponadto, wraz z procesem modernizacji rolnictwa następować będzie dalsze zmniejszenie zapotrzebowania na siłę roboczą w rolnictwie. Niezbędne jest więc tworzenie dodatkowych możliwości zatrudnienia i uzyskiwania dochodów dla rolników i mieszkańców obszarów wiejskich.

W ramach niniejszego środka działania dotowane będą przedsięwzięcia inwestycyjne tworzące trwałe miejsca pracy i poszerzające działalność gospodarstw rolnych o drobne usługi, przetwórstwo, rzemiosło, niekonwencjonalne rolnictwo i inne. Programom inwestycyjnym towarzyszyć będzie wsparcie dla działań marketingowych, informacyjnych i promocyjnych. W zakres niniejszego środka działania włączono programy pilotażowe rolnośrodowiskowe i zalesień, stwarzające rolnikom możliwość podjęcia działań na rzecz ochrony środowiska i uzyskania z tego tytułu zwrotu poniesionych kosztów oraz stosownej rekompensaty.

4. Administracja i wdrożenie programu SAPARD w Polsce

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi odpowiedzialne jest za ogólną koordynację i wdrażanie programu SAPARD w Polsce. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyznaczył Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do pełnienia roli instytucji wdrażającej na poziomie regionalnym poprzez jej regionalne oddziały.

4.1. Administracja programu na poziomie krajowym

Podstawowe funkcje Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi realizowane w związku z programem SAPARD to koordynowanie programowania, promocja i rozpowszechnianie informacji o programie, przyjmowanie raportów od agencji płatniczej oraz instytucji wdrażających w zakresie ilości wydatkowanych środków oraz realizowanych projektów. W ramach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi powyższe funkcje powierzone zostały Departamentowi Pomocy Przedakcesyjnej i Funduszy Strukturalnych. Departament zapewni również obsługę Komitetu Monitorującego.

4.2. Zarządzanie finansowe Programem SAPARD w Polsce

Zgodnie z ogólnymi zasadami obsługi środków przedakcesyjnych, służby finansowe Komisji Europejskiej

będą przekazywały środki finansowe z programu SAPARD na rachunek Narodowego Funduszu na wniosek Pełnomocnika Rządu do spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej (ang. *National Authority Officer*). Z rachunku Narodowego Funduszu środki będą przekazywane na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (jako dysponenta budżetu państwa odpowiedzialnego za realizację programu SAPARD) na subkonto rachunku bieżącego budżetu państwa przeznaczone na środki bezzwrotne z Unii Europejskiej z programu SAPARD. Agencja Płatnicza będzie upoważniona do dokonywania transferu z tego subkonta bezpośrednio na rachunek beneficjentów. W przypadku transferów dla jednostek samorządu terytorialnego, przewidywana jest konieczność akceptacji takiego transferu przez wojewodę. Wynika ona z obowiązującego systemu prawnego, który:

- przewiduje, że środki bezzwrotne z Unii Europejskiej są środkami publicznymi (por. ustawa o finansach publicznych);
- przekazywanie środków publicznych do jednostek samorządu terytorialnego może następować tylko za pośrednictwem wojewody (por. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Szczegółowe zasady transferu środków będą uwzględniały przepisy finansowe dla programu SAPARD, opracowane przez Komisję Europejską.

4.3. Agencja Płatnicza

Za obsługę finansowo-księgową oraz kontrolę prawidłowości dokonywanych płatności odpowiedzialna będzie akredytowana agencja płatnicza. Jednostka akredytująca będzie się składała z przedstawicieli Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Akt akredytacji zostanie formalnie wydany przez obu Ministrów.

Funkcje agencji płatniczej realizowane będą przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Instytucja ta jest nadzorowana przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie ogólnym oraz przez Ministerstwo Finansów w zakresie finansowym. Agencja płatnicza realizować będzie 3 zasadnicze funkcje:

- autoryzacja płatności (decyzja na podstawie wniosku o dokonanie płatności od beneficjenta i obliczenie płatności)
- dokonywanie płatności (wydanie polecenia bankowi dokonania płatności).
- prowadzenie księgowości (prowadzenie wykazu płatności dla beneficjentów w systemie komputerowym, kwot wypłacanych oraz dat płatności zgodnie z wymogami UE, przygotowywanie okresowych deklaracji dla Komisji Europejskiej, przy-

gotowywanie rocznego raportu jako bazy do rozliczenia rocznego z Komisją Europejską zgodnie z zasadami Unii Europejskiej).

Ponadto agencja płatnicza posiadać będzie 2 specjalne służby: niezależną jednostkę kontroli wewnętrznej oraz jednostkę kontroli technicznej, której zadaniem będzie weryfikacja dokonanych płatności w oparciu o inspekcję beneficjentów. Funkcja autoryzacji oraz kontroli technicznej delegowane będą regionalnym oddziałom Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zakładając, że spełnione zostaną określone kryteria, weryfikowane przez agencję płatniczą. W strukturze organizacyjnej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oddzielone zostaną powyższe wymienione funkcje. Oznacza to, że będą pełnione przez inne osoby i obsługiwane przez oddzielny system komputerowy tak by istniała niezależność operacyjna i fizyczna. Zakres zadań i obowiązków każdego pracownika agencji płatniczej zostanie określony w formie pisemnej.

W uzasadnionych przypadkach agencja płatnicza zapewni windykację płatności.

Środki odzyskane księgowane będą na oddzielnym rachunku bankowym. Agencja przekazywać będzie również bieżące informacje o wszelkich nieprawidłowościach i nadużyciach odpowiednim instytucjom krajowym i Unii Europejskiej.

4.4. Administracja na poziomie regionalnym

4.4.1. Agencja wdrożeniowa

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa została powołana do pełnienia funkcji instytucji wdrażającej do programu SAPARD. Tworzy się 16 oddziałów regionalnych ARiMR. Będą one realizować następujące zadania szczegółowe:

- przyjmowanie pełnej dokumentacji projektów składającej się z wypełnionego wniosku wraz z załączonymi niezbędnymi dokumentami i pisemne potwierdzanie przyjęcia wniosku;
- rejestrowanie wniosków;
- dokonywanie oceny formalno-prawnej zgodności projektów i dokumentów z założeniami programu;
- przeprowadzenie oceny ekonomicznej i technicznej wykonalności projektów;
- przekazywanie projektów, zgodnych z wymogami programu, do dokonania rankingu oraz akceptacji Regionalnych Komitetów Sterujących (dla projektów o znaczeniu regionalnym) oraz przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dla projektów z zakresu działania 1);
- podpisywanie umów wraz z harmonogramem realizacji projektu z beneficjentem programu;

- monitorowanie i kontrola realizacji umowy podpisanej z beneficjentem.

Biura regionalne przygotowywać będą raporty zawierające dane o ilości zarejestrowanych projektów oraz projektów przyjętych do finansowania dla MRiRW oraz agencji płatniczej.

Szczegółowe procedury regulujące działalność regionalnych oddziałów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie realizacji schematów pomocy zostaną sformułowane w odpowiednich przepisach wykonawczych i regulaminach organizacyjnych. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi określi zasady delegowania funkcji oceny ekonomicznej i technicznej projektów do specjalistycznych instytucji.

4.4.2. Regionalny Komitet Sterujący (RKS)

Realizując zasady partnerstwa i subsydiarności na szczeblu regionalnym w proces podejmowania decyzji włączone zostaną Regionalne Komitety Sterujące. W skład Komitetów, utworzonych w każdym regionie (16) wchodzić będą przedstawiciele lokalnych władz samorządowych i państwowych, partnerów społeczno-ekonomicznych oraz organizacji pozarządowych. Podstawowym zadaniem Regionalnych Komitetów Sterujących będzie przygotowanie rankingu projektów oraz ostateczna akceptacja do finansowania projektów z funduszy programu w zakresie dywersyfikacji działalności gospodarczej, inwestycji w gospodarstwa rolne oraz projektów infrastrukturalnych z uwzględnieniem ich zgodności z priorytetami regionalnych programów rozwoju. Regionalne Komitety Sterujące działać będą w oparciu o statut. Posiedzenia Komitetów odbywać się będą stosownie do potrzeb.

5. Przykład działania programu SAPARD w zakresie:

Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich (działanie 3)

Schemat 1. Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków

Cele szczegółowe

- zwiększenie ilości gospodarstw wiejskich objętych systemem zagospodarowania ścieków;
- zwiększenie ilości gospodarstw wiejskich zaopatrzonych w wystarczającą ilość wody o odpowiedniej jakości.

Zakres pomocy

Dotacje będą przyznawane na inwestycje z zakresu zaopatrzenia w wodę wraz z uzdatnianiem oraz na inwestycje związane z odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków.

Górna wysokość dotacji — 400 tys. EUR.

Poziom pomocy

Do 50% wartości kosztorysowej inwestycji i możliwość podwyższenia dotacji do 75%.

Przy inwestycjach z zakresu zagrodowych oczyszczalni ścieków i zagrodowych urządzeń wodnych, wymagany będzie wkład własny mieszkańców wynoszący minimum 10% całkowitych zakwalifikowanych kosztów projektu.

Beneficjenci

- gminy oraz związki międzygminne.

Kryteria wyboru projektów

- przedstawienie dokumentacji technicznej wraz z pozwoleniami wymaganymi przez polskie prawo oraz wyceną wskaźnikową danego projektu;
- wielkość inwestycji dostosowana do bieżących potrzeb z zabezpieczeniem możliwości rozbudowy;
- koordynacja planowanych inwestycji;
- udział planowanych inwestycji w uatrakcyjnianiu obszaru objętego projektem (dla rozwoju przedsiębiorczości, rozwoju turystyki itp.);
- preferencje dla gmin o niskim stopniu zwodociągowania;
- preferencje dla inwestycji kanalizacji sieciowej i zagrodowej w gminach o dużym stopniu zwodociągowania;
- preferencje dla zagrodowych oczyszczalni ścieków i zagrodowych urządzeń wodnych przy rozproszonej zabudowie, gdzie budowa sieci kanalizacyjnej i wodociągowej nie znajduje technicznego i ekonomicznego uzasadnienia.

Wskaźniki docelowe

- 1000 projektów.

Schemat 2. Gospodarka odpadami stałymi**Cele szczegółowe**

- zwiększenie ilości gospodarstw wiejskich objętych systemem zagospodarowania odpadów.

Zakres pomocy

- budowa, modernizacja i rekultywacja wysypisk odpadów stałych;
- budowa lub modernizacja specjalnych miejsc utylizacji opakowań i nie zużytych środków ochrony roślin.

Górna wysokość dotacji — 100 tys. EUR.

Poziom pomocy

Do 50% wartości kosztorysowej inwestycji i możliwość podwyższenia dotacji do 75%.

Beneficjenci

- gminy oraz związki międzygminne.

Kryteria wyboru projektów

- przedstawienie dokumentacji technicznej wraz z pozwoleniami wymaganymi przez polskie prawo oraz wyceną wskaźnikową danego projektu;
- wielkość inwestycji dostosowana do bieżących potrzeb z zabezpieczeniem możliwości rozbudowy;
- koordynacja planowanych inwestycji;
- udział planowanych inwestycji w uatrakcyjnianiu obszaru objętego projektem (dla rozwoju przedsiębiorczości, rozwoju turystyki itp.).

Wskaźniki docelowe:

- 350 projektów.

Schemat 3. Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich**Cele szczegółowe**

- poprawa lokalnej sieci komunikacyjnej.

Zakres pomocy

Dotacje będą przyznawane na inwestycje związane z modernizacją, budową dróg gminnych i powiatowych na obszarach wiejskich, a także dróg dojazdowych do gruntów rolnych.

Górna wysokość dotacji — 100 tys. EUR

Poziom pomocy

Do 50% wartości kosztorysowej inwestycji i możliwość podwyższenia dotacji do 75%.

Przy inwestycjach z zakresu dróg dojazdowych do gruntów rolnych, wkład własny rolników minimum 10%.

Beneficjenci

- gminy;
- powiaty.

Kryteria wyboru

- przedstawienie dokumentacji technicznej wraz z pozwoleniami wymaganymi przez polskie prawo oraz wyceną wskaźnikową danego projektu;
- wielkość inwestycji dostosowana do bieżących potrzeb z zabezpieczeniem możliwości rozbudowy;
- koordynacja planowanych inwestycji;

- udział planowanych inwestycji w uatrakcyjnianiu obszaru objętego projektem (dla rozwoju przedsiębiorczości, rozwoju turystyki itp.);
- przewidywany stopień wzrostu przewozów towarowych i osobowych w odniesieniu do aktualnego obciążenia i stanu istniejących dróg;
- utrzymanie integralności sieci dróg;
- uwzględnienie lokalnych potrzeb związanych z poprawą struktury gospodarstw i rozłogu pól (scalenie gruntów), tak aby drogi utwardzone nie były w przyszłości przeszkodą w tych działaniach;
- dotacją może być objęty odcinek drogi nie krótszy niż 500 m, której szerokość jezdni nie będzie większa niż 6 m;
- w przypadku dróg dojazdowych do gruntów rolnych — minimalnie 4 gospodarstwa, do których prowadzi droga.

Wskaźniki docelowe:

- 1000 projektów.

Schemat 4. Zaopatrzenie w energię

Cele szczegółowe

- zwiększenie jakości i efektywności dostaw energii, w tym wykorzystanie lokalnych nośników energii.

Zakres pomocy

- budowa i modernizacja sieci energetycznej (re-elektryfikacja);
- wykorzystanie lokalnych alternatywnych źródeł energii.

Górna wysokość dotacji — 100 tys. EUR.

Poziom pomocy

Do 50% wartości kosztorysowej inwestycji i możliwość podwyższenia dotacji do 75%.

Beneficjenci

- gminy oraz związki międzygminne.

Kryteria wyboru

- przedstawienie dokumentacji technicznej wraz z pozwoleniami wymaganymi przez polskie prawo oraz wyceną wskaźnikową danego projektu;
- wielkość inwestycji dostosowana do bieżących potrzeb z zabezpieczeniem możliwości rozbudowy;
- koordynacja planowanych inwestycji;
- udział planowanych inwestycji w uatrakcyjnianiu obszaru objętego projektem (dla rozwoju przedsiębiorczości, rozwoju turystyki itp.);
- preferowane będą gminy, w których występuje deficyt energii lub nastąpiła dekapitalizacja urządzeń;
- projekty wykorzystujące lokalne zasoby.

Wskaźniki docelowe:

- 250 projektów.

Schemat 5. Telekomunikacja

Cele szczegółowe

- zwiększenie ilości abonentów telefonicznych na obszarach wiejskich.

Zakres pomocy

Dotacje będą przyznawane na inwestycje przyczyniające się do poprawy dostępności usług telekomunikacyjnych na obszarach wiejskich.

Górna wysokość dotacji — 20 tys. EUR.

Poziom pomocy

Do 50% wartości kosztorysowej inwestycji i możliwość podwyższenia dotacji do 75%.

Beneficjenci

- gminy

Kryteria wyboru projektów

- przedstawienie dokumentacji technicznej wraz z pozwoleniami wymaganymi przez polskie prawo oraz wyceną wskaźnikową danego projektu;
- wielkość inwestycji dostosowana do bieżących potrzeb z zabezpieczeniem możliwości rozbudowy;
- koordynacja planowanych inwestycji;
- udział planowanych inwestycji w uatrakcyjnianiu obszaru objętego projektem (dla rozwoju przedsiębiorczości, rozwoju turystyki itp.);
- preferencje dla gmin, w których gęstość telefoniczna (liczba abonentów na 100 mieszkańców) jest niższa niż średnia krajowa na obszarach wiejskich.

Wskaźniki docelowe

- 100 projektów.

Poziom geograficzny dla działania 3

Niniejsze działanie obejmuje cały kraj poza miastami o wielkości powyżej 7 tysięcy mieszkańców.

Okres objęty programem

Powyższe Schematy będą objęte finansowaniem w okresie funkcjonowania programu SAPARD.

Wdrożenie działania 3

16 ekspozytur agencji wdrożeniowej, które mogą delegować część zadań instytucjom regionalnym.

Akademia Rolnicza w Krakowie
Zakład Doradztwa Rolniczego

Dr inż. Stanisław Legutko

Wybrane fragmenty programu operacyjnego SAPARD dla Polski – oś priorytetowa I¹

1. Wprowadzenie

W niniejszym opracowaniu przedkładamy Państwu wybrane fragmenty opracowania Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi pt. „SAPARD – Program operacyjny dla Polski” przyjętego przez Komisję Europejską jako dokument podstawowy i obowiązujący w staraniach o środki pomocowe. Materiał ten obejmuje tzw. Oś Priorytetową I pt. „Poprawa efektywności sektora rolno-spożywczego” i stanowi kontynuację opracowania przedłożonego przez dr J. Kanię, które wprowadza czytelników zainteresowanych tą problematyką między innymi w zagadnienia celów ogólnych oraz administrowania i zarządzania Programem w kraju. Problematykę agrosrodowiskową (agroekologiczną) pominięto w opracowaniu gdyż ustosunkowano się do niej w odrębnym artykule W. Musiała i S. Legutko.

Choć aż trzy oddzielne opracowania publikowane w przedkładanym numerze „Wsi i Doradztwa” dotyczą Programu SAPARD, to jednak nie wyczerpują one całej treści obszernego, liczącego (w wersji masyzynopisowej) 85 stron dokumentu do którego przeczytania i analizy zachęcamy. Z uwagi na znaczącą objętość dokumentu ministerialnego w przedkładanej wersji przeglądu fragmentów Programu dokonano istotnych skrótów tekstu, zmieniono także numerację rozdziałów i podrozdziałów.

2. Działanie 1: Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych

Uzasadnienie

Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w UE (NPPC) jako jeden z priorytetów wymienia dostosowanie sektora przetwórstwa rolno-spożywczego, zwłaszcza branż przetwórstwa mleka, mięsa,

owoców i warzyw do wymogów weterynaryjnych, sanitarnych i bezpieczeństwa produkcji żywności zgodnie ze standardami UE.

Obecnie jedynie niewielka liczba przedsiębiorstw odpowiada wymogom UE w zakresie higieny, bezpieczeństwa żywności i jej jakości, jak również ochrony środowiska. Dostosowanie zakładów do wymogów wynikających z harmonizowania prawa polskiego z *acquis communautaire* wymaga znacznych nakładów finansowych.

Cele ogólne działania:

- Poprawa bezpieczeństwa produkcji żywności i jakości artykułów żywnościowych;
- Wspieranie racjonalizacji, restrukturyzacji i postępu w sektorze dla zwiększenia jego konkurencyjności i ułatwienia dostosowania do funkcjonowania na Jednolitym Rynku;
- Wzmacnianie powiązań pomiędzy producentami rolnymi a przemysłem przetwórczym;
- Wzmacnianie grup producentów i ich związków w szczególności dla wdrożenia zasad Wspólnej Polityki Rolnej;
- Ograniczenie niekorzystnego oddziaływania zakładów przetwórczych na środowisko naturalne;
- Podniesienie kwalifikacji pracowników zakładów przetwórczych oraz grup producentów i ich związków w zakresie *acquis communautaire*, marketingu, bezpieczeństwa produkcji żywności, zarządzania jakością.

A. Wsparcie restrukturyzacji przetwórstwa i poprawy marketingu produktów pochodzenia zwierzęcego

Niniejszy schemat pomocy obejmuje następujące sektory: przetwórstwa mleka, mięsa (czerwonego i białego) oraz ryb.

¹ Wybór i opracowanie na podstawie wersji ostatecznej dokumentu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi „SAPARD – Program Operacyjny dla Polski”

Cele szczegółowe:

- zwiększenie liczby zakładów przetwórczych spełniających standardy sanitarno-weterynaryjne UE w zakresie przetwórstwa produktów pochodzenia zwierzęcego;
- poprawa systemu odbioru mleka surowego poprzez zakup cystern i schładzarek;
- zwiększenie liczby wytwórni lodu i myjni skrzyń w celu poprawy jakości surowca rybnego dostarczanego do zakładów przetwórczych lub do sprzedaży bezpośredniej;
- zwiększenie liczby zakładów posiadających system zapewnienia bezpieczeństwa produkcji żywności (HACCP) oraz system klasyfikacji tusz wg standardów EUROP;
- zwiększenie liczby zakładów przetwórczych posiadających zaplecze oczyszczania ścieków zgodnie z wymogami środowiskowymi UE;
- poprawa konkurencyjności zakładów przetwórczych poprzez wprowadzanie nowych rozwiązań i technologii umożliwiających dostosowanie produkcji do wymogów rynku;
- zwiększenie liczby pracowników zakładów przetwórczych oraz członków grup producentów i ich związków posiadających wiedzę z zakresu *acquis communautaire*, marketingu, bezpieczeństwa produkcji żywności, zarządzania jakością;
- zwiększenie procentowego udziału surowca zakupywanego na podstawie długoterminowych umów pomiędzy zakładami przetwórczymi a producentami rolnymi, w szczególności grupami producentów rolnych.

Zakres dotacji:

Działania wspierane we wszystkich sektorach przetwórstwa artykułów pochodzenia zwierzęcego objętych schematem:

- modernizacja budynków zakładów przetwórczych i ich wyposażenia zgodnie ze standardami weterynaryjnymi i sanitarnymi UE;
- modernizacja linii produkcyjnych i wprowadzanie technologii zwiększających wartość dodaną, zgodnych z wymogami *acquis communautaire* w zakresie higieny, jakości, pakowania i oznakowania produktów;
- inwestycje zmierzające do spełnienia wymogów UE w zakresie oczyszczania ścieków oraz prowadzące do obniżenia zużycia energii i wody w procesie produkcyjnym;
- wdrożenie systemu bezpieczeństwa produkcji żywności (HACCP) oraz systemu klasyfikacji tusz zwierzęcych wg standardów EUROP, zgodnie z wymogami UE;

- szkolenia i zapewnienie informacji głównie w zakresie *acquis communautaire*, marketingu, kontroli bezpieczeństwa produkcji żywności dla pracowników zakładów przetwórczych oraz grup producentów i ich związków.

Działania wspierane dodatkowo w poszczególnych sektorach przetwórstwa artykułów pochodzenia zwierzęcego objętych schematem:

- w sektorze mleczarskim: zakup cystern i schładzarek mleka;
- w sektorze mięsny: w uzasadnionych przypadkach budowa nowych rzeźni;
- w sektorze przetwórstwa rybnego: baza przechowalnicza, wytwórnie lodu oraz myjni skrzyń.

Wsparcie przysługuje inwestycjom w przetwórstwo lub marketing artykułów rolnych pochodzących z krajów kandydujących lub ze Wspólnoty. Natomiast nie przysługuje inwestycjom na poziomie handlu detalicznego.

Poziom pomocy

Maksymalny poziom pomocy może sięgać do 50% zakwalifikowanych kosztów w zależności od sektora i rodzaju inwestycji, jednakże nie więcej niż 1.400.000 EUR dla zakładu w okresie trwania programu. Dodatkowo zakład może otrzymać 250.000 EUR na inwestycje dokonywane na rzecz grup producentów rolnych.

Beneficjenci

Beneficjentami mogą być podmioty zajmujące się przetwórstwem mleka, mięsa, ryb, skupem mleka oraz grupy producentów i ich związki.

Warunki uzyskiwania pomocy:

- przedłożenie planu przedsięwzięcia zawierającego analizę zasobów, analizę ekonomiczną i finansową przedsięwzięcia oraz plan marketingowy wskazujące, iż planowana inwestycja jest ekonomicznie uzasadniona i trwała pod względem potencjalnych rynków zbytu, konkurencyjności na rynku krajowym i rynkach zagranicznych, obsługi potrzebnych kredytów oraz dostępu do zasobów surowca;
- przedstawienie pełnej dokumentacji technicznej inwestycji, w tym wymaganych zezwoleń, w szczególności Inspektoratu Ochrony Środowiska, Inspektoratu Weterynarii, Inspektoratu Sanitarnego, Inspekcji Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych.

Preferowane będą inwestycje:

- stymulujące tworzenie się i umacnianie powiązań kooperacyjnych pomiędzy producentami rolnymi a odbiorcami produktów rolnych oraz wpływające na modernizację bazy surowcowej;
- przeprowadzane przez zakłady przetwórcze posiadające długoterminowe umowy na zakup surowca od producentów oraz przez grupy producentów posiadające kontrakty na zbycie produktów;
- mające pozytywny wpływ na lokalną gospodarkę, zwłaszcza utrzymanie lub utworzenie miejsc pracy;
- promujące eksport oraz służące substytucji importu;
- zgodne ze strategią rozwoju danego regionu.

B. Wsparcie restrukturyzacji przetwórstwa i poprawy marketingu owoców i warzyw

Cele szczegółowe:

- zwiększenie liczby zakładów posiadających system zapewnienia bezpieczeństwa produkcji żywności (HACCP);
- zwiększenie liczby zakładów przetwórczych posiadających zaplecze oczyszczania ścieków zgodnie z wymogami środowiskowymi UE oraz poprawa zagospodarowania produktów ubocznych w zakładach przetwórstwa owocowo-warzywnego;
- poprawa konkurencyjności zakładów przetwórczych poprzez wprowadzanie nowych rozwiązań i technologii umożliwiających dostosowanie produkcji do wymogów rynku;
- tworzenie grup producentów i ich związków w sektorze owocowo-warzywnym;
- wzmocnienie potencjału marketingowego grup producentów poprzez rozbudowę lub poprawę jakości ich zaplecza do przechowywania, sortowania, pakowania, konfekcjonowania produktów i innych procesów marketingowych i przetwórczych;
- zwiększenie udziału procentowego surowca zakupowanego na podstawie długoterminowych umów pomiędzy zakładami przetwórczymi a producentami rolnymi, w szczególności grupami producentów rolnych;
- zwiększenie liczby pracowników zakładów przetwórczych oraz członków grup producentów i ich związków posiadających wiedzę z zakresu *acquis communautaire*, marketingu, bezpieczeństwa produkcji żywności, zarządzania jakością.

Zakres dotacji

Działania wspierane w sektorze owoców i warzyw:

- wdrożenie systemu bezpieczeństwa produkcji żywności (HACCP) zgodnie z wymogami UE;

- inwestycje zmierzające do spełnienia wymogów UE w zakresie oczyszczania ścieków, zagospodarowania odpadów oraz prowadzące do obniżenia zużycia energii i wody w procesie produkcyjnym;
- modernizacja linii produkcyjnych i wprowadzanie technologii zwiększających wartość dodaną, zgodnych z wymogami *acquis communautaire* w zakresie higieny, jakości, pakowania i oznakowania produktów;
- tworzenie grup producentów;
- inwestycje w zakresie budowy i poprawy zaplecza przechowalniczego i pakowania, łącznie ze sprzętem do sortowania, mycia, ważenia, pakowania, konfekcjonowania i innych procesów marketingowych i przetwórczych, realizowanych przez grupy producentów;
- szkolenia i zapewnienie informacji głównie w zakresie *acquis communautaire*, marketingu, kontroli bezpieczeństwa produkcji żywności dla pracowników zakładów przetwórczych oraz grup producentów i ich związków.

Wsparcie przysługuje inwestycjom w przetwórstwo lub marketing artykułów rolnych pochodzących z krajów kandydujących lub ze Wspólnoty.

Wsparcie nie przysługuje inwestycjom na poziomie handlu detalicznego.

Beneficjenci

Wsparcie udzielane jest podmiotom zajmującym się przetwórstwem owoców i warzyw, grupom producentów oraz ich związkom.

Poziom pomocy

Maksymalny poziom pomocy może sięgać do 50% zakwalifikowanych kosztów, jednak nie więcej niż 250 000 EUR na zakład w okresie trwania programu oraz nie więcej niż 500 000 EUR na inwestycje dokonywane przez grupy producentów rolnych.

Grupy producentów owoców i warzyw mogą ponadto uzyskać wsparcie w postaci dofinansowania kosztów tworzenia grupy, które wynosi odpowiednio: 5% wartości rocznej sprzedaży produktów grupy w pierwszym roku, 4% — w drugim, 3% — w trzecim, 2% — w czwartym, 1% w roku piątym działalności.

Wielkość wsparcia tworzenia grupy w pierwszym roku jej funkcjonowania nie może przekroczyć 80-krotności, w drugim 64-krotności, w trzecim 48-krotności, w czwartym 32-krotności, w piątym 16-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia bez wypłat nagród z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” za ostatni kwartał roku poprzedzającego przyznanie dotacji.

Warunki uzyskiwania pomocy:

- przedłożenie planu przedsięwzięcia zawierającego: analizę zasobów, analizę ekonomiczną i finansową przedsięwzięcia oraz plan marketingowy wskazujące, iż planowana inwestycja jest ekonomicznie uzasadniona i trwała pod względem potencjalnych rynków zbytu, konkurencyjności na rynku krajowym i rynkach zagranicznych, obsługi potrzebnych kredytów oraz dostępu do zasobów surowca;
- przedstawienie pełnej dokumentacji technicznej inwestycji, w tym wymaganych zezwoleń, w szczególności Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Wojewódzkiego Inspektoratu Sanitarnego, Inspekcji Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych.

Preferowane będą inwestycje:

- stymulujące tworzenie się i umacnianie powiązań kooperacyjnych pomiędzy producentami rolnymi a odbiorcami produktów rolnych oraz wpływające na modernizację bazy surowcowej;
- przeprowadzane przez zakłady przetwórcze posiadające długoterminowe umowy na zakup surowca od producentów oraz przez grupy producentów posiadające kontrakty na zbycie produktów;
- mające pozytywny wpływ na lokalną gospodarkę, zwłaszcza utrzymanie lub utworzenie miejsc pracy;
- zgodne ze strategią rozwoju danego regionu;
- służące rozwojowi eksportu lub substytucji importu.

3. Działanie 2:**Inwestycje w gospodarstwach rolnych****Uzasadnienie**

W związku z harmonizacją prawa polskiego z *acquis communautaire*, w okresie przedakcesyjnym wprowadzone są przepisy zwiększające wymagania w zakresie jakości, higieny produktów rolnych, ochrony środowiska i warunków utrzymania zwierząt. W ten sposób perspektywa integracji z UE zwiększa potrzeby inwestycyjne w rolnictwie.

Dążenie do poprawy efektywności polskich gospodarstw wynika także z potrzeby przygotowania ich do warunków konkurencji na Jednolitym Rynku.

Sytuacja ekonomiczna znacznej części polskich gospodarstw rolnych nie pozwala im na zgromadzenie kapitału niezbędnego do przeprowadzenia inwestycji, koniecznych dla polepszenia jakości produkcji i dostosowania się do wymogów rynku.

Powyższe przesłanki uzasadniają potrzebę zwiększenia finansowania rozwoju sektora rolnego ze środków publicznych i włączenie inwestycji w gospodarstwach do programu przedakcesyjnego SAPARD.

Ogólne cele

Ogólne cele tego środka działania obejmują:

- poprawę wyposażenia gospodarstw w celu dostosowania ich do wymogów UE w zakresie standardów higienicznych, ochrony środowiska oraz warunków utrzymania zwierząt;
- poprawę jakości produkcji rolnej;
- zmianę profilu produkcji rolnej z uwzględnieniem dostosowania się do potrzeb rynku;
- wzmocnienie konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych w celu umożliwienia im sprostanienia konkurencji na rynku UE;
- poprawę warunków pracy w gospodarstwach rolnych;
- ukierunkowania produkcji zgodnie z naturalnymi warunkami środowiska przyrodniczego, zminimalizowania niekorzystnego oddziaływania produkcji rolnej na środowisko naturalne oraz zachowania krajobrazu.

Cele te realizowane będą poprzez dofinansowanie inwestycji w gospodarstwach rolnych dotyczących:

- budowy, rozbudowy i modernizacji budynków gospodarczych do produkcji rolniczej wraz zakupem wyposażenia i infrastrukturą;
- zakupu maszyn i urządzeń do produkcji rolnej, przechowalnictwa i podstawowego przetwórstwa prowadzonego na poziomie gospodarstwa oraz urządzeń służących do przygotowania produktów do sprzedaży;
- budowy, zakupu i instalacji urządzeń służących ochronie i poprawie stanu środowiska naturalnego (zwłaszcza poprawie gospodarki wodnej i ściekowej) oraz poprawie gospodarki energetycznej;
- urządzania i wyposażania pastwisk;
- zakupu stada podstawowego zwierząt gospodarskich.

Formułując zakres pomocy dla gospodarstw rolnych w ramach SAPARD, skoncentrowano się na sektorach priorytetowych, których restrukturyzacja jest szczególnie pilna i wymaga największych nakładów w toku dostosowań do wymogów wynikających z integracji Polski z UE.

Program SAPARD koncentrować się będzie na następujących, szczegółowych schematach pomocy:

- 2.1. Restrukturyzacja produkcji mleka
- 2.2. Modernizacja gospodarstw specjalizujących się w produkcji zwierząt rzeźnych
- 2.3. Zapobieganie zanieczyszczeniu środowiska w wyniku działalności rolniczej.

W pierwszym okresie realizacji programu pomoc publiczna w ramach programu SAPARD koncentrować się będzie na ww. dziedzinach produkcji rolnej

i oparta będzie na regulach szczegółowych opisanych poniżej, odrębnie dla każdego schematu.

Biorąc pod uwagę dynamikę przemian w polskim rolnictwie, przewiduje się możliwość uzupełnienia zakresu wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych poprzez program SAPARD, na podstawie rekomendacji Komitetu Monitorującego, przy zachowaniu opisanych poprzednio celów ogólnych i rodzajów wydatków inwestycyjnych podlegających współfinansowaniu.

A. Restrukturyzacja produkcji mleka

Cele szczegółowe:

- poprawa jakości mleka zgodnie ze standardami higienicznymi UE;
- wzmocnienie konkurencyjności polskich gospodarstw mleczarskich w celu umożliwienia im lepszego dostosowania się do warunków Jednolitego Rynku;
- poprawa warunków zoohigienicznych i ochrony środowiska w gospodarstwie zgodnie ze standardami UE;
- wzmocnienie powiązań pomiędzy producentami mleka a zakładami przetwórstwa mleka poprzez długoterminowe kontrakty.

Zakres pomocy

Inwestorom udzielana będzie pomoc w postaci dotacji refinansujących częściowo koszty inwestycyjne na modernizację gospodarstw rolnych specjalizujących się w produkcji mleka.

