

GRZEGORZ ŚLUSARZ

Uniwersytet Rzeszowski

***STRATEGIA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH
W WOJ. PODKARPACKIM***

Abstract: *Development Strategy of Rural Areas in Podkarpacie Region.* Regional development is determined by a region's specific character resulting from endogenous development conditions and processes connected with contemporary development (related to globalisation, growing competition, integration and innovations), that constitute objective, external conditions for development.

In regions with low level of urbanization, where farming and rural areas play significant role in socio-economic structures, development created only by market mechanisms leads to deepening of development disproportions – to spatial diversification with its negative effects. Therefore, it is necessary to create development, stimulate development processes – managing the development in separated territorial units in order to limit these negative effects.

Currently in Poland regional self-government – entity of regional policy – is the most important link in creation of regional development. Its scope of responsibilities contains elaboration and implementation of regional development strategy concentrated on improving competitiveness of regional economy and stimulating economic and social activeness with maintaining of natural environment.

The elaboration presents evaluation of strategic directions of rural areas development in Podkarpacie Region. The strategic directions follow from the region's development strategy, in terms of taking advantage of the region's character.

Basing on experience connected with implementation of previous strategic conceptions concerning development of rural areas in Podkarpacie Region, one can state that formal correctness of statements in the strategy and its compatibility with other documents and national socio-economic policies don't constitute guarantee for final success – effectiveness in realization of projected objectives. It is proved by the level of current realization of objectives from regional strategy, resulting in constrained use of endogenous factors of rural areas.

Wprowadzenie

Rozwój regionu jest determinowany jego specyfiką, która wynika z endogennych uwarunkowań, decydujących o potencjalnych możliwościach rozwoju danego terytorium (są one jego bazą rozwoju). Rozwój regionu zależy także od procesów towarzyszących współczesnemu rozwojowi, związanych z globalizacją, rosnącą konkurencją, integracją i innowacjami, które są obiektywnymi, zewnętrznymi warunkami rozwoju.

W zróżnicowanej przestrzeni rozwój jednostek terytorialnych kształtowany tylko mechanizmami rynkowymi prowadzi do pogłębiania się dysproporcji rozwojowych (dywersyfikacji przestrzeni z jej negatywnymi skutkami w postaci marginalizacji, wykluczeń). Jest to szczególnie odczuwalne w regionach o niskim stopniu urbanizacji, gdzie rolnictwo i obszary wiejskie mają znaczny udział w strukturach społeczno-gospodarczych. Dlatego, w celu ograniczania negatywnych skutków towarzyszących rozwojowi, poprawienia spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej poszczególnych regionów, jak i całego kraju, niezbędne staje się kreowanie rozwoju, stymulowanie procesów rozwojowych – zarządzanie tym rozwojem w wyodrębnionych jednostkach terytorialnych.

W rozwoju regionalnym kluczową rolę odgrywa samorząd terytorialny. W myśl art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego *samorząd terytorialny* oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców w granicach określonych prawem¹. Ma więc służyć budowie mechanizmów demokracji (przez wzmocnienie udziału społeczności lokalnych w procesach społeczno-gospodarczych zachodzących w ich środowisku) oraz decentralizacji władzy publicznej, czyli przekazywaniu obowiązków administracji państwowej na niższe szczeble (której konsekwencją jest wykonywanie części usług publicznych samodzielnie i na własną odpowiedzialność zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym). Decentralizacja wynika z potrzeby aktywniejszego i sprawniejszego zarządzania środkami publicznymi². Kompetencje przekazywane poszczególnym szczeblom administracji (w ramach decentralizacji), w rzeczywistości decydują o roli samorządu w tworzeniu rozwoju danej jednostki terytorialnej.

¹ Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

² Izdebski, Kulesza (1998), s. 208.

W Polsce, najważniejszym ogniwiem w kreowaniu rozwoju regionalnego jest obecnie samorząd wojewódzki – podmiot polityki regionalnej. Jego rola sprowadza się przede wszystkim do opracowywania (budowy) i wdrażania strategii rozwoju regionu, służącej podnoszeniu poziomu konkurencyjności jego gospodarki i pobudzaniu aktywności gospodarczej, z zachowaniem walorów środowiska przyrodniczego, korzystając racjonalnie z zasobów naturalnych – zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego.

Biorąc to wszystko pod uwagę, w opracowaniu podjęto próbę oceny strategicznych kierunków rozwoju obszarów wiejskich woj. podkarpackiego, wynikających z jego strategii rozwoju, zgodnie z wykorzystaniem specyfiki regionu.

1. Specyfika regionu wynikająca z jego endogenicznych czynników rozwoju

Przyjmując, że nadrzędnym priorytetem w rozwoju jednostek terytorialnych jest realizacja koncepcji rozwoju zrównoważonego, który zgodnie z Agendą 21³ obejmuje rozwój w sferze gospodarczej, społecznej i ekologiczno-przestrzennej, oczywiste staje się, że realizacja koncepcji, w konkretnym regionie, jest warunkowana wykorzystaniem jego endogenicznych czynników. Dlatego powinna się łączyć z umiejętnością budowania pewnej specjalizacji bazującej na specyfice regionu.

Czynniki endogeniczne – wszystko to, co określa się mianem miejscowych możliwości i miejscowych potrzeb rozwoju. Występują w układzie lokalnym i zależą od zasobów lokalnych, ich dostępności, rozmiaru, jakości oraz efektywności ich wykorzystania⁴. Jak już wspomniano, są bazą rozwoju danej jednostki terytorialnej. Decydują o jej słabych i mocnych stronach. Wiadomo, że w warunkach gospodarki globalnej wykorzystanie „wewnętrznej bazy rozwojowej” regionu, czy tworzących go gmin, jest warunkowane czynnikami zewnętrznymi. Czynniki te wynikają z otoczenia, w którym funkcjonuje dana jednostka, a więc są tymi, na które nie mamy większego wpływu, ale w istotny sposób kształtują warunki rozwoju. W tej grupie należy dostrzegać zarówno uwarunkowania ustrojowo-systemowe, jak i warunki wynikające z położenia geograficznego, oddziaływania konkurencji, najbliższego i dalszego specyficznego otoczenia⁵.

³ Agenda 21 – zbiór zaleceń i wytycznych działań na rzecz ekorozwoju, przyjęty podczas tzw. Szczytu Ziemi, konferencji ONZ w Rio de Janeiro w czerwcu 1992.

⁴ Wojtasiewicz (1996), s. 15.

⁵ Ślusarz (2005), s. 75.

Czynniki rozwoju regionalnego (wewnętrzne i zewnętrzne) mogą być uznawane za korzystne (gdy wpływają dodatnio, stymulująco na procesy gospodarcze w regionie) lub niekorzystne, określane jako bariery rozwoju (kiedy ich wpływ – oddziaływanie ma charakter negatywny)⁶. Silne zależności, występujące między czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi powodują, że należy je traktować kompleksowo, systemowo jako całość uwarunkowań. W praktyce nie da się ich rozdzielić, ponieważ rozwój lokalny zależy od zdolności zintegrowania działań podejmowanych przez lokalnych aktorów z warunkami instytucjonalnymi, prawnymi i ekonomicznymi stworzonymi przez układ globalny. Konieczne jest poszukiwanie takich rozwiązań, które wspierają rozwój lokalny, a także nie kolidują z rozwojem w skali globalnej⁷ i jednocześnie dynamizują rozwój regionalny. Realizacja powyższego wskazuje na potrzebę planowania umożliwiającego koordynację działań i stymulowanie procesów rozwojowych w jednostkach terytorialnych, warunkowanych tak wieloma czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi.

Można stwierdzić, że każdy region ma swoje specyficzne cechy, które mają wpływ na tempo i kierunki jego rozwoju gospodarczego, społecznego i przestrzennego, na których powinien budować swoją specjalizację dającą możliwości zdobywania przewagi konkurencyjnej. Do najbardziej specyficznych cech woj. podkarpackiego należy zaliczyć⁸:

- niski poziom rozwoju gospodarczego przy znacznym wewnętrznym zróżnicowaniu jego cech;
- bardzo niski stopień urbanizacji – największy w kraju odsetek ludności wiejskiej w ogólnej liczbie mieszkańców województwa i złożone problemy rozwoju obszarów wiejskich;
- słabe ekonomicznie rolnictwo, z wysokim odsetkiem osób utrzymujących się z pracy w rolnictwie i małą skłonność do zmian tego sektora gospodarki;
- przygraniczne położenie (granica wschodnia i południowa Polski) i wynikająca stąd peryferyjność województwa);
- wysoki udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogólnej województwa, ale słabe wykorzystanie zasobów przyrodniczych dla rozwoju perspektywicznych sektorów gospodarki (usługi turystyczne i uzdrowiskowe).

⁶ Korenik (2004), s. 111.

⁷ Jewtuchowicz (2005), s. 113.

⁸ Czudec (2006); Ślusarz (2005), s. 58-64.

Wzrost konkurencyjności regionu będzie zależeć przede wszystkim od efektywnego wykorzystania endogennych czynników rozwoju regionalnego i lokalnego, do których na Podkarpaciu należą:

- 1) porównywalna, z większością regionów w Polsce, jakość kapitału ludzkiego mierzona poziomem wykształcenia i strukturą wiekową ludności, pozwalająca na wprowadzanie konkurencyjnych rozwiązań w sferach: technologii, produktu i organizacji, co jest podstawowym warunkiem wzrostu konkurencyjności na coraz bardziej zglobalizowanym rynku;
- 2) większy, niż przeciętnie w Polsce, odsetek przedsiębiorstw prowadzących działalność innowacyjną w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych (w 2003 r.), a także najwyższy w Polsce odsetek osób pracujących w średnio i wysoko zawansowanym technologicznie przetwórstwie przemysłowym w ogólnej liczbie pracujących (w 2003 r.), i najwyższe wydatki przedsiębiorstw na finansowanie prac badawczo-rozwojowych w stosunku do wielkości PKB (w 2002 r.) oraz jedne z najwyższych w kraju, nakłady na technologie innowacyjne w relacji do PKB (w 2001 r.);
- 3) perspektywiczne gałęzie przemysłu, do których należą zakłady przetwórstwa rolno-spożywczego i przemysł lotniczy;
- 4) położenie województwa wzdłuż ważnych szlaków komunikacyjnych:
 - dróg krajowych, a w najbliższych latach także autostrad;
 - magistrali kolejowej łączącej Podkarpacie z Ukrainą, a także z południowymi i zachodnimi regionami Polski;
 - port lotniczy z połączeniami krajowymi i międzynarodowymi;
- 5) walory środowiska przyrodniczego (w tym obszary górskie), dające możliwość rozwoju funkcji turystycznych i uzdrowiskowych, jako ważnego segmentu nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki.