Dotowaniu ze środków publicznych będą podlegać następujące wydatki inwestycyjne:

- budowa, rozbudowa i modernizacja obór wraz z wyposażeniem i infrastrukturą;
- zakup i instalacja wyposażenia technologicznego, w tym doजारek i urządzeń do schładzania mleka;
- zakup stada podstawowego i zwierząt hodowlanych (nie więcej niż 50% całkowitych kosztów kwalifikowanych projektu);
- budowa i zakup urządzeń służących prawidłowej gospodarce odchodami zwierzęcymi;
- zakup urządzeń do produkcji, zbioru i przechowywania pasz;
- urządzenie i wyposażenie pastwisk

Poziom pomocy

Wysokość dotacji wynosi maksymalnie do 50% kwalifikujących się kosztów przedsięwzięcia, lecz nie więcej niż 20 000 EUR na jednego beneficjenta.

Beneficjenci

Pomoc adresowana jest do rolników² a także osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, których głównym przedmiotem prowadzonej działalności gospodarczej jest produkcja rolna.

Warunki otrzymania dofinansowania:

- posiadanie co najmniej wstępnej umowy z zakładem mleczarskim na zbyt planowanej produkcji mleka;
- posiadanie przez beneficjenta kwalifikacji do prowadzenia gospodarstwa rolnego
- posiadanie tytułu własności lub wieloletniej umowy dzierżawy gospodarstwa rolnego objętego projektem modernizacji;
- zobowiązanie się rolnika korzystającego z pomocy na modernizację gospodarstwa do prowadzenia gospodarstwa o profilu mleczarskim przez minimum 5 lat od zakończenia projektu;
- wyjściowy poziom produkcji mleka wynosi nie mniej niż 20.000 litrów rocznie (limit ten może zostać podniesiony przez MRiRW na wniosek Regionalnego Komitetu Sterującego).

Kryteria wyboru projektów:

- pomoc przyznawana jest na podstawie planu przedsięwzięcia obejmującego sytuację wyjściową gospodarstwa, opis zamierzonych inwestycji i stan docelowy gospodarstwa wraz z planem finansowym pokazującym zdolności gospodarstwa do obsługi ewentualnych kredytów,
- po realizacji inwestycji gospodarstwo musi dysponować odpowiednim systemem zagospodarowania odchodów zwierzęcych,
- po realizacji planu obsada zwierząt w gospodarstwie nie może przekraczać 1,2 DJP/ha UR,
- pomocą w ramach niniejszego schematu SAPARD objęte będą gospodarstwa, które w wyniku realizacji projektu produkować będą 80–350 tys. l mleka rocznie (dalszy rozwój finansowany może być ze środków własnych rolnika lub z krajowych instrumentów pomocy). Warunek ten może zostać zmieniony w wyniku bieżącego monitorowania wykorzystania środków w ramach Schematu 2.1.

B. Modernizacja gospodarstw specjalizujących się w produkcji zwierząt rzeźnych

Ze względu na zróżnicowaną sytuację i potrzeby gospodarstw specjalizujących się w chowie poszczególnych gatunków zwierząt, szczegółowe cele i zakres

² osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu na podstawie Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników)

pomocy przedstawiono odrębnie dla sektorów produkcji wołowiny, owiec oraz trzody chlewnej i drobiu.

1. Modernizacja gospodarstw specjalizujących się w produkcji bydła mięsnego

Cele szczegółowe

- dostosowanie polskich gospodarstw specjalizujących się w produkcji bydła mięsnego do warunków Jednolitego Rynku;
- podwyższenie jakości wołowiny w celu dostosowania oferty rynkowej do wymagań konsumenta;
- wykorzystanie potencjału produkcyjnego małych gospodarstw rolnych odchodzących od produkcji mleka i chcących specjalizować się w produkcji wysokiej jakości wołowiny;
- poprawa warunków zoohigienicznych chowu bydła;
- dostosowanie gospodarstw do wymogów ochrony środowiska zgodnie z zasadami UE;
- zagospodarowanie pastwisk jako naturalnej bazy paszowej i elementu tradycyjnego krajobrazu wiejskiego.

Zakres pomocy

Dotowaniu ze środków publicznych będą podlegały następujące wydatki inwestycyjne:

- budowa, rozbudowa i modernizacja obór wraz z wyposażeniem i infrastrukturą; przeznaczonych do utrzymania bydła i składowania pasz;
- urządzenie i wyposażenie pastwisk;
- budowa i zakup urządzeń służących prawidłowej gospodarce odchodami zwierzęcymi zgodnie z zasadami UE;
- zakup bydła: buhajów hodowlanych ras mięsnych oraz krów i jałówek o udziale min. 50% ras mięsnych w genotypie;
- zakup maszyn i urządzeń do produkcji, zbioru i przechowywania pasz.

2. Odbudowa produkcji owczarskiej

Cele szczegółowe:

- wznowienie produkcji owczarskiej, zwłaszcza w regionach o niekorzystnych warunkach naturalnych i na terenach górskich;
- podniesienie jakości produkowanej w Polsce baraniny w odpowiedzi na rosnące wymagania konsumentów;
- wykorzystanie możliwości eksportu mięsa baraniego;
- zwiększenie wartości dodanej gospodarstw zajmujących się produkcją owczarską poprzez

stymulowanie wstępnego przetwórstwa produktów.

Zakres pomocy:

- zakup stada hodowlanego zwierząt (tryków hodowlanych, owiec maciorek oraz owiec matek) z przeznaczeniem do produkcji jagniąt rzeźnych;
- urządzenie i wyposażenie pastwisk;
- budowa, rozbudowa i modernizacja budynków przeznaczonych do utrzymania owiec wraz z wyposażeniem i infrastrukturą;
- zakup maszyn i urządzeń do produkcji, zbioru i przechowywania pasz;
- zakup i instalacja urządzeń do pozyskiwania i przerobu mleka owczego i wełny.

3. Modernizacja produkcji trzody chlewnej i drobiu

Cele szczegółowe:

- poprawa warunków zoohigienicznych w produkcji trzody chlewnej i drobiu oraz dostosowanie warunków utrzymania zwierząt do standardów UE;
- ograniczenie niekorzystnego oddziaływania produkcji trzody chlewnej i drobiu na stan środowiska naturalnego — wsparcie dostosowań gospodarstw do wymogów UE.
- poprawa warunków pracy w gospodarstwach;
- poprawa efektywności gospodarstw poprzez stymulowanie inwestycji poprawiających wykorzystanie energii.

Zakres pomocy:

- modernizacja budynków służących do chowu trzody chlewnej i drobiu wraz z wyposażeniem i infrastrukturą;
- budowa i zakup urządzeń służących prawidłowemu przechowywaniu i zagospodarowaniu odchodów zwierzęcych zgodnie z zasadami UE.

Poziom pomocy

Pomoc będzie udzielana w postaci dotacji. Wysokość dotacji wynosi do 50% kwalifikujących się kosztów przedsięwzięcia, lecz nie więcej niż 12 000 EUR na jednego beneficjenta.

Beneficjenci pomocy

Pomoc adresowana jest do rolników³ a także osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadają-

³ osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu na podstawie Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników

cych osobowości prawnej, których głównych przedmiotem prowadzonej działalności gospodarczej jest produkcja rolna. Podmioty ubiegające się o pomoc spełniać powinny następujące warunki:

- posiadanie przez beneficjenta kwalifikacji do prowadzenia gospodarstwa;
- posiadanie tytułu własności lub umowy długoterminowej dzierżawy gospodarstwa objętego projektem modernizacji;
- zobowiązanie się rolnika korzystającego z pomocy na modernizację gospodarstwa do prowadzenia tego gospodarstwa przez minimum 5 lat.

Kryteria wyboru projektów:

- pomoc przyznawana jest na podstawie planu przedsięwzięcia obejmującego sytuację wyjściową gospodarstwa, opis zamierzonych inwestycji i stan docelowy gospodarstwa wraz z planem finansowym pokazującym zdolności gospodarstwa do obsługi ewentualnych kredytów,
- posiadanie umowy na zbyt produkcji lub planu sprzedaży.
- po zakończeniu realizacji projektu modernizacyjnego gospodarstwo musi spełniać wymogi określone w przepisach dotyczących warunków utrzymania zwierząt,
- po realizacji inwestycji gospodarstwo musi dysponować odpowiednim systemem zagospodarowania odchodów zwierzęcych zgodnie z ogólnymi zasadami UE,
- po realizacji projektu inwestycyjnego obsada zwierząt w gospodarstwie nie może przekraczać 1,2 DJP/ha UR (nie dotyczy drobiu).

C. Zapobieganie zanieczyszczeniu środowiska w wyniku działalności rolniczej

Cel szczegółowy:

- wyposażenie gospodarstw specjalizujących się w produkcji zwierzęcej w urządzenia służące do zagospodarowania odchodów zwierzęcych, odpowiadające standardom UE.

Zakres pomocy:

- wyposażenie gospodarstw w urządzenia do przechowywania odchodów zwierzęcych jak zbiorniki na odchody płynne (gnojówka, gnojowica) oraz płyty do składowania i przechowywania obornika;

- zakup urządzeń i budowa instalacji kanalizacyjnych łączących budynki inwentarskie z podanymi wyżej urządzeniami;
- zakup specjalistycznych maszyn i urządzeń do zagospodarowania odchodów zwierzęcych jak pompy i mieszałka do gnojowicy, wozy asenizacyjne itp.

Poziom pomocy w ramach Schematu

Ze względu na charakter tego programu — nakierowanego na osiągnięcie celów ogólnospołecznych (poprawa stanu środowiska naturalnego), nie zaś produkcyjnych — ustala się poziom dofinansowania inwestycji na poziomie 65% kosztów przedsięwzięcia lecz nie więcej niż 10 000 EUR na pojedynczy projekt.

Beneficjenci pomocy

O pomoc inwestycyjną mogą ubiegać się rolnicy⁴ a także osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, których głównym przedmiotem prowadzonej działalności gospodarczej jest produkcja rolna. Podmioty ubiegające się o pomoc muszą:

- posiadać tytuł własności lub wieloletniej dzierżawy gospodarstwa, w którym realizowana jest inwestycja;
- posiadać kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego;
- posiadać zwierzęta gospodarskie w ilości minimum 10 DJP (duże jednostki przeliczeniowe) lub osiągnąć taką obsadę w ciągu najbliższych dwóch lat. Kryterium to może zostać podniesione przez MRiRW na wniosek Regionalnego Komitetu Sterującego;
- zobowiązać się do prowadzenia modernizowanego gospodarstwa przez minimum 5 lat.

Kryteria wyboru projektów:

- do każdego wniosku powinien zostać dołączony plan finansowy przedsięwzięcia uwzględniający zakres planowanych wydatków, a także zdolności finansowe gospodarstwa do obsługi zaciągniętego kredytu;
- po zrealizowaniu projektu inwestycyjnego gospodarstwo musi spełniać standardy w zakresie ochrony środowiska zgodnie ze specyfikacją techniczną.

Małopolskie Stowarzyszenie Doradztwa
Rolniczego zs. w AR w Krakowie

⁴ osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu na podstawie Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników

Dr inż. Wiesław Musiał, dr inż. Stanisław Legutko

Program proekologicznego rozwoju wsi i rolnictwa i propozycje jego realizacji zawarte w programie operacyjnym SAPARD*

1. Wstęp

Problemy ochrony środowiska rolniczego to zagadnienie przede wszystkim ochrona gatunku ludzkiego w jego środowisku bycia i ochrona jakości życia człowieka. Ochronę gatunku ludzkiego czy też całej ludzkości, należy tu jednak rozumieć nieco odmiennie aniżeli formułowane to jest w języku potocznym gdzie człowiek chroniąc i broniąc siebie zwykle niszczy innych. Ochrona środowiska, w tym środowiska życia człowieka to taki sposób zarządzania zasobami przyrody który pozwala na racjonalne zaspokajanie potrzeb materialnych i duchowych człowieka, poszanowanie przyrody ożywionej i nieożywionej, zachowanie jej w możliwie najlepszym stanie dla przyszłych pokoleń. Jest to umiejętność współżycia z przyrodą, której człowiek jest najaktywniejszą składową, mogącą przez swój sposób życia i kreatywności zrobić wiele złego ale także i rozumnie postępując czynić dobro, zapewniając trwałość i odtwarzalność otaczającej go przyrody.

Opracowanie prezentuje podstawowe problemy ochrony i proekologicznego rozwoju wsi i rolnictwa polskiego jako swoistą odpowiedź na polskie problemy ekologiczne na wsi zawarte w zapowiedziach programu SAPARD.

Program proekologicznego rozwoju wsi i rolnictwa został opracowany w Polsce przez zespół pracowników naukowych IERiGŻ w Warszawie, IUNIG w Puławach oraz IMUZ w Faletach. Jest on polską odpowiedzią na wiele zaleceń, postulatów i uchwał krajowych i międzynarodowych gremiów ekologicznych. Program obejmuje różnorodne działania wynikające z Polityki Ekologicznej Państwa, Globalnego Programu Działań na Rzecz Ochrony Środowiska dla Europy Środkowej i Wschodniej, Zalecenia nr 1296 w sprawie Europejskiej Karty Obszarów Wiejskich, Konferencji Europejskiej Organizacji FAO /Talin, maj 1998/.

2. Ramowy zakres problemu

Problematyka ochrony i proekologicznego rozwoju obszarów wiejskich jest obszerne i interdyscyplinarne. Mieści w sobie zwykle następujący zakres problemowy:

- ocenę stopnia i źródeł degradacji środowiska przyrodniczego, ze szczególnym uwzględnieniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej;
- ustalenie form i zakresu oddziaływanie podmiotów gospodarczych zanieczyszczających środowisko rolnicze (zakładając równowagę ekologiczną agrocenoz);
- postulowane środki, mechanizmy i instrumenty oddziaływania państwa i społeczności wiejskiej w celu utrzymania równowagi ekologicznej środowiska;
- tworzenie przesłanek do szerokiej edukacji ekologicznej społeczeństwa jako warunek skutecznych i trwałych działań ochronnych;
- poszukiwanie rozwiązań godzących interesy ekologiczne z interesami ekonomicznymi, zapewniających oszczędne stosowanie środków produkcji i wysoką efektywność nakładów.

Program proekologicznego rozwoju wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej składa się z kilkunastu branżowych programów ochronnych. Poprzedza go diagnoza jaką się stawia odnośnie rozwoju produkcji rolnej, działu nierozzerwalnie związanego z wsią, choć tracącego na wsi dominującą pozycję ekonomiczną. Mówi ona, że tendencje cofania się i stagnacji produkcji rolnej lat 90 tych mają się ku końcowi. W roku 2005 Polska osiągnie 39,5 mln mieszkańców (co ostatnie prognozy nie potwierdzają) a na przełomie wieku bilans handlu zagranicznego żywnością będzie dodatni. Popyt na żywność wzrośnie w roku 2000 w porównaniu z rokiem 1995 o 6,7% a do roku 2010 odpowied-

* Wersja ostateczna Programu Operacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z grudnia 1999 r.

nio o 40,6% Podobnie o 8,5% i 32,8% powinien wzrosnąć popyt na surowce rolnicze. Wynikać to będzie głównie ze wzrostu poziomu dochodu ludności. Tak więc Polska w przeciwieństwie do państw UE powinna być zorientowana w rolnictwie na umiarkowany wzrost podaży produktów rolnych. W przeciwnym razie będzie w sposób trwały uzależniać swój bilans żywnościowy od importu.

Pod uwagę należy poddać sugestie, aby stopniowo wyłączać z produkcji rolnej i zalesiać grunty klas VIz, VI, V. Gleby te stanowią w Polsce 6,5 mln ha tj. ok. 33% całej powierzchni użytków rolnych. Wyłączenie takiej powierzchni to nie tylko zwiększenie szans na pozostanie trwałym importerem żywności (co może być dużą szansą naszych partnerów gospodarczych z UE) lecz także zagrożenie utraty źródeł utrzymania dla 700 tys. – 1 mln rodzin rolniczych, które gospodarują na glebach najsłabszych. Alternatywnie rozważając wyłączenie gleb najsłabszych z uprawy i zachowanie produkcji rolnej na poziomie 70 mln t ekwiwalentu zbóż (co jest potrzebne dla wyżywienia narodu) stwarza konieczność intensyfikacji uprawy gleb klas I–IV co wiąże się z ekologicznym przeciążeniem tych gleb. Obecnie jednak warunki makroekologiczne, stosowane technologie i uzyskiwane plony sprawiają że uprawa gleb klas IV jest wątpliwie uzasadniona ekonomicznie a klasa V i VI bezzasadna (biorąc pod uwagę tzw. podstawowe produkty rolne). Równocześnie wydaje się że nie ma szans na to aby rolnicy akceptowali wyłącznie 2,0 mln ha gleb piaszczystych na zalesienie a przynajmniej by wyłączenie to odbyło się bez należnych z tego tytułu odszkodowań. Szacuje się że w obecnych realiach gospodarczych i przy istotnym współfinansowaniu UE w ciągu 15–20 lat możliwe jest do zalesienia około 1,5 mln gleb najsłabszych.

W odniesieniu do obszarów wiejskich za istotne uznaje się cztery grupy problemów (i postulatów) ekologicznych szczególnie ważnych dla społeczeństwa.

- **Pierwszy postulat:** dotyczy trwałego zaopatrzenia społeczeństwa w bezpieczną żywność tj. bez skażeń metalami ciężkimi, pestycydami, lekami i bez deformacji genetycznych. Gwarancja zdrowej i pewnej żywności musi iść w parze z jej wyższą ceną, co jest szansą dla producentów do-

brych, gospodarujących na terenach czystych ekologicznie.

- **Drugi postulat:** dotyczy problemu zachowania warunków samoreprodukcji ekosystemów co wiąże się z ochroną gleb, wód, lasów i powietrza. Żywność nie może być produkowana w warunkach i wg technologii zagrażającej zdolnością ekosystemów żywicielskich do odtwarzania życia roślin zwierząt i reprodukcji gatunku ludzkiego.
- **Trzeci postulat:** dotyczy zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy dla rolników. Wiaże się to ze wzrostem wiedzy i świadomości ekologicz-



nej, poprawą warunków pracy i życia oraz ochroną i zabezpieczeniem żywności przed skażeniem i chorobami.

- **Czwarty postulat:** dotyczy odrzucenia funkcjonujących obecnie, krzywdzących praktyk gospodarczych i ekologicznych polegających na przerzucaniu w ciężar rolnictwa neutralizację czynników powodujących degradację środowiska. Rolnictwo i leśnictwo przyjmuje do ekosystemów naturalnych i agrocenoz niemal całe zanieczyszczenie chemiczne, pyłowe i gazowe emitowane przez przemysł, transport gospodarkę komunalną itp. Odbywa się to (dotychczas) bez należnych odszkodowań, pomimo że produktywność ekosystemów ulega obniżeniu i zmniejsza się szansa produkcji bezpiecznej żywności.

Programując i planując rozwój rolnictwa w interakcji do integracji z strukturami gospodarczymi należy zwrócić uwagę na fakt koniecznego spełniania wielu nowych dla Polski warunków i standardów unijnych.

W odniesieniu do ochrony środowiska oznacza to przejście około 7,5 tys. norm i normatywów ekologicznych fitosanitarnych i zoosanitarnych. Spowoduje także konieczność kontroli jakości surowców i gotowej żywności, eliminacji z rynku żywności która takich norm nie spełnia (lub nie posiada odpowiednich atestów). Surowce rolne i artykuły żywnościowe nie posiadające atestów i nie spełniające wymaganych norm tracą znamiona towaru legalnego. Atestacja żywności łączy więc ekologię, prawo i ekonomię i spowoduje eliminację z rynku złych i nieprzystosowanych do nowych wymogów producentów i przetwórców żywnościowych. Tak więc bez odpowiedniego przygotowania ekologicznego polskiego rolnictwa może stracić wiele atutów i atrybutów konkurencyjności na rynku polskim i europejskim. Można więc oczekiwać, że w perspektywie najbliższych lat rolnicy (i przetwórcy) będą obciążeni obowiązkiem uwiarygodnienia żywności wprowadzonej na rynek odpowiednim świadectwem jakości. Wiąże się to z nowymi zadaniami organizacyjnymi (i kosztami) służącymi zapewnieniu wiarygodnych badań i otrzymaniem świadectw jakości i atestów. Ochrona jakości środowiska i żywności przestała być bowiem kwestią szla-



chetnych idei humanistycznych, lecz stała się atrybutem konkurencji i biznesu. Tak więc tym aby polska gospodarka odnalazła się w nadchodzących nowych realiach ekonomicznych i ekologicznych zainteresowani są nie tylko rolnicy lecz cała gospodarka.

Program proekologiczny rozwoju wsi i rolnictwa to nie tylko globalne problemy bilansowania ilości i jakości żywności lecz także wiele pominiętych tu ważnych problemów szczegółowych. Wśród nich za bardzo aktualne i istotne dla polskiej wsi należy uznać:

- sanitację wsi,

- ochronę gleb, zwłaszcza przed erozją wodną i powietrzną,
- ochronę wód powierzchniowych i podziemnych,
- nową filozofię i technologię melioracji,
- nowe spojrzenie na niezbędną chemizację rolnictwa (nawożenie i ochronę),
- rozwój badań monitorowanych i oceny jakości środowiska i żywności,
- problematyka tzw. dobrych praktyk w produkcji rolniczej.

3. Aspekty agro-środowiskowe w programie operacyjnym SAPARD

W przygotowanym programie operacyjnym SAPARD ważną pozycję zajmują zadania stanowiące odrębne tytuły przedsięwzięć agroekologicznych jak również granty dotyczące wsparcie inicjatyw służących poprawie infrastruktury wiejskiej w odniesieniu do zarządzania odpadami.

Przedsięwzięcia i cele proekologiczne można odnaleźć w dwu odrębnych Osiach Priorytetowych a także w wielu schematach budowy grantów (nazewnictwo przyjęte w Programie Operacyjnym).

Tak więc w Osi Priorytetowej 1 pt.: „Poprawa efektywności sektora rolno-spożywczego” zarówno w Środku Działania nr 1 jak też i nr 2. łatwo można odnaleźć takie cele szczegółowe, które z łatwością kwalifikują się jako proekologiczne są to:

- podwyższenie standardów higieniczno-weterynaryjnych przetwórstwa produktów pochodzenia zwierzęcego zgodnie z normami UE,
- zwiększenie liczby zakładów przetwórczych przemysłu mięsnego posiadających zaplecze utylizacji odpadów i ścieków zgodnie z wymogami środowiska UE,
- inwestycje w zakresie poprawy standardów środowiska i stanów bezpieczeństwa w tym: zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, utylizacji produktów ubocznych oraz ścieków w zakładach przetwórstwa owocowo-warzywnego,
- budowa i zakup urządzeń służących prawidłowej gospodarce odchodami zwierzęcymi
- poprawa warunków zoohigienicznych w produkcji bydła i trzody chlewnej i owiec,
- dostosowanie gospodarstw do wymogów ochrony środowiska zgodnie z zasadami UE w tym zagospodarowanie pastwisk jako naturalnej bazy pa-

- szowej i elementu tradycyjnego krajobrazu wiejskiego,
- ograniczenie niekorzystnego oddziaływania produkcji trzody chlewnej na stan środowiska naturalnego.

W Osi Priorytetowej nr 2 pt.: „Poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej i tworzenie miejsc pracy”, problematyka ekologiczna i agroekologiczna (agro-środowiskowa) jest o wiele bardziej obszerna. Poza szczegółowymi odniesieniami w Środku Działania nr 3 dotyczącymi m.in. gospodarki odpadami i zaopatrzeniem w wodę o wiele obszerniej i szczegółowej traktują te problematykę Środek Działania nr 4. Środek ten o nazwie: Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich oraz wewnętrzny Schemat nr 4.3. w całości poświęcony jest programom rolno-środowiskowym i zalesianiu. Jest to propozycja projektów pilotażowych pt.: Programy agrośrodowiskowe i zalesianie. Proponuje się następujące trzy tzw. środki działania w ramach których rolnicy będą mogli uzyskiwać pomoc finansową:

- zachowanie łąk i pastwisk o wysokich walorach przyrodniczych,
- zachowanie i kształtowanie struktury krajobrazów wiejskich,
- stosowanie metod rolnictwa ekologicznego.

Płatności na jakie mogą liczyć rolnicy realizujący programy stanowiąc będą rekompensaty za dodatkowo poniesione koszty w ramach podejmowanych działań lub/i rekompensatę utraconych dochodów z powodu zastosowania określonych metod gospodarowania. Od rolników chcących uczestniczyć w programie oczekuje się podejmowania m.in. następujących działań: przekształcenia gruntów ornych w użytki zielone, opóźnianie koszenia łąk, takie organizowanie wypasu zwierząt aby zapewnić reprodukcję miejscowej flory i fauny, tworzenie ogrodzeń wokół pastwisk, hodowla lokalnych, zwykle mało wydajnych ras zwierząt. Górna granica rekompensaty na jakie mogą liczyć rolnicy wynosi 120 EURO / ha.

Proponuje się aby z programów tych mogli skorzystać przede wszystkim rolnicy o niskiej powierzchni użytków rolnych upatrując w nich ważne funkcje społeczne. Tak więc kontrakty będą mogli podpisywać rolnicy, których gospodarstwo mieści się w przedziale 3–40 ha. Dodatkowym warunkiem formalnym (formalności można spodziewać się dużo) jest uczestnictwo rolnika w 20 godzinnym kursie przygotowawczym – agroekologicznym. Planuje się że programy agro-środowiskowe pilotażowo realizowane będą tylko w trzech regionach (które, miejmy nadzieję, mieć będą granice przyrodnicze a nie oparte o administracyjny podział kraju) takich jak:

- rozkład doliny rzek: Narew i Warta,
- warmińsko-mazurskim,
- podkarpackim.

Programy zalesień mogą być realizowane na:

- obszarach wyżynnych województwa świętokrzyskiego,
- obszarach nizin podlaskich.

Programy pilotażowe rolno-środowiskowe będą realizowane w latach 2000–2006 z tym że okres ten zostanie podzielony na dwa etapy:

- a) przygotowawczy trwający 1 do 2 lat i służący technicznemu przygotowaniu projektów pomocowych;
- b) wdrożeniowy, w którym realizowane będą indywidualne granty lub ich pakiety w ciągu 4–5 lat.

Etap wdrożeniowy przewiduje prowadzenie działalności szkoleniowej i promocyjnej. Nie przewiduje się natomiast okresu przygotowawczego dla realizacji programu zalesień.

Realizacja programów wiązać się będzie z różnymi formami pomocy organizacyjnej i technicznej, która polegać będzie na pomocy w opracowaniu dokumentacji techniczno-ekonomicznej i kontraktów dla gospodarstw, szkolenie doradców, rolników i urzędników lokalnych. Przewiduje się także zakładanie gospodarstw pokazowych, wsparcie dla kontroli i rejestracji gospodarstw a także rozwijanie możliwości marketingowych dla gospodarstw ekologicznych.

Będą to więc działania, które po latach pogoni za wzrostem produkcji, jej koncentracją i intensyfikacją mogą być dla części rolników zaskakujące, niezrozumiałe i niezasadne.

Akademia Rolnicza w Krakowie
Katedra Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa
Zakład Doradztwa Rolniczego

Literatura

Paczuski R., 1999 r., Prawo ochrony środowiska w Unii Europejskiej w zarysie TNOiK Toruń.

Michna W., 1998 r., Program proekologiczny rozwoju wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do 2015 roku IER i GŻ, IMUZ Warszawa.

Program Operacyjny dla Polski SAPARD, wersja ostateczna MRiRW 1999 r. Warszawa (maszynopis powielany).

Dr hab. Andrzej Kotala

Regionalna polityka strukturalna wynikająca z „AGENDY – 2000”

1. Założenia i cele polityki regionalnej

Wraz z rozwojem społecznym i wzrostem gospodarczym następuje poprawa jakości życia, a więc pełniejsze zaspokajanie ludzkich potrzeb. Proces ten stawiany jest zazwyczaj jako główny cel polityki gospodarczej poszczególnych krajów. Osiąganie tego celu, o charakterze strategicznym wiąże się jednak z koniecznością realizacji celów pośrednich, a zwłaszcza stopniowym zmniejszaniem różnic regionalnych i środowiskowych.

Narosłe na przestrzeni lat dysproporcje w rozwoju społecznym i gospodarczym poszczególnych regionów i krain geograficznych utrudniają naturalne procesy przemian i tym samym oddalają perspektywę poprawy warunków życia i pracy mieszkańców. Należy zauważyć, że rozwiązywanie problemów z jakimi borykają się poszczególne regiony w istocie leży nie tylko w interesie środowisk lokalnych lecz posiada istotne znaczenie w rozwoju całego kraju. Osiągnięcia poszczególnych regionów decydują bowiem o łącznym potencjale gospodarczym kraju. Zadaniem polityki regionalnej jest więc tworzenie warunków do równomiernego rozwoju poszczególnych regionów i wspieranie działań podejmowanych na szczeblu lokalnym.

Aby działania te owocowały ożywieniem gospodarczym muszą uwzględniać bardzo wiele czynników i uwarunkowań o charakterze naturalnym (położenie geograficzne, ukształtowanie terenu, jakość środowiska naturalnego, klimat itp.), jak też uwarunkowań gospodarczych (zasoby czynników wytwórczych, dotychczasowy stopień rozwoju gospodarczego i społecznego, system instytucjonalny itp.). Istotne jest również, aby obrane kierunki rozwoju pozostawały w zgodzie z tradycjami narodowymi oraz aspiracjami miejscowego społeczeństwa. Dotyczy to zwłaszcza terenów wiejskich, które z opóźnieniem osiągają poziom rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego jakim cieszą się mieszkańcy miast.

Umiejętne wykorzystanie wszystkich walorów środowiska oraz potencjału wytwórczego jakim dysponuje dane środowisko oraz trafnie dobrana strategia, stwarzają warunki do szybkiego rozwoju regionu i poprawy jego konkurencyjności. Zapewnienie sobie

przewagi konkurencyjnej jest dla konkretnego regionu istotnym atutem w pozyskiwaniu kapitału oraz inwestycji w tym szczególnie inwestycji tworzących nowe miejsca pracy.

Obserwując gospodarczy rozwój poszczególnych regionów w krajach wysoko rozwiniętych można stwierdzić, że obecnie coraz częściej o konkurencyjności decyduje też poziom intelektualny regionu, na który składa się: tożsamość kulturowa, poziom oświaty, umiejętności mieszkańców oraz możliwości świadczenia usług poprawiających jakość życia. Natomiast najczęściej spotykanymi czynnikami różnicującymi poszczególne regiony są: dotychczasowy poziom i kierunek rozwoju gospodarczego, wielkość bezrobocia, wyposażenie regionu w infrastrukturę techniczną i społeczną, zaawansowanie procesów prywatyzacyjnych, poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych miejscowego społeczeństwa, zdolność do sorpcji inwestycji i kapitału, zachowane dziedzictwo kulturowe itp.

Koncepcja regionalnego rozwiązywania problemów gospodarczych i społecznych pojawiła się w powojennej Europie wraz z podpisaniem Traktatu Rzymskiego w 1957 roku. Jego głównym elementem była wspólna polityka rolno integrujących się krajów, w tym harmonijny rozwój obszarów zacofanych, poprzez zmniejszanie różnic występujących pomiędzy poszczególnymi regionami [Kamiński 1995]. Podpisujące traktat kraje Europy Zachodniej wyraziły tym samym wolę współpracy w celu łagodzenia różnic regionalnych wynikających z odmiennych warunków rozwoju produkcji rolniczej.

Główne cele wspólnej polityki rolnej w tym m. in. zapewnienie samowystarczalności żywnościowej w krajach członkowskich i właściwego poziomu życia ludności wiejskiej realizowano w poszczególnych okresach przy pomocy różnorodnych instrumentów, w tym głównie o charakterze ekonomicznym. Były one stale modyfikowane i dostosowywane do potrzeb producentów rolnych i konsumentów.

O ile w pierwszym okresie wdrażania wspólnej polityki rolnej i koncepcji rozwoju regionalnego skupiono głównie uwagę na produkcji rolniczej i wspieraniu dochodów rolniczych, to począwszy od lat sie-

demdziesiątych nastąpiły w tym względzie dość istotne zmiany. Polegały one głównie na stopniowym zmniejszaniu bezpośrednich subwencji produkcyjnych i podtrzymywaniu dochodów rolniczych na rzecz wspierania pozarolniczych kierunków rozwoju wsi.

Od tej pory działaniami podejmowanymi w ramach polityki regionalnej obejmowane są więc nie tylko problemy samego rolnictwa, ale również pozostałe aspekty życia gospodarczego i społecznego wsi. Wprowadzane w życie specjalne programy dywersyfikacji terenów wiejskich mają na celu tworzenie nowych miejsc pracy i rozwoju usług turystycznych, rzemiosła, handlu oraz drobnego przemysłu lokalnego

Wraz z utworzonym w 1975 roku Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego zaistniała możliwość finansowego wsparcia licznych inicjatyw lokalnych. Wykorzystano ją m.in. we Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Grecji, Portugalii czy Irlandii [Czykier-Wierzba 1995]. Coraz bardziej dostrzegalną tendencją w polityce regionalnej poszczególnych krajów jest przeniesienie akcentu z bezpośredniego finansowania produkcji rolniczej na subsydiowanie inwestycji sprzyjających tworzeniu nowych miejsc pracy oraz inwestycji poprawiających infrastrukturę na obszarach wiejskich.

Przykładem ewolucji polityki regionalnego wspierania obszarów wiejskich o utrudnionych warunkach gospodarowania (tereny górskie, problemowe itp.) są działania podejmowane na przestrzeni kilkudziesięciu lat w Austrii i Szwajcarii. Cele polityki rolnej tych krajów istotnie zmieniały się w czasie. W latach pięćdziesiątych głównie rozwijano produkcję rolniczą w celu pokrycia potrzeb żywnościowych podczas gdy począwszy od końca lat sześćdziesiątych wspiera się przede wszystkim zmiany strukturalne w rolnictwie. Obecnie zasadniczym problemem regionalnej polityki Austrii jest poszukiwanie sposobów uniknięcia nadwyżek, zapewnienie równowagi rynkowej, umocnienie produktywności rolnictwa i jego zdolności do konkurencji w skali międzynarodowej, a jednocześnie zapewnienie rozwoju obszarów wiejskich, właściwa ochrona krajobrazu oraz podstawowych funkcji ekologicznych rolnictwa i leśnictwa [Kamiński 1995].