Prorozwojowe znaczenie tych czynników będzie uzależnione głównie od kreatywności przedsiębiorców i instytucji działających w otoczeniu biznesu, a także od aktywności administracji publicznej szczebla regionalnego i lokalnego w tworzeniu warunków do rozwoju regionu⁹. Wymaga to aktywnych zachowań wszystkich uczestników życia społeczno-gospodarczego, w tym zwłaszcza samorządu, który powinien odgrywać główną rolę – koordynatora takich działań. Odgrywanie takiej roli w dużym stopniu będzie zależeć od stopnia zbieżności między opracowywanymi przez samorząd koncepcjami rozwoju – strategią rozwoju a istniejącymi warunkami¹⁰. Wskazuje to zatem na konieczność strate-

⁹ Czudec (2006).

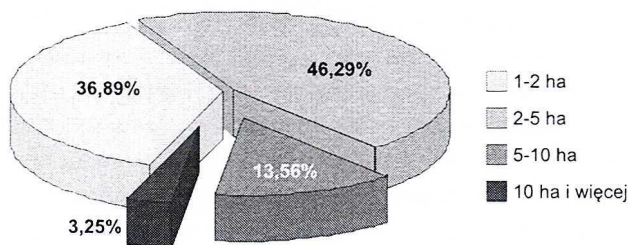
¹⁰ Jewtuchowicz (2005), s. 112.

gicznego podejścia do procesów rozwoju przez samorządy odpowiedzialne za rozwój jednostek terytorialnych.

Bez tego nie jest możliwa właściwa identyfikacja problemów regionu i możliwości ich rozwiązania – szczególnie trudnych w obszarach wiejskich. Konsekwencją tego jest niepełne wykorzystywanie specyficznych zasobów regionów, a w dalszej kolejności powstawanie dysproporcji w rozwoju, prowadzących do marginalizacji określonych obszarów, grup społecznych, a nawet całych regionów.

Problemy obszarów wiejskich woj. podkarpackiego wynikają, z zaprezentowanej wcześniej, jego specyfiki. Głównym problemem, który można uznać za powszechny na obecnym etapie rozwoju gospodarki i który powinien znajdować odzwierciedlenie w zakładanych kierunkach rozwoju każdej jednostki, jest niepełne wykorzystanie podstawowego czynnika produkcji, jakim są zasoby pracy (z jego konsekwencjami społecznymi i ekonomicznymi). Stopa bezrobocia rejestrowanego, będąca odzwierciedleniem nierównowagi na rynku pracy, w woj. podkarpackim, w 2005 r., przekroczyła 19%. Była zbliżona do średniej krajowej. Przy tym należy podkreślić duże jej zróżnicowanie w regionie (ryc. 1, s. 304). W ponad połowie powiatów regionu stopa bezrobocia przekroczyła średnią wojewódzką, a w powiecie bieszczadzkim i brzozowskim wynosiła aż 28%. W gminach peryferyjnych, słabo zurbanizowanych, obraz bezrobocia rejestrowanego należy uzupełnić bezrobociem ukrytym.

Bezrobocie ukryte jest w dużym stopniu wynikiem rozdrobionej struktury obszarowej gospodarstw, w której prawie 37% gospodarstw mieści się w grupie obszarowej 1-2 ha, a ponad 83% gospodarstw w regionie nie przekracza 5 ha (ryc. 2), dlatego średnia powierzchnia gospodarstwa – wynosi zaledwie

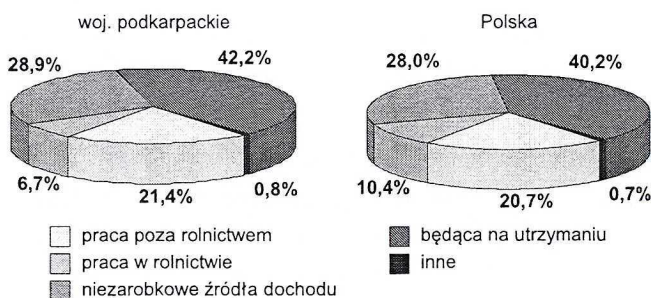


Ryc. 2. Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w 2005 r. w woj. podkarpackim

Źródło: Dane GUS, 2005.

3,5 ha. Rzutuje to na sytuację materialną większości osób związanych z rolnictwem, na możliwości rozwoju obszarów wiejskich regionu.

Skalę problemu pogłębia to, że według danych Powszechnego Spisu Rolnego 2002, tylko 65,4% gospodarstw w woj. podkarpackim prowadziło działalność rolniczą. Stanowiła ona podstawowe źródło przychodów, które przy słabych związkach małych gospodarstw z rynkiem i niskich przychodach z produkcji rolniczej, nie są jednoznaczne z głównym źródłem utrzymania. W regionie rolnictwo jest głównym źródłem utrzymania tylko dla 6,7% gospodarstw (ryc. 3).



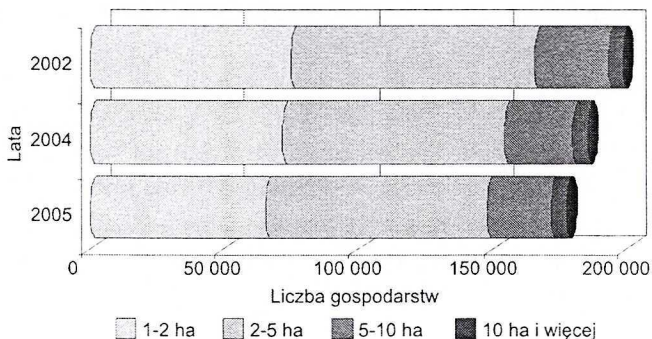
Ryc. 3. Ludność wiejska według głównego źródła utrzymania w woj. podkarpackim w 2002 r. (w %)

Źródło: Na podstawie *Powszechnego Spisu Rolnego 2002*.