2. Reforma wspólnej polityki rolnej i funduszy strukturalnych

W wyniku dokonujących się reform polityki rolnej Wspólnoty następuje również stopniowe przesunięcie akcentów z centralnego kierowania protekcjonizmem państwowym na rzecz regionalnego rozwiązywania problemów wsi i rolnictwa. W następstwie tego procesu Państwo tracąc monopol na ustalanie kierunków rozwoju poszczególnych regionów, przekazuje większość swych uprawnień społecznościom lokalnym. Staje się jednocześnie jednym z wielu podmiotów funkcjonujących w ramach szeroko pojętej polityki regionalnej. Podstawowymi cechami tak rozumianej polityki stają się wzajemne porozumienia i umowy oraz kompleksowe rozwiązywanie problemów regionalnych nie zaś podejście sektorowe właściwe dla polityki gospodarczej realizowanej w przeszłości [Strzelecki 1995].

Początki wprowadzania polityki regionalnej w krajach Wspólnoty datują się na rok 1968, kiedy to powołano przy Komisji Europejskiej Generalną Dyрекcję Polityki Regionalnej. W roku 1975, jak już była o tym mowa utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, na którym gromadzono wspólnotowe środki z przeznaczeniem na gospodarczy i społeczny rozwój regionów opóźnionych, bądź zdegradowanych przez przemysł ciężki i wydobywczy. Do końca lat osiemdziesiątych polityka regionalna Wspólnoty miała jednak ograniczony zakres i sprowadzała się głównie do wspierania wewnętrznych polityk poszczególnych krajów [Strzelecki 1995].

Istotne zmiany wspólnej polityki rolnej zaistniały dopiero z początkiem lat dziewięćdziesiątych wraz z reformą Mac Sharry'ego. Miały one na celu ograniczenie bezpośredniego wsparcia produkcji rolnej, obniżenie poziomu intensywności rolnictwa i dekoncentracji produkcji. Jednocześnie w wyniku podjętych reform większą uwagę zwracano na wielokierunkowy rozwój wsi, politykę strukturalną oraz rozwój regionów górskich i upośledzonych. Główną cechą „nowej polityki” jest więc przesunięcie akcentów na rozwój regionów, zwłaszcza obszarów wiejskich słabiej rozwiniętych, dla których przeznaczone są odpowiednie fundusze strukturalne. Są to środki pochodzące z czterech podstawowych funduszy, których struktura jest odzwierciedleniem zmian jakie zaszły w polityce regionalnej krajów Wspólnoty¹. O roli jaką przy-

¹ W skład Funduszy Strukturalnych wchodzi:

- Europejski Fundusz Socjalny (ESF) — utworzony w 1960 r. udzielający dotacji na szkolenie i dokształcanie pracowników oraz działania zmierzające do redukcji bezrobocia.
- Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji w Rolnictwie (EAGGF) — utworzony w 1964 r. odpowiedzialny za wspieranie modernizacji gospodarstw rolnych.
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF) — utworzony w 1975 r., służący wyrównywaniu różnic w poziomie rozwoju pomiędzy regionami, poprzez stwarzanie zachęt do inwestowania.
- Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIFG) — utworzony w 1993 r dla wspierania dostosowań strukturalnych w sferze rybołówstwa [Romanowska 1998].

pisuje się wspólnej polityce strukturalnej świadczy fakt, że na jej cele kierowane jest ponad 30% ogólnego budżetu Unii Europejskiej.

Podejmowane w ramach regionalnej polityki strukturalnej działania, zmierzają przede wszystkim do ożywienia gospodarczego regionów poprzez wspieranie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, tworzenia nowych miejsc pracy oraz poprawy stanu środowiska naturalnego. W zakresie rolnictwa dąży się do wspierania przemian w strukturze obszarowej gospodarstw i racjonalizacji zmian pokoleniowych poprzez tzw. emerytury strukturalne ułatwiające wcześniejsze przejmowanie gospodarstw przez następców. Ważną dziedziną na którą oddziałuje polityka strukturalna w regionach, jest rozwój doradztwa fachowego, stymulowanie zmian w strukturze produkcji gospodarstw rolnych oraz ochrona konsumentów poprzez system kontroli jakości produkowanych artykułów żywnościowych.

Niewątpliwie ważnym osiągnięciem polityki strukturalnej było wypracowanie sześciu podstawowych celów w ramach których poszczególne kraje i regiony mogły ubiegać się o pomoc². Na szczególną uwagę zasługuje cel nr 1 dotyczący promocji rozwoju i strukturalnych dostosowań regionów zacofanych. Głównym kryterium ubiegania się o pomoc w ramach tego celu jest uzyskiwany w danym kraju lub regionie średni poziom PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca w okresie ostatnich trzech lat. W przypadku kiedy wskaźnik ten jest niższy od 75% średniej dla całej Unii Europejskiej dany region ma podstawę do starania się o odpowiednią pomoc.

W latach 1994–99 w ramach tego celu udzielono pomocy dla całego obszaru Grecji, Irlandii i Portugalii, dla 75% terytorium Hiszpanii, południowych części Włoch, Północnej Irlandii, terytorium byłego NRD, dla kilku regionów Wielkiej Brytanii i Francji oraz dla regionu Hainaut w Belgii i Flevoaland w Holandii [Romanowska 1998].

Kontynuacją zmian wspólnej polityki rolnej zapoczątkowanej w 1992 roku reformą Mac Sharry'ego są decyzje o kolejnej reformie wewnętrznej niezbędnej dla poszerzenia Unii podjęte w roku 1996. Główne jej założenia zamieszczono w dokumencie „Agenda – 2000” przyjętym przez Komisję Europejską w 1998 roku. Dokument ten obejmuje uregulowania w za-

kresie następujących spraw i problemów [Ciepielew-ska 1998]:

- wspólnej polityki rolnej,
- funduszy strukturalnych i kohezji,
- pomocy przedakcesyjnej,
- budżetu Unii Europejskiej na lata 2000–2006.

W zakresie wspólnej polityki rolnej i funduszy strukturalnych dokonano redukcji wcześniejszych 6 celów do trzech, z czego dwa posiadają charakter typowo regionalny. W wyniku silnej presji niektórych państw członkowskich, a także Światowej Organizacji Handlu na zmniejszenie wysokich kwot przeznaczonych na subsydiowanie rolnictwa, przyjęto pewne ograniczenia dotacji dla unijnych producentów rolnych. W roku ubiegłym w rezultacie „Szczytu Berlińskiego” złagodzone jednak znacznie zakres ustalonej wcześniej reformy wspólnej polityki rolnej, głównie pod presją Francji — największego producenta żywności w Unii Europejskiej. Niemniej podstawowy kształt i zakres regionalnej polityki strukturalnej Unii nie uległ zasadniczym zmianom.

W dalszym ciągu w myśl ustaleń zawartych w „Agendzie – 2000” z funduszy strukturalnych finansowane mają być trzy główne cele:

- promowanie rozwoju i strukturalnych dostosowań regionów opóźnionych w rozwoju, napotykających szczególnie duże trudności w tworzeniu nowych dochodów oraz infrastruktury,
- wspieranie przemian strukturalnych w regionach o szczególnie trudnej sytuacji wymagające społecznej i gospodarczej przebudowy,
- wspieranie racjonalnego wykorzystania zasobów pracy oraz modernizacji systemów edukacji, szkoleń i zatrudnienia.

Jak wynika z analizy dokonanej przez Ministerstwo Gospodarki, gdyby Polska już obecnie została członkiem Unii, wówczas całe terytorium kraju byłoby zaliczone do regionów objętych pomocą przeznaczoną na cel pierwszy, wyrównywanie dysproporcji rozwojowych [Kowalik 1999]. Wyliczenia oparte na szacunku GUS wskazują, że w roku 1996 Produkt Krajowy Brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca liczony wg parytetu siły nabywczej wynosił 40% średniej Unii Europejskiej.

² Są to następujące cele:

1. Promocja rozwoju strukturalnego dostosowania regionów zacofanych.
2. Przywrócenie zdolności rozwojowych regionom dotkniętym upadkiem przemysłu.
- 3 i 4. Zwalczanie długotrwałego bezrobocia i bezrobocia młodzieży
- 5 A. Przyspieszenie przemian strukturalnych w rolnictwie w ramach wspólnej polityki rolnej.
- 5 B. Ułatwianie rozwoju i strukturalnych dostosowań obszarów wiejskich.
6. Rozwój regionów północnych o niskiej gęstości zaludnienia.

Wskaźnik ten jest zróżnicowany w poszczególnych województwach. W najuboższych gospodarczo (świętokrzyskie, podlaskie i lubelskie) nie przekracza 30%, w ośmiu oscyluje między 30–40% i w czterech (pomorskie, wielkopolskie, mazowieckie i śląskie) przekracza 40% [Kowalik 1999].

Dokonująca się ostatnio reforma budżetu unijnego zmierza jednak do ograniczenia pomocy finansowej, z której będą mogły korzystać nowe kraje członkowskie. Dotyczy to również funduszy strukturalnych przewidzianych dla regionów słabiej rozwiniętych. W takiej sytuacji w chwili przystąpienia do Unii Europejskiej również innych krajów o podobnym do Polski poziomie rozwoju gospodarczego, ilość i obszar potencjalnych beneficjentów może istotnie wpłynąć na zaostrzenie kryteriów udzielanej pomocy.

Już obecnie Polska i inne kraje stowarzyszone mogą jednak korzystać z pomocy przedakcesyjnej oraz częściowo również z Funduszy Strukturalnych przeznaczonych dla regionów. Są to głównie środki na modernizację sektora rolnego i działania poprawiające strukturę gospodarczą regionów.

Według optymistycznych prognoz łączna pomoc jakiej możemy oczekiwać może przybrać w sumie dość duże rozmiary, jednak istnieje obawa, że nie wszystkie oferowane środki będziemy mogli przyjąć i właściwie wykorzystać. Aby uzyskać wsparcie finansowe konkretnego przedsięwzięcia regułą jest wymaganie własnego udziału środków w granicach 30–60% kosztów inwestycji. Brak możliwości zabezpieczenia odpowiednich środków ze źródeł krajowych może więc okazać się istotną barierą w pełnym wykorzystaniu pomocy, zwłaszcza w okresie przedakcesyjnym. Jak się bowiem okazuje, również kraje o wysokim poziomie gospodarki mają problemy z wykorzystaniem przyznanych w ramach Funduszy Strukturalnych środków na cele regionalne. W raporcie Parlamentu Europejskiego z czerwca 1997 r. wskazano właśnie na wiele przypadków niepełnego wykorzystania Funduszy Strukturalnych. Dotyczy to szczególnie najbogatszych członków Unii. W 1995 r. z 24 mld ECU przekazanych na wydatki socjalne i regionalne wykorzystano jedynie 20%. Niemcy ze środków ESF wykorzystali tylko około 33%, Włochy 29%, a Belgia 35% [Romanowska 1998].

3. Rozwój obszarów wiejskich w Polsce — podejście regionalne

Doświadczenia krajów rozwiniętych gospodarczo w formułowaniu zasad oraz praktycznej realizacji regionalnej polityki gospodarczej mogą być z powodzeniem wykorzystane w polskiej strategii rozwoju terenów wiejskich. Trzeba jednak wziąć pod uwagę specyfikę naszego rolnictwa (m. in. wysoki odsetek

ludności rolniczej) oraz szczupłość środków jakie przeznaczyć możemy na jego restrukturyzację. Należy więc poszukiwać rozwiązań dostosowanych do aktualnych warunków i możliwości ekonomicznych kraju. Szansę na pozyskanie zagranicznych źródeł finansowania przedsięwzięć o charakterze regionalnym stwarza toczący się proces integracji Polski z Unią Europejską. Zakłada on bowiem — zgodnie z układem stowarzyszeniowym z 1991 roku oraz kolejnymi porozumieniami — współpracę w dziedzinie szeroko pojętego rozwoju regionalnego.

Doświadczenia jakie wynikają z dotychczasowych, ograniczonych prób wprowadzania polityki regionalnej w Polsce wykazują, że podejmowane działania nie mogą się ograniczać wyłącznie do sfery produkcyjnej. Znacznie większą skuteczność i trwałość ma regionalizacja polityki, jeśli uwzględnia zarówno sferę gospodarki jak też podmiotowość społeczności lokalnych. Podejmowane działania wobec obszarów wiejskich i regionów powinny więc uwzględniać nie tylko aspekt gospodarczy ale również oczekiwania miejscowego społeczeństwa.

Tego rodzaju podejście w polityce rozwoju poszczególnych regionów jest uzasadnione zwłaszcza obecnie, kiedy to wciąż pozostajemy w procesie budowania gospodarki rynkowej. Powodzenie przyjętej strategii zależeć będzie od przedsiębiorczości i aktywności mieszkańców oraz od uświadomienia społeczności lokalnej roli jaką ma do spełnienia w tym procesie. Uzasadnienie koncepcji regionalnego rozwoju kraju leży nie tylko w specyfice gospodarczej poszczególnych regionów ale również w ich odmienności kulturowej. Poczucie odrębności regionalnej i emocjonalny stosunek do własnego regionu jest wartością przekazywaną z pokolenia na pokolenie i w określony sposób kształtującą współczesność oraz przyszłość danej społeczności [Wieruszewska 1996]. Związek jaki na przestrzeni wieków wytwarza się pomiędzy społecznością lokalną i zamieszkiwanym przez nią terytorium sprawia, że region postrzegany jest jako „bliższa ojczyzna”.

Umiejętne wykorzystanie tego rodzaju wartości, będących ważnym i często u nas niedocenionym elementem lokalnej specyfiki, może być źródłem sukcesów danego regionu.

Zjawiska, o których mowa odnoszą się w mniejszym lub większym stopniu do wszystkich historycznie ukształtowanych — w znacznej mierze pod wpływem rozbiorów — regionów naszego kraju, lecz szczególnie widoczne są w południowo-wschodniej części Polski. Wyodrębniony przez wspólne dziedzictwo historyczne oraz zbliżoną charakterystykę ekonomiczną i społeczną region, nazwany umownie Małopolską stanął obecnie przed bardzo poważnym wyzwaniem jakim jest przebudowa strukturalna wsi i rolnictwa. Szansę na rozwiązanie najistotniejszych

problemów, takich jak: przeludnienie agrarne terenów wiejskich i słabe zintegrowanie rolnictwa z pozostałymi dziedzinami gospodarki stwarza opracowany w regionie i wspierany ze środków Unii Europejskiej „Małopolski Program Rozwoju Wsi i Rolnictwa”. Jest on rezultatem porozumienia władz dziewięciu byłych województw Polski południowo-wschodniej. Opracowany przy współudziale przedstawicieli nauki, organizacji pozarządowych i środowisk gospodarczych, Program został zaakceptowany na szczeblu centralnym i jako jeden z 4 pilotażowych programów rozwoju regionalnego, skierowany do finansowania m. in. z funduszy unijnych³.

Zawarta w Programie diagnoza sytuacji wskazuje na przeludnienie agrarne i rozdrobnienie gospodarstw jako na główny problem wymagający rozwiązania, bez czego ogromne zasoby pracy pozostawałyby nadal nieefektywnie wykorzystane. Program określa również przybliżoną liczbę pozarolniczych miejsc pracy, które należałoby utworzyć w celu istotnego złagodzenia ukrytego bezrobocia. Z badań, które poprzedzały przygotowanie Programu wynika, że w skali regionu potrzebnych jest około 750 tys. nowych miejsc pracy dla ludności zamieszkującej obszary wiejskie.

Przyjęty program wyznacza siedem głównych kierunków działań, które w rezultacie mają doprowadzić do przebudowy struktury zatrudnienia i zmniejszenia ukrytego bezrobocia oraz uruchomić proces zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich Małopolski [Małopolski Program... 1997]. Są to następujące kierunki:

- tworzenie nowych miejsc pracy poza rolnictwem, na wsi i w małych miastach,
- rozwój infrastruktury technicznej,
- rozwój instytucji rynku i organizacji rynku rolnego, przezwyciężenie skutków małej skali i rozproszenia produkcji rolniczej,
- przystosowanie rolnictwa do wymagań integracji europejskiej, podniesienie efektywności rolnictwa,
- rozwój systemu edukacji i stymulowania zmian struktury społecznej wsi,
- ochrona walorów przyrodniczych i kulturowych regionu,

- dostosowanie funkcjonowania służb fitosanitarnych i weterynaryjnych do wymogów Unii Europejskiej.

Zaproponowane kierunki działań z oczywistych względów nie obejmują bezpośredniego wspierania produkcji rolniczej w jej obecnej postaci, skupiając się przede wszystkim na otoczeniu rolnictwa i stymulowaniu procesów integracyjnych. W następstwie takiej polityki pojawią się w przyszłości możliwości modernizacji rolnictwa i przebudowy jego struktury.

Szacunkowy koszt realizacji programu został określony na kwotę ponad 3 mld ECU i jest sumą kosztów realizacji programów cząstkowych. Koszty realizacji poszczególnych programów zostały określone w wyniku analizy skali programu i możliwości absorpcji środków finansowych środowisk uczestniczących w realizacji programu [Małopolski Program... 1997].

Przewiduje się, że w łącznym koszcie programu środki pochodzące z Unii Europejskiej stanowić będą około 37,5%, pozostałe 62,5% pochodzić będzie z innych źródeł finansowania, w tym środków własnych środowisk lokalnych, dotacji ze źródeł krajowych oraz kredytów.

Należy zauważyć, że powodzenie przyjętej strategii rozwoju, zależeć będzie od pokonania wielu barier. Bardzo wśród nich istotne wynikają ze stanu świadomości mieszkańców. Bowiem w środowisku władz lokalnych i aktywu samorządowego opinie co do kierunków rozwoju terenów wiejskich w Małopolsce są bardzo zróżnicowane, a istota problemu nie zawsze dostrzegana.

Przedmiotem dyskusji są często problemy doboru właściwych kierunków produkcji rolniczej, kwestia jej opłacalności oraz sposoby wspomagania rolnictwa i zakres protekcjonizmu państwowego. Natomiast uwadze umyka fakt, że w sytuacji ogromnych przerostów zatrudnienia w rolnictwie i wobec małej skali produkcji, żaden z proponowanych instrumentów nie przyniesie oczekiwanych skutków.

Istniejące niezrozumienie co do rzeczywistej sytuacji na obszarach wiejskich oraz procesów jakie dokonują się na wsi i w rolnictwie w następstwie działania praw rynkowych jest źródłem nadmiernych

³ Opracowane do tej pory regionalne programy pilotażowe obejmują swym zasięgiem następujące obszary kraju.

- Małopolski Program Rozwoju Wsi i Rolnictwa — obejmuje 9 byłych województw Polski południowo-wschodniej (bielskie, krakowskie, kieleckie, krośnieńskie, nowosądeckie, przemyskie, rzeszowskie, tarnobrzeskie, tarnowskie). Obecnie zasięg programu obejmuje trzy nowe województwa: małopolskie, podkarpackie i świętokrzyskie.
- Regionalny Program Restrukturyzacji Gospodarki i Przeciwdziałania Bezrobociu w Polsce Północnej — obejmuje teren siedmiu byłych województw północnych: elbląskie, koszalińskie, olsztyńskie, pilskie, śląskie, suwalskie i toruńskie.
- Program Restrukturyzacji i Rozwoju Gospodarki Województwa Katowickiego.
- Program Ekorozwoju w Euroregionie „Śprewa-Nysa-Bóbr” — obejmuje po stronie polskiej tereny byłego woj. zielonogórskiego.

oczekiwań w stosunku do władz centralnych i polityki ekonomicznej rządu, od której wymaga się by chroniła status quo.

Zmiana takiego nastawienia będzie trudna i długotrwała, gdyż wymaga również przebudowy sposobu myślenia dużej części aktywu samorządowego i władz lokalnych.

Ważną rolę w kształtowaniu świadomości może odegrać poprawa stanu oświaty na wsi i upowszechnienie wśród młodzieży wykształcenia na poziomie średnim. Z wielu dotychczasowych badań autora wynika, że poziom wiedzy mieszkańców wsi jest wyraźnie skorelowany ze stanem ich świadomości, zakresem aktywności zawodowej oraz sposobem oceny zjawisk społeczno-gospodarczych dokonujących się w kraju i na świecie⁴. Tak więc zadanie mające na celu podniesienie poziomu oświaty i kwalifikacji mieszkańców wsi można za priorytetowe dla polityki regionalnej mającej na celu rozwój terenów wiejskich w Małopolsce.

Innym istotnym problemem dla przyszłości polityki regionalnej jest stworzenie odpowiedniego dla jej potrzeb systemu struktur administracyjnych i samorządowych oraz instytucji kierującej rozwojem regionu. Potrzeba istnienia tego typu struktur potwierdziła się w praktycznym funkcjonowaniu polityki regionalnej w krajach zachodnich.

Szczególnie potrzebne byłoby utworzenie regionalnych organizacji samorządowych mających za zadanie koordynowanie podejmowanych działań, pozyskiwanie inwestorów i środków finansowych oraz wytyczanie kierunków gospodarczego i społecznego rozwoju regionu. Brak tego typu agend ogranicza podejmowanie wspólnych inicjatyw o zasięgu regionalnym i sprawia, że decyzje co do kierunków rozwoju i sposobu rozwiązywania problemów często zapadają poza regionem.

Zakładając, że wypracowane w regionie kierunki polityki gospodarczej i społecznej znajdują swoje odzwierciedlenie w podejmowanych decyzjach, można oczekiwać przemian, które w przeszłości miały miejsce w krajach zachodnich. W wyniku prowadzonej tam polityki regionalnej, dokonały się w środowisku wsi procesy, których rezultatem jest daleko idąca polaryzacja gospodarstw i wyraźne zmniejszenie się

kategorii ludności rolniczej. Coraz szersze upowszechnianie się dochodów pozarolniczych jak również systematyczny wzrost wydajności pracy w rolnictwie sprzyjają poprawie standardu cywilizacyjnego mieszkańców wsi, upodabniając ich warunki życia do tych, które osiągają mieszkańcy ośrodków miejskich.

W zaawansowanym stadium polaryzacji, w strukturze społecznej wsi dominuje ludność nierolnicza, której znaczna część to przedsiębiorcy oraz pracow-



nicy sfery usług, podczas gdy kategoria rodzin farmerskich — zajmujących się wyłącznie produkcją rolniczą — stanowi zaledwie kilka procent.

Z uwagi na sposób prowadzenia gospodarstwa oraz kwalifikacji i umiejętności ich użytkowników, rodziny te również zaliczyć można do klasy przedsiębiorców.

Charakterystyczną cechą struktury społecznej wsi w Krajach Zachodnich jest natomiast całkowity zanik tradycyjnej warstwy chłopskiej, kształtującej oblicze terenów wiejskich w odległej przeszłości. Sposób życia zdecydowanej większości rodzin mieszkających na terenach wiejskich nie ma już związku z rolnictwem, nie różni się też zasadniczo od wzorców miejskich. Przeciwnie, łatwa dostępność komunikacyjna umożliwia mieszkańcom wsi pełne korzystanie z dobrodziejstw cywilizacyjnych i kulturalnych jakie oferuje miasto.

Należy zauważyć, że kierunek przemian strukturalnych zachodzących na wsi i w rolnictwie jest we wszystkich krajach rynkowych bardzo podobny, inne jest tylko ich nasilenie w czasie. Tempo tych prze-

⁴ Wniosek ten potwierdzają także ostatnie badania autora przeprowadzone w 639 rodzinach rolniczych Małopolski, a dotyczące postaw i opinii rolników wobec zbliżającej się integracji Polski z Unią Europejską [Kotala 1999].

mian zależy głównie od odpowiednio ukierunkowanej polityki ekonomicznej rządu, jak też od wielkości środków przeznaczonych na rozwój regionalny oraz racjonalności ich wykorzystania.

Podjmując wyzwanie jakie niesie ze sobą nowa rzeczywistość gospodarcza i ekonomiczna, wieś małopolska staje przed historyczną szansą dokonania przemian, które w perspektywie powinny doprowadzić do stanu jakim cieszą się obecnie środowiska wiejskie krajów zachodnich. Odpowiednie ukierunkowanie reform społeczno-gospodarczych oraz racjonalne wykorzystanie środków przeznaczonych na rozwój terenów wiejskich może wywołać ożywienie gospodarcze regionu, które pobudzać będzie dalsze procesy przemian. W ich wyniku nastąpi dalsze zacieranie się różnic pomiędzy życiem na wsi i w mieście. Choć różnice te w wielu częściach regionu są jeszcze dość znaczne, to nie należą do wyjątków rodziny, które pod względem posiadanego standardu materialnego i kulturowych wzorców kulturowych niczym nie różnią się od rodzin miejskich. Przyjęta koncepcja rozwoju obszarów wiejskich sprzyjać będzie zapewne dalszemu podnoszeniu standardu życia mieszkańców wsi małopolskiej.

Już od dawna mamy do czynienia na terenie Małopolski z permanentnym odchodzeniem ludności wiejskiej od rolnictwa oraz wiejskich wzorców kulturowych. Odchodzenie to dotyczy przede wszystkim sfery materialnej, mniej zaś sfery emocjonalnej. Duża część mieszkańców wsi czuje się dalej rolnikami, choć (biorąc pod uwagę główne źródła dochodu i przyjmowane wzorce życia miejskiego), w gruncie rzeczy rolnikami przestała być dawno. Ich świadomość nie nadąża więc za przemianami jakie dokonują się w przyjmowanym stylu życia, a zwłaszcza strukturze posiadanych źródeł utrzymania. O jakości życia rodzin w Małopolsce decydują już od dawna pozarolnicze źródła dochodu, a wszystko wskazuje na to, że ich znaczenie będzie w dalszym ciągu rosło.

Można więc zaryzykować stwierdzenie, że w wyniku procesów społeczno-gospodarczych zachodzących na terenach wiejskich Małopolski mamy do czynienia ze stopniowym zanikaniem warstwy chłopskiej. Podobnie jak w krajach zachodnich polaryzacja struktury agrarnej i społeczno-zawodowej wsi prowadzić będzie do powstania bardzo nielicznej kategorii rodzin farmerskich, żyjących głównie z pracy w rolnictwie, podczas gdy większość rodzin czerpać będzie dochody ze źródeł pozarolniczych. Ważne aby dochody te mogły być zapewniane głównie przez pozarolnicze miejsca pracy, nie zaś świadczenia socjalne.

Podjęta strategia zakładająca wspieranie procesów zachodzących w regionie, doprowadzi zapewne

do dalszego rozwoju wsi małopolskiej, poprawy warunków życia mieszkańców i całkowitego zniwelowania różnic w stosunku do miasta. Ewentualne odejście od koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju wsi i skupienie uwagi głównie na sprawach produkcyjnych rolnictwa, groziłoby zakonserwowaniem dotychczasowych struktur, stagnacją wsi, a w konsekwencji marginalizacją warstwy chłopskiej i zepchnięciem jej do roli skansenu opłacanego z budżetu państwa. Przyjęcie takiej drogi nie znajduje żadnego uzasadnienia, byłoby więc działaniem bez przyszłości.

Akademia Rolnicza w Krakowie
Zakład Socjologii i Rozwoju Wsi

Literatura

- Ciepielewska M. 1998. „Agenda – 2000” — ustalenia Komisji Europejskiej. [W:] *Podstawy integracji europejskiej w aspekcie rozwoju obszarów wiejskich*. Red. J. Kania. Akademia Rolnicza, Kraków.
- Czykier-Wierzba D. 1995. *Funkcjonowanie polityki regionalnej w krajach Unii Europejskiej*. *Wieś i Państwo*, 2–3.
- Kamiński W. 1995. *Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich*. [W:] *Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich*. Red. K. Duczkowska-Małysz, M. Kłodziński i Cz. Siekierski. SGGW, Warszawa.
- Kotala A. 1998. *Problemy i perspektywy przebudowy wsi i rolnictwa w Małopolsce*. *Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej w Krakowie*. Rozprawy nr 241. Kraków.
- Kotala A. 1999. *Postawy i opinie rolników wobec integracji Polski z Unią Europejską*. *Postępy Nauk Rolniczych* 4.
- Kowalik A. 1999. *Możemy skorzystać z unijnej pomocy*. *Rzeczpospolita* nr 273.
- Małopolski Program Rozwoju Wsi i Rolnictwa. 1997. *Małopolska Rada Regionalna*, Kraków.
- Romanowska K. 1998. *Polityka regionalna i Fundusze Strukturalne w Unii Europejskiej*. [W:] *Integracja polskiej wsi i rolnictwa z Unią Europejską*. *Wspólna polityka rolno*. Fundusze Strukturalne. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa. Warszawa.
- Strzelecki Z. 1995. *Założenia i zasady polityki regionalnej*. W: *Polityka Regionalna w rozwoju obszarów wiejskich*. Red. K. Duczkowska-Małysz, M. Kłodziński i Cz. Siekierski. SGGW, Warszawa.

Prof. dr hab. Sylwester Makarski

Przedsiębiorczość w procesie adaptacji agrobiznesu w Polsce do standardów unijnych

Istota przedsiębiorczości w agrobiznesie

W Polsce istnieje obecnie wiele racjonalnych przesłanek determinujących transformację agrobiznesu. Dotychczasowe struktury zatrudnienia i sposób organizacji produkcji żywności nie wytrzymują bowiem próby czasu, zarówno pod presją oddziaływań zewnętrznych (międzynarodowych), jak też urastających problemów ludzi pracujących w agrobiznesie. Dążąc do wejścia w struktury europejskie kraj nasz musi liczyć się z koniecznością wdrożenia zasad funkcjonowania sfery wytwarzania żywności analogicznych jak w krajach o bardziej zaawansowanym rozwoju gospodarczym. Również nie do utrzymania jest stan nadmiernego zatrudnienia w agrobiznesie, gdyż powoduje szereg negatywnych konsekwencji. Główną z nich jest paradoksalna sytuacja, że pozor- nie tańsza siła robocza na wsi, staje się w rzeczywistości głównym nośnikiem nadmiernych kosztów żywności. Jeśli bowiem poziom zatrudnienia jest kilkakrotnie wyższy od pożądanego, to nawet przy minimalnym wynagrodzeniu, łączne koszty pracy są zbyt wysokie. Wszystko to sprawia, że struktura agrobiznesu w Polsce musi ulec gruntownej przemianie tak, aby wzajemnie relacje poszczególnych jego ogniw mogły być kompatybilne ze strukturami w krajach o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Głównym czynnikiem wymagającym zmian jest struktura zatrudnienia, a zasadniczym kontekstem zmian jest wyższe niż dotychczas tempo rozwoju przedsiębiorczości w rolnictwie i poza nim.

W rolnictwie polskim zaobserwować możemy nadmierne przestrzenne zróżnicowanie warunków wytwarzania. Mamy tereny o charakterze rolniczym, o większej intensywności produkcji, lepszej technicznej i społecznej infrastrukturze, gdzie na rynkach lokalnych występuje duża podaż i bogaty asortyment produktów rolnych. Są jednak i takie obszary, na których efekty gospodarowania są znacznie gorsze.

Na rynku rolnym powszechnie występują nierówne warunki konkurencji pomiędzy dużą liczbą do-

stawców oferujących niewiele produktów a niewielką grupą odbiorców skupujących znaczne ich ilości. Pozwala to tym ostatnim na wykorzystanie swojej pozycji, często monopolistycznej, na danym terenie i dyktowanie niższych cen skupu. Oprócz zjawiska nierównej konkurencji, występuje brak warunków do działania konkurencji. Rozmiary podaży produktów na rynku są ograniczone znacznym jeszcze stopniem samozaopatrzenia. Również odległość od lokalnego rynku zbytu, brak połączenia między rynkami na terenie kraju i informacji o możliwościach sprzedaży pogarsza i hamuje konkurencję. Ceny zbytu podstawowych produktów między lokalnymi rynkami różnią się znacznie. Mała jest także konkurencyjność krajowych produktów rolnych i ich przetworów na rynkach zagranicznych. Przyczyny są różne. Jedną z nich są wzrastające ostatnio koszty wytwarzania na co wpłynęło wysokie oprocentowanie kredytu zaciągniętego na produkcję. Dotyczy to szczególnie kosztów wyrobów przetworzonych przez przemysł rolno-spożywczy. Niska jakość polskich towarów w porównaniu z importowanymi, ogranicza możliwości konkurencji. Brakuje informacji, co do możliwości i warunków sprzedaży na rynkach zagranicznych. Niedostateczna jest promocja i reklama własnych produktów, prowadzona przez wyspecjalizowane firmy krajowe bądź zagraniczne. Skupienie obecnie prawie całej uwagi na sferze wytwarzania, a mniej na zapewnieniu zbytu, pogarsza możliwości konkurencji z o wiele lepiej promowanymi towarami rolnymi, wyprodukowanymi w innych krajach.

Trudna pozycja producenta rolnego na rynku rzuca na sposób organizacji otoczenia instytucjonalnego, którego działania winny swoimi cechami nawiązywać do charakteru gospodarstw rodzinnych w Polsce. Z rodzajów przedsiębiorczych działań pozarolniczych w agrobiznesie, mogących bazować na pojedynczych gospodarstwach lub ich zrzeszeniach (z reguły o małej skali przerobu), czy też w przedsiębiorstwach o dużej skali, funkcjonujących w innych ogniwach agrobiznesu wyróżnić można: wytwarzanie środków

produkcji dla potrzeb rolnictwa, przetwórstwo rolno-spożywcze, usługi dla potrzeb rolnictwa, pośrednictwo handlowe.

Cechą charakterystyczną agrobiznesu jest wielopodmiotowość i funkcjonowanie złożonych elementów. Między tymi elementami występuje zależność, dająca pewną logicznie dobraną całość. Całość tę tworzą układy interakcji wielu podmiotów funkcjonalnie związanych. Ważny jest przy tym mechanizm i zasady tworzenia się partnerstwa (związki kooperacyjne i integracyjne), jak też swoisty podział ról, polegający na oddawaniu części swojej działalności innym. W tym rozumieniu przedsiębiorczość postrzegamy jako element spajający ogniwa agrobiznesu w jedną, systemowo zorganizowaną całość. Agrobiznes to zatem system transakcji, przy czym występuje pewna logika ich nawiązywania. Przedsiębiorcze cechy agrobiznesu wyrażają się logicznie dobranymi transakcjami. Rzecz polega obecnie na zmianie układu transakcji pod presją wymagań rynku. Obserwujemy pewne pola dominacji, co wyraża się większą siłą układu pośredników (głównie handlowych), którzy zawłaszczają sobie nadmiernie wysoką marżę. Przeciwwstawiając się tym tendencjom rolnicy mogą się organizować nie tylko jako producenci, ale też jako partnerzy w całym łańcuchu transakcyjnym. Jeśli okaże się, że rolnik ma za mały zasób kompetencji, to musi przekazać do realizacji pewne etapy tego procesu innym. Niski stopień kompetencji polskich producentów sprawia, że większość z nich koncentruje się nadal na sferze produkcji surowców. Urealniony popyt i ceny sprawiły, że wystąpiła z całą siłą bariera zbytu surowców i produktów rolnych, w związku z czym problemem staje się nie produkcja lecz ludzie, a ściślej ich dochody. W latach dziewięćdziesiątych wystąpiło zatem przewartościowanie problemów.

Będąc uczestnikiem sfery wytwarzania żywności trzeba zatem *a priori* odpowiedzieć sobie na pytanie, w realizacji których zadań i w jakim stopniu zamierza i ma się szansę w tym procesie uczestniczyć. Dla przykładu wytwarzając środki produkcji (trwałe i obrotowe) można być wyłącznie producentem, zlecając handel i dystrybucję wytworzonymi przez siebie produktami innym uczestnikom rynku, ale można również, i w pewnych sytuacjach trzeba, przejąć te zadania do realizacji, pozostawiając u siebie przysługującą z tego tytułu marżę. Decyzja zależy nie tylko od rodzaju i skali przedsięwzięcia, ale przede wszystkim od realnych przesłanek uprawniających do realizacji tych dodatkowych zadań. Przesłanki te są zdeterminowane stanem bazy materialno-technicznej oraz liczbą i predyspozycjami osób pracujących w firmie. Jeśli dysponujemy ludźmi znającymi nie tylko technologię produkcji ale również tajniki

handlu i marketingu, mamy odpowiednie zaplecze spedycyjne, to wówczas możemy i powinniśmy się podjąć dotarcia ze swoimi wyrobami wprost do producentów rolnych.

Rozwój przedsiębiorczości na szczeblu lokalnym

Praktyczny rozwój przedsiębiorczości dokonuje się w skali mikro na szczeblu gminy, wsi i pojedynczego gospodarstwa (uwarunkowania globalne a rozwój lokalny). Potwierdzają to rezultaty badań G. Gorzelaka i wsp.[2], z których wynika, że „sukces polskiej transformacji dokonał się w znacznej mierze w układach i społecznościach lokalnych. Ustanowienie w 1990 r. ustroju samorządu terytorialnego umożliwiło elitom lokalnym podjęcie działań na własny rachunek — względnie niezależnie od dyrektyw rządu centralnego. Stworzyło to możliwości wykazania się inicjatywą, pomysłowością, energią i przedsiębiorczością”. Niestety, jak dowodzi praktyka, rozwój gospodarczy gmin po 1989 r. ma charakter wyspowy [3] i jest zdeterminowany czynnikami społeczno-kulturowymi. Okazuje się, że sukces gospodarczy jest rezultatem splotu wielu czynników, wśród których aktywna postawa miejscowych elit, a głównie władz lokalnych, ma bardzo istotne znaczenie.

Myśl tę rozszerza L. Pałasz [4] stwierdzając, że „Rozwój społeczno-gospodarczy w poszczególnych gminach następuje w różnym tempie i określonych kierunkach. Zależy to między innymi od posiadanych funduszy, położenia ich względem dużych miast, szlaków komunikacyjnych, poziomu rozwoju i struktury gospodarki”. Wiąże się to z faktem, że każdy układ lokalny został wyposażony przez naturę i historię w określony zestaw uwarunkowań rozwoju. Ich rozpoznanie powinno być punktem wyjścia do oceny szans i zagrożeń poszczególnych środowisk. Chodzi o to, by tych naturalnych uwarunkowań nie zmarnować i wykorzystując szanse doprowadzić do sukcesu. Na tle niewykorzystanych w minionym dziesięcioleciu szans przez część gmin powstaje wiele pytań o przyczyny tego stanu rzeczy. Prawdą jest, że jak twierdzą G. Gorzelak i B. Jałowiecki [2] tylko część gmin (28,8% tj. 298 gmin) opracowała program rozwoju (strategię rozwoju). Warto podkreślić za tymi autorami, że program rozwoju to opracowanie w pełni dobrowolne, lecz absolutnie konieczne w racjonalnym działaniu władz gminnych. Tak więc ponad dwie trzecie gmin w Polsce pozbawionych jest tej podstawy organizowania przyszłego działania. Jeśli przyjmiemy założenie, że rzeczywistość jest czymś, co się buduje, to bazą tej konstrukcji nowej rzeczywistości powinno być solidne rozpoznanie stanu oraz

realna wizja przyszłego kształtu gminy. Wypowiadając się w kwestii istoty strategii rozwoju gminy J. Cieślak i A. Krasnodębski [1] stwierdzają, że jest to zintegrowany plan rozwoju w wymiarze gospodarczym, społecznym, ekologicznym oraz zarządzaniem procesami, ukierunkowanymi na realizację założonych celów w dłuższym czasie. Strategia oznacza zatem dokonywanie wyboru najbardziej skutecznych sposobów osiągania obranych celów w istniejących i w przewidywanych warunkach. W warunkach rozwoju demokratycznego strategia powinna być wypadkową oczekiwań różnych kręgów lokalnej społeczności. Podstawową funkcją strategii jest z jednej strony dostarczenie informacji podmiotom gospodarczym, inwestorom i mieszkańcom o długookresowych uwarunkowaniach rozwoju i sposobach rozwiązywania problemów, które wynikną, a z drugiej strony — również deklaracją i zobowiązaniem władz do podjęcia określonych przedsięwzięć i działań. Jeśli tak wiele ról przypisuje się strategii rozwoju, to można by sądzić, że wszystkie te gminy, które mają dobrze opracowaną strategię, „trzymają w ręce” klucz do sukcesu. Niestety tak nie jest i na tym tle rodzą się pytania, o rzeczywiste przesłanki sukcesu ale też powody niepowodzenia. Okazuje się bowiem, że strategia rozwoju gminy jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym do osiągnięcia pożądanego tempa rozwoju przedsiębiorczości. Natomiast zależność wprost proporcjonalną między rozwojem przedsiębiorczości

a rozwojem gospodarczym gminy przyjmujemy jako aksjomat, gdyż przedsiębiorczość traktujemy jako element sprawczy rozwoju gospodarczego i jego integralną część. Proponujemy wieloetapowe i indywidualne podejście do problematyki opracowania właściwej strategii gminy, w odróżnieniu od podejścia szablonowego. Punktem wyjścia powinna być rozpoznana i określona „panorama” gminy. Jest to swoista fotografia gminy, a więc wszystko to, co widzimy na pierwszy „rzut oka” i na podstawie czego tworzymy wstępną wizję gminy. Trzeba zrobić wszystko, aby tzw. pierwsze wrażenie, zwłaszcza w odczuciu osób z zewnątrz, potencjalnych kandydatów na przedsiębiorców, było pozytywne. Każda gmina ma swój koloryt, swój *image*. Rzecz w tym, aby wydobyć i wyartykułować jej pozytywne akcenty z punktu widzenia różnych kryteriów celu ze względu na:

1) strategię rozwojową gminy (co jest widoczne na pierwszy rzut oka). Jest błędem, że często strategia rozwojowa gminy nie odwołuje się do głównych jej atutów. Właściwa panorama gminy po-

maga w zainteresowaniu gminą jako obszarem przedsiębiorczości.

- 2) *image* gminy — gmina powinna się z czymś kojarzyć (co potwierdza, a czego nie potwierdza panorama gminy). Tworząc obszar gminy uwzględnić trzeba jej charakterystyczne cechy. Jeśli przedmiotem działań przedsiębiorczych ma być np. agroturystyka, to na pierwszym planie plasują się zasoby wód i lasów, infrastruktura komunikacyjna, czy bogactwo tradycji kulturowych.
- 3) podstawowy układ nie rozwiązanych problemów. Tworzona panorama gminy ułatwia wyartykułowanie głównych problemów, które można rozwiązać dzięki tym a nie innym formom przedsiębiorczości.



Panorama gminy pozwala zatem wyłonić i ukształtować potencjał przedsiębiorczości gminy, jej możliwości oraz pewne dyspozycje układu gospodarczego. Tym układem jest dla nas agrobiznes. Interesują nas zewnętrzne i wewnętrzne czynniki zwiększające potencjał przedsiębiorczości w obrębie agrobiznesu. W związku z tym ważne jest, czy i jak gmina katalizuje lub przeszkadza w rozwoju przedsiębiorczości. Jak uprzyściplnia, czy utrudnia działania przedsiębiorcze. Występuje cały „zestaw narzędzi”, które gmina może użyć do stymulowania rozwoju przedsiębiorczości. Składa się na nie głównie umiejętność:

- 1) aktywizacji ludzi, poprzez szkolenia i tworzenie „inkubatorów” przedsiębiorczości,
- 2) chęć tworzenia rynków lokalnych, skutkiem czego sama poddaje się testowi rynkowemu (np. usługi publiczne i niepubliczne w gminie),
- 3) wchodzenia w układy z innymi podmiotami gospodarczymi i społecznymi i tworzenia wspólnych, bardziej efektywnych dzięki temu przedsięwzięć,

- 4) identyfikowania problemów i dostosowania strategii rozwoju do specyfiki problemów; strategia rozwojowa to nie tylko identyfikacja problemów, ale to przede wszystkim sposób ich rozwiązywania i realizacji,
- 5) identyfikowania i stymulowania przedsiębiorczości innych podmiotów.

Wszystkie te umiejętności pozwalają na stworzenie korzystnego klimatu w gminie dla rozwoju przedsiębiorczości. Dzięki różnym formom pomocy tworząca się firma w najtrudniejszym dla siebie okresie korzysta z pewnego serwisu kompetencji, którego sama jeszcze nie zorganizowała. Dotyczy to takich obszarów, jak informacja rynkowa, doradztwo, pomoc w prowadzeniu rachunków, czy kształcenie w duchu przedsiębiorczości.

Aby móc określić wizję rozwoju przedsiębiorczości w gminie nieodzowne jest przeprowadzenie samooceny własnego środowiska, stanowiącej solidną podstawę do dalszych działań (tab. 1).

Punktem wyjścia powinna być ocena czynnika pracy, gdyż to w ludziach tkwi zasadnicza szansa i możliwość nie tylko sformułowania właściwych zadań, ale przede wszystkim gwarancja ich realizacji. Niezbędna jest w związku z tym nie tylko ilościowa ale

przede wszystkim jakościowa ocena ludzi, pozwalająca wyłonić potencjalnych liderów wiejskich, będących inspiratorami inicjatyw gospodarczych. Specyfika środowisk wiejskich, w tym silne więzi integracyjne, polegające na wzajemnej interakcji członków społeczności wiejskiej powodują, że skuteczniej niż w środowisku miejskim realizuje się oddziaływanie jednych osób na drugie. Poważnym atutem dla środowisk wiejskich są korzystne, szeroko pojęte warunki naturalne (stan wody, powietrza, zasoby lasów). Dostępność miejscowych surowców naturalnych, np. drewna, kruszywa powoduje, że niskie koszty transportu pozytywnie rzutują na koszty inwestycji. Jest sprawą oczywistą, że zakładamy zgodność wyznaczonych kierunków rozwoju przedsiębiorczości z posiadanymi zasobami naturalnymi.

Niestety, również w ludziach — mieszkańcach wsi — w ich cechach osobowych i niskim poziomie wykształcenia tkwi źródło słabości, przejawiające się brakiem postaw innowacyjnych, na miarę potrzeb w okresie transformacji. Oprócz braku inicjatyw, społeczność wiejska nie dysponuje dużymi zasobami finansowymi i zgłaszany przez nią popyt nie gwarantuje zbytu wytwarzanych towarów. W rezultacie oddalające się rynki zbytu, stają się barierą ograniczającą skalę rozwoju przedsiębiorczości na wsi.

Tabela 1. Analiza SWOT rozwoju przedsiębiorczości w środowiskach lokalnych

Uwarunkowania wewnętrzne		Uwarunkowania zewnętrzne	
Mocne strony	Słabe strony	Możliwości	Ograniczenia
Potencjalne zasoby pracy	niskie wykształcenie ludności	zamierzone członkostwo Polski w UE	zbyt małe uwzględnienie w polityce rolnej rozwoju obszarów wiejskich
Tańsza siła robocza	brak postaw innowacyjnych	przygotowanie kompleksowej koncepcji i rozwoju oraz instrumentów i instytucji wdrażających te koncepcje	brak jasnych zasad perspektywicznej polityki regionalnej, w tym kredytowej, podatkowej, cenowej, finansowej, gruntowej i inwestycyjnej
Lepsze warunki środowiska naturalnego	mała aktywność społeczności wiejskiej	wsparcie finansowe z funduszy przedakcesyjnych	brak drożnych struktur na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, w formie instytucji i organizacji zaangażowanych w rozwój przedsiębiorczości
Tańsza żywność	brak liderów		brak w programach szkół podstawowych i średnich nauki o przedsiębiorczości
Tańsze budownictwo	brak wizji rozwoju poszczególnych gmin		
Zintegrowanie społeczności wiejskich	bariera kapitałowa		
Aktywność części środowisk wiejskich	problemy dochodowe ludności wiejskiej		
Wielofunkcyjność obszarów wiejskich	bariera małego popytu ludności wiejskiej		
	niewłaściwe priorytety rozwojowe ludności wiejskiej		
	wieloletnie zaniedbanie w rozwoju infrastruktury		
	odległe rynki zbytu		

Źródło: Opracowanie własne

Ze względu na występującą na wsi barierę kapitałową w rozwoju przedsiębiorczości, szansę zewnętrzną, i to nie tylko finansową, stanowią wynikające z zamierzonego członkostwa w Unii fundusze przedakcesyjne. Procedura ubiegania się o nie wymusza opracowanie strategii rozwoju gmin, która staje się swoistym dobrem koniecznym, gdyż może stanowić klucz do sukcesu. Niestety w aktualnym stanie funkcjonowania administracji rządowej w Polsce upatrywać też można pewnych ograniczeń, płynących głównie z niedoceniań przedsiębiorczości jako głównego elementu rozwoju.

Gmina funkcjonuje w pewnym otoczeniu mającym wpływ na efekty podejmowanych przez nią działań. Otoczenie to określa się jako specyficzne. Na sytuację gminy mają wpływ czynniki wewnętrzne, spośród których możemy wymienić atuty i słabości oraz czynniki zewnętrzne, do których zalicza się szanse i zagrożenia. Strategią nazywa się wszystko to, co rozgrywa się pomiędzy gminą a jej specyficznym otoczeniem. Opracowywana strategia ma określić działania, które należy podjąć, aby dysponując atutami wykorzystać szanse oraz przezwyciężyć słabości i uniknąć zagrożeń. Plan strategiczny powinien spełniać następujące warunki:

- 1) zidentyfikować najistotniejsze problemy gminy,
- 2) sformułować misję i cele gminy (dać odpowiedź na pytanie, jakie działania powinny, a jakie nie powinny być podejmowane) oraz wariantowe sposoby osiągnięcia celów,
- 3) określić kierunek i organizację działań Zarządu Gminy oraz zadania operacyjne

Dla pełnego zaangażowania społeczności lokalnej przy opracowywaniu strategii gmin wykorzystuje się metodę moderacji wizualnej, której podstawą jest praca w grupach, kierowana przez moderatora, który znając metodykę pracy nad planem strategicznym wspólnie opracowuje poszczególne jego etapy na spotkaniach warsztatowych. Wyniki pracy małych grup prezentuje się na forum ogólnym i poprzez dyskusję przyjmuje, koryguje lub uzupełnia formułując ostateczne zapisy. W pracy nad planem strategicznym stosuje się główne zasady pracy nad strategią, a mianowicie:

- 1) kierowanie pracą przez przedstawicieli władz gminy,
- 2) aktywne uczestnictwo czołowych polityków gminy, reprezentantów wszystkich grup interesów, innych podmiotów działających na terenie gminy,
- 3) partycypacja społeczna (udział społeczności jako źródła informacji, współautorów koncepcji, realizatorów przyszłych działań, mobilizowanie do dyskusji, tworzenia i działania, publiczna ocena i akceptacja planu),

- 4) doskonalenie strategii w procesie wspólnej pracy,
- 5) stopniowa konkretyzacja w oddzielnych fazach,
- 6) zastosowanie twórczych metod myślenia.

Planowanie strategiczne ujmowane dynamicznie jest procesem ciągle korygowanym i aktualizowanym. W rezultacie, budowanie strategii nigdy się nie kończy i ulega modyfikacjom. Jest to związane z koniecznością dostosowywania się do zmieniających się warunków zewnętrznych i wewnętrznych. Istnieje wiele korzyści, które można osiągnąć dzięki planowaniu strategicznemu, które jako proces wspólnej pracy przygotowuje do stawiania czoła szybko zmieniającemu się otoczeniu, przewiduje problemy zanim powstaną, rozwiązuje je we właściwym czasie, konsekwentnie ukierunkowuje działania, ułatwia dialog polityczny między społecznością a władzami gminy, mobilizuje wszystkich do aktywności na rzecz gminy w wyniku czego następuje poprawa kultury politycznej, wzrasta wzajemne zaufanie i życzliwość mieszkańców.

Praca nad strategią nie jest jednak wolna od pułapek i błędów, które ostatecznie mogą wpłynąć na jakość planu i jego realizację. Wśród nich można wymienić: zbyt wiele celów, kompromisy w imię obniżki kosztów, zaniechanie działań promujących pracę nad strategią, brak znajomości i zrozumienia strategii, zignorowanie konieczności komunikacji społecznej od początku prac, nieuruchomienie procesu edukacji, niewłaściwy dobór kadr zarządzających strategią, niedostateczne kwalifikacje decydentów, dopuszczenie do dominacji problemów bieżących, niedostateczna wiedza w gminie, zaniechanie koordynacji. Rezultatem planowania strategicznego jest plan strategiczny. Jako dokument jest on podstawą programów i projektów działań, jak również informacją o konkretnych warunkach prawnych i techniczno-ekonomicznych, ofertą marketingową dla inwestorów i grup kapitałowych, formalną i faktyczną podstawą wniosku o finansowanie przez krajowe i zagraniczne instytucje pomocowe.

Rola władz i samorządów lokalnych w rozwoju przedsiębiorczości

Rozwój obszarów wiejskich jest procesem złożonym. Jego złożoność wynika ze skomplikowanej struktury tego obszaru i jego różnego charakteru oraz wielości i różnorodności instrumentów oddziaływania. Rozwój ten w układzie lokalnym (w skali gminy) zdeterminowany jest wieloma czynnikami zewnętrznymi, na które składają się m.in.: ogólna polityka gospodarcza państwa, system kredytowy i podatkowy, dostępność środków produkcji oraz rozwiązania organizacyjne. Równocześnie rozwój obszarów wiejskich zależy jest

też od uwarunkowań wewnętrznych, które stanowią uzupełnienie warunków zewnętrznych, wpływając na ich skuteczność oraz służą ich konkretyzacji. Poprzez efekt współdziałania dają rezultaty, których bez udziału czynników lokalnych nie dałoby się osiągnąć. W tym zakresie zasadnicza rola przypada samorządowi, co do którego przyjmuje się następujące założenia:

- 1) jest on gospodarzem obszaru i zajmuje się wszystkimi elementami gospodarki niezależnie od charakteru własności i rozwiązań instytucjonalnych;
- 2) jest odpowiedzialny za rozwój obszaru, nie ogranicza się więc do działań doraźnych, lecz zajmuje się również tworzeniem i realizacją strategii rozwoju;
- 3) realizuje zadania, do których jest powołany (zaspokajanie potrzeb danej wspólnoty), nie tylko swoimi przedsięwzięciami, lecz również za pośrednictwem działań podmiotów niezależnych, a więc ogółu gospodarujących na danym terenie.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [5] jednoznacznie stwierdza, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 1), a organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Rady gmin mogą spełniać rolę podstawowych ogniw samorządu wiejskiego, ponieważ:

- tylko one stanowią reprezentację ogółu ludności wiejskiej, podczas gdy inne formy samorządu obejmują mniejsze grupy społeczne;
- mają w swoim składzie przedstawicieli partii politycznych, organizacji społecznych i innych organów samorządu wiejskiego;
- utrzymują więź ze społeczeństwem i jego organizacjami, korzystają z ich inicjatywy i współdziałania, udzielają pomocy w realizacji ich zadań.

Uznanie rad gminy za podstawowe organy samorządu na obszarach wiejskich świadczy z jednej strony o ich związku z innymi organizacjami samorządowymi, z drugiej zaś — o szczególnej pozycji rady jako organu podstawowego i wiodącego, w którym wszystkie inne organy samorządowe znajdują swoje oparcie. Samorząd wiejski powinien być traktowany jako ośrodek rozwoju samorządności i kontroli społecznej na danym terenie.

Traktowanie rad gmin jako organu samorządu terytorialnego wiąże się z wyeksponowaniem ich samodzielności, która jest podstawowym atrybutem samorządu. Samodzielność ta może dotyczyć spraw lokalnych, ma względny charakter, gdyż jest ograniczona odpowiednimi normami prawnymi.

Z artykułu 18 omawianej ustawy wynika, że w kompetencji rad gminy pozostają wszystkie sprawy w zakresie jej działania, jeśli ustawy nie stanowią inaczej, a w tym głównie:

- uchwalenie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z jego wykonania;
- uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- uchwalenie programów gospodarczych;
- ustalenie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania im środków budżetowych na realizację zadań;
- podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach;
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu;
- podejmowanie uchwał w sprawach przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej.

Istotnym instrumentem w realizacji zadań przez radę gminy jest społeczna konsultacja ważniejszych przedsięwzięć czy projektów uchwał. Podstawową formą konsultacji powinny być spotkania radnych z wyborcami. Zgodnie bowiem z art. 23 ustawy radny reprezentuje wyborców, utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, przyjmuje zgłaszane postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia. Z praktyki wiadomo jednak, że kontakty radnych z wyborcami są niedocenianą formą pracy, w wyniku czego radny prezentuje w radzie często raczej własne poglądy i odczucia niż opinie środowiska lokalnego.

Ważne miejsce w systemie samorządu terytorialnego zajmuje samorząd mieszkańców wsi. Gmina może, zgodnie z art. 5, stworzyć jednostki pomocnicze, tj. sołectwa. Organami samorządu mieszkańców wsi są: zebranie wiejskie, rada sołectwa oraz sołtys. Organem „uchwałodawczym” w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym — sołtys, którego działalność wspomaga rada sołectwa. Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej (sołectwa) określa rada gminy w formie odrębnego statutu. Do najważniejszych zadań samorządu mieszkańców wsi należy podejmowanie uchwał w sprawach: planu przestrzennego zagospodarowania wsi, utrzymania porządku, budowy i modernizacji dróg, inicjowania czynów społecznych itp. Samorząd mieszkańców wsi może też zapewnić udział mieszkańców w rozpatrywaniu spraw socjalno-bytowych, kulturalnych, opieki zdrowotnej, wypoczynku. Ważnymi zadaniami zebrania wiejskich powinny być konsultacje podstawowych decyzji rad gminy, dotyczących sołectwa.

Własne zadania gminy dotyczą spraw, obejmujących około 200 zadań związanych z: infrastrukturą techniczną, infrastrukturą społeczną, porządkiem i bezpieczeństwem publicznym, ładem przestrzennym i ekologicznym.

Są one integralnym elementem gminy i wewnętrznie powiązane z przedmiotem planowania strategicznego, będącego wyznacznikiem rozwoju lokalnego. Aby jednak określić i sformułować strategię rozwoju, potrzeba dobrej znajomości obszaru oraz informacji wskazujących na wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju. Na *uwarunkowania wewnętrzne* składają się zasoby posiadane przez gminę, istniejący rynek pracy oraz charakterystyka ludności pod względem demograficznym, infrastruktura i stopień jej rozwoju, warunki naturalne wraz z oceną walorów lokalizacyjnych oraz położenie gminy w stosunku do rynku zbytu. Z kolei *uwarunkowania zewnętrzne* związane są z realizowaną polityką społeczno-gospodarczą (tj. z krajową strategią i polityką rozwoju, społeczną, ekologiczną, systemem prawnym itp.) oraz z kondycją gospodarki (tj. z poziomem rozwoju gospodarczego, stopą inflacji, występowaniem bezrobocia, strukturą demograficzną ludności itp.).

Zdaniem G. Gorzelaka i B. Jałowieckiego [2] szczególnie skutecznym sposobem przełamywania ograniczeń w rozwoju przedsiębiorczości jest poprawa stanu lokalnej infrastruktury technicznej (inwestycje w rozwój telekomunikacji, dróg, sieci elektrycznej, gazowej, wodociągowej, komunikacji masowej). W związku z tym trzeba ciągle stawiać pytania:

- w jakim punkcie na ścieżce rozwoju znajduje się gmina (faza diagnostyczna),
- gdzie powinna się znaleźć w określonym momencie (za 10–15 lat wizja stanu docelowego gminy),
- w jaki sposób osiągnąć pożądaną cel?

Odpowiedzią jest właściwa strategia rozwoju, która będzie zawierać opis poszczególnych stanów pośrednich, środki ich osiągnięcia ze wskazaniem na etapy oraz rozwiązania alternatywne, które trzeba podjąć, jeśli pewne założenia wyjściowe nie sprawdzą się.

Celem fazy diagnostycznej powinno być przedstawienie korzystnych i niekorzystnych cech gminy i na tym tle określenie jej atutów konkurencyjnych oraz barier w ich pełnym rozwinięciu i wykorzystaniu. Na podstawie tak zestawionych informacji powinna zostać sporządzona ogólna ocena gminy pod względem jej walorów jako środowiska dla nowej działalności gospodarczej i jako pożądanego miejsca zamieszkania. Służyć temu powinien bilans cech korzystnych i niekorzystnych w układzie lokalnym, ocenianych z punktu widzenia światowych i krajowych tendencji rozwoju i relacji gminy z szeroko ujmowanym otoczeniem.

Program opracowywania strategii uwzględni sposób dochodzenia do stanu docelowego, a więc będzie zawierać sugestie dotyczące działań władz publicznych. W fazie tej powinien być określony zestaw

przedsięwzięć kluczowych z punktu widzenia strategii.

Opracowanie strategii nie jest możliwe bez ścisłej współpracy zespołu ekspertów z władzami lokalnymi, które powinny brać udział w każdej fazie budowy strategii rozwoju układu lokalnego. W etapie końcowym zaproponowana strategia powinna uzyskać po fazie dyskusji akceptację samorządu lokalnego. We wszystkich pracach nad strategią należy posługiwać się dwiema podstawowymi zasadami — realizmem i pomysłowością.

Oceniając skuteczność działań przedsiębiorczych władz i samorządów lokalnych w gminie, działających w sposób komplementarny, trzeba sobie odpowiedzieć na kilka kwestii:

- Jak samorząd steruje zmianami?
- W jaki sposób na szczeblu gminy zjawisko przedsiębiorczości jest identyfikowane, wspierane i użytkowane?
- W jaki sposób organizacja gminna jako organizm jest: świadoma przedsiębiorczości, w jaki sposób ją rozwija oraz w jakim stopniu wykorzystuje przedsiębiorczość innych organizacji?

Ocena zmierza do tego, aby określić:

- Jak samorząd lokalny postawiony w sytuacji przymusowej steruje zmianami?
- Czy wyciąga on właściwe wnioski z tego, że dotychczasowe metody pracy zawiodły i trzeba działać po nowemu?
- Co to znaczy, że jest duża dynamika przedsiębiorczości w danej gminie i jakie są tego objawy, (miary ilościowe są zawodne)?
- Co sprawia, że jednostka jest zdolna do zmian przy nowej, nieznannej dotychczas kombinacji czynników produkcji?
- Jakie muszą zaistnieć warunki, żeby przedsiębiorczość wystąpiła w skali satysfakcjonującej?

Aby określić gdzie i jak pojawia się kompetencja przedsiębiorcza potrzebne są badania i rozważania kontekstualne. Dlatego winniśmy badać:

- dziedzictwo kulturowe, różnice tradycji kulturowych,
- warunki prawno-ekonomiczne,
- jakie strategie funkcjonują i osłabiają, czy wzmacniają przedsiębiorczość,
- uwarunkowania zewnętrzne, w tym głównie prowiejską politykę państwa.

Wszystko to zmierza do odpowiedzi na pytanie, jak zachowują się ludzie i instytucje i co sprawia, że zachowują się w sposób przedsiębiorczy. Jednym z przejawów nowych, poświadanych wzorów zachowań jest przedsiębiorczość samorządów lokalnych,

przejawiająca się w formułowaniu nowych modeli partnerstwa między podmiotami sektora prywatnego i publicznego. Jest nim także (posiadana przez gminę jako organizację samorządową), umiejętność uczenia się od innych i zrozumienia prawdy, że bardzo liczy się strategia, ale najważniejsza jest przedsiębiorczość.

Podsumowanie

Sukcesywne wprowadzanie zasad wolnego rynku wywołało zasadniczą zmianę sytuacji środowisk wiejskich. Szczególną rolę w rozwoju i awansie obszarów wiejskich zajmują przedsiębiorstwa agrobiznesu. Agrobiznes tkwi wewnątrz środowiska społecznego i przyrodniczego wsi będącego jego otoczeniem. Funkcjonujące na wsi jednostki gospodarcze są integralnymi składnikami agrobiznesu. Wieś jako wspólnota ludzi, wraz z instytucjami administracyjnymi, samorządem lokalnym, organizacjami społeczno-zawodowymi, systemem oświaty i kultury, stanowi szeroko pojęte otoczenie agrobiznesu. Jeśli całe środowisko funkcjonuje prawidłowo, to ożywienie w jednym ogniwie agrobiznesu przenosi się na inne jego człony oraz na całą gospodarkę. Podobne w skutkach jest negatywne oddziaływanie mało skutecznego funkcjonowania poszczególnych ogniw agrobiznesu.

Istniejące determinanty w środowiskach wiejskich, stymulujące lub hamujące proces przedsiębiorczości, mogą być wspierane lub ograniczane przez oddziaływania zewnętrzne. W grupie czynników wpływających dodatnio należy przede wszystkim wymienić system edukacji, skorelowany z kierunkami rozwoju przedsiębiorczości w danym środowisku, organizowaniem prężnie działającego otoczenia instytucjonalnego, tworzeniem i modernizacją infrastruktury. Przeciwwagę stanowią trudności w pozyskiwaniu kredytu, słabo funkcjonujące otoczenie instytucjonalne i złe postrzeganie przedsiębiorców. W związku z tym istotne jest przyjęcie zasady, że traktując rozwój przedsiębiorczości jako swoistą szansę dla środowisk wiejskich, w każdej gminie powinna być sporządzana analiza SWOT, pozwalająca na wyodrębnienie jej atutów i słabości. Jeśli atuty pozwalają określić, jaki kierunek działań przedsiębiorczych można przyjąć, by wykorzystać posiadane zasoby, to słabości informują o tym, czego nie można się podjąć ze względu na czynniki ograniczające. W przygotowanej strategii rozwoju gminy należy uwzględnić tę swoistą grę przeciwieństw, optymalizując strukturę zasobów i możliwości gminy pod kątem rozwoju przedsiębiorczości.

Z uwagi na to, że pożądane przemiany na wsi nie mogą się dokonać wyłącznie dzięki siłom i środkom mieszkańców wsi, zachodzi potrzeba stymulowania i inspirowania rozwoju przedsiębiorczości. Bez skutecznej inspiracji rozwoju przedsiębiorczości ze strony władz lokalnych niemożliwe będzie w dającej się przewidzieć przyszłości wzmocnienie kondycji ekonomicznej obszarów wiejskich. Efektem rozwoju tej sfery działalności gospodarczej jest głównie zwiększenie dochodu osobistego na mieszkańca wsi. Nie w rolnictwie, lecz w działalności pozarolniczej trzeba bowiem szukać klucza do rozwiązania problemów wsi. Jednym z nich jest stworzenie dla jej mieszkańców stanowisk pracy w zawodach pozarolniczych. Skutkiem rozwoju przedsiębiorczości na wsi jest zmiana struktury społeczno-zawodowej, urbanizacja wsi i tworzenie infrastruktury oraz polaryzacja gospodarstw według zróżnicowanego obszaru. Wykształcenie przedsiębiorczych i prorynkowych postaw mieszkańców wsi jest problemem złożonym, głównie ze względu na dominację tradycji nad nowoczesnością. Niezbędna jest w związku z tym: edukacja mieszkańców wsi w zakresie działalności przedsiębiorczej oraz stworzenie warunków organizacyjno-technicznych i w zakresie infrastruktury, umożliwiających lokalizację przedsiębiorstw.

Akademia Rolnicza w Krakowie
Wydział Ekonomii w Rzeszowie
Katedra Agromarketingu

Literatura:

1. Cieślak J., Krasnodębski A., 1999: Założenia do budowy strategii rozwoju regionalnego na przykładzie gminy Dobra. *Mat. na VI Kongres SERiA, Rzeszów*, z. 1, s. 507-514.
2. Gorzelak G., Jałowiecki B., Dziemianowicz W., Roszkowski W., Zarzycki T., 1998: *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach. Studia Regionalne i Lokalne, Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Pr. zbior. pod red. Gorzelaka G. i Jałowieckiego B.*, s. 32, s. 81, s. 197.
3. Kłodziński M., 1999: *Aktywizacja gospodarcza...*, *op. cit.*, z. 3, s. 37-48.
4. Pałasz L., 1999: *Aktywność samorządów gmin w rozwoju obszarów wiejskich. Mat. na VI Kongres SERiA, Rzeszów*. z. 1, s. 483-490.
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. *Dz. U. nr 13, poz. 74.*

Dr Mirosław Drygas

Dotychczasowe i przewidywane wsparcie Unii Europejskiej dla polskiej wsi i rolnictwa

Program Phare jest największym pod względem wielkości środków finansowych, **bezwrotnym programem pomocowym Unii Europejskiej dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej**. Łączna pomoc UE dla Polski wyniesie w latach 1990–1999 **ponad 2 mld ECU**.