Dla 34,7% gospodarstw w województwie ponad 50% dochodów stanowią emerytury i renty. Niewielkie znaczenie mają dochody z działalności pozarolniczej. Tylko w 4% gospodarstw dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej stanowią ponad 50% ich dochodów¹¹. Pośrednio wiadczy to o słabym rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej w województwie.

Niskie dochody będące skutkiem dużego rozdrobnienia gospodarstw, wynikają z niskiej opłacalności produkcji rolniczej, prowadzonej w małej skali (brak możliwości uzyskania efektów skali produkcji) i niskiej jej konkurencyjności (mała atrakcyjność małych partii towarów dla odbiorców rynkowych). Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest: spadek zainteresowania pracą w rolnictwie, brak istotnych, korzystnych zmian w strukturze obszarowej gospodarstw (ryc. 4), znaczny spadek pogłowia zwierząt (ryc. 5) oraz duży udział odłogów i ugorów w powierzchni gruntów ornych (ryc. 6).

¹¹ Stasiak (2006), s. 10.

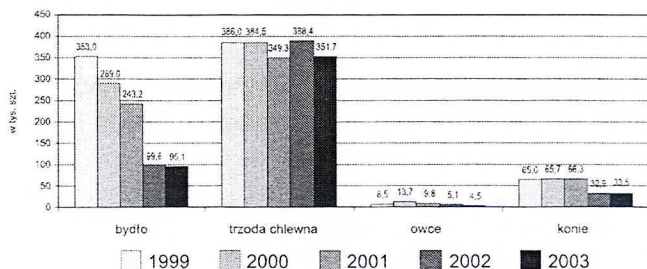


Ryc. 4. Zmiana liczby gospodarstw rolnych w latach 2002-2005 w woj. podkarpackim
 Źródło: Dane WODR Boguchwała.

Wprawdzie w latach 2002-2005 zmniejszyła się ogólna liczba gospodarstw ze 198,5 tys. do 177,5 tys., to jednak zmianom tym nie towarzyszyły ważne, z punktu widzenia konkurencyjności gospodarstw, zmiany w ich strukturze i średniej powierzchni, która od początku powstania woj. podkarpackiego (1999 r.), w poszczególnych latach, oscyluje wokół 3,5 ha.

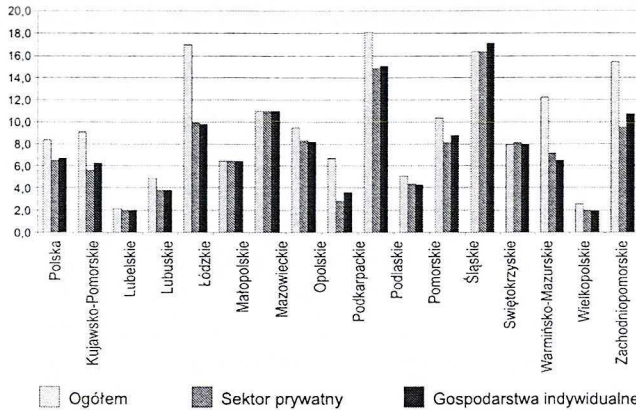
Jako drastyczne należy uznać niekorzystne zmiany zachodzące w produkcji zwierzęcej, a zwłaszcza w pogłowie bydła. Pogłowie to w ciągu pięciu lat (1999-2003) spadło prawie czterokrotnie (ryc. 5). Przy niskim pogłowie owiec ogranicza to możliwości wykorzystania bardzo dużego potencjału paszowego regionu, w postaci użytków zielonych występujących w obszarach górskich i podgórskich, które zajmują dużą część powierzchni województwa.

O niekorzystnej sytuacji w rolnictwie regionu świadczy również wysoki udział odłogów i ugorów w powierzchni gruntów rolnych (ryc. 6).



Ryc. 5. Pogłowie podstawowych gatunków zwierząt gospodarskich w latach 1999-2003 w woj. podkarpackim (w tys. szt.)

Źródło: Ślusarz (2006a), s. 176.



Ryc. 6. Udział powierzchni odłogów i ugorów w powierzchni gruntów ornych ogółem w woj. podkarpackim (w %)

Źródło: Dane GUS, 2005.

Pod tym względem Podkarpacie, z ponad 18% udziałem, można uznać za „krajowego lidera” – w złym tego słowa znaczeniu. Jest to kolejnym dowodem ograniczonego wykorzystania zasobów będących w dyspozycji rolnictwa regionu.

W świetle dotychczasowej analizy należy jednoznacznie stwierdzić, że rolnictwo i obszary wiejskie regionu wymagają radykalnych zmian strukturalnych, co powinno znajdować odzwierciedlenie w celach strategicznych i strategiach działania związanych z realizacją strategii rozwoju. Wykorzystanie endogennych czynników regionu w dużym stopniu będzie warunkowane zmianami w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

W poszukiwaniu skutecznych rozwiązań problemów obszarów wiejskich nie należy zapominać, że powszechna tendencja do zmniejszania udziału rolnictwa w dochodach ludności zamieszkującej na wsi, spadek liczby gospodarstw utrzymujących się wyłącznie z rolnictwa oraz spadek osób zatrudnionych w rolnictwie nie oznacza marginalizacji znaczenia produkcji żywności. Produkcja żywności i jej konsumpcja pozostają pierwszą potrzebą człowieka. Dlatego sanację stosunków gospodarczych na obszarach wiejskich należy rozpocząć od rolnictwa, a nie z jego pominięciem. Polityka gospodarcza musi to przyjmować za punkt wyjścia wobec rolnictwa, zakładając działania interwencyjne państwa na rzecz wywołania pozytywnych zmian strukturalnych¹². Należy to

¹² Czyżewski (2001), s. 10.

także uwzględniać w koncepcjach rozwoju poszczególnych regionów, aby zagwarantować racjonalne wykorzystanie ich zróżnicowanej rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

W koncepcjach takich nie należy zapominać o wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich. Powinien on wkomponowywać się w specyficzność danego obszaru i zachodzących procesów społeczno-gospodarczych – w główne sfery aktywności obszarów wiejskich.