Jako główne, zagregowane cele programu Phare w latach dziewięćdziesiątych można określić:

- wspomaganie procesów transformacji ekonomicznej od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej;
- wspomaganie procesów dostosowawczych umożliwiających spełnienie warunków stawianych przyszłym członkom Unii Europejskiej¹.

1. Pomoc programu Phare dla polskiej wsi i rolnictwa w latach 1990–1999

Pomoc programu Phare **dla polskiej wsi i rolnictwa w latach 1990–1999 przekroczyła 200 mln ECU**. Pierwszy program z 1990 roku miał wartość 100 mln ECU. Składał się on z trzech komponentów, tj. dostaw pasz za 20 mln ECU i pestycydów za 50 mln ECU oraz linii kredytowej dla rolnictwa (Agrolinia) o wielkości środków 30 mln ECU.

W latach 1991–1993 programy pomocy były ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb **wsi i rolnictwa w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej** (tab. 1). Równocześnie pomoc Phare znacznie zwiększyła potencjał MRiGŻ w zakresie formułowania i wdrażania krajowej polityki rolnej i polityki rozwoju wsi. Istotne znaczenie miały też projekty ukierunkowane na wzmocnienie państwowego systemu doradztwa rolniczego. **Nie było Programu 1994 dla sektora rolniczego**.

Na lata 1995–1999 zaplanowano **Wieloletni Program Indykacyjny (MIP)**. W ramach tego programu przeznaczono dla Polski 1 015 mln ECU, z czego

dla wsi i rolnictwa przewidziano 61 MECU (tj. 6%) (tab. 2, 3).

Programy Phare na lata 1998 i 1999, zgodnie z jego reorientacją skupiają się na problemach weterynaryjnych, fitosanitarnych, kontroli żywności oraz budowy systemu instytucjonalnego umożliwiającego przygotowanie polskiego sektora rolnego do objęcia wspólną polityką rolną, ściśle powiązanych i wynikających z priorytetów zawartych w „Partnerstwie dla Członkostwa” i zobowiązań przyjętych przez nasz kraj w „Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej” (tab. 4, 5).

Ponadto w ramach pomocy programu Phare 1999 będzie realizowany program w sektorze mleczarskim, którego wdrażanie będzie współfinansowane ze środków pochodzących z pożyczki z Europejskiego Banku Rozwoju i Odbudowy (tab. 6).

2. Ewolucja programu Phare dla sektora rolnego w latach 1990–1999

Poniżej przedstawiono chronologicznie najważniejsze zmiany w kierunkach działania programu Phare charakteryzujące jego ewolucję następującą w latach dziewięćdziesiątych wraz z intensyfikowaniem się procesu integracji Polski z UE:

- 1990 — pomoc koncentrowała się głównie na dostawach rzeczowych;
- 1991–1993 — pomoc techniczna w formie doradztwa, szkoleń, transferu know-how z zakresu wiedzy rolniczej, organizacji i zarządzania sprzyjające zrozumieniu i wdrażaniu zasad gospodarki rynkowej;
- od 1995 — mechanizm planowania wieloletniego (Wieloletni Program Pomocy Phare dla Wsi i Rolnictwa na lata 1995–1999), a w tym:
 - rozwój obszarów wiejskich;
 - przejmowanie *acquis communautaire* w sektorze rolnym;

¹ Zakres działania programu Phare został wzbogacony o nowe elementy związane z przyszłą integracją z UE wskutek decyzji podjętej przez Radę Unii Europejskiej na szczycie w Kopenhadze w 1993 r.

Tabela 1. Środki Phare dla sektora rolnego w Polsce w latach 1991–1993 [w mln ECU].

Projekty i programy	FM91	FM92	FM93	Razem
Przekształcenia Spółdzielczości Wiejskiej	6.42	4.25	4.00	14.67
Reforma sektora bankowości spółdzielczej	1.00	5.00	6.00	12.00
Prywatyzacja PGR	0.00	3.00	0.00	3.00
Pilotażowy Fundusz Kapitałowy dla byłych PGR	0.00	0.00	4.00	4.00
Doradztwo Rolnicze - szkolenia	4.15	1.00	3.00	8.15
Wsparcie dla polityki MRiGŻ	2.53	1.50	5.00	9.03
Wsparcie dla marketingu i inwestycji	0.00	0.00	2.60	2.60
Infrastruktura wiejska: zasoby wodne	0.00	0.00	4.00	4.00
Wdrażanie i koordynacja	0.90	1.50	0.80	3.20
Monitorowanie	2.00	1.75	0.60	4.35
RAZEM	17.00	18.00	30.00	65.00

Tabela 2. Środki przyznane w ramach programu Phare w latach 1995–1996 [w mln ECU].

Programy i projekty	1995	1996
Realizacja zdobyczy wspólnotowych w rolnictwie	4,5	5,555
Dostosowanie przepisów prawnych w rolnictwie	0,5	0,6
Kontrola jakości żywności usługi weterynaryjne i fitosanitarnie	1,0	1,7
Edukacja w zakresie rolnictwa, prace badawcze i usługi doradcze	0,5	0,855
Wsparcie polityki MRiGŻ i szkolenie personelu pod kątem integracji z UE	0,8	1,2
Promocja i monitorowanie handlu artykułami rolno-spożywczymi oraz informacja rynkowa	1,2	0,7
Wsparcie organizacji zawodowych producentów rolnych	0,5	0,5
Rozwój wsi	7,0	1,545
Rynek ziemi i utworzenie katastru gruntów	1,0	–
Rozwój rynków hurtowych	2,5	–
Wsparcie grup marketingowych i spółdzielczości wiejskiej	1,5	–
Promocja i przygotowanie inwestycji na obszarach wiejskich	0,5	1,045
Usługi finansowe dla wsi	1,5	–
TA dla zapewnienia trwałości projektów	–	0,5
Monitorowanie, Koordynacja pomocy, Zarządzanie Projektem	1,5	0,9
RAZEM:	13,0	8,0*

* MF 1996 przewidywało 14 mln ECU na rolnictwo, z czego 6 mln ECU realokowano na likwidację skutków powodzi.

Tabela 3. Alokacja środków Phare 1997 dla sektora rolnego w Polsce [w mln ECU].

Programy i Projekty	Razem
1. Realizacja zdobyczy wspólnotowych w rolnictwie:	
1.1. Wsparcie MRiGŻ w dostosowaniu przepisów prawnych i kształtowaniu polityki rolnej	1,5
1.2. Budowa instytucjonalna w służbach weterynaryjnych, fitosanitarnych i kontroli żywności	2,7
1.3. Przygotowanie sektora rolnego do objęcia mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej poprzez wdrażanie niektórych rozwiązań funkcjonujących w UE	2,7
1.4. Rozwój zasobów ludzkich w zakresie administrowania Wspólną Polityką Rolną	0,7
1.5. Wsparcie dla zawodowych organizacji rolniczych	0,4
RAZEM	8,0

- 03. 1997 — Komisja Europejska opublikowała komunikat wyrażający jej stanowisko odnośnie kierunków reorientacji programu Phare, zostało to też potwierdzone w Agendzie 2000 — odtąd całą pomoc UE skupiono na wspieranie procesów dostosowawczych;
- od 1998 — około 30% łącznego budżetu programu Phare jest przeznaczony na współfinansowanie tzw. budowy instytucji, a około 70% środków na finansowanie inwestycji związanych z przyjęciem *acquis communautaire*.

Zgodnie z powyższym, od 1998 r. Phare stał się programem zorientowanym „pod kątem akcesji”, za-

miał wcześniejszego podejścia „pod potrzeby” wyrażane przez kraje kandydujące.

W latach 1998–1999, w ramach programu Phare '98, Polska otrzyma dodatkowo 9 mln ECU na realizację Specjalnego Programu Przygotowawczego (SPP). Realizacja programu będzie bezpośrednio służyć przygotowaniu administracji szczebla centralnego i lokalnego do absorpcji środków finansowych w okresie przedakcesyjnym po 2000 roku tworząc tym samym podstawy do korzystania z pomocy strukturalnej po uzyskaniu członkostwa.

Program Phare realizowany w Polsce w latach 1990–1999 spełnił swoje zadanie i stał się dla Polski

Tabela 4. Alokacja środków w ramach Phare 1998 [w ECU].

Lp.	Projekt	Inwestycje	Budowa instytucji	Razem PHARE	Strona polska	Razem
1.	Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych MRiGŻ w celu wdrożenia wymogów Zintegrowanego Systemu Administrowania i Kontroli (IACS)	1.000.000	1.300.000	2.300.000	500.000	2.800.000
2.	Restrukturyzacja, wzmocnienie i szkolenie administracji weterynaryjnej	1.000.000	1.657.000	2.657.000	1.000.000	3.657.000
3.	Wdrażanie systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt	2.000.000	500.000	2.500.000	2.500.000	5.000.000
RAZEM:						11.457.000

Tabela 5. Wykaz projektów przewidzianych do realizacji w ramach programu Phare'99 dla sektora rolnego w Polsce [w Euro].

Lp.	Tytuł projektu	Inwestycje	Budowa Instytucji	Razem Phare	Strona polska	RAZEM
1.	Przygotowanie do wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej	2.600.000	3.300.000	5.900.000	2.400.000	8.300.000
2.	Wzmocnienie i rozwój administracji fitosanitarnej oraz ochrona fitosanitarna przyszłych zewnętrznych granic Unii Europejskiej	3.410.000	2.090.000	5.500.000	2.120.000	7.620.000
3.	Kontrola weterynaryjna i sanitarna na przyszłych granicach UE; skomputeryzowany system kontroli weterynaryjnej	7.500.000	650.000	8.150.000	6.950.000	15.100.000
RAZEM		13.510.000	6.040.000	19.550.000	11.470.000	31.020.000

Tabela 6. Struktura budżetu na realizację programu w sektorze mleczarskim [w mln Euro]

Tytuł	Inwestycje	Budowa Instytucji	Razem Phare	Współfinansowanie krajowe	Międzynarodowe instytucje finansowe	Razem
Podniesienie standardów niektórych placówek przetwórstwa żywności w sektorze mleczarskim Polski Fundusz Mleczarski	8,0	—	8,0	co najmniej 20% kosztów inwestycji finansowane przez mleczarnie, tj. min 8,0	24,0	40,0
Razem	8,0	—	8,0	8,0	24,0	40,0

dobrym „poligonem doświadczalnym”, przed czekającymi nasz kraj jeszcze większymi wyzwaniami, wynikającymi w pierwszym rzędzie z wymogów integracji z UE. Unikatowe doświadczenia w tym względzie zebrała także Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), która przez cały ten okres administrowała i nadzorowała wdrażanie projektów w części rolnej programu Phare.

3. Nowe zasady finansowania programu Phare

Zgodnie z wprowadzoną począwszy od **Memorandum Finansowego 1998** zasadą współfinansowania, oznaczającą konieczność wykładania przez kraj biorcę pomocy własnych środków na realizację zadań w ramach Phare, pomoc UE traktowana jest jako wsparcie uzupełniające dla wydatków ponoszonych przez kraje kandydujące do członkostwa z własnych zasobów, tj. budżetu czy też z innych źródeł publicznych. W nowym ujęciu strona polska musi także przejąć finansowanie kosztów operacyjnych realizacji programów pomocowych.

4. Partnerstwo dla Członkostwa — ramy dla pomocy UE w okresie przedakcesyjnym

Począwszy od 1998 r. całość pomocy UE podlega koordynacji w ramach „Partnerstwa dla Członkostwa”. Priorytety dla każdego kraju zostały wyznaczone w ramach dokumentu UE pt. „Partnerstwo dla Członkostwa”, ogłoszonego dla każdego z krajów aplikujących do członkostwa. Dokumenty te znalazły z kolei odzwierciedlenie w przygotowanych przez każdy z tych krajów ich własnych, krajowych programach przygotowania do członkostwa w UE. Program taki, pt. „Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa w UE”, z obszernym aneksem dotyczącym rolnictwa, przygotowała także Polska. Postępy realizacji tego Programu będą corocznie oceniane przez Komisję Europejską. **Pozytywna ocena będzie warunkiem kontynuowania pomocy ze środków przedakcesyjnych.**

Głównym instrumentem finansowym Partnerstwa będzie program Phare, który powinien także pełnić rolę katalizatora, przyciągającego do współfinansowania poszczególnych działań inne instytucje finansowe, w tym Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Bank Światowy, jak również zasoby własne zainteresowanych krajów.

Partnerstwo — priorytety krótkoterminowe:

- ustanowienie spójnej polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich, która będzie zajmować się rozwiązywaniem problemów strukturalnych w polskim rolnictwie;
- przyjęcie i wdrożenie wymagań fitosanitarnych i weterynaryjnych w szczególności w odniesieniu do rozwiązań dotyczących inspekcji i kontroli dla ochrony zewnętrznych granic Unii;
- unowocześnienie pewnych zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego (sektor mleczarski i mięsny) oraz niektórych urządzeń do testowania i diagnozowania.

Partnerstwo — priorytety średnioterminowe

- wdrażanie polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich;
- przyjęcie i wdrożenie wymagań fitosanitarnych i weterynaryjnych dla ochrony zewnętrznych granic Unii;
- wzmocnienie struktur administracyjnych dla zapewnienia niezbędnych zasobów do przyjęcia i wdrażania instrumentów WPR;
- ochrona środowiska;
- restrukturyzacja przemysłu rolno-spożywczego w celu zwiększenia jego konkurencyjności.

5. Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej — rolnictwo²

Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC) określa obszary niezbędnych prac dostosowawczych w poszczególnych sektorach zawiera również kalendarz ich realizacji, wskazuje instytucje odpowiedzialne za wykonanie poszczególnych przedsięwzięć oraz identyfikuje ich źródła finansowania.

„Partnerstwo dla Członkostwa” zapewnia możliwość współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej zadań mieszczących się w obszarach priorytetowych. Źródłem finansowania będą początkowo tylko środki programu Phare, a od roku 2000 tzw. fundusze przedakcesyjne. **Wszystkie programy i projekty służące realizacji priorytetów „Partnerstwa” muszą być współfinansowane przez stronę polską.**

Środki pomocowe mogą być przeznaczane tylko na prace przewidziane do realizacji w ramach NPPC. Waga zapisów, które znalazły się w tym programie

² Program ten został przyjęty przez Radę Ministrów 23 czerwca 1998 r. i następnie przekazany Komisji Europejskiej.

jest więc niepodważalna, choć mogą one ulec pewnym zmianom, w ślad za przewidzianą w „Partnerstwie dla Członkostwa” elastyczną możliwością jego nowelizacji w kolejnych latach.

5.1. Priorytetowe zdania zawarte w aneksie „Rolnictwo”

NPPC w aneksie „Rolnictwo” zawiera następujące priorytety:

- ustanowienie spójnej polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich oraz jej wprowadzenie w życie;
- harmonizacja prawa i struktur administracji weterynaryjnej z prawem wspólnotowym i strukturami administracyjnymi UE oraz wprowadzenie zharmonizowanych przepisów w życie;
- harmonizacja fitosanitarnej kontroli granicznej oraz przepisów regulujących problemy fitosanitarne;
- modernizacja niektórych segmentów gospodarki żywnościowej (mleczarstwo i gospodarka mięsna) oraz prowadzących testy laboratoryjne służb diagnostyczno-badawczych;
- ekologiczne aspekty rolnictwa;
- przygotowanie do wprowadzania w życie Wspólnej Polityki Rolnej.

Program ten wyznacza **zobowiązania podjęte przez nasz kraj** w celu realizacji priorytetów „Partnerstwa dla Członkostwa” wraz z harmonogramem ich wdrażania.

6. Instrumenty wsparcia przedakcesyjnego UE dla krajów kandydujących do członkostwa od roku 2000

W ramach Agendy 2000 UE zapowiedziała możliwość wsparcia krajów kandydujących do członkostwa w ramach tzw. funduszy przedakcesyjnych. Alokację środków na poszczególne instrumenty przedstawiono w tabeli 7.

Tabela 7. Struktura pomocy przedakcesyjnej dla krajów kandydujących do członkostwa w UE na lata 2000–2006 [w mld Euro w cenach z 1997 r.]*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SAPARD	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
ISPA	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Phare	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Razem	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0

* wyżej wymienione kwoty będą corocznie waloryzowane zgodnie z przewidywanym wskaźnikiem inflacji.

Zgodnie ze wskaźnikową decyzją UE z lipca 1999 r. Polska może liczyć na wsparcie z programu SAPARD o wielkości 168,68 mln Euro rocznie.

6.1. Program SAPARD — kryteria pomocy i skala dofinansowywania

Zasadniczym instrumentem wspierającym działania w zakresie modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich będzie **program SAPARD**. Nadrzędnym celem tego programu jest ułatwienie procesu integracji sektora rolnego z UE poprzez:

- **przygotowanie do akcesji** (Art. 4 „priorytetem są działania nakierowane na poprawę efektywności rynku, standardów jakościowych i zdrowotnych oraz środków na utrzymanie i tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich zgodnie z zasadami ochrony środowiska”)
- **przyjęcie *acquis communautaire***, szczególnie w celu przygotowania do wykorzystania Funduszy Strukturalnych UE po uzyskaniu członkostwa.

Zgodnie ze wstępną alokacją środków z programu SAPARD dokonana przez UE Polska może uzyskać 168,68 mln Euro rocznie.

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że **zasadniczym warunkiem otrzymania środków przedakcesyjnych jest przygotowanie programu**, który — wychodząc od opisu istniejącej sytuacji i potrzeb — określi kierunki zakładanych działań, ich spodziewane efekty oraz plan finansowy. Program ten musi także wskazać **instytucjonalny system wdrożeniowy** i kontrolny realizacji projektów. Musi on też — zgodnie z unijną zasadą partnerstwa — zostać **skonsultowany z władzami lokalnymi** i partnerami społecznymi. Program ten musi **obejmować 7 lat (2000–2006)**.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Wspólnot Europejskich nr 1268/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. **skala dofinansowania** programów ze środków programu SAPARD wynosić będzie:

- pomoc techniczna w przygotowywaniu projektów — do 100%;
- projekty dla beneficjentów pozakomercyjnych — do 75%;
- projekty dla beneficjentów komercyjnych — do 75% kwoty dofinansowania ze środków publicznych z zastrzeżeniem, że udział środków publicznych nie może przekroczyć 50% kosztów przedsięwzięcia.

6.1.1. Priorytetowe obszary wsparcia w ramach programu SAPARD

W rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej przewidziano możliwość finansowego wsparcia dla szeregu działań. Są to:

1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych.
2. Poprawa przetwórstwa i dystrybucji artykułów rolnych i rybnych.
3. Doskonalenie struktur kontroli jakości, nadzoru weterynaryjnego i fitosanitarnego.
4. Technologie produkcji rolniczej przyjazne dla środowiska naturalnego oraz krajobrazu wiejskiego.
5. Rozwój i różnicowanie działalności gospodarczej w celu tworzenia nowych miejsc pracy i źródeł dochodu.
6. Wprowadzenie usług w zakresie zarządzania gospodarstwami oraz systemu zastępstw kierowników gospodarstw rolnych.
7. Tworzenie grup producentów.
8. Odnowa i rozwój wsi oraz ochrona dziedzictwa obszarów wiejskich.
9. Tworzenie i unowocześnienie systemu rejestracji gruntów.
10. Poprawa struktury agrarnej oraz scalanie gruntów.
11. Doskonalenie systemu szkoleń zawodowych.
12. Rozwój i doskonalenie infrastruktury na obszarach wiejskich.
13. Zagospodarowanie zasobów wodnych.
14. Leśnictwo — wraz z zalesianiem, inwestycje w gospodarstwach leśnych i zajmujących się przetwórstwem i dystrybucją drewna;
15. Pomoc techniczna w zakresie objętym rozporządzeniem — włącznie ze studiami wspierającymi planowanie oraz kampaniami informacyjnymi.

Lista priorytetów zaproponowana przez Komisję Europejską stanowi swego rodzaju menu, z którego poszczególne kraje mogą wybrać do realizacji te, które w ich warunkach są najważniejsze.

Podstawą do ubiegania się o środki z programu SAPARD jest tzw. **Program Operacyjny**. Zasadniczą rolę w jego przygotowaniu odgrywa MRiGŻ (**silnie wspomagane przez FAPA — zespół ds. SAPARD**), jako resort odpowiedzialny za sprawy rolnictwa, a także — w dominującym stopniu — rozwoju obszarów wiejskich. W trakcie prac przygotowawczych MRiGŻ zdecydowało o skoncentrowaniu się na czterech priorytetach (1, 2, 5 i 12), elastycznie postrzeganych w szerokiej perspektywie, tworząc tym sposobem możliwość dostępu do środków przeznaczonych na inne priorytety, z uwzględnieniem kwestii środowiskowych.

Przygotowanie dobrego programu wymaga ścisłej współpracy międzyresortowej oraz z regionami i partnerami społecznymi. Wynika to zarówno z przedstawionego zakresu działań, jakie mogą być objęte pomocą UE w ramach SAPARD, jak też z — wykraczających poza problemy samego rolnictwa — potrzeb rozwojowych polskiej wsi.

6.2. Program ISPA

W ramach programu ISPA Polska może liczyć na blisko 400 mln Euro rocznie. Program ten będzie nakierowany na realizację dużych projektów inwestycyjnych (min. 5 mln Euro), wspomagających rozwój transeuropejskich sieci transportowych oraz projekty z zakresu ochrony środowiska, w tym głównie infrastrukturalne. Program ten będzie pośrednio także wpływał na **rozwój obszarów wiejskich, wpływając na rozwój przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy**.

6.3. Program Phare po roku 2000

Po roku 2000 program Phare będzie nadal największym programem wsparcia UE dla krajów kandydujących do członkostwa. Będzie stanowił kościec pomocy UE, a wcześniej wymienione programy traktować należy jako jego uzupełnienie w szczególnie wrażliwych sektorach.

Program Phare będzie kontynuował wspieranie przygotowań krajów aplikujących do przyszłego członkostwa w UE, a w szczególności wypełnienia tzw. „*kryteriów kopenhaskich*”. Dlatego też program Phare skupi się na tych priorytetowych obszarach dostosowań, które zostały zidentyfikowane w Partnerstwie dla Członkostwa oraz rozwinięte w Narodowym Programie przygotowania do Członkostwa w UE. Dokumenty te dotyczą procesu dostosowawczego w całym okresie przedakcesyjnym, co stwarza krajom kandydującym możliwość programowania w wieloletniej perspektywie i racjonalnego rozłożenia akcentów.

Pomoc programu Phare będzie uruchamiana na podstawie corocznych decyzji Komisji Europejskiej, podejmowanych na podstawie aplikacji krajów kandydujących, z załączonymi tzw. fiskami projektowymi, szczegółowo opisującymi planowane przedsięwzięcia tak w sferze celów i efektów przewidywanych działań, jak i ram instytucjonalnych, metod realizacji, harmonogramu, montażu finansowego, itd.

Podtrzymana została minimalna wielkość projektów w wysokości 2 mln Euro oraz przedkładania przez aplikantów „*dojrzałych projektów*”. Oznacza to, że będą akceptowane tylko takie projekty, które

w momencie przedkładania są na tyle dopracowane, że istnieje możliwość ich natychmiastowego wdrażania. Służyć ma to, zdaniem Komisji Europejskiej, zwiększeniu efektywności wdrażanych projektów, a także ograniczeniu prac administracyjno-biurokratycznych tak w fazie przygotowań, jak i realizacji.

6.3.1. Priorytety programu Phare 2000

Spójność regionalna w wymiarze ekonomicznym i społecznym zajmuje poczesne miejsce w *acquis*, stąd też działania służące osiągnięciu tego celu są mocno wspierane w UE. Dążenie do Spójności jest też traktowane priorytetowo w Partnerstwie dla Członkostwa, i jak zapowiada UE, będzie również tak traktowana w nadchodzących latach. Aby jednak zbliżyć się do osiągnięcia tego celu każdy z krajów kandydujących powinien wypracować własną zintegrowaną i spójną strategię rozwoju kraju. Stąd też **chcąc korzystać z pomocy programu Phare każdy z krajów kandydujących musi opracować Narodowy Program Rozwoju**, zgodnie z wymogami dotyczącymi celu 1 Funduszy Strukturalnych. Plan taki powinien zawierać:

- analizę aktualnego stanu rozwoju kraju, z uwzględnieniem wewnętrznych luk rozwojowych, jak i różnicowań rozwojowych w stosunku do krajów UE;
- zidentyfikowane kluczowe priorytety rozwojowe w sferze spójności, na których skupią się działania w okresie przedakcesyjnym;
- projekcję finansową dotyczącą finansowania planowanych przedsięwzięć tak ze strony rządów krajów kandydujących, jak i wspólnot.

Przygotowanie takiego programu powinno się opierać na **partnerskim podejściu władz krajowych, regionalnych i lokalnych**.

W latach 2000–2006 pomoc programu Phare dla krajów kandydujących do członkostwa w UE będzie realizowana w dwóch formach, skupiających się na:

- kontynuowaniu wsparcia dla budowy instytucji;
- wspieraniu inwestycji w celu osiągnięcia spójności regionalnej i społecznej w wymiarze krajowym i w stosunku do UE.

6.3.1.1. Budowa instytucji

Priorytet budowy instytucji można zdefiniować jako zapewnianie krajom kandydującym wsparcia dla przedsięwzięć służących koniecznym dostosowaniom prawnym, rozwojowi polityk i budowie struktur na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Spśród wszystkich instrumentów pomocy przedakcesyjnej program Phare będzie jedynym, w ramach którego możliwe będzie **wspieranie finansowe budowy instytucji we wszystkich sektorach**.

W ramach budowy instytucji pomoc UE będzie zorientowana na:

- a) wdrażanie *acquis communautaire* i przygotowanie krajów kandydujących do korzystania z praw wynikających np. ze Wspólnej Polityki Rolnej, bądź Funduszy Strukturalnych;
- b) wypełnienie wymogów pierwszego z tzw. kryteriów kopenhaskich, dotyczącego praw człowieka i ustroju demokratycznego.

Na cele związane z **budową instytucji** zostało alokowane indykatywnie **około 30% całości dostępnych środków z tego programu**. Komisja Europejska sygnalizuje jednak, że podział ten jest tylko wskaźnikowy i że będzie elastyczna przy ich podziale. Priorytetowo będą w tym względzie traktowane projekty z zakresu budowy instytucji.

Głównym instrumentem programu Phare w zakresie budowy instytucji będzie tak jak w latach 1998–1999 „*twinning*”, czyli partnerstwo instytucji z UE i z krajów kandydujących. W ramach „*twinningu*” program Phare będzie wspomagał m.in.:

- zabezpieczenie środków na realizację umów *twinningowych* pomiędzy ministerstwami, instytucjami, profesjonalnymi organizacjami, agencjami, europejskimi i regionalnymi przedstawicielstwami oraz władzami lokalnymi, realizowanych w szczególności poprzez długoterminową współpracę ekspertów z krajów członkowskich i kandydujących; jeśli wystąpi taka konieczność może to być uzupełnione krótkoterminowym wsparciem eksperckim oraz szkoleniami;
- dostarczanie specjalistycznego doradztwa technicznego odnośnie *acquis*, dotychczas realizowanego przez biuro TAIEEX,
- tworzenie warunków do szkoleń i podnoszenia umiejętności przez administrację publiczną na szczeblu centralnym i regionalnym.

Zgodnie z zasadą współfinansowania kraje kandydujące będą pokrywały część kosztów projektów z zakresu budowy instytucji.

Inne przewidziane instrumenty realizacji projektów z zakresu budowy instytucji to:

- udział krajów kandydujących w programach wspólnotowych;
- udział w pracach agencji wspólnotowych;
- pomoc dla inicjatyw służących rozwojowi społeczeństwa demokratycznego.

6.3.1.2. Inwestycje

Przejęcie dorobku prawnego UE oznacza także, że przedsiębiorstwa oraz infrastruktura w krajach kandydujących powinna zostać dostosowana do standardów wspólnotowych. Wymagać to będzie znacznych inwestycji. Mając to na względzie Komisja Europejska oraz ogromne potrzeby w krajach kandydujących przeznaczyła na inwestycje **70% środków programu Phare**.

Pomoc programu Phare w zakresie inwestycji będzie realizowana w dwóch formach:

- wzmocnieniu infrastruktury regulacyjnej niezbędnej do zapewnienia zgodności z *acquis* oraz inwestycjach bezpośrednio związanych z inwestowaniem w *acquis*;
- wspieraniu spójności ekonomicznej i społecznej poprzez środki działania podobne do stosowanych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego.

Pomoc ta skupi się na następujących obszarach:

- dostosowaniu do norm i standardów UE — pomoc skupi się na wzmocnieniu zdolności kluczowych instytucji do przejścia poprzez odpowiednie wyposażenie;
- wspieraniu spójności ekonomicznej i społecznej poprzez niezbędne inwestycje;
- wspieraniu małych i średnich przedsiębiorstw poprzez instrumenty horyzontalne.

Pomoc inwestycyjna programu Phare będzie skierowana do ograniczonej liczby regionów, a ponadto możliwe będzie wspieranie finansowe tylko tych priorytetów, które zostaną wskazane w Narodowym Programie Rozwoju. W regionach objętych pomocą Phare wspierane będą inwestycje zorientowane na:

- zwiększenie aktywności sektora produkcyjnego, poprzez zwiększenie różnorodności gospodarki, rozwój sektora prywatnego oraz restrukturyzacje i modernizację przemysłu;
- wzmocnienie zasobów ludzkich, m.in. poprzez szkolenia, zwiększanie zdolności menedżerskich, zdolności innowacyjnych, itd.;
- podniesienie poziomu infrastruktury związanej i sprzyjającej rozwojowi działalności biznesowej.

Z pomocy programu Phare w sferze inwestycji wyłączone będą: transport, środowisko i rolnictwo, mające możliwość korzystania z sektorowych instrumentów wsparcia z UE.

W wyjątkowych sytuacjach wsparcie inwestycyjne dla ww. sektorów może mieć miejsce, ale pod warunkiem że proponowane inwestycje

są konieczną, organicznie powiązaną z innymi elementami częścią programów rozwoju regionalnego.

6.4. Zasady wspierania inwestycji w ramach programu Phare

Wspieranie inwestycji przez program Phare będzie musiało być zgodne z następującymi zasadami:

- katalicznosci, tj. wspierania tych priorytetowych dla akcesji przedsięwzięć, które bez pomocy Phare mogłyby być realizowane w dalszej kolejności;
- współfinansowania, tj. pokrycia co najmniej 25% kosztów projektów z budżetów krajowych, bądź innych źródeł, w tym międzynarodowych instytucji finansowych;
- dodawalności, tj. zapewnienia, że pomoc Phare nie będzie wypierała źródeł finansowania, w tym prywatnych i międzynarodowych instytucji finansowych;
- czytelności i skali projektów, tj. kwalifikowania do pomocy tylko takich projektów, które są w pełni gotowe do wdrażania i ich minimalna wielkość wynosi 2 mln Euro;
- trwałości, tj. zapewnienie żywotności efektów inwestycji także po przystąpieniu do UE;
- konkurencyjności, tj. zachowania zasad konkurencyjności.

6.5. Proponowane obszary wsparcia sektora rolnego w Polsce w ramach Phare 2000

Aktualnie trwają prace przygotowawcze, tj. opracowywanie tzw. fisz projektowych do programu Phare na rok 2000, które zostaną przedłożone do zatwierdzenia Komisji Europejskiej. Z dotychczasowych prac wynika, że opracowane zostaną propozycje z zakresu takich problemów jak:

1. Wdrażanie programu rozwoju obszarów wiejskich.
2. Wsparcie dla systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie Społecznych.
3. Wzmocnienie struktur administracji weterynaryjnej
4. Dostosowanie norm fitosanitarnych do wymogów Unii Europejskiej
5. Dalsze wzmocnienie struktur weterynaryjnej i fitosanitarnej kontroli granicznej
6. Wzmocnienie kontroli jakości żywności
7. Certyfikacja ekologicznej produkcji rolnej
8. Wdrażanie Wspólnej Polityki Rolnej — faza II.
9. Rybołówstwo

Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa —
— FAPA Warszawa

Dr inż. Henryk Skórnicki

Pomoc Wspólnoty Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich

Nadrzędnym celem polityki zagranicznej kolejnych rządów w Polsce po 1989 roku jest dążenie do uzyskania pełnego członkostwa Polski we Wspólnocie Europejskiej.

Podpisanie Układu Europejskiego oraz złożenie formalnego wniosku nakłada na nasz kraj szereg zobowiązań w zakresie dostosowania naszej gospodarki i prawa do wymogów wspólnotowych. Procesy dostosowawcze mają więc bardzo szeroki zakres i nie mogą być odkładane do momentu uzyskania pełnego członkostwa we Wspólnocie Europejskiej.

Konieczne jest zatem zintensyfikowanie działań przygotowawczych, tak aby Polska mogła nie tylko spełnić formalne warunki, ale i uzyskać jak największe korzyści w okresie przygotowawczym i po uzyskaniu członkostwa.

Jak wynika z doświadczeń innych państw członkowskich w procesie integracji, najwięcej problemów dotyczy rolnictwa i obszarów wiejskich. Ze wstępnych szacunków wynika, że na przemiany w polskim rolnictwie w najbliższych latach trzeba będzie przeznaczyć około dwadzieścia pięć miliardów złotych. Potrzeby te nie tylko wynikają z procesu integracji, ale stanowią również podstawowy warunek sprostania konkurencji międzynarodowej i zmian systemu gospodarczego.

Komisja Europejska w lipcu 1997 roku ogłosiła pozytywną opinię o Polsce w sprawie wniosku o członkostwo we Wspólnocie Europejskiej. W opinii tej znalazły się też rekomendacje dla Wspólnot Europejskich o podjęciu rokowań akcesyjnych.

W opracowanym przez Komisję Europejską dokumencie pod nazwą pakiet Santera lub Agenda 2000 poza ww. opinią znalazły się propozycje dalszych reform Wspólnoty Europejskiej, w tym również Wspólnej Polityki Rolnej, budżet na lata 2000–2006 oraz założenia pomocy dla państw kandydujących do członkostwa w ramach wzmocnionej strategii przedakcesyjnej. Dokument ten został ostatecznie zaakceptowany na szczycie Rady Europejskiej w Berlinie w marcu ubiegłego roku.

W przyjętym budżecie struktura pomocy przedakcesyjnej dla dziesięciu państw kandydujących przedstawia się następująco: (tab.).

Program PHARE jest największym programem wsparcia Wspólnoty Europejskiej od 1989 roku.

Środki w ramach tego programu będą mogły być wykorzystane na działania dostosowawcze głównie na stworzenie podstaw prawnych i instytucjonalnych polityki strukturalnej oraz budowę systemu monitorowania i kontroli. W ramach Narodowego Programu Przygotowania Polski do członkostwa, Polska

Tab. Struktura pomocy przedakcesyjnej dla dziesięciu państw kandydujących

Instrumenty przedakcesyjne (mln. EURO – ceny 1999 r.)							
Lata	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Razem pomoc przedak.	3120	3121	3122	3123	3124	3125	3126
<i>W tym Polska</i>	<i>953</i>	<i>953</i>	<i>953</i>	<i>953</i>	<i>953</i>	<i>953</i>	<i>953</i>
PHARE	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
<i>W tym Polska</i>	<i>400</i>	<i>400</i>	<i>400</i>	<i>400</i>	<i>400</i>	<i>400</i>	<i>400</i>
<i>Z czego rolnictwo ok.</i>	<i>40</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>50</i>
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520
<i>W tym Polska</i>	<i>168</i>	<i>168</i>	<i>168</i>	<i>168</i>	<i>168</i>	<i>168</i>	<i>168</i>
ISPA	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040
<i>W tym Polska</i>	<i>385</i>	<i>385</i>	<i>385</i>	<i>385</i>	<i>385</i>	<i>385</i>	<i>385</i>

otrzymała dodatkowo na 1999 rok 9 mln ECU na tzw. Specjalny Program Przygotowawczy (SPP). Realizacja tego programu służyć będzie przygotowaniu podstaw prawnych, struktur administracyjnych, procedur budżetowych oraz przygotowania osób do obsługi środków przedakcesyjnych po 2000 roku. Program ten realizowany będzie na terenie województwa podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego.



W latach 2000–2006 środki z programu PHARE wspierały będą działania w zakresie:

- kontynuacji budowy instytucji związanych z wdrażaniem dorobku prawnego (około 30% środków);
- inwestycji w celu osiągnięcia spójności regionalnej i społecznej w wymiarze krajowym i w stosunku do WE (jako fundusz rozwoju regionalnego);

Proponowane wsparcia sektora rolnego w ramach PHARE 2000 dotyczą:

- wdrażania programu rozwoju obszarów wiejskich;
- reformy ubezpieczeń społecznych w rolnictwie;
- wzmocnienia struktur administracji weterynaryjnej;
- dostosowania norm fitosanitarnych do wymogów WE;
- dalszego wzmocnienia struktur weterynaryjnej i fitosanitarnej kontroli granicznej;
- wzmocnienia kontroli jakości żywności;
- certyfikacji ekologicznej produkcji rolnej;
- wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej;
- rybołówstwa.

Program ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-accession* — Instrument dla polityki strukturalnej na rzecz akcesji) dotyczy wsparcia dużych projektów inwestycyjnych (min. 5 mln Euro) związanych

z rozwojem sieci transportowych (transeuropejskich) oraz ochrony środowiska.

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady (EC) No 1267/1999 z 21 czerwca 1999 roku wsparcie Wspólnoty finansowane z programu ISPA obejmuje te projekty z dziedziny ochrony środowiska, które umożliwią spełnić wymogi prawa ochrony środowiska Wspólnoty oraz cele Partnerstwa dla Członkostwa. Wsparcie

działań z zakresu infrastruktury transportowej dotyczy inwestycji promujących zrównoważoną komunikację, a w szczególności tych, które współtworzą projekty wspólnego interesu. Zgodnie z ww. rozporządzeniem powinna być zachowana równowaga między działaniami w dziedzinie ochrony środowiska i działaniami odnoszącymi się do infrastruktury transportowej.

Program ten będzie pośrednio także wpływał na rozwój obszarów wiejskich poprzez tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju przedsiębiorczości.

Zasadniczym instrumentem wspierającym rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich będzie program SAPARD

(*Community Support for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development* — przedakcesyjny instrument wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich). Zgodnie z rozporządzeniem Rady Wspólnot Europejskich nr 1168/1999 z 21 czerwca 1999 r. i założeniami programu operacyjnego nadrzędnym celem programu będzie ułatwienie trwałej adaptacji sektora rolnego i obszarów wiejskich do wymogów Wspólnoty Europejskiej określonych w Partnerstwie dla Członkostwa. Cele szczegółowe programu wiążą się z:

- poprawą konkurencyjności polskiego rolnictwa i przetwórstwa;
- dostosowaniu polskiego sektora rolno-spożywczego do wymogów higieniczno-sanitarnych na Jednolitym Rynku;
- stymulowania trwałego rozwoju obszarów wiejskich, szczególnie, poprzez stworzenie warunków dla rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich i rozwoju infrastruktury technicznej.

Program SAPARD traktowany jako zasadniczy instrument w rozwiązywaniu problemów rolnictwa i obszarów wiejskich w odniesieniu do trwałego dostosowania do wymogów UE powinien również pozwolić poznać beneficjentom zasady i procedury w korzystaniu z funduszy strukturalnych.

Wsparcie dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich może dotyczyć następujących działań:

- inwestowania w gospodarstwa rolne;
- modernizacji przetwórstwa i zbytu (produktów rolnych i rybołówstwa);
- modernizacji struktur pod kątem jakości, kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej;
- metod produkcji rolnej mających na celu ochronę środowiska i krajobrazu;
- zróżnicowania działalności gospodarczej zapewniającej alternatywne dochody;
- powołania służb pomocowych dla gospodarstw rolnych i zarządzania gospodarstwami;
- tworzenia grup producenckich;
- odnowy i rozwoju wsi oraz ochrony jej dziedzictwa;
- tworzenia i unowocześniania systemu rejestracji gruntów rolnych;
- poprawy struktury agrarnej oraz scalania gruntów;
- modernizacji szkolenia zawodowego;
- rozbudowy i modernizacji infrastruktury wiejskiej;
- zarządzania zasobami wodnymi;
- leśnictwa, zalesianie, inwestowania w gospodarstwa leśne stanowiące własność prywatną oraz przetwarzanie i zbył produktów lasu;
- pomocy technicznej.

Po raz pierwszy w większości środki pomocowe będą mogły być wykorzystane na dofinansowanie inwestycji w tym również inwestycji prywatnych, łącznie z inwestycjami w gospodarstwach rolnych. Zakres wsparcia uzależniony będzie od wyników konsultacji społecznych, hierarchizacji środków działania z uwzględnieniem zasady koncentracji środków.

Po szerokich konsultacjach w regionach (luty-kwiecień 1999 r.) zaproponowano, że program SAPARD będzie opierał się o **dwie osie priorytetowe**:

- Poprawa efektywności rynku oraz standardów higienicznych i jakościowych;
- Tworzenie i utrzymanie miejsc pracy na obszarach wiejskich.

Poprawa efektywności rynku oraz standardów higienicznych i jakościowych będzie możliwa między innymi poprzez wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych, inwestycji poprawiających standardy w przetwórstwie rolno-spożywczym oraz marketingu produktów.

Tworzenie i utrzymanie miejsc pracy na obszarach wiejskich wiąże się ze wsparciem inwestycji sprzyjających dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich zapewniających dodatkowe źródła dochodu i tworzących nowe miejsca pracy.

Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych może dotyczyć między innymi inwestycji:

- obniżających koszty produkcji;

- usprawniających i ukierunkowujących produkcję;
- podwyższających jakość;
- chroniących i poprawiających środowisko naturalne, warunki higieniczne i bytowe zwierząt;
- sprzyjających zróżnicowaniu działalności w gospodarstwie;
- tworzenia grup producentów owoców i warzyw oraz wspólnych inwestycji związanych z budową i modernizacją przechowalni i ich wyposażeniem;
- wspólnych inwestycji związanych z przygotowaniem towaru do sprzedaży poprzez mycie, sortowanie, pakowanie, konfekcjonowanie owoców i warzyw.

Zakłada się, że wsparcie inwestycji będzie miało charakter dotacji refinansujących częściowo jej koszty. Warunkiem uzyskania dotacji będzie spełnienie przez wnioskodawcę kryteriów określonych w poszczególnych programach jak również warunków formalno prawnych.

Wysokość wkładu Wspólnoty Europejskiej w inwestycje publiczne może sięgać 75% łącznych wydatków publicznych, a w inwestycjach prywatnych łącznie dofinansowanie może wynieść 50%, w tym środkami pomocowymi do 75%.

Finansowe wsparcie pomocy technicznej może wynosić do 100% łącznych kosztów.

Wsparcie Wspólnoty Europejskiej zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 1268/1999 ma być realizowane w formie wieloletnich programów, opracowanych zgodnie z wytycznymi i zasadami programów operacyjnych, przygotowywanych w ramach polityki strukturalnej UE.

Program Operacyjny (Plan rozwoju obszarów wiejskich), obejmujący okres siedmiu lat od 2000 roku został opracowany przez Ministerstwo Rolnictwa i przedłożony Komisji Europejskiej pod koniec grudnia ubiegłego roku zgodnie z terminem określonym ww. Rozporządzeniu.

Warunkiem korzystania ze środków pomocowych jest również odpowiednie zabezpieczenie własnych środków finansowych (publicznych i prywatnych) na wszystkich poziomach administracyjnych.

Komisja Europejska zgodnie z Rozporządzeniem Rady ma sześć miesięcy na ocenę Programu Operacyjnego i podjęcie ostatecznych decyzji, co stwarza realne możliwości uruchomienia środków finansowych na początku drugiego półrocza bieżącego roku. Aktualnie trwają prace przygotowujące instytucje i procedury związane z obsługą pomocy przedakcesyjnej.

Regionalne Centrum Doradztwa
Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich
Radom

Dr inż. Grzegorz Ślusarz

Planowanie strategii rozwoju jako element aktywizacji społeczności lokalnej

1. Wstęp

W ostatnich latach coraz większego znaczenia nabiera lokalne, regionalne podejście do procesów rozwojowych. Powszechnie zaczyna się uznawać, że zarówno najważniejsze problemy społeczne i gospodarcze, jak i najważniejsze źródła dynamiki i postępu dostrzec można dopiero na szczeblu regionalnym lub lokalnym [Wilkin 1997]. Stąd też wynika potrzeba lokalnego, regionalnego podejścia do rozwiązywania wszelkich problemów natury społeczno-gospodarczej, związanych z bardzo złożonym procesem rozwoju lokalnego. Procesem, który zależy jest nie tylko od kombinacji między zasobami i czynnikami produkcji, ale także od przesłanek społecznych, a więc procesu, który należy rozumieć jako transformację ekonomiczną i społeczną społeczności lokalnej [Klamut 1994]. O ile można podać w miarę precyzyjną definicję społeczności lokalnej, to brak jest jednoznacznego określenia co do jednostki lokalnej, czy też regionalnej.

W badaniach ekonomicznych nad społecznościami lokalnymi najczęściej jako granice lokalności przyjmuje się granice podstawowej jednostki administracyjnej jaką jest gmina. Gmina jest bowiem miniaturą ogólnopaństwowych stosunków społecznych i ekonomicznych. To w gminach, w konkretnym funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych i instytucji, zostają uprzedmiotowione decyzje ekonomiczne i społeczno-polityczne o charakterze makroekonomicznym, ogólnym i lokalnym wewnętrznym, szczegółowym. Każda gmina, niezależnie od jej poziomu rozwoju i cech specyficznych, jest systemem w ramach którego rozwija się aktywność ludzka i dokonuje się rozwój [Duczowska-Małysz 1998].

Duże zróżnicowanie uwarunkowań rozwojowych występujące pomiędzy poszczególnymi gminami wymaga indywidualnego podejścia do ich rozwoju. Podejścia kompleksowego, lokalnego uwzględniającego zarówno mocne strony gminy i szanse występujące w otoczeniu, jak i jej słabe strony oraz zagrożenia płynące z otoczenia. Takie podejście winno przyświecać działaniom samorządów terytorialnych, którym ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym stworzyła ogromne możliwości w zakresie kre-

owania nowej rzeczywistości, tworzenia warunków do zwiększania aktywności środowisk lokalnych.

Praktyczne wdrożenie kompleksowego podejścia do rozwoju lokalnego wiąże się z koniecznością posiadania, przez lokalne samorządy, narzędzi urzędniczych to. Jednym z takich narzędzi jest niewątpliwie plan strategiczny rozwoju (koncepcja własnej strategii rozwoju).

Plan strategiczny rozwoju na poziomie lokalnym (na poziomie gminy staje się narzędziem skutecznego zarządzania pod warunkiem społecznej akceptacji zawartych w nim celów i kierunków działań).

Celem opracowanie jest prezentacja planowania strategicznego jako narzędzia rozwoju oraz ważnego elementu aktywizacji społeczności lokalnej.

2. Strategia rozwoju a aktywizacja społeczności

Do podstawowych zadań samorządu terytorialnego należy zaspokajanie podstawowych potrzeb społecznych mieszkańców, tworzenie sprzyjających warunków rozwoju gospodarczego. Wymaga to rozwiązywania problemów, podejmowania decyzji i działań związanych nie tylko z teraźniejszością ale również z odległą przyszłością oraz wymaga wprowadzenia bardziej nowoczesnych metod zarządzania. Myślenie o przyszłości należy rozpocząć od właściwego zaplanowania rozwoju lokalnego. Planowanie rozwoju lokalnego jest procesem o długim horyzoncie czasowym. Jest również zadaniem trudnym i złożonym [Kłodziński, Siekierski 1997]. Wymaga ono myślenia strategicznego, którego nieodłącznym elementem jest strategia rozwoju. Strategię rozwoju należy najogólniej rozumieć jako cele i ogólny sposób działania podmiotu strategii, związany z kluczowymi decyzjami dotyczącymi przyszłości. Te kluczowe decyzje są z kolei związane z ukierunkowanymi ciągami działań pozwalającymi realizować autonomiczne cele (cele istotne, których skutki są z reguły nieodwracalne, a realizacja ich jest możliwa poprzez koncentrację sił i środków [Ślusarz 1998]).

Celem nadrzędnym każdej strategii jest ożywienie gospodarcze gminy, które w rezultacie doprowadzi do

powstania nowych przedsiębiorstw, rozwoju już istniejących firm, a co za tym idzie (do powstania nowych miejsc pracy, ale w takich dziedzinach by nie dopuścić do rozwoju monofunkcyjnego, który jest mało odporny na wszelkie zakłócenia koniunktury gospodarczej [Kłodziński, Siekierski 1997].

Strategia będzie nowoczesnym narzędziem zarządzania ułatwiającym nam właściwy wybór oraz skuteczne działanie pod jednym wszakże warunkiem, iż będzie ona społecznie akceptowana. A zatem należy dostrzegać nie tylko potrzebę posiadania strategii jako dokumentu, ale również potrzebę jej społecznej akceptacji. Stąd też nieodparcie nasuwa się pytanie, co zrobić aby taką akceptację uzyskać?

Odpowiedź na to pytanie wydaje się banalnie prosta (należy tylko włączyć w proces jej budowy, tworzenia społeczeństwo gminy. Innymi słowy należy uspołecnić prace nad strategią. Dlatego też coraz częściej opracowywanie strategii rozwoju tzw. metodami eksperckimi jest wypierane przez metody uspołecznione. I choć panuje powszechnie zgoda, co do konieczności uspołeczniania prac nad strategią, to samo uspołecznienie ma różne oblicza. Najczęściej są to różnego rodzaju ankiety lub pojedyncze spotkania stanowiące podstawę weryfikacji wypracowanego przez ekspertów założeń lub całych planów, czyli w zasadzie jest to nadal metoda ekspercka, która w odniesieniu do planowania strategii rozwoju społeczności lokalnej nie daje oczekiwanych rezultatów.

Właściwe uspołecznienie prac nad strategią winno się łączyć z włączeniem przedstawicieli społeczności lokalnej w cały proces budowy strategii poczynwszy od identyfikacji problemów, poprzez określenie czynników rozwojowych, określenie wizji i misji, a skończywszy na celach strategicznych i strategiach działania, czyli sposobach działania umożliwiających osiągnięcie celów strategicznych [Ślusarz i inni 1998]. Tak szerokie włączenie społeczności jest tak ważne, ponieważ to lokalne społeczności bowiem najlepiej znają słabe i mocne strony swojego regionu, szanse i zagrożenia i najlepiej potrafią zapoczątkować taką filozofię rozwoju, która polega na przewyciężaniu depresji gospodarczej i bierności społecznej oraz na ożywieniu aktywności zawodowej [Duczkowska-Małysz 1996].

Aktywny udział przedstawicieli społeczności lokalnej w całym procesie budowy strategii pozwala na bieżąco weryfikować rezultaty prac, w których wykorzystywana jest wiedza i doświadczenie osób reprezentujących różne punkty widzenia, a więc korzysta się z tzw. „efektu grupowego rozwiązywania problemów [Ślusarz 1998].

Uspołecznienie praca nad strategią jest wyborem dającym niewątpliwie lepszy wynik końcowy. Jednocześnie należy mieć świadomość, iż w praktyce opracowanie końcowego dokumentu tą metodą jest znacznie trudniejsze. Dlaczego tak się dzieje? Przede wszystkim dlatego, że o jakości strategii, podobnie

jak i o skuteczności działania samorządu terytorialnego, decyduje właściwy wybór ludzi, w tym przypadku przedstawicieli społeczności lokalnej do pracy nad tym dokumentem. Osoby pracujące nad strategią występują w potrójnej roli, są one:

- najlepszym źródłem informacji o gminie,
- współautorami przyszłej koncepcji rozwoju,
- głównymi realizatorami strategii w przeszłości.

Jak z powyższego widać rola, jaką odgrywają przedstawiciele społeczności lokalnej w pracach nad strategią jest niezmiernie ważna. Stąd też nie mogą to być przypadkowi ludzie. Muszą to być osoby kluczowe, reprezentujące liczące się w gminie grupy interesów. Należy zdać sobie sprawę z tego, że znalezienie takich kluczowych osób to nie wszystko, to dopiero połowa sukcesu. Trzeba jeszcze sprawić, aby te osoby uczestniczyły w pracach nad strategią oraz to aby były one właściwie wykorzystane w tej pracy. Doświadczenia autora w pracach nad strategią wskazują, że najefektywniejsza jest tu forma warsztatów diagnostyczno-projektowych prowadzonych z wykorzystaniem metody moderacji wizualnej, która jednocześnie aktywizuje uczestników spotkań, na bieżąco wizualizuje (prezentuje) wyniki prac, pozwala utrzymywać dyskusję wokół problemów i szybko dochodzić do zaplanowanych rezultatów (skuteczna realizacja scenariuszy spotkań). Pomimo tego praca nad strategią w tak uspołecznionej metodzie jest żmudna i długotrwała. Dla wykonania prac z udziałem szerokiego grona przedstawicieli społeczności lokalnej, w przeciętnej wielkości gminie, potrzeba zorganizować 6–8 spotkań warsztatowych. Zapewnienie uczestnictwa kluczowych osób, w tak długotrwałej pracy, to jeden z najtrudniejszych problemów organizacyjnych, który muszą pokonać organizatorzy prac nad strategią. Jego rozwiązanie jest elementem mogącym mieć wpływ zarówno na jakość ostatecznego dokumentu, jak i na zwiększenie stopnia jego społecznej akceptacji.

Dla podniesienia społecznej akceptacji dobrze jest wypracowany dokument poddać jeszcze dodatkowo społecznej konsultacji. Można to uczynić za pomocą ankiet lub też organizując forum gminne, na którym prezentowana jest strategia. Efektem takich konsultacji winna być hierarchizacja potrzeb, jak i przyjętych do realizacji celów strategicznych [Ślusarz i inni 1998].

Taka hierarchizacja ułatwia władzom gminy decyzje dotyczące wyboru priorytetów rozwojowych, powszechnie akceptowanych. Tym samym ułatwia gospodarowanie ciągle ograniczonymi, w stosunku do potrzeb, środkami finansowymi.

3. Przesłanki opracowywania strategii

Planowanie strategiczne, choć jest stosunkowo nowym narzędziem wykorzystywanym w warunkach

rynkowych, nabiera coraz większego znaczenia. Najważniejsze przesłanki przemawiające za opracowywaniem strategii wynikają z:

- globalizacji procesów gospodarczych i wynikającej stąd konieczności poszukiwania konkurencyjności regionów, pozwalającej przyciągać do siebie innych dla zagwarantowania rozwoju,
- potrzeby skutecznej przebudowy strukturalnej obszarów wiejskich przy ograniczonych środkach,
- konieczności pozyskiwania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych,
- potrzeby aktywnego włączenia społeczności lokalnej w procesy demokratyzacji życia, w kształtowanie nowej rzeczywistości.

Przesłankami przemawiającymi za opracowywaniem planów strategicznych są również korzyści wynikające z ich posiadania. W przypadku planów budowanych z wykorzystaniem metody uspołecznionej korzyści można rozpatrywać w dwóch aspektach. Jeden aspekt wiąże się z korzyściami wynikającymi z posiadania planu jako dokumentu, drugi zaś odnosi się do korzyści wynikających z procesu wspólnej pracy nad planem.

Zaczynając od tej drugiej kwestii, która ma szczególne znaczenie z punktu aktywizacji społeczności, za najważniejsze korzyści wynikające ze wspólnej pracy nad planem należy uznać to że:

- poprawia ona skuteczność komunikacji personalnej,
- przygotowuje ona do stawiania czoła szybko zmieniającemu się otoczeniu,
- integruje społeczność lokalną,
- podnosi wiedzę i umiejętności uczestników prac,
- konsekwentnie ukierunkowuje działania,
- ułatwia dialog polityczny między społecznością a władzami,
- mobilizuje do aktywności na rzecz regionu,
- poprawia kulturę polityczną.

Równie ważne są korzyści płynące z posiadania dokumentu planu strategicznego, gdyż jest to:

- podstawa programów i projektów działań gospodarczych i innych,
- informacja o konkretnych warunkach prawnych i techniczno-ekonomicznych,
- oferta marketingowa dla inwestorów i grup kapitałowych,
- formalna i faktyczna podstawa wniosków o finansowanie przez instytucje pomocy (krajowe i zagraniczne).

Zaprezentowana lista korzyści wskazuje, że planowanie strategiczne pomimo dużego stopnia ogólności ma olbrzymie walory, które warto wykorzystać w działaniach na rzecz rozwoju lokalnego, zwłaszcza w zakresie aktywizacji społeczności lokalnej. Aktywizacji rozumianej jako proces i jednocześnie oddol-

ny ruch społeczny dla poprawy warunków materialnych i kulturowych (społecznych siłami samych członków danego środowiska [Wierzbicki 1996].

Warunkiem koniecznym aktywizacji społeczności lokalnej jej pełnego zaangażowania w rozwiązywanie swoich problemów jest wiedza i zrozumienie otaczającej rzeczywistości [Ślusarz 1994]. Świadomość powyższego, w krajach rozwiniętych gospodarczo, zwłaszcza w krajach przynależnych do UE, legła u podstaw działań, które na wszystkich szczeblach życia społecznego i gospodarczego, wzmacniają podstawy demokracji również poprzez aktywny udział w planowaniu rozwoju lokalnego.

Doświadczenie tych krajów wskazują, że planowanie rozwoju jest tam jedną z podstawowych dziedzin działalności każdej władzy. Planują nie tylko wielkie korporacje i właściciele małych firm, ale także władza publiczna poszczególnych jednostek administracyjnych.

W krajach zachodnich zachęca się społeczności lokalne, aby same dokonały oceny sytuacji społeczno-ekonomicznej swych obszarów i proponowały programy ich rozwoju, nie licząc (i nie czekając) na decyzje odgórne. Ze szczególną skrupulatnością budują plany rozwoju te gminy, które ze względu na wysokie bezrobocie, procesy depopulacyjne, wysoki odsetek zatrudnionych w rolnictwie itp. kwalifikują się w UE do ubiegania się o środki pomocy strukturalnej. Tak więc również w Polsce tworzenie wizji rozwoju poszczególnych gmin, województw a nawet większych regionów jest niezwykle ważnym elementem praktycznego wdrażania samorządności i zbliżania nas do integracji z UE [Kłodziński, Siekierski 1997].

Należy jednak pamiętać, że korzyści płynące z planowania strategicznego nie stanowią prostej zależności typu strategia = korzyści. Dla osiągnięcia korzyści, tak jak w każdej działalności, tak również w przypadku strategii, niezbędne jest pełne zaangażowanie się w działania, w tym wypadku władz samorządowych, w proces jej budowy i realizacji.

Bardzo szybki ostatnio wzrost liczby samorządów lokalnych posiadających własne strategie rozwoju wskazywać może na zrozumienie znaczenia i docenienie tego dokumentu jako nowoczesnego narzędzia zarządzania i aktywizacji społeczności lokalnej, również w naszych warunkach.

Rzeczywistość okazuje się jednak nieco inna. Jak wykazują, już wieloletnie doświadczenia w pracy nad strategią, jedną z głównych przyczyn podjęcia decyzji przez samorząd o przestąpieniu do jej opracowywania jest chęć posiadania dokumentu, który coraz częściej warunkuje dostęp do zewnętrznych środków finansowych, w tym zwłaszcza środków z funduszy pomocowych UE. Takie podejście do sprawy wynika z niezrozumienia istoty i znaczenia planowania strategicznego i może negatywnie wpłynąć na kształto-

wanie się stosunków społecznych w gminie. Przejawem takiego, krótkowzrocznego podejścia są między innymi strategie eksperckie nieznanne ogółowi mieszkańców, bądź też w przypadku zespołowego opracowania małe zaangażowanie w pracach nad strategią władz gminy, radnych, pracowników gminy. W tym ostatnim przypadku w sytuacji, gdy w pracach nad strategią uczestniczy liczne grono przedstawicieli społeczności lokalnej, może dojść do powiększenia tak powszechnej i dużej bariery „my–oni” (występującej pomiędzy społecznością lokalną (my), a władzą (oni)). Może się wtedy okazać, że prace nad budową strategii mające aktywizować społeczność lokalną mogą mieć skutek odwrotny i prowadzić do jej polaryzacji, która rzutować może na niekorzystną atmosferę w gminie, a ta nie jest obojętna dla samych mieszkańców (nie zachęca do angażowania się, do wspólnego wysiłku), jak również i dla potencjalnych inwestorów, osób odwiedzających gminę.

Tam gdzie świadomość korzyści płynących ze strategii budowanej metodą zespołową jest wysoka, występuje duże zaangażowanie władz samorządowych, pociągające za sobą lokalnych liderów, szerokie kręgi społeczności lokalnej, (w tym również młodzież (co jest szczególnie istotne z punktu widzenia długiej perspektywy planu. W rezultacie, jak już wspomniano, decyduje to nie tylko o jakości dokumentu, lecz również o skuteczności wdrożenia planu w życie. Wspólna praca pozwala na bieżąco wyjaśnić wiele trudnych spraw, rozwiązać wiele problemów, których główną przyczyną jest często brak skutecznego przepływu informacji, skutecznej komunikacji społecznej.

4. Podsumowanie

Planowanie strategiczne na szczeblu lokalnym jest powszechnie uznawane za ważne narzędzie skutecznego zarządzania w dłuższej perspektywie czasu. W każdej strategii winien być jasno zdefiniowany podmiot, przedmiot, obszar i zakres planowania. Przedmiotem strategii jest rzeczywistość danej jednostki, obejmująca zarówno problemy związane z potrzebami mieszkańców, z potencjałami będącymi w ich dyspozycji, jak i problemy związane z szeroko rozumianą działalnością gospodarczą.

Podmiotem zaś władza gminy sprawowana w interesie społeczeństwa i dlatego też pomyślność realizacji założonych w strategii celów zależy od tego, czy zostaną one zaakceptowane przez większość społeczeństwa. Powyższe jednoznacznie wskazuje na potrzebę uspołecznienia procesu planowania strategicznego [Ślusarz 1998].

Decydując się na opracowanie strategii, co wiąże się z poniesieniem określonych kosztów, należy to tak uczynić, aby końcowym rezultatem był nie tylko

dokument planu, ale również wszystkie korzyści płynące z procesu jej budowy, a więc rzeczywistego uspołecznienia prac nad nią.

Akademia Rolnicza w Krakowie
Wydział Ekonomii w Rzeszowie
Katedra Ekonomii

Literatura

Duczkowska-Małysz K., 1996, *Regionalne aspekty polityki rozwoju obszarów wiejskich*, *Więś i Rolnictwo*, nr 1, s. 64–72.

Duczkowska-Małysz K., 1998, *Rolnictwo wieś państwo. Wokół interwencji państwa w sferze wsi i rolnictwa*, PWN Warszawa s. 217.

Klamut M., 1994, *Innowacje a rozwój lokalny*, [w:] *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, praca zbiorowa pod red. B. Winiarskiego, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, s. 37–58.

Kłodziński M., Siekierski Cz., 1997, *Strategia rozwoju gminy podstawą tworzenia programu regionalnego i lokalnego*, [w:] *Strategia rozwoju gmin wiejskich*, praca zbiorowa pod red. M. Kłodzińskiego i Cz. Siekierskiego, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, s. 62–78.

Kłodziński M., Siekierski Cz. 1997. *Planowanie strategiczne obszarów wiejskich na poziomie gminy*, *Więś i rolnictwo* nr 3, 1997, s. 32–46.

Ślusarz G., 1994, *Tajemnice sukcesów rolnictwa duńskiego*, Duńska Rada Rolnictwa, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Rzeszów, s. 48.

Ślusarz G., 1998, *Znaczenie planowania strategicznego w procesach integracyjnych*, [w:] *Szanse i zagrożenia polskiego rolnictwa w integracji z Unią Europejską*, mat. seminarijny ODR Boguchwała, AR w Krakowie Wydział Ekonomii w Rzeszowie, Boguchwała, s. 20–27.

Ślusarz G., Bartnicki T., Mentelski P., 1998, *Strategie rozwoju gminy w aspekcie aktywizacji społeczności lokalnej i integracji Polski z państwami UE*, [w:] *Rozwój lokalny w Dolinie Strugu*, praca zbior. Towarzystwo Rolno-Przemysłowe „Dolina Strugu” w Tyczynie, Zakład Ekonomii w Rzeszowie AR w Krakowie, Tyczyn–Rzeszów, s. 9–15.

Wierzbicki Z.T., 1996, *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych i środowiskowych*, [w:] *Społeczne uwarunkowania demokratyzacji i wolnego rynku na wsi*, praca zbior. pod red. K. Koraba, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, s. 35–54.

Wilkim J., 1997, *Globalizm i lokalizm we współczesnym rozwoju gospodarczym*, [w:] *Rozwój gospodarczy i zmiany strukturalne w ujęciu regionalnym*, I Międzynarodowa Konferencja Naukowa w Białymstoku, Uniwersytet w Białymstoku, s. 11–18.

Mgr inż. Stanisława Sady

Jak konstruować programy

Praktyczne wskazówki do przygotowania projektów celowych w ramach funduszy pomocowych UE

Każdy prawidłowo skonstruowany projekt może upaść, jeśli nie znajduje poparcia społecznego.

Wprowadzenie

W niniejszym artykule dzielę się doświadczeniami zdobytymi podczas realizacji projektów finansowanych z funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Większość tych projektów dotyczyła pomocy doradczej i technicznej dla inicjatyw społeczno-gospodarczych w gminach i była wykonywana w oparciu o współpracę z samorządami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi, bankami spółdzielczymi, spółdzielniami wiejskimi i grupami producentów rolnych. Niektóre z tych projektów zawierały również przedsięwzięcia inwestycyjne. W realizację programów zaangażowani byli specjaliści polscy oraz eksperci zagraniczni z krajów Unii Europejskiej.

Podstawą do wystąpienia o środki finansowe z zewnętrznych źródeł finansowania jest przedstawienie projektów służących do rozwiązywania różnorodnych, społecznych, środowiskowych problemów. Stosowane standardowe procedury stworzenia i napisania programu przewidują, że projekt opracowany jest w sposób usystematyzowany i zawiera m.in. cel, przedmiot i zakres podejmowanych działań wraz z planem zarządzania i monitorowania. Aby prawidłowo sformułować projekt, zapisać zadania, opracować program działania spójny z programem polityki regionalnej, sporządzić dokumenty zgodne z wymogami instytucji finansowych Unii Europejskiej i efektywnie wykorzystywać fundusze, warto zapoznać się z podstawową wiedzą w tym zakresie.

Wykonanie założenia programowego, opis sytuacji

Przygotowanie programu należy rozpocząć od próby sprecyzowania problemu oraz przyczyn jego powstania. Od ich zidentyfikowania i sprecyzowania zależy lepsze zrozumienie samej istoty problemu, łatwość zdefiniowania oraz wyrażenia problemu w taki sposób, w jaki naprawdę jest on widziany i rozumiany przez tych, których najbardziej dotyczy. Wykonanie opisu sytuacji, w którym zamieszczone zostają stosunkowo wyczerpujące informacje i podane objek-

tywne fakty, jest ściśle związane z występującym problemem. Opis rzeczywistej sytuacji obejmuje obraz sprzed rozpoczęcia projektu, w rozdziale tym dobrze jest też podać opis stanu docelowego, po zakończeniu projektu. Opis sytuacji posiada formę przedstawienia dostrzegalnych lub udokumentowanych zjawisk, bez podawania jakiegokolwiek oceny zarówno pozytywnej jak też negatywnej, jest to po prostu relacja, z podaniem, jakiej grupy lub grup społecznych dotyczy problem oraz miejsca w którym występuje. Ponadto w ogólnym opisie sytuacji można przedstawić opis problemu, dla którego rozwiązania ma posłużyć przygotowywany projekt. W tym miejscu trzeba więc napisać, co konkretnie chcemy uzyskać, jakie będzie rozwiązanie problemu, komu projekt pomoże, jakiej grupie osób oraz, jakie przyniesie korzyści w obecnym czasie i w przyszłości.

Definiowanie problemu

Praca na tym etapie polega na analizie problemu, dla ułatwienia pracy można posłużyć się formułowanie pytań i odpowiedzi, na czym polega główny problem i dlaczego dane zagadnienie stanowi problem. W efekcie takiej analizy uzyskiwane jest dotarcie do przyczyn podstawowych i w ślad za tym, określenie tych wszystkich elementów, które stanowią przyczynę powstania problemu. Następnym etapem to opis tego, co potrzebne jest, aby wyeliminować problem, inaczej mówiąc w jaki skuteczny sposób wniknąć w sytuację. Warto też zastanowić się, czy dogłębna analiza i sposób w jaki jest ona prowadzona będzie miała istotne znaczenie dla jakości i efektywności powstającego programu. Ostatecznie, ustalenie jakie rzeczywiste informacje mogą być istotne dla problemu i które z nich należy zamieścić w opisie problemu, będzie miało wpływ na uzyskanie końcowych wyników. Bowiem osiągnięcie efektów zależy od zrealizowania zamierzonych, konkretnych celów. Organizacja projektu zawiera metody pracy, ekspertów proponowanych przez oferenta, proponowane rozwiązania technologiczne i techniczne oraz środki materialne, które będą zapewnione na rzecz realizacji projektu przez wnioskodawcę.

Sformułowanie celów i określenie beneficjentów

Następnym etapem po sformułowaniu opisu ogólnej sytuacji, jest wyłonienie i jasne zdefiniowanie celów projektu. Przy wyborze celów trzeba pamiętać, aby do pewnego stopnia odzwierciedlały one potrzeby i korzyści grupy społecznej, do której nakierowany jest projekt. Cele powinny też uwzględniać priorytety, tak aby zapewnić zaspokojenie najbardziej pilnych potrzeb, zapewnić początkowy sukces dla grupy beneficjentów i stworzyć możliwość dalszej kontynuacji, również z rozszerzeniem na potrzeby innych grup społecznych. Najczęściej bywa tak, że dyskutowany problem przez grupę osób, już sam w sobie niesie różnice zdań, różne punkty widzenia, różną interpretację. Dlatego też bardzo ważne jest, aby w dyskusji stworzyć atmosferę otwarcia, docenić wszystkie zgłaszane propozycje i argumenty, a jednocześnie doprowadzić do konsensusu i sformułowania celów satysfakcjonujących grupę jako całość. Przy wyznaczaniu celów trzeba też pamiętać, aby były one możliwe do osiągnięcia i to ze względu na potencjalne zasoby własne, jak również wsparcie zewnętrzne poprzez projekt. Do wybranych celów należy też podać uzasadnienie, dlaczego każdy z zamierzonych celów jest osiągalny i poprzez jakie konkretne działania można go osiągnąć. Ilość celów nie może być zbyt duża, powinno być ich co najwyżej kilka, uwzględniających potrzeby tych, którym projekt ma służyć. Dlatego też sam wybór celów związany jest z dokonaniem ich hierarchizacji oraz wytyczeniem celu głównego jeszcze na etapie przygotowywania wniosku.

Każdy projekt określa beneficjentów, czyli tę grupę osób, do której projekt jest skierowany i dla której zrealizowane cele przyniosą zamierzone korzyści. Ważne jest też podanie zlokalizowania projektu, konkretnej geograficznej lub administracyjnej nazwy terenu, można dołączyć mapę prezentującą lokalizację projektu w regionie lub inny plan ukazujący lokalizację.

W przypadkach projektów inwestycyjnych inwestor winien zadeklarować, że będzie pokrywał koszty związane z prawidłową eksploatacją dofinansowanego projektu po zakończeniu prac przewidzianych w projekcie i przekazaniu obiektu do eksploatacji.

Określenie zadań i harmonogram

Wraz z wytyczeniem celów wymagane jest też ustalenie działań, za pomocą których będzie można osiągnąć wymienione konkretne cele. W trakcie ustalania działań dobrze jest dokonać zapisu wszystkich pomysłów, a w dalszej kolejności rozwijać je, przekształcać i rozbudowywać wraz z ukierunkowanym doskonaleniem formy, która spełni w rezultacie oczekiwane potrzeby. Prawidłowo opracowany projekt zawsze określa sformułowane właściwe działania, dokładnie te, które istotnie są potrzebne i możliwe

do wykonania. Aby otrzymać właściwą formę zapisów, można w trakcie ich tworzenia próbować odpowiedzieć na pytania typu: co zostanie osiągnięte poprzez wykonanie danego działania i jakiemu celowi będzie służyć, a przede wszystkim odpowiedzieć, czy planowane działania rzeczywiście przyczynią się do poprawy warunków i gwarantują osiągnięcie zamierzonych efektów. Ta część projektu służy przedstawieniu rzeczywistego oczekiwanego zakresu usług, właściwie i prawidłowo zaplanowanych działań. Można rozpatrywać, jak konkretny problem wygląda w oczach różnych grup społecznych których on dotyczy, czy punkt widzenia jest reprezentowany w sformułowaniu i przedstawieniu problemu oraz co naprawdę stanowi istotę działań dla rozwiązania problemu.

Harmonogram określa etapy i okres wykonania poszczególnych zadań, również realne daty rozpoczęcia i zakończenia realizacji projektu. Może też wyznaczać ostateczne terminy wykonania poszczególnych zadań. Do składającego ofertę należy opracowanie harmonogramu realizacji projektu szczegółowo, jak tylko to możliwe i w jak najbardziej czytelnej formie. Można stosować diagramy określające z jednej strony rodzaj zadania i kto je wykona, a z drugiej czas realizacji. Do tego niezbędne jest przedyskutowanie etapów wykonania z personelem, który ma być zaangażowany w projekcie oraz uwzględnienie ich sugestii oraz uzasadnień, dotyczących zarówno przydziału obowiązków jak i terminów. Pomoże to wprowadzić lepiej w temat całości projektu, każdego konsultanta, a w przypadkach trudnych dla wykonalności, zatrudnione osoby będą czuć się odpowiedzialne za znalezienie pozytywnych rozwiązań.

Zaplanowana ocena realizacji

Za każdy projekt odpowiedzialna jest konkretna osoba, kierownik projektu, który odpowiada za prawidłową realizację zadań i osiągnięcie zamierzonych efektów. Do obowiązków takiej osoby należy przede wszystkim: koordynowanie całości działań i współpraca ze wszystkimi zaangażowanymi specjalistami, terminowe wykonanie poszczególnych zadań, wykorzystanie środków finansowych zgodnie z budżetem, prowadzenie niezbędnej dokumentacji i księgowości, kontrola wartości merytorycznej i technicznej osiągniętych rezultatów.

Monitorowanie postępu prac jest niezbędne do osiągnięcia zaplanowanych celów. Zadaniem monitorowania jest gromadzenie informacji na temat procesu rozwoju całego przedsięwzięcia w trakcie jego realizacji. Zbierane i gromadzone systematycznie informacje służą usprawnieniu i modyfikowaniu poszczególnych działań tak, aby zostały osiągnięte jak najlepsze efekty. Są one również niezbędne do sporządzania okresowych lub cząstkowych raportów z realizacji zadań projektu wymaganych przez instytucje finansujące.

Pierwszy krok przy tworzeniu parametrów oceny stawiany jest wtedy, kiedy precyzowane są cele i to, co będzie miarą efektów, czyli inaczej mówiąc sukcesem wykonanego projektu. W przeciwnym wypadku ocena może być stratą czasu, gdyż albo jej wyniki nie będą reprezentatywne, albo zostaną przekazane nie te informacje o które chodziło. Technika dokonywania oceny można ustalić już w trakcie trwania projektu. Na zakończenie programu ocenia się efektywność przy pomocy ostatecznych rezultatów zaplanowanych na etapie tworzenia projektu.

Wraz z zakończeniem projektu należy zapisać wnioski dla podejmowanych w przyszłości przedsięwzięć i odpowiedzieć na pytanie, czy w wyniku przeprowadzenia projektu nastąpiły pozytywne zmiany w związku z problemem rozwiązaniu, którego służył projekt i jakie jeszcze inne dodatkowe osiągnął efekty, wcześniej nie zaplanowane.

Osiągane efekty

System sprawozdawczości z realizacji projektu, powinien klarownie ujmować stopień i sposób zrealizowania zakładanych celów. W sprawozdaniach powinny zostać jasno opisane przeprowadzone zadania pomocy technicznej lub merytorycznej z wyznaczonym szczegółowo harmonogramem i personelem, który prace wykonał. Sprawozdania zawierają zapisy dotyczące postępu wykonania usług, napotkane problemy w trakcie realizacji pracy, postęp ogólny, podjęte działania, spotkania z zespołami konsultacyjnymi, decydentami, itp. Na etapie zakończenia projektu sprawozdanie zawiera ponadto analizę finansową projektu oraz analizę studium istotniejszych problemów, które pojawiły się w czasie wykonywania kontraktu.

Kalkulacja kosztów

Kalkulacja cen obejmuje wymagane nakłady na wykonanie zadań, wydatki związane z zapleczem administracyjnym i technicznym, koszty materiałów i sprzętu oraz inne usługi pomocnicze dla których stawki powinny być zgodne z ogólnie występującymi na rynku. Określa też, w jaki sposób nakłady na realizację projektu podzielone zostają pomiędzy beneficjentów, instytucję która przygotowuje projekt oraz stronę dofinansowującą projekt. W wynagrodzeniach zatrudnionych specjalistów, przy cenach podawanych w przeliczeniu na osobo-lata, podstawą jest 10,5 miesięcy roboczych w roku kalendarzowym kontraktu, przy podaniu wynagrodzeń w osobo-miesiącach podstawą są 22 dni robocze w jednym miesiącu.

Przygotowanie ofert

Na etapie przygotowania oferty instrukcja dla oferentów jest podstawowym dokumentem z którym należy zapoznać się bardzo dokładnie od strony techniczno organizacyjnej i uwzględnić podane w niej warunki w odniesieniu do logicznego układu oferty. Składana oferta ma spełnić wymagane warunki przystąpienia do przetargu wraz ze sposobem przesłania oferty, ostatecznym terminem złożenia i innymi niezbędnymi zawartymi informacjami uwzględniającymi aspekty strony merytorycznej, organizacyjno technicznej i ogólnego wyglądu oferty. W myśl zasady „najważniejsze jest pierwsze wrażenie” ogólny wygląd oferty daje odcienie wrażenie o solidności oferenta. Dlatego też należy zwrócić uwagę na estetykę przygotowanego dokumentu, logiczny układ i spis treści, ogólną przejrzystość dokumentu, łatwość posługiwania się ofertą, a w celu zapewnienia tych wymagań powinna być wyraźna czcionka, diagramy i tabele obrazujące odpowiednie elementy oferty.

Składana oferta obejmuje zazwyczaj załączony dokument potwierdzający doświadczenie firmy w odnośnej dziedzinie oraz zawierający inne informacje o firmie jak jej wielkość, struktura organizacyjna, referencje o już wykonanych zadaniach.

Przedstawienie niekompletnej oferty bez podania wszystkich wymaganych informacji i dokumentacji w wyznaczonym terminie powoduje zazwyczaj jej odrzucenie. W ocenie technicznej oferty, uwzględniane są zarówno parametry dotyczące proponowanego zespołu konsultantów, ich liczba, kwalifikacje, doświadczenie i umiejętności, jak również organizacja prac wraz z harmonogramem, metody wykonania usług i rozwiązań technologicznych, doświadczenie oferenta, a jeśli istnieje podwykonawca również jego ocena w zakresie realizacji wymaganych usług.

Przedstawione zagadnienia obejmują jedynie niektóre ważne aspekty sporządzania projektów. Zawsze trzeba pamiętać, że każdy projekt musi spełnić wszystkie wymagane i określone w instrukcji procedury sporządzania wniosku i sposobu wykorzystania funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Mam nadzieję, że informacje i wskazówki zamieszczone w artykule będą służyć pomocą dla zainteresowanych organizacji i osób, które podejmują pracę nad przygotowaniem projektów przedsięwzięć dofinansowanych ze środków UE, a dotyczących zadań zarówno w zakresie edukacji, jak również inwestycji.



Dr inż. Edward Ziobro, mgr inż. Tomasz Wojewodziec

System terytorialnych wspólnot samorządowych w administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej

Wprowadzenie

Państwo jest organizacją polityczną zrzeszającą wszystkich obywateli, rozumianych jako Naród. Zwierzchnia władza — głosi Konstytucja RP w art. 4 — należy do Narodu. Może on sprawować władzę bezpośrednio — w drodze referendum, ale do sprawowania władzy w swoim imieniu wybiera przedstawicieli — posłów, senatorów, którzy jako Sejm i Senat (Parlament) ustanawiają prawa w imieniu Narodu czyli wydają ustawy. Jest to więc władza ustawodawcza. Drugim rodzajem władzy jest sądownictwo. Sądy podlegają wyłącznie prawu (ustawom) i rozstrzygają czy prawo zostało naruszone. Trzeci rodzaj władzy — to władza wykonawcza czyli administracja publiczna. Należy do niej wszystko co nie jest stanowieniem prawa (ustawodawstwem), ani rozstrzygnięciem, czy prawo zostało naruszone (sądownictwem). Administracja publiczna może być wykonywana przez organy państwowe i wówczas nazywa się administracją państwową. Ta część administracji państwowej, którą sprawuje rząd i organy podległe rządowi (np. wojewoda) jest administracją rządową. Prawo może jednak powierzyć część zadań z zakresu administracji publicznej również instytucjom niepaństwowym w tym przede wszystkim organom samorządu terytorialnego. Mówimy wówczas o administracji samorządowej.

Trzeba jednak podkreślić, że w samorządowym systemie rządzenia „samorząd” nie jest pojęciem najważniejszym. Ważniejszym słowem wydaje się „wspólnota”. Stanowi ono klucz do zrozumienia nowego — lub raczej przywróconego po latach — sposobu organizowania życia zbiorowego. **Wspólnota samorządowa to taki związek mieszkańców danego obszaru, który wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność zadania publiczne (służące ogółowi) i zaspokaja zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej (lub regionalnej) w określonych prawem granicach. Członkiem wspólnoty samorządowej jest z mocy prawa, każdy mieszkaniec gminy (powiatu; województwa).**

System samorządu terytorialnego powstał w wyniku długiej ewolucji. Jego początków można się już dopatrywać w starożytności, choć ani historycznie ani pojęciowo samorząd ten nie wiąże się z jego nowoczesną postacią. Obecnie uznaje się, iż dopiero francuska myśl teoretyczna okresu Wielkiej Rewolucji Francuskiej stworzyła podstawy pod nowoczesną instytucję samorządu terytorialnego, w której decydującą rolę odgrywa udział społeczeństwa w wykonywaniu administracji państwowej. Znany jest z tego okresu (początek XIX wieku) często przytaczany cytat z prac francuskiego socjologa i polityka Ch. A. Tocqueville: „**gmina pochodzi wprost od Boga podczas gdy człowiek tworzył monarchie i ustanawiał republiki**”.

Samorząd w formie podobnej do jego obecnej postaci pojawił się na ziemiach polskich w pierwszej połowie XIX wieku, jednak jego rola i struktura różniły się w poszczególnych zaborach. Rozwiązania te utrzymano po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. Dopiero reforma samorządowa z 1933 roku pozwoliła ukształtować jednolity model administracji terenowej, który tworzyły z jednej strony organy administracji rządowej (województwie, starostwie), a z drugiej jednostki samorządowe (gminy wiejskie, miejskie oraz powiaty).

Po zakończeniu II wojny światowej i zmianach ustrojowych, samorząd początkowo tolerowany przez ówczesne władze, ostatecznie został zastąpiony radami narodowymi na mocy ustawy z dnia 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. W praktyce, rady narodowe stanowiły przedłużenie władzy państwowej w terenie. Tak więc do 1989 r. funkcjonował w Polsce system, który z prawną instytucją samorządu terytorialnego niewiele miał wspólnego, a był odzwierciedleniem modelu radzieckiego. W rezultacie rady narodowe i ich organy wykonawcze zmonopolizowały władzę publiczną w terenie i wykonywały dyspozycje płynące z góry oraz z lokalnych komitetów partii komunistycznych. W połączeniu z niedemokratycznym systemem wyborczym do rad narodowych, system zarządzania

lokalnego nie był efektywny. Wystąpiła więc potrzeba zmian. I tak w 1975 r. zlikwidowano powiaty, a w miejsce 17 województw utworzono 49. Sytuacja jednak niewiele się zmieniła i jako system trwała do 1990 r.

Podstawowe założenia reformy administracji publicznej w Polsce

Dla sprawniejszego działania państwa konieczna była systemowa reforma administracji publicznej. Rozpoczęto ją w 1990 roku, kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 8 marca o samorządzie terytorialnym. Miała ona jednak ograniczony zakres oddziaływania gdyż, powoływała do życia tylko jeden szczebel samorządowy tj. gminy. Mimo sukcesu reformy gminnej na dalszą decentralizację i dekoncentrację władzy państwowej musieliśmy czekać do 1999 roku. Rozpoczęły wówczas swą działalność samorządowe powiaty i samorządowo-rządowe województwa.

Reforma została podporządkowana trzem głównym zasadom:

- zasada unitarnego charakteru państwa,
- zasada trójstopniowego podziału terytorialnego,
- zasada pomocniczości (subsydiarności).

Zgodnie z uzasadnieniem rządowym **zasada unitarnego charakteru państwa** mówi: „Polska pozostaje krajem, w którym pełną i wyłączną suwerenność posiada państwo jako całość (...), Polska jest krajem jednolitym, w którym ani względy historyczne, ani etniczne, ani kulturowe, ani geograficzne nie uzasadniają wprowadzenia ustroju, którego fundamentem jest głębokie zróżnicowanie poszczególnych części terytorium państwa.” Zgodnie z art. 3 Konstytucji, Rzeczypospolita Polska jest państwem jednolitym. Co oznacza że na płaszczyźnie prawa międzynarodowego jest jednym podmiotem, a ustrojowa organizacja wewnętrzna ma unitarny charakter. Wprowadzana przez ustawy decentralizacja obejmuje jedynie władzę wykonawczą nie zaś ustawodawczą, która pozostaje w dalszym ciągu na szczeblu centralnym. Decentralizacja państwa nie dotyczy wszystkich jego funkcji (np. polityki zagranicznej). Podział kompetencji administracyjnych pomiędzy rząd i samorząd powinien sprzyjać realizacji zadań nowoczesnego państwa.

Zasada trójstopniowego podziału terytorialnego znalazła odbicie w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Z dniem 1 stycznia 1999 r. podział administracyjny obejmuje: województwa (16), powiaty (grodzkie 65 i ziemskie 308) oraz gminy (2489).

Niezwykle ważnym elementem wydaje się wprowadzenie **zasady pomocniczości** objaśnianej w uzasadnieniu rządowym jako „takie rozłożenie zadań, zgodnie z którym państwo wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być realizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty i organizacje (...), państwo bierze na siebie to czego żadna struktura obywatelska wykonać nie potrafi i nie może”. Zasadę pomocniczości ujmuje się często w formule „tyle wolności, ile można, tyle uspołecznienia ile trzeba”. W myśl tej zasady: **człowiek zdolny jest do skutecznego zajmowania się własnymi sprawami, a dopiero gdy z jakichś powodów nie jest w stanie im sprostać, winny mu przyjść z pomocą zorganizowane wspólnoty**. Zasada pomocniczości uwzględnia zatem dobro wspólne, a samorząd w tym kontekście należy postrzegać jako wyraz rezygnacji państwa z części uprawnień na rzecz społeczności lokalnych. Inaczej mówiąc zasada pomocniczości (*subsidiarity*) oznacza realizację zadań przez najbliższy z organów władzy, który jest w stanie im podołać. Zasada ta stanowi fundamentalną normę, kształtującą podział kompetencji pomiędzy władzę poszczególnych szczebli i jest sformułowana w art. 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Lokalnego).

Przyjęte rozwiązania ustrojowe zakładają istnienie władzy administracji ogólnej na wszystkich poziomach realizowania zadań państwa, od poziomu centralnego po gminny. Oznacza to, że administracja ogólna jest powierzana organom samorządowym, z tym że na tym samym poziomie tylko jeden organ może dzierżyć tę władzę i nie może ona zostać podzielona między samorząd i administrację rządową. Jedynie na poziomie regionu występują dwie pełne struktury administracji publicznej i dwa jej organy: zarząd województwa z przewodniczącym i wojewoda. Czyli tam gdzie występuje tylko struktura samorządowa: gmina, powiat; władzę tę sprawuje organ wykonawczy samorządu, tam zaś gdzie samorząd nie występuje władzę sprawuje organ administracji rządowej czego przykładem jest poziom centralny z premierem jako władzą administracji ogólnej.

Kolejnymi zasadami jakimi kierowano się przygotowując reformę są: zasada dekoncentracji oraz zasada funkcjonalnej samodzielności poszczególnych szczebli samorządu. Dekoncentracja oznacza że decyzje administracyjne wydawane są w pierwszej instancji na możliwie najniższym szczeblu, a w szczególności uniknąć należy takiego podziału kompetencji, który prowadziłby do rozstrzygania indywidualnych spraw przez ministrów. **Samodzielność funkcjonalna poszczególnych szczebli samorządu polega na tym iż nie ma pomiędzy nimi zależności hierarchicznej. Samorząd województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy**

jak również nie sprawuje nad nimi nadzoru. Także gmina i powiat są równorzędnymi względem siebie podmiotami samorządu terytorialnego. Umożliwia to partnerską współpracę pomiędzy gminami i powiatami np. poprzez zrzeszanie się w stowarzyszeniach. Decentralizacja władzy państwowej zapewniona jest już w Konstytucji RP (art. 15). Jak już wspomnieliśmy wcześniej samorząd jest organem władzy wykonawczej. Konstytucja wprowadza w art. 163 (samorządowi terytorialnemu poświęcony jest rozdział VII, art. 163–172) zasadę domniemania właściwości organów samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych. W razie powstania sporu co do właściwości organów administracji publicznej należy przyjąć, iż właściwe będą organy samorządu terytorialnego. Konstytucja nie rozstrzyga o strukturze samorządu terytorialnego odsyłając do odpowiednich ustaw. Jednakże zgodnie z art. 164. ust. 1 podstawową jednostką samorządu jest gmina. Tak więc to właśnie gmina spełnia podstawowe zadania samorządu. Gdyby więc spory kompetencyjne odnosiły się do samorządu terytorialnego, w razie wątpliwości właściwe będą organy gminy. Główne reguły finansowania jednostek terytorialnych zostały określone przez art. 167 Konstytucji, wprowadza on zasadę zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Źródła dochodu samorządów terytorialnych mają być określone przez odpowiednie ustawy. Konstytucja gwarantuje jednak że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego nastąpią wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Organy samorządu terytorialnego

W myśl ustaw o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 1996 r. nr 13, poz. 74, z późn. zm.) samorządzie powiatowym z 5 maja 1998 r. i samorządzie województwa z 5 maja 1998 r. (Dz. U. z 1998 r. nr 91 poz. 578 i 576) mieszkańcy tych jednostek terytorialnych tworzą wspólnoty samorządowe. Wyrażają oni swoją wolę w głosowaniu powszechnym (wybory, referendum) bądź też poprzez wybieralne organy samorządu. Wybory samorządowe są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Referendum jest rodzajem głosowania powszechnego, w którym mieszkańcy mogą odwołać radę (sejmik) przed upływem kadencji lub zająć stanowisko w innej sprawie ważnej dla gminy, powiatu czy województwa. Referendum polega na odpowiedzi na konkretne pytanie (pytania). Tryb przeprowadzenia referendum reguluje ustawa z 11 października 1991 r. o referendum

gminnym (Dz. U. 1991 r. nr 110, poz. 473, z późn. zm.). Organami gminy są: rada gminy (rada miasta) z jej przewodniczącym oraz zarząd gminy z wójtem lub burmistrzem a w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców z prezydentem jako przewodniczącym. Do organów powiatów zalicza się: radę powiatu (radę miasta) z jej przewodniczącym oraz zarząd powiatu (zarząd miasta) ze starostą jako przewodniczącym. Samorządowymi organami województwa są natomiast sejmik wojewódzki oraz zarząd województwa z marszałkiem jako przewodniczącym.

Rada (sejmik) składa się z radnych wybieranych na 4-letnią kadencję w liczbie zależnej od liczby mieszkańców¹. Radni powinni reprezentować wyborców, utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, przyjmować zgłoszone postulaty i przedstawiać je organom gminy (powiatu, województwa) do rozpatrzenia. Ustawa zobowiązuje radnych do brania udziału w pracach rady gminy i jej organów oraz instytucji samorządowych, do których zostali wybrani lub desygnowani (np. komisji, związków komunalnych itp.). Radni korzystają ze szczególnej ochrony prawnej, chroniony jest też ich dotychczasowy stosunek pracy.

Rada (gminy, powiatu), a także sejmik województwa wybiera ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczących, oraz komisje. Komisje stałe funkcjonują przez cały okres trwania kadencji rady (komisja rewizyjna, komisja do spraw budżetu itd.). Komisje doraźne powoływane są do wykonania określonego zadania. W skład komisji mogą wchodzić osoby spoza rady jednak ich liczba nie może przekraczać połowy składu komisji (wyjątek komisja rewizyjna, w której wszyscy członkowie muszą być radnymi). Rada (sejmik) obraduje na sesjach, które zwoływane są w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Wewnętrzna organizacja oraz tryb pracy rady (sejmiku) określony jest w statucie uchwalonym przez radę (sejmik).

- Rada może być odwołana w czterech wypadkach:
- przez mieszkańców w drodze referendum;
 - przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów w razie powtarzającego się naruszenia przez radę, Konstytucji lub ustaw;
 - z mocy prawa, jeżeli rada nie wybierze zarządu w ciągu 6 miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy;
 - z mocy prawa w wyniku zmian w podziale terytorialnym kraju.

Zakres kompetencji rad i sejmiku określają ustawy. Rady oraz sejmik są organami uchwałodawczymi oraz kontrolnymi wobec zarządów czyli władzy wykonawczej samorządu. Rada (sejmik) wybiera

¹ Gmina 15–100, powiat 20–60, województwo 45–100.

przewodniczącego zarządu (wójta, burmistrza, prezydenta, starostę, marszałka). Wola rady wyraża się w treści podejmowanych przez nią uchwał.

Zarząd jest organem wykonawczym powoływanym przez radę (sejmik) z grona radnych albo w przewidzianych wypadkach spoza rady. Rada może odwołać zarząd. Zarząd wykonuje swe zadania przy pomocy urzędu (gminy, starostwa, urzędu marszałkowskiego). Szefem urzędu jest przewodniczący zarządu.

Zadania i kompetencje

Gmina, powiat, województwo są osobami prawnymi, działającymi na podstawie swoich statutów. Jednostki samorządowe wykonują zadania publiczne. Zadania te mogą mieć charakter zadań własnych lub zadań zleconych z zakresu administracji publicznej. Głównym zadaniem własnym jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Odpowiednie ustawy zawierają pełny katalog zadań, które mają charakter obligatoryjny. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej mogą być nakładane na jednostki samorządowe w drodze ustawy bądź w drodze porozumienia z organami administracji rządowej. Przekazanie gminom, powiatom czy województwom zadań zleconych lub ustawowa delegacja nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia subwencji, dotacji lub dochodów własnych. Jednostki samorządowe wykonują liczne zadania (tab. 1). Prezentowane w tabeli zestawienie nie jest oczywiście wyczerpujące. Zadania bardzo często są podobne dla wszystkich trzech szczebli dotyczą jednak obszarów różnej wielkości, ma tu zastosowanie zasada subsydiarności. Dodatkowo bardzo istotnym zadaniem województwa jest określenie i realizacja strategii rozwoju województwa.

Znacznym ograniczeniem została poddana możliwość prowadzenia przez jednostki samorządowe działalności gospodarczej. Polskie prawo zezwala na prowadzenie tym jednostkom jedynie działalności o charakterze użyteczności publicznej. Tylko samorząd wojewódzki uzyskał prawną możliwość uczestniczenia w spółkach, których działalność polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych, służących rozwojowi województwa.

Formy działania i źródła finansowania

Jednostki samorządu terytorialnego realizują swoje zadania korzystając z różnych prawnych form działań. Należą do nich:

- uczestnictwo lub tworzenie przedsiębiorstw komunalnych, spółek, spółdzielni prowadzących

działalność gospodarczą o charakterze użyteczności publicznej,

- zawieranie umów o charakterze cywilno-prawnym, głównie zlecających innym podmiotom wykonanie pewnych zadań z zakresu działalności samorządu,
- tworzenie porozumień komunalnych (związków komunalnych gmin lub powiatów), stowarzyszeń (gmin i powiatów) i innych porozumień,
- stanowanie prawa miejscowego.

W wyniku reformy administracyjnej kompetencje do uchwalania prawa miejscowego posiadają organy gminy, wojewodowie, organy administracji niespolonej oraz organy samorządu powiatu i województwa. Przepisy prawa miejscowego wydawane są na podstawie upoważnienia ustawowego i mają moc powszechnie obowiązującą na obszarze danej jednostki administracyjnej. Przepisy te mogą dotyczyć w szczególności: wewnętrznego ustroju danej jednostki samorządu lub jej jednostek pomocniczych, zasad korzystania z obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej, trybu zarządzania mieniem oraz w sprawach porządkowych. Przepisy prawa miejscowego publikowane są w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym, który jest powszechnie dostępny w urzędach (m.in. marszałkowskim, powiatowym i gminnym).

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego ma nie tylko podstawy prawne ale i ekonomiczne. Wraz z powstaniem samorządu terytorialnego nastąpiło wyodrębnienie z budżetu centralnego budżetów lokalnych i regionalnych. Jednostki samorządowe na drodze ustawowej mają zagwarantowane źródła dochodów własnych oraz przychody w postaci subwencji i dotacji. Gospodarka finansowa odbywa się poprzez budżet, który stanowi roczne zestawienie dochodów i wydatków jednostki terytorialnej. W budżecie sporządzanym na rok kalendarzowy muszą być obowiązkowo określone źródła pokrycia deficytu lub sposób rozdysponowania nadwyżki budżetowej jeżeli budżet nie jest zrównoważony. Dodatkowo mogą się znajdować wieloletnie plany inwestycyjne. Budżet powinien być uchwalany przez radę (sejmik) do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Jeżeli budżet nie zostanie uchwalony do 31 marca, to zostaje on narzucony przez regionalną izbę obrachunkową (RIO) w terminie do 30 kwietnia. Do momentu uchwalenia budżetu na dany rok obowiązuje projekt budżetu złożony radzie (sejmikowi) przez zarząd. Zasadniczym źródłem finansowania zadań własnych są dochody własne, głównie podatki i opłaty lokalne, udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa² (podatek dochodowy od osób fizycznych, prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej) oraz dochody z mienia komunalnego będącego własnością danej jednostki te-

Tabela 1. Główne obszary działania samorządów terytorialnych (zadania)

Wyszczególnienie	Gmina	Powiat	Województwo samorządowe
Infrastruktura techniczna	<ul style="list-style-type: none"> wodociągi, kanalizacja drogi gminne lokalny transport w gminie budownictwo komunalne cmentarze komunalne 	<ul style="list-style-type: none"> drogi powiatowe komunikacja w obrębie powiatu 	<ul style="list-style-type: none"> drogi wojewódzkie komunikacja w obrębie województwa
Ład przestrzenny i ekologiczny	<ul style="list-style-type: none"> ochrona środowiska, usuwanie i utylizacja odpadów z terenu gminy zaopatrzenie w wodę lokalna gospodarka wodą gospodarka przestrzenna na terenie gminy utrzymanie parków i zieleni miejskiej 	<ul style="list-style-type: none"> usuwanie odpadów niebezpiecznych gospodarka wodna na terenie powiatu geodezja, kartografia nadzór budowlany 	<ul style="list-style-type: none"> gospodarka wodna w regionie melioracje, utrzymanie urządzeń wodnych przygotowanie regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego
Infrastruktura społeczna	<ul style="list-style-type: none"> lecznictwo ambulatoryjne – poradnie i przychodnie gminne pomoc społeczna dla mieszkańców gminy przedszkola szkoły podstawowe i gimnazja kluby młodzieżowe ogródki jordanowskie biblioteki i muzea gminne 	<ul style="list-style-type: none"> szpitale ogólne – rejonowe domy pomocy społecznej specjalistyczne poradnictwo szkoły średnie szkoły podstawowe specjalne szkoły artystyczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne biblioteki i muzea powiatowe teatry 	<ul style="list-style-type: none"> szpitale specjalistyczne pomoc społeczna o zasięgu regionalnym szkoły średnie o znaczeniu regionalnym ośrodki doskonalenia nauczycieli zawodowe szkoły wyższe muzea, biblioteki i teatry o znaczeniu regionalnym
Porządek i bezpieczeństwo publiczne	<ul style="list-style-type: none"> zachowanie porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego w gminie zwalczanie klęsk żywiołowych na terenie gminy 	<ul style="list-style-type: none"> zachowanie porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego na terenie powiatu zwalczanie klęsk żywiołowych na terenie powiatu 	(Uwaga: za bezpieczeństwo publiczne i porządek w regionie odpowiada wojewoda)

rytorialnej. Realizacja zadań zleconych jest finansowana z dotacji przekazanych przez podmioty zlecające ich wykonanie. Istotny udział w dochodach samorządowych mają subwencje (celowe, wyrównawcze). Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego podporządkowana jest ustawie o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. nad czym nadzór sprawuje RIO.

Nadzór

Zgodnie z cytowanymi już ustawami o samorządzie terytorialnym, samorządzie powiatu i samorządzie województwa jednostki te wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiadają osobowość prawną a ich samodzielność

podlega ochronie sądowej. Mimo bardzo dużej samodzielności podmioty samorządu terytorialnego podlegają nadzorowi ze strony państwa. Przez nadzór należy rozumieć prawną możliwość wpływania przez organ nadzorujący na działania organu lub podmiotu nadzorowanego. Organ nadzorujący ma nie tylko instrumenty umożliwiające ustalenie stanu faktycznego ale również korygowanie działalności podmiotu nadzorowanego.