Rolnictwo jako sektor ekonomiczny spełnia funkcje produkcyjne, środowiskowo-przestrzenne i usługowe. Wielofunkcyjne rolnictwo, obok produktów żywnościowych i surowców dla przemysłu przetwórczego, wytwarza inne produkty, towary lub usługi, na które istnieje zapotrzebowanie społeczne. Obok towarów na rynek wytwarza też produkty o charakterze nietowarowym, które mimo braku wartości rynkowej i ceny, mają charakter dóbr publicznych. Produkcja towarów służy zaspokajaniu potrzeb materialnych, natomiast wytwarzanie produktów nierynkowych służy zaspokajaniu innych potrzeb społecznych – produkcja dająca korzyści społeczne¹³ – związanych np. z ochroną środowiska i kształtowaniem krajobrazu. Dlatego uznając ważną rolę rolnictwa w kształtowaniu rozwoju obszarów wiejskich, należy dostrzegać potrzebę rozwoju tego sektora w ścisłym powiązaniu ze środowiskiem, w którym efekty zewnętrzne działalności rolnictwa będą również należycie wykorzystywaną, docenianą i wycenianą wartością. Uzyskanie tego wymaga aktywnych działań kształtujących wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich na wszystkich płaszczyznach, poczynając od polityk społeczno-gospodarczych państwa (dających sygnały do pozytywnych zachowań w tym zakresie), przez polityki regionalne i lokalne realizowane przez samorządy odpowiedniego szczebla oraz organizowaną w ich ramach, ścisłą współpracę, przez działania różnych typu instytucji, a kończąc na gospodarstwach rolnych i innych podmiotach gospodarczych funkcjonujących w tych obszarach.

2. Kierunki rozwoju Podkarpacia w strategii rozwoju województwa

Narzędziem ułatwiającym skuteczne zarządzanie rozwojem regionu jest strategia jego rozwoju. Przyjmując, że *strategia* najogólniej – to cele i ogólny sposób działania podmiotu strategii, związany z podejmowaniem kluczowych

¹³ Adamowicz (2004), s. 29.

decyzji (z realizacją celów strategicznych) dotyczących przyszłości – można stwierdzić, że zapisy w dokumencie strategii charakteryzują się dużym stopniem ogólności. Mimo to odgrywa ona ważną rolę, gdyż kierunkuje działania w dłuższym okresie i przygotowuje odpowiednio wcześniej do „stawiania czoła” pojawiającym się problemom.

Jak już wspomniano, realizacja strategii wojewódzkiej powinna sprzyjać rozwojowi regionu, podnoszeniu jego konkurencyjności i spójności, wykorzystaniu jego wewnętrznych (endogennych) czynników rozwoju. Jako narzędzie skutecznego zarządzania powinna uwzględniać wszystkie obiektywne warunki w taki sposób, aby była możliwa realizacja celów rozwojowych sprzyjających wykorzystaniu atutów regionu – wynikających z jego specyfiki oraz szans pojawiających się w jego otoczeniu, z jednoczesnym ograniczaniem zagrożeń płynących z otoczenia i słabości regionu.

W strategii rozwoju województwa podkarpackiego, przyjętej do realizacji w 2000 r., czyli w pierwszym dokumencie nowego województwa, w ramach pola strategicznego – **obszary wiejskie**, jako priorytet rozwoju przyjęto wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz modernizację strukturalną rolnictwa. Jego osiągnięcie było związane z realizacją dwóch celów strategicznych:

Cel I – Rozwój alternatywnych źródeł dochodu na obszarach wiejskich, w warunkach zrównoważonego rozwoju.

Cel II – Poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych.

Cele te w 2005 r. uzupełniono o:

Cel III – Odnowa wsi i modernizacja przestrzeni wiejskiej.

Realizacja celu pierwszego była związana z następującymi kierunkami działań:

- Kierunek działania 1 – tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej przez rozwój infrastruktury technicznej i społecznej.
- Kierunek działania 2 – zapobieganie degradacji środowiska naturalnego na obszarach wiejskich, upowszechnianie metod produkcji rolniczej przyjaznych dla środowiska.

Osiągnięcie drugiego celu wiąże się również z realizacją dwóch kierunków działań:

- Kierunek działania 1 – poprawa struktury obszarowej gospodarstw w celu uzyskania wielkości gospodarstwa rolnego zapewniającej wysoką efektywność.

- Kierunek działania 2 – unowocześnienie produkcji przez: modernizację gospodarstw rolnych, postęp biologiczny, sprawną strukturę dystrybucji, zaopatrzenia, przetwórstwa, usług.

Realizacja dodatkowego, trzeciego celu była związana z czterema kierunkami działań:

- Kierunek działania 1 – integracja społeczności lokalnych.
- Kierunek działania 2 – podniesienie standardu życia i pracy na wsi.
- Kierunek działania 3 – zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego.
- Kierunek działania 4 – modernizacja przestrzeni wiejskiej.

Cele i przypisane im kierunki działań *Strategii* wskazywały na działania, które związane są z rozwiązywaniem głównych problemów rolnictwa i obszarów wiejskich regionu. Jednocześnie wpisywały się w koncepcję rozwoju zrównoważonego. Z tego punktu widzenia *Strategię* należało oceniać pozytywnie. Jej słabością był natomiast aspekt praktyczny – związany z jej realizacją.

Na początku 2006 r. można już było stwierdzić¹⁴ niską skuteczność – ograniczoną realizację założonych celów rozwoju, a tym samym ograniczone postępy w realizacji koncepcji rozwoju zrównoważonego w obszarach wiejskich – zwłaszcza w odniesieniu do sfery gospodarczej. Taki stan rzeczy wynikał ze złożoności procesów rozwoju i miał wielorakie przyczyny. Wydaje się, że nadrzędną jest niezależność podmiotów (samorządów terytorialnych różnych szczebli wynikająca z ich ustawowych kompetencji oraz niezależność podmiotów gospodarczych funkcjonujących na danym terytorium) w przestrzeni realizacji *Strategii*, która ogranicza skuteczność działania głównego podmiotu *Strategii*, jakim jest samorząd wojewódzki. Słabość tę potęgowały ograniczone środki finansowe na realizację *Strategii*, w której zakładano finansowanie dużej części zadań na podstawie instrumentów Wspólnotowej Polityki Rolnej, jak też środków ujętych w *Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego, Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich, Sektorowym Programie Operacyjnym*; zatem na podstawie trudnych źródeł finansowania, wymagających dużej wiedzy, doświadczenia oraz dużego zaangażowania organizacyjnego potencjalnych beneficjentów i często dużego ich udziału własnego (finansowego) oraz dodatkowo długiego oczekiwania na zwrot zainwestowanych pieniędzy. Są to przesłanki, które łącznie z wieloma sprawami bieżącymi, z którymi borykają się samorzady lokalne i ciągle jeszcze administracyjnym

¹⁴ Ślusarz (2006), s. 21-32.

podejściu do procesu zarządzania jednostką terytorialną, ograniczają zainteresowanie samorządów lokalnych realizacją celów strategicznych regionu.

Planowanie strategiczne jest procesem ciągłym – istotne zmiany warunków rozwoju wpływają na aktualizację strategii (tak się dzieje w sytuacji, gdy jest ona budowana nie z potrzeby posiadania dokumentu, lecz z chęci posiadania skutecznego instrumentu, wykorzystywanego w zarządzaniu jednostką terytorialną). Obecnie w Polsce opracowywanie strategii regionalnych jest determinowane przede wszystkim ustawowym obowiązkiem samorządu szczebla wojewódzkiego – mającego opracowywać taki dokument oraz możliwością dostępu do funduszy strukturalnych. Nowy okres budżetowy (2007-2013) w UE skutkowało opracowaniem nowej strategii rozwoju dla województwa.

Ten podstawowy dokument programowy rozwoju woj. podkarpackiego, po 2007 r., to *Strategia rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007-2020*. Biorąc pod uwagę istotną zmianę pierwszego dokumentu strategii – jej aktualizację na lata 2004-2006 – można stwierdzić, że jest to już trzeci dokument przygotowany przez Zarząd Województwa, od momentu wprowadzenia reformy ustrojowej i administracyjnej państwa i ustanowienia województwa samorządowego jako podmiotu realizującego własną politykę regionalną.

W odróżnieniu od pierwszej *Strategii na lata 2000-2006* oraz późniejszej jej aktualizacji, obecny dokument obejmuje znacznie szerszy horyzont czasu oraz uwzględnia nowe uwarunkowania będące konsekwencją członkostwa Polski w Unii Europejskiej i wynikające z tego nowe szanse i zagrożenia, prawa oraz zobowiązania. Województwo podkarpackie stało się częścią jednolitego europejskiego rynku pracy i konsumpcji, może więc korzystać – podobnie jak wszystkie pozostałe regiony w Unii Europejskiej – z wolnego przepływu towarów, kapitału, osób i usług. Stało się również obszarem silniejszego oddziaływania konkurencji i przedmiotem oddziaływania funduszy strukturalnych. Opierając się na analizie obecnego stanu rozwoju, dokument *Strategii* jest odpowiedzią na zidentyfikowane słabości i zagrożenia województwa, określa również cele wspólne z unijną polityką spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej.

Dokument jest zgodny z założeniami *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013*, ze *Strategią Rozwoju Kraju 2007-2015* oraz *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, które uwzględniają zapisy nadrzędnego dokumentu programowego Unii Europejskiej, tj. *Strategicznych Wytucznych Wspólnoty* (SCG)¹⁵.

¹⁵ *Strategia...* (2006), s. 5.

Strategia rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007-2020 wyznacza cele i działania, służące przełamywaniu strukturalnych problemów gospodarczych i społecznych oraz podnoszeniu konkurencyjności regionu. Są to wyzwania, którym woj. podkarpackie musi sprostać w dobie postępującego procesu globalizacji, liberalizacji i rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Dlatego wizja rozwoju regionu, zawarta w *Strategii*, określa woj. podkarpackie jako „obszar zrównoważonego rozwoju integrujący cele społeczne, ekologiczne i gospodarcze oraz zapewniający możliwości realizacji potrzeb społeczeństwa i osiągnięcie wysokiego standardu życia”.

Głównym celem strategicznym jest „podniesienie krajowej i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki regionu przez wzrost jej innowacyjności, a tym samym efektywności, która stworzy warunki do zwiększenia zatrudnienia oraz wzrostu dochodów i poziomu życia ludności”.