Organami nadzoru są: Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w sprawach gospodarki finansowej — regionalna izba obrachunkowa. Przewodniczący zarządu ma obowiązek przedłożenia wojewodzie uchwał w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia. Jeżeli uchwała przedłożona wojewodzie jest sprzeczna z prawem wojewoda orzeka o nieważności w ciągu 30 dni od daty otrzymania uchwały. W przypadku nieistotnego naru-

² Na lata podatkowe 1999–2000 dla gmin 27,6% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i 5% od osób prawnych; dla powiatów 1% wpływów z podatku dochodowego tylko od osób fizycznych; dla województw 1,5% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i 0,5% od osób prawnych.

szenia prawa wojewoda nie stwierdza nieważności uchwały ale ogranicza się jedynie do wskazania że uchwała została wydana z naruszeniem prawa.

Szczególne uprawnienia przysługują wojewodzie w zakresie wykonania przez samorząd terytorialny zadań z zakresu administracji. Wojewoda w tym zakresie nadzoruje nie tylko legalność ale również celowość, rzetelność i gospodarność.

Przedmiotem kontroli regionalnej izby obrachunkowej są uchwały z zakresu gospodarki finansowej, które powinny zostać przedłożone izbie w terminie 7 dni od ich podjęcia. Kolegium izby obradujące w trzyosobowych składach orzekających może orzec o nieważności uchwały w części lub w całości jeżeli została podjęta z naruszeniem prawa. Od decyzji składów orzekających przysługuje odwołanie do pełnego składu kolegium. Co najmniej raz na cztery lata izby przeprowadzają kompleksową kontrolę gospodarki finansowej jednostki samorządowej. Izby prowadzą ponadto szeroko zakrojoną działalność doradczą i szkoleniową.

W razie sporu co do treści rozstrzygnięcia nadzorczego jaki powstał między jednostką nadzorującą a jednostką samorządu, jednostka nadzorowana może odwołać się do sądu administracyjnego. Do tego też sądu może uchwałę organu jednostki samorządu zaskarżyć każdy, kto twierdzi że jego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przez tę uchwałę. Sąd administracyjny rozstrzyga sprawę ostatecznie.

W przypadku powtarzającego się rażącego naruszenia konstytucji lub ustaw przez radę (sejmik), Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów może rozwiązać radę (sejmik), w czego konsekwencji zostają rozwiązane również pozostałe organy danej jednostki samorządowej. W przypadku częstego rażącego naruszenia prawa przez zarząd województwa organem który może rozwiązać ten organ jest Prezes Rady Ministrów, który dokonuje tego na wniosek wojewody. Zarządy gmin i powiatów mogą zostać rozwiązane przez wojewodę. Prezes Rady Ministrów może zawiesić organy jednostki samorządu i ustalić czasowy zarząd komisaryczny jeżeli stwierdzi przedłużającą się nieudolność jej organów.

Podsumowanie

Wprowadzane w Polsce konsekwentnie od 1989 roku reformy polityczne, ustrojowe i społeczne przyniosły wiele zmian. Kraj, z państwa niedemokratycznego i rządzonego centralistycznie staje się Rzeczypospolitą wszystkich obywateli. Społeczeństwo dzięki odpowiednim rozwiązaniom konstytucyjnym i ustawowym zostało upodmiotowione prawnie i politycznie. Wybory, referenda czy konsultacje społeczne na stałe wpisały się w życie polityczne Polaków. Wszystko to znalazło swój wyraz w uchwalonej przez Zgroma-

dzenie Narodowe (Sejm i Senat) 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przyjętej przez polskie społeczeństwo w referendum konstytucyjnym 25 maja 1997 roku.

Nie sprawdził się w polskiej rzeczywistości przyjęty z ZSRR system terenowych organów władzy i administracji państwowej, któremu podwaliny stworzyła ustawa z 20 marca 1950 r. System ten władze „ludowe” próbowały bez powodzenia, a z zadziwiającą regularnością (mniej więcej co 6 lat), „gruntownie reformować”. Wyrazem zerwania więzi z tamtymi mechanizmami władzy jest zrezygnowanie z przymiotnika określającego ówczesny charakter administracji z „państwowej” na rzecz dzisiejszego „publicznej”, otwierającej się na szersze zbiorowości ludzkie, wyrażającej wspólnotowy charakter państwa i uwzględniający system wspólnot samorządu terytorialnego. Dzisiejsze rozumienie pojęcia państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli wymusza postrzeganie administracji jako służby publicznej i w tym kierunku winny przede wszystkim zmierzać usprawnienia w systemie terytorialnych wspólnot samorządowych. Spraw do rozstrzygnięcia zostało jeszcze bardzo wiele, mają one różną wagę i charakter. Pojawiają się wciąż nowe propozycje m.in. aktualnie dyskutowane ograniczenia „kominów” w samorządowej liście plac, zredukowanie o 1/3 ilości radnych, zredukowanie ilości powiatów, bezpośrednie wybory przez społeczeństwo wójtów, burmistrzów i prezydentów.

Akademia Rolnicza w Krakowie
Katedra Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa

Literatura

- Bielski P.* 1995, *Samorząd terytorialny — zbiór przepisów*, Wydawnictwo Prawnicze LEX, Gdańsk.
- Chmaj M.* 1997, *Państwo, ustroj, samorząd terytorialny*, Oficyna Wydawnicza "VERBA", Lublin.
- Gonczar M.* 1990, *Samorząd wsi — historia i nowe możliwości*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Miemiec W.* 1997, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielności finansowej gmin*, *Samorząd Terytorialny nr 10*.
- Stańczyk i inni* 1998, *Reforma administracji publicznej*, Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej, Kraków.
- Śniecikowski W.* 1999, *Nowa jakość administracji publicznej*, *Samorząd Terytorialny nr 11–12*.
- Żuławska Cz.* 1999, *System terytorialnych wspólnot samorządowych i rządowej administracji*, Wydawnictwo AE w Krakowie.

Mgr inż. Tomasz Wojewodzik

Marketing w jednostkach samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Ostatnie lata to kumulacja wieloaspektowych przemian zachodzących w naszym kraju. Mają one miejsce niemal we wszystkich dziedzinach życia społecznego i gospodarczego. Zmieniają się procedury, przepisy, zmienia się otoczenie materialne i instytucjonalne, pojawiły się również nowe struktury administracyjne i gospodarcze. Jednym z bardzo modnych w ostatnim czasie haseł jest „marketing”. Pojęcie to bardzo często jest używane jako synonim sprzedaży, promocji, czy reklamy. Aby można było mówić o stosowaniu marketingu w firmie, o działaniach marketingowych w instytucji, nie wystarczy jedynie zmienić tabliczki na drzwiach działu sprzedaży, czy uzupełnić gabinet rzecznika prasowego o biurko dla plastyka przygotowującego foldery reklamowe. Marketing jest filozofią i jednocześnie systemem działania, a reklama, promocja sprzedaży, czy informacja są jedynie częścią bogatego instrumentarium, którym posługują się firmy, instytucje, organizacje czy nawet pojedyncze osoby stosujące marketing. Poprzez działania marketingowe dąży się do zdobycia i zatrzymania przy firmie jak największej ilości klientów zaspakajając ich potrzeby w możliwie najlepszy, a jednocześnie korzystny dla firmy sposób. Na działania marketingowe składają się nie tylko kształtowanie produktu, ceny, dystrybucja i promocja ale również badanie i kształtowanie potrzeb klientów.

Przywykliśmy do łączenia pojęcia marketingu z działalnością handlową, produkcyjną czy usługową. Marketing rozwija się bardzo dynamicznie i obejmuje coraz to nowe dziedziny życia i gospodarki. Zgodnie z jedną z definicji sformułowanych przez Kotlera: marketing jest procesem społecznym i zarządczym, dzięki któremu konkretne osoby i grupy otrzymują to czego potrzebują i co pragną osiągnąć, poprzez tworzenie, oferowanie i wymianę produktów o określonej wartości. Powoduje to rozszerzenie pola działania marketingu o zaspokojenie potrzeb innych niż konsumpcyjne a mianowicie:

potrzeb socjalnych, emocjonalnych, intelektualnych oraz politycznych. Dzięki temu coraz częściej mówi się o marketingowym działaniu w instytucjach nie nastawionych na zysk, takich jak: szkoły, służba zdrowia, policja, administracja, partie polityczne. Orientacja rynkowa w działaniu tych instytucji oznacza skierowanie całej aktywności na działania mające na celu możliwie najlepsze zaspokojenie potrzeb klienta, gdyż to klient (uczeń, pacjent, petent, mieszkaniec, obywatel) zdecyduje, które podmioty są potrzebne oraz wskaże te, które nie mają racji bytu na rynku w obecnej postaci. Dlatego organizacje i podmioty o charakterze *non profit* (do których należą jednostki samorządu terytorialnego) muszą stworzyć system zarządzania uwzględniający wymagania społeczne, interesy społeczności lokalnych lub regionalnych, ich preferencje i oczekiwania oraz właściwe dla nich hierarchie wartości.

Podobnie jak w innych dziedzinach życia tak i w administracji trwa ewolucja stosunków łączących potencjalnego klienta z firmą czy instytucją. Jeszcze nie tak dawno większość urzędów uzurpowała sobie prawo do sprawowania niepodzielnej władzy i roli nadzorczej wobec petenta próbującego realizować swoje zamierzenia. Główne kierunki działań urzędów polegały na wydawaniu decyzji o charakterze administracyjnym, (orientacja administracyjno-biurokratyczna). Obecnie większość instytucji i urzędów znajduje się już w kolejnej fazie przemian (orientacja obsługowa lub promocyjna), polegającej na kształtowaniu form i warunków obsługi klienta. Dostarczanie usług wspomagane jest bardzo często działalnością informacyjną i promocyjną, brak jest troski o to czy oferowana usługa spełnia oczekiwania odbiorcy. Aby mogła nastąpić orientacja marketingowa w działalności urzędu należy dostosować jego działalność do potrzeb i oczekiwań odbiorców usług. Należy rozpocząć od zidentyfikowania potrzeb klientów, następnie stworzyć odpowiednią ofertę, poinformować o niej potencjalnych odbiorców i zastosować odpowiednie kanały umożliwiające dotarcie produk-

tu – usługi do klientów w odpowiednim czasie, miejscu i ilości. W perspektywie długofalowego kształtowania warunków życia mieszkańców orientacja marketingowa musi być wsparta działaniami o charakterze strategicznym.

W opracowaniu podjęto problem marketingu w jednostkach samorządu terytorialnego i chociaż w tekście mówi się najczęściej o gminie to treści w nim zawarte odnoszą się również do powiatu i województwa. Większość zaprezentowanych tutaj idei powinna znaleźć zastosowanie również w innych instytucjach rządowych i samorządowych głównie w agencjach, agendach, izbach i tzw. administracji specjalnej.

Marketing zewnętrzny i wewnętrzny

Głównym celem działania administracji lokalnej jest tworzenie odpowiednich warunków dla życia i pracy społeczności oraz świadczenie określonych usług mających na celu możliwie najlepsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców jednostki terytorialnej. Działania marketingowe powinny być nakierowane na mieszkańców, pracowników jednostek organizacyjnych i podmioty funkcjonujące w gminie (marketing wewnętrzny), jak również na osoby i instytucje funkcjonujące poza gminą (marketing zewnętrzny).

Działania marketingowe o charakterze wewnętrznym mają na celu pozyskanie jednostek funkcjonujących poza gminą, często poza województwem, a nawet poza krajem dla potrzeb społeczności lokalnej. W sferze zainteresowań marketingu zewnętrznego znajdują się dwie grupy podmiotów:

- osoby i instytucje, które mogą zamieszkać, wypoczywać, uczyć się, pracować, inwestować bądź prowadzić swoją działalność na terenie gminy;
- osoby i instytucje będące potencjalnymi realizatorami zamówień publicznych gminy.

Oddziaływanie na rynek zamówień publicznych jest doraźne i ma miejsce w przypadku zaistnienia potrzeby znalezienia wykonawcy dla konkretnego przedsięwzięcia. Natomiast działania mające na celu przyciągnięcie na teren gminy jak największej liczby inwestorów, przedsiębiorców, wysokokwalifikowanej siły roboczej, i innych odbiorców produktu gminnego powinny mieć charakter ciągły.

Przed przystąpieniem do tworzenia oferty marketingowej dla „klientów” zewnętrznych należy zbadać ich aktualne preferencje. Bardzo ważne jest aby prawidłowo rozpoznać:

- czynniki, które mają decydujący wpływ na podejmowanie przez przedsiębiorców i menadżerów decyzji inwestycyjnych;
- kryteria jakimi kierują się mieszkańcy regionu i kraju wybierając miejsce swojego zamieszkania, pracy, nauki i wypoczynku.

Marketing wewnętrzny obejmuje wzajemne stosunki pomiędzy organami gminy i pracownikami samorządowymi oraz pracownikami urzędów i instytucji użyteczności publicznej a mieszkańcami i podmiotami działającymi na terenie gminy. Najbardziej wewnętrznym obszarem działań marketingowych w gminie są wzajemne relacje pomiędzy zarządem a pracownikami urzędu i jednostek mu podlegających, oraz wzajemne stosunki pomiędzy poszczególnymi urzędami i urzędnikami. Na efekty osiągnięte przez organizację bardzo duży wpływ ma pozyskanie pracowników dla celów przed nią nakreślonych. Właściwa komunikacja interaktywna (dwukierunkowa) pozwala na prawidłowe rozpoznanie potrzeb i właściwe ich zaspokojenie, co jest głównym zadaniem marketingu w tym obszarze. Zarząd i pracownicy powinni traktować się wzajemnie jako dostawcy i odbiorcy wytwarzanych przez siebie usług.

Drugim bardzo ważnym obszarem w sferze działania marketingu wewnętrznego są wzajemne kontakty na linii urzędnik–petent i urząd–mieszkańcy. Mimo, że w ostatnich latach obserwuje się znaczną poprawę w działalności obsługowej urzędów, to wciąż pozostaje tu wiele do zrobienia. Nadal celem większości urzędów jest wciąż niestety realizacja swoich zadań statutowych na poziomie, który gwarantuje spokojne trwanie, a nie jak najlepsze zaspokajanie potrzeb klientów. Do głównych celów marketingu terytorialnego w odniesieniu do środowiska wewnętrznego zalicza się:

- poznanie aktualnych potrzeb i pragnień mieszkańców w zakresie obsługi administracyjnej (komunalnej),
- organizacja urzędów i przygotowanie pracowników do obsługi mieszkańców w sposób przez nich oczekiwany,
- przewidywanie potrzeb i preferencji mieszkańców w przyszłości tak aby w odpowiedni sposób dostosować do nich jednostki o charakterze użyteczności publicznej,
- doskonalenie tzw. produktu komunalnego aby zatrzymać w gminie jak największą liczbę osób i podmiotów gospodarczych oraz zwiększyć ich aktywność społeczną i gospodarczą,
- motywowanie pracowników oraz działania mające doprowadzić do zbieżności ich celów z celami gminy.

Wszelkie działania jakie są podejmowane przez gminę mają na celu poprawę warunków życia społeczności lokalnej. Większość gmin nie kwestionuje potrzeby stosowania działań marketingowych w sferze zewnętrznej. Jest to spowodowane dużą konkurencją, jaka powstała na rynku inwestycji. Nie docenia się znaczenia marketingu wewnętrznego, który w takim samym albo nawet większym stopniu wpływa na ocenę działalności służb publicznych w oczach mieszkańców.

Zarządzanie marketingowe w gminie

Zarządzanie organizacją w sposób marketingowy wymaga zwiększonego wysiłku wszystkich jej członków, związane jest również ze znacznymi kosztami finansowymi. Bardzo istotnym zagadnieniem jest zatem właściwe planowanie poszczególnych kroków i dobór odpowiednich instrumentów. Zastosowany mix marketingowy powinien dać możliwie najlepsze, wymierne efekty w długim horyzoncie czasowym. Tak aby pozytywne zmiany zachodzące w gminie były widoczne i miały trwały charakter.

Tworzenie orientacji marketingowej w gminie należy rozpocząć od przeprowadzenia gruntownej analizy sytuacji w jakiej znajduje się gmina. Można posłużyć się metodami analizy strategicznej, które oceniają pozycje badanego obiektu zarówno z pozycji środowiska zewnętrznego jak i wewnętrznego. Do najbardziej popularnych metod należy analiza SWOT. Niektóre kluczowe obszary w działalności

gminy wymagają przeprowadzenia badań marketingowych. Badania te dotyczą przede wszystkim preferencji i potrzeb klientów. Ze względu na znaczny koszt ich wykonania muszą być starannie przygotowane i przeprowadzone.

W efekcie przeprowadzonych badań następuje podział obszaru działań marketingowych na rynki docelowe, powinien powstać również plan marketingowy-strategia koordynujący działania we wszystkich segmentach rynku.

Cele założone w planie marketingowym można zrealizować przy użyciu różnych kombinacji instrumentów marketingowych, które w literaturze nazywane są mixem marketingowym. W marketingu usług bardzo często mamy do czynienia z czterema elementami w wersji podstawowej lub siedmioma w wersji rozszerzonej znanymi w literaturze przedmiotu jako 4 x P lub 7 x P (od pierwszych liter angielskich odpowiedników polskich nazw). W niniejszym opracowaniu przedstawiona zostanie rozszerzona koncepcja marketingu-mix.

Produkt jest najistotniejszym elementem mieszanki marketingowej. Produkt gminny jest bardzo złożony, składa się na niego wszystko co może być zaoferowane na rynku w celu zwrócenia uwagi, nabycia, konsumpcji oraz sprostania potrzebom i oczekiwaniom. Produktem oferowanym na rynku wymagającym marketingowego myślenia i działania są nie tylko dobra materialne i usługi, ale również idee, organizacje, miejsca czy też możliwość uczestnictwa w pewnych działaniach i imprezach. Dzięki rozszerzeniu interpretacji produktu można traktować

„miejsce” (gminę, powiat, województwo), jako specyficzny przedmiot transakcji wymiennej między dwoma jej stronami: instytucją administracji terytorialnej (samorządu terytorialnego) a różnorodnymi grupami osób i instytucji. W skład megaprojektu gminnego wchodzi przede wszystkim następujące elementy:

- środowisko naturalne: jego stan, walory przyrodnicze, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, świadomość ekologiczna mieszkańców, lokalne przepisy o ochronie środowiska (w tym zwłaszcza system preferencji i kar) itp.;
- dziedzictwo kulturowe: istniejące w danej gminie relikty przeszłości, zabytki itp.;

Schemat 1. Proces zarządzania marketingowego



- produkt turystyczny: placówki turystyczne, punkty gastronomiczne, warunki środowiska naturalnego, zabytki, baza noclegowa, „klimat” danej gminy i regionu;
- produkt kulturalny: kina, teatry, sale koncertowe (wraz ze swoim repertuarem), muzea, wydarzenia o charakterze rozrywkowym, koncerty itp.;
- produkt sportowo rekreacyjny: imprezy sportowe, turnieje, obiekty sportowe wraz z zapleczem itp.;
- produkt socjalny: miejsca pracy stałej i okresowej, lokalne programy osłony i zabezpieczeń socjalnych itp.;
- produkt oświatowo-społeczny: szkoły, wyższe uczelnie i inne placówki edukacyjne, istniejące w tej gminie, poziom wykształcenia mieszkańców, kwalifikacje i umiejętności potencjalnych i obecnych pracowników firm, i instytucji, struktura demograficzna mieszkańców oraz stan ich zdrowia itp.;
- produkt publiczny (komunalny): system komunikacji, transportu, łączności, usługi władz i ad-



ministracji lokalnej, usługi przedsiębiorstw komunalnych, przepisy lokalne, system ulg i preferencji dla mieszkańców itp.;

- produkt targowo-wystawienniczy: imprezy targowe, wystawy, kongresy, zjazdy, konferencje organizowane w danej gminie, zaplecze targowe, firmy zajmujące się obsługą tego typu imprez oraz poziom świadczonych przez nie usług;
- produkt handlowo usługowy: liczba, wielkość, charakterystyka placówek handlowo – usługowych znajdujących się w danej gminie, poziom świadczonych przez nie usług itp.;
- produkt inwestycyjny: grunty rolne, działki, obiekty, lokale, infrastruktura (w tym przede wszystkim drogi, źródła energii), siła robocza

i jej kwalifikacje, maszyny i urządzenia, linie technologiczne, system lokalnych ulg podatkowych i preferencji finansowych itp.:

- produkt finansowy: placówki finansowe istniejące w danej gminie (ich liczba, szybkość obsługi klienta, asortyment oferowanych usług), instytucje ubezpieczeniowe i inne firmy rynku finansowego;
- produkt mieszkaniowy: mieszkania (w tym także komunalne), działki, domy prywatne, firmy zajmujące się obsługą rynku nieruchomości itp.

Bardzo trudno jednoznacznie określić kto jest producentem megaprojektu gminnego. W jego wytworzeniu biorą udział wszystkie osoby, firmy i instytucje zlokalizowane na terenie gminy. Mieszkańcy gminy i inni konsumenci produktu gminnego wymagają wysokiej jakości i odpowiedniego asortymentu. Organy samorządu terytorialnego mają zatem bardzo trudne zadanie, a gmina nie zawsze posiada odpowiednie instrumenty aby skutecznie

wpływać na niezależne podmioty kształtujące produkt gminny. Samorząd terytorialny decyduje natomiast o jakości usług z zakresu administracji, szkolnictwa, opieki społecznej, kultury oraz usług w sferze infrastruktury.

Pozostałe instrumenty marketingu mix: cena, dystrybucja, promocja, ludzie, proces i środowisko materialne zostaną omówione ze szczególnym uwzględnieniem usług świadczonych bezpośrednio przez gminę.

Cena jest w przypadku większości usług świadczonych przez gminę regulowana przez odpowiednie akty prawne. Pozywanie klientów zewnętrznych wymaga od gminy stosowania często różnego rodzaju upustów, ulg i zwolnień. Coraz czę-

ściej chcąc ściągnąć kapitał spoza gminy konieczne jest zaangażowanie znacznej ilości środków własnych a nawet przygotowania odpowiednich terenów pod inwestycję, uzbrojenie terenu oraz zapewnienie obsługi prawnej i instytucjonalnej.

Dystrybucja to instrument umożliwiający dotarcie produktu do potencjalnego odbiorcy. Zadaniem dystrybucji jest tworzenie takiego przepływu strumieni marketingowych, aby klienci otrzymywali produkt, usługę w odpowiednim miejscu, czasie i ilości. W przypadku produktu gminnego rzadko przyjmuje formę fizycznego przepływu towarów. Kanałami marketingowymi będą zatem przepływały głównie informacje o miejscach, asortymencie

i warunkach świadczenia usług oraz umowy, kontrakty, oferty przetargowe, projekty i programy itp. Kanały dystrybucji tworzą: organy gminy, pracownicy, mieszkańcy oraz wszystkie instytucje i organizacje, które na drodze kontaktów formalnych i nieformalnych pośredniczą w dostarczaniu produktu gminnego „klientom”.

Promocja składa się podobnie jak w przypadku rynku dóbr konsumpcyjnych z takich elementów jak:

- reklama, czyli bezosobowa i odpłatna, adresowana do masowego odbiorcy forma przekazywania informacji o gminie lub produkcie głównie poprzez prasę, plakat, radio i telewizję; działanie reklamy jest bardzo skuteczne, wiąże się jednak ze znacznymi kosztami;
- promocja bezpośrednia to zespół krótkookresowych bodźców, zwiększających atrakcyjność produktu mających na celu nakłonienie nabywcy do dokonania transakcji;
- public relations i publicity zwane często propagandą komunalną, polegają na budowaniu zaufania wobec działań podejmowanych przez gminę, pośredniczą w komunikacji pomiędzy organami gminy a mieszkańcami i odbiorcami produktu gminnego; odpowiadają za wizerunek gminy funkcjonujący w mediach oraz aktywizują społeczność lokalną do większego zainteresowania sprawami gminy;
- sponsoring to kreowanie pozytywnego wizerunku gminy poprzez uczestnictwo i współfinansowanie działań z dziedziny kultury, sztuki edukacji, rozrywki, sportu itp., istotne jest aby odpowiednio nagłośnić udział gminy w tych imprezach;
- direct mail czyli bezpośrednio kontaktowanie się z klientami droga pocztową.

Ludzie są siłą napędową wszystkich działań marketingowych i decydują o skuteczności pozostałych instrumentów marketingu-mix. Potraktowanie personelu jako odrębnego elementu miksu marketingowego pozwala zwiększyć efektywność jego pracy i zastosować właściwy system motywacji. Bardzo ważne jest odpowiednie przygotowanie pracownika do pełnionych przez niego funkcji. Wiedza merytoryczna, doświadczenie zawodowe, sumienność i chęć działania dla dobra wspólnoty to tylko niektóre z cech jakimi powinien charakteryzować się pracownik. Pracownicy mający bezpośredni kontakt z klientami muszą być dobrze wyszkoleni w dziedzinie kontaktów interpersonalnych. Coraz istotniejsze jest od-

powiednie przygotowanie zespołów negocjacyjnych, których sprawność w istotny sposób wpływa na warunki przeprowadzania kosztownych przedsięwzięć gminnych. Bez względu na miejsce pracownika w organizacji należy dążyć do tego aby znał podstawowe założenia strategii marketingowej, identyfikował swoje cele z celami gminy.

W urzędach każdy pracownik i dział pełni podwójną rolę wewnętrznego klienta i dostawcy. Prawidłowe wykonywanie zadań wynikających z tych



ról decyduje o jakości produktu gminnego i skuteczności marketingu. Jakość pracy urzędników wpływa w bezpośredni sposób na ocenę pracy organów gminy i może być przyczyną sukcesu lub porażki w kolejnych wyborach. Warunkiem sukcesu marketingu wewnętrznego jest zaangażowanie kierownictwa, współpraca personelu, oraz dobrze dopasowany do panujących warunków zwykle otwarty styl zarządzania.

Proces to całokształt czynności związanych z obsługą klienta. W procedurach obsługi klienta należy zwrócić szczególną uwagę na następujące cechy:

- prawność organizacyjna i szybkość działania;
- osobiste zaangażowanie pracowników;
- zgodność kompetencyjna;
- chęć i wola służenia pomocą;
- wykorzystanie nowoczesnej techniki;
- dyskrecja i wycucie sytuacji;
- zgodność działań z poczynionymi obietnicami;
- właściwa hierarchia rozwiązywanych spraw.

Środowisko materialne rozpatrywane jako składowy element marketingu to zespół fizycznych cech i warunków kontaktowania się z klientami. Na materialne środowisko marketingowe składają się:

- budynki i pomieszczenia, w których prowadzona jest obsługa klienta, prowadzone są negocjacje, spotkania i konsultacje;
- estetyka otoczenia budynków i obiektów należących do gminy;
- układ, wyposażenie, umeblowanie gabinetów i stanowisk pracy;
- kolorystyka wnętrz;
- czystość i porządek;
- udogodnienia dla interesantów (dostępność urzędu dla osób niepełnosprawnych);
- układ, estetyka i funkcjonalność gablot informacyjnych;
- informacje i wskazówki dla klientów, właściwe i czytelne oznaczenie pomieszczeń ułatwiające klientowi dotarcie do właściwego urzędnika;
- walory ekologiczne.

Nie ma jednej recepty określającej jaka kombinacja instrumentów marketingu mix jest najbardziej skuteczna. Każda jednostka samorządu terytorialnego musi dostosować swe działania do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych oraz specyfiki oferowanego przez siebie mega-produktu gminnego.

Działania marketingowe wymagają znacznego zaangażowania ludzi i środków finansowych, dlatego wybór najlepszych rozwiązań powinien być poprzedzony gruntowną analizą. Poszczególne etapy działań powinny podlegać kontroli i ocenie według wcześniej przygotowanych obiektywnych mierników. Umożliwi to elastyczne reagowanie na zachodzące zmiany, przeciwdziałanie pojawiającym się trudnościom i pozwoli wykorzystać nadarzające się szanse.

Podsumowanie

Zagadnienia marketingu komunalnego są stosunkowo nowym i mało znanym zagadnieniem w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego. Dotychczas, poziom wiedzy na ten temat wśród pracowników samorządowych jest bardzo niewielki, a większość z nich nie zdaje sobie sprawy z tego iż ich działalność powinna mieć charakter marketingowy. Próby zmiany tego stanu rzeczy są odbierane jako wyraz wygórowanych ambicji członków zarządu oraz wynik powszechnie panującej mody na marketing i hasła obcojęzyczne. Stosowany obecnie przez gminy i regiony marketing ogranicza się do doraźnych i nieskoordynowanych działań promocyjnych. Przybierają one formę działań okazjonalnych w tym np. wydawnictw (informatory i foldery reklamowe o gminie).

Marketingowo zorientowana jednostka samorządu terytorialnego ma szanse na sukces i trwały wzrost ilości pozytywnych ocen w oczach mieszkańców i innych odbiorców produktu gminnego. Należy zatem:

- doprowadzić do stworzenia systemu marketingowego w gminie;
- doskonalic pracowników głównie w dziedzinie obsługi klientów;
- opracować i wdrażać koncepcję marketingową;
- stworzyć sprawne kanały komunikacji społecznej;
- zreorganizować urząd tak aby jak najlepiej obsługiwać klientów;
- wprowadzić systemy selekcji, motywacji i szkolenia kadr.

Ustawowo nadane samorządom terytorialnym zadania pochłaniają prawie wszystkie środki finansowe gmin wpływając na jakość produktu gminnego i jakość świadczonych przez gminę usług. Ogranicza to możliwości stosowania niektórych elementów marketingowych co najbardziej widoczne jest w gminach wiejskich. Brak środków finansowych na działalność marketingową nie jest jednak usprawiedliwieniem dla zaniechania działań mających poprawić obecną sytuację gminy. Bardzo wiele można zrobić jeżeli w umiejętny sposób wykorzystamy się posiadane zasoby.

Akademia Rolnicza w Krakowie
Katedra Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa

Literatura

- Barczak B.*, *Marketing w zarządzaniu gminą*, Samorząd terytorialny nr 11/99.
- Kotler Ph.*, *Marketing management*, Englewoodcliffs, New Jersey, USA: Prenticehall, INC., 1996.
- Kotler Ph.*, *Levy S.J.*, *Broadening the Concept of Marketing*, „Journal of Marketing” Vol. 38, (January 1969).
- Łuczak A.*, *Miasto i produkt miejski jako zagadnienie marketingowe*, Samorząd Terytorialny nr 11/99.
- Payne A.*, *Marketing usług*, Polskie wydawnictwo ekonomiczne, Warszawa 1997.
- Szromnik A.*, *Marketing komunalny, rynkowa koncepcja zarządzania gminą*, „Samorząd Terytorialny” nr 3/96.
- Szromnik A.*, *Marketingowa koncepcja stymulacji inwestycji zagranicznych w miastach i regionach*, Samorząd Terytorialny 1-2/99.

Sylwester Makarski

Przedsiębiorczość w agrobiznesie

Niniejsza publikacja obejmuje w sposób kompleksowy istotę przedsiębiorczości w agrobiznesie, oraz uwarunkowania właściwego tempa procesu transformacji gospodarki na obszarach wiejskich w Polsce.

W książce zostały szczegółowo przedstawione następujące zagadnienia:

- Przedsiębiorczość w teorii i w praktyce;
- Rozwój przedsiębiorczości w agrobiznesie;
- Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości środkami krajowymi i unijnymi;
- Handel zagraniczny w aktywizacji przedsiębiorczości w agrobiznesie;
- Przestrzenne zróżnicowanie warunków rozwoju przedsiębiorczości w agrobiznesie;
- Przedsiębiorczość w strategii rozwoju gminy;
- Marketing jako narzędzie przedsiębiorcy.

POLSKA
AKADEMIA
NAUK

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ W AGROBIZNESIE

INSTYTUT
ROZWOJU WSI
I ROLNICTWA

AKADEMIA
ROLNICZA
W KRAKOWIE
WYDZIAŁ
EKONOMII
W RZESZOWIE

SYLWESTER MAKARSKI



Polecamy:

- *doradcom i specjalistom ODR i Izby Rolniczych,*
- *nauczycielom szkół rolniczych,*
- *studentom i pracownikom naukowym,*
- *pracownikom administracji publicznej.*

Zamówienia
prosimy kierować pod adres:
Katedra Agromarketingu
Wydział Ekonomii AR w Krakowie
35-959 Rzeszów
ul. M. Ćwiklińskiej 2
tel. (017) 857 52 72
lub centr. (017) 857 42 55

Cena 1 egzemplarza 30 zł
(plus koszty wysyłki)

III Małopolska Giełda Agroturystyczna



Kraków 15 – 16 kwiecień 2000 r.

Organizatorzy:

- Małopolskie Stowarzyszenie Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Akademii Rolniczej w Krakowie,
- Małopolskie Stowarzyszenie Agroturystyczne "Galiczyjskie Gospodarstwa Gościnne",
- Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Karniowicach.

W programie:

- prezentacja oferty agroturystycznej,
- występy zespołów folklorystycznych,
- prezentacja potraw kuchni regionalnej,
- wystawa kwiatów.

Miejsce:

obiekty Akademii Rolniczej przy al. 29 Listopada 46.

Uczestnicy:

organizatorzy zapraszają do udziału w III Małopolskiej Giełdzie Agroturystycznej stowarzyszenia agroturystyczne, związki wiejskich kwaterodawców, ośrodki doradztwa rolniczego, izby rolnicze, urzędy gmin i starostwa.

Opłata:

za udostępnienie stoiska w czasie giełdy wynosi od 200 do 400 zł.

Zgłoszenia:

zainteresowane stowarzyszenia, ośrodki i urzędy mogą zgłosić swój udział w terminie do 15.03.2000 na adres:

**Małopolskie Stowarzyszenie Doradztwa Rolniczego
zs. w Akademii Rolniczej w Krakowie,
ul. Czysta 21, 31-121 Kraków, tel. (0-12) 634 31 90
fax (0-12) 633 15 61**

Pod powyższym adresem można uzyskać szczegółowe informacje.

Goście:

Organizatorzy spodziewają się, że III Małopolską Giełdę Agroturystyczną odwiedzi około piętnaście do dwadzieścia tysięcy mieszkańców aglomeracji krakowskiej.

**Serdecznie zapraszamy do udziału w Giełdzie
i zaprezentowania swojej oferty wypoczynku na wsi!!!**