Realizacja wizji rozwoju woj. podkarpackiego i jej celu głównego sprowadza się do działań mieszczących się w ramach ośmiu głównych obszarów strategicznych, tj.:

- Gospodarka regionu
- Infrastruktura techniczna
- Obszary wiejskie i rolnictwo
- Ochrona środowiska
- Kapitał społeczny
- Współpraca międzynarodowa
- Ochrona zdrowia
- Zabezpieczenie społeczne.

Na podstawie potencjalnych warunków i czynników rozwoju, autorzy *Strategii* wskazują, że wykształciły się trzy podstawowe funkcje woj. podkarpackiego w gospodarce krajowej:

- przemysłowa,
- rolnicza,
- rekreacyjno-wypoczynkowa i turystyczna.

Poziom rozwoju gałęzi związanych z realizacją tych funkcji określa obecna pozycję województwa na tle kraju i w największym stopniu rzutuje na konkurencyjność gospodarki regionu i jakość życia mieszkańców. Dlatego wykorzystanie potencjału województwa, dla wzmacniania tych funkcji powinno uwzględniać działania we wszystkich, przyjętych w *Strategii*, obszarach strategicznych.

W obecnej *Strategii* w ramach pola strategicznego *Obszary wiejskie i rolnictwo* przyjęto cel strategiczny: *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiej-*

skich sprzyjający powstawaniu rentownych gospodarstw rolnych oraz kreowaniu pozarolniczych źródeł dochodów, który jest realizowany przez cztery priorytety:

Priorytet 1: Rozwój pozarolniczych form działalności gospodarczej w warunkach zrównoważonego rozwoju. Mają temu sprzyjać następujące kierunki działań:

- Kierunek działania 1 – Rozwój infrastruktury gospodarczej.
- Kierunek działania 2 – Ochrona środowiska naturalnego.
- Kierunek działania 3 – Aktywizacja społeczności wiejskiej w kierunku podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej.
- Kierunek działania 4 – Różnicowanie działalności w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów oraz tworzenie warunków do powstawania i rozwoju MŚP

Priorytet 2: Odnowa wsi oraz modernizacja przestrzeni wiejskiej. W ramach priorytetu będą realizowane następujące działania:

- Kierunek działania 1 – Integracja i aktywizacja społeczności wiejskich.
- Kierunek działania 2 – Zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego.
- Kierunek działania 3 – Modernizacja przestrzeni wiejskiej.

Priorytet 3: Wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych. W ramach priorytetu będą realizowane cztery działania:

- Kierunek działania 1 – Poprawa struktury obszarowej gospodarstw.
- 1 Kierunek działania 2 – Unowocześnianie gospodarstw rolnych.
- Kierunek działania 3 – Podnoszenie efektywności produkcji rolniczej.
- Kierunek działania 4 – Podnoszenie kwalifikacji producentów rolnych i świadomości konsumentów.

Priorytet 4: Rozwój rynku rolnego. Jest również realizowany przez cztery kierunki działań:

- Kierunek działania 1 – Integrowanie wszystkich rodzajów służb doradczych i instytucji rynkowych w kierunku pełnego wykorzystania wielkości produkcyjnych przyznanych dla Podkarpacia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (kwotowanie produkcji mleka, kwotowanie produkcji surowca tytoniowego, kwoty buraczane).
- Kierunek działania 2 – Wspieranie działań integrujących producentów i przetwórców funkcjonujących na rynku rolnym województwa.
- Kierunek działania 3 – Wspieranie i wykorzystywanie potencjału istniejącego rynku hurtowego.

- Kierunek działania 4 – Tworzenie systemu zachęt dla gospodarstw towarowych, grup producenckich i spółdzielczości rolniczej do angażowania się kapitałowego oraz przejmowania niewykorzystanej bazy przetwórczej i przechowalniczej.

Można zatem stwierdzić, że w zapisach *Strategii na lata 2007-2020*, w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich nastąpiły relatywnie niewielkie korekty – oprócz zmiany samej formy zapisów celów, pojawił się nowy cel (priorytet 4 – rozwój rynku rolnego). W wielu obszarach zwiększono szczegółowość zapisów, a to wcale nie musi się przekładać na większą skuteczność realizacji przyjętych priorytetów. Może nawet ograniczyć możliwości działań, np. przez ich zbyt wąskie zdefiniowanie w przyjętych zapisach.

Jak pokazują doświadczenia związane z realizacją dotychczasowych koncepcji strategicznych, w zakresie rozwoju obszarów wiejskich Podkarpacia, poprawność formalna zapisów *strategii*, uwzględnianie w niej działań zmierzających do rozwiązywania głównych problemów rolnictwa i obszarów wiejskich regionu, jej kompatybilność z innymi dokumentami, z realizowanymi politykami społeczno-gospodarczymi państwa, które wykazuje *Strategia na lata 2007-2020* i wykazywały poprzednie dokumenty, nie są gwarancją jej sukcesu (w sensie realizacji założonych w niej celów).

Podsumowanie

Rozwój społeczno-gospodarczy w warunkach globalizacji odbywa się przy ciągle rosnącej konkurencji. Sprostanie konkurencji w toczącym się współzawodnictwie staje się zadaniem nie tylko dla podmiotów gospodarczych ale także dla jednostek terytorialnych – samorządu terytorialnego (odpowiedniego szczebla), który – jako forma administracji publicznej, odpowiedzialna za rozwój społeczno-gospodarczy, musi podołać tym wyzwaniom. Konkurencyjność jednostek terytorialnych (w praktyce jednostek administracyjnych) nie jest cechą samoistną. Powinna być kształtowana przez instytucje odpowiedzialne za ich rozwój (a więc głównie samorząd). W rzeczywistości oznacza to dbanie o utrzymanie lub tworzenie atrakcyjnych warunków do alokacji czynników wytwórczych i do zamieszkiwania w danej gminie, powiecie, czy regionie, którego składowymi są wymienione jednostki.

Konkurencyjność jednostek terytorialnych jest w dużym stopniu determinowana ich specyfiką, warunkowaną endogenicznymi (wewnętrznymi) czynnikami rozwoju i umiejętnością ich wykorzystania. Badania dotyczące

społeczno-ekonomicznych warunków rozwoju obszarów wiejskich Podkarpacia¹⁶ wykazały, że w województwie występuje duże przestrzenne zróżnicowanie tych warunków, kształtujące pewną specyfikę regionu, znajdującą odzwierciedlenie zarówno w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego tworzących go gmin, jak i w tempie zachodzących zmian strukturalnych. Aby *Strategia* była narzędziem ułatwiającym skuteczne wykorzystanie czynników endogenicznych, tę specyfikę regionu należy w niej wyeksponować. W dotychczasowych dokumentach *Strategii* i w realizacji zakładanych celów ten warunek był uwzględniany w niewielkim stopniu. Było to niewątpliwie jedną z przyczyn niskiej skuteczności dotychczasowej realizacji założonych celów strategicznych.

Warunkiem sukcesu przyjętej *Strategii* jest włączenie się w działania prorozwojowe wszystkich uczestników życia społeczno-gospodarczego, w tym zwłaszcza podmiotów gospodarczych, samorządów terytorialnych, wyższych uczelni, instytutów naukowo-badawczych i wdrożeniowych, organizacji społecznych i kulturalnych, związków zawodowych itp. To zaś uzależnione jest od umiejętności organizacyjnych, koordynacyjnych i promocyjnych samorządu województwa związanych z budową strategii (proces budowy strategii, w którym powinny uczestniczyć kluczowe podmioty, instytucje i osoby będące jej realizatorami w przyszłości – decyduje często o sukcesie lub porażce przy realizacji założonych celów), a potem z jej realizacją. Rola samorządu nie może ograniczać się tylko do wypełnienia ustawowego obowiązku – opracowania strategii. Samorząd powinien być przede wszystkim „sprawcą” jej skutecznej realizacji we współpracy z wymienionymi podmiotami i instytucjami. Brak należytej współpracy w tym zakresie, a zwłaszcza między poszczególnymi szczeblami samorządu, należy uznać za kolejną przyczynę nieskutecznej realizacji zakładanych celów strategicznych i ograniczonego wykorzystania zasobów obszarów wiejskich Podkarpacia. Kolejne wersje strategii powinny uwzględniać wnioski wynikające z monitoringu realizacji celów w poprzednich okresach planowania. Niestety ten element w przypadku woj. podkarpackiego został również zaniedbany. W takiej sytuacji strategia staje się bardziej wymaganym dokumentem niż narzędziem aktywnego stymulowania procesów rozwoju w regionie. Potwierdzeniem tego jest brak istotnych zmian strukturalnych w rolnictwie i obszarach wiejskich Podkarpacia – ujętych w realizowanej *Strategii rozwoju*.

¹⁶ Ślusarz (2005), s. 341-350.

Literatura

- Adamowicz M., 2004, *Wielofunkcyjne gospodarstwa rolne jako podmiot w rozwoju wsi i rolnictwa*, [w:] *Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji*, M. Adamowicz (red.). SGGW, Warszawa.
- Czudec A., 2006, *Ekspertyza dotycząca województwa podkarpackiego na potrzeby „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 roku”*. Rzeszów, maszynopis.
- Czyżewski A., 2001, *Rola polityki makroekonomicznej w kształtowaniu warunków zrównoważonego rozwoju rolnictwa*, [w:] *Współczesne problemy rozwoju agrobiznesu w Polsce*, A. Czyżewski (red.). „Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu” 13.
- Izdebski H., Kulesza M., 1998, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. PWN, Warszawa.
- Jewtuchowicz A., 2005, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*. Wyd. UŁ, Łódź.
- Korenik S., 2004, *Rozwój regionalny – nowe tendencje. Gospodarka – Przestrzeń – Rozwój*, K. Wilk, M. Łyszczak (red.). Prace Naukowe AE we Wrocławiu, z. 1016, Wrocław, s. 10.
- Stasiak A., 2006, *Wprowadzenie*. Biuletyn KPZK PAN, z. 228, s. 10.
- Strategia rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2000-2006*, Zarząd Województwa Podkarpackiego, Rzeszów, 2000.
- Strategia rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007-2020*, Zarząd Województwa Podkarpackiego, Rzeszów, 2006.
- Ślusarz G., 2005, *Studium społeczno-ekonomicznych uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich w świetle zagrożenia marginalizacją (na przykładzie województwa podkarpackiego)*. Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- Ślusarz G., 2006, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w strategii województwa podkarpackiego*, [w:] *Odnawialne źródła energii jako element zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, A. Czudec, B. Grzebyk, G. Ślusarz (red.). Uniwersytet Rzeszowski, Stowarzyszenie na rzecz Wspierania Przemian w Polskim Rolnictwie „Klub Integracji z Wiejską Europą”, Rzeszów.
- Ślusarz G., 2006a, *Problemy rolnictwa i obszarów wiejskich woj. podkarpackiego*. Biuletyn KPZK PAN, z. 228, Warszawa.
- Wojtasiewicz L., 1996, *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej problematyce gospodarczej Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, M. Obrębalski (red.). Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław.