

Barbara Chmielewska

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB, Warszawa

POLITYKA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W REGIONIE METROPOLITALNYM

1. Wstęp

Najbardziej typowym obszarem metropolitalnym w Polsce jest województwo mazowieckie. Właściwie składa się ono z dwóch rzeczywistości społeczno-gospodarczych: 1) obszaru warszawskiego, obejmującego miasto Warszawę – stolicę województwa i jednocześnie kraju oraz 2) obszarów pozostałej części województwa – oddalonych od stolicy, głównie obszarów wiejskich, słabo rozwiniętych, o małej gęstości zaludnienia.

Warszawa i jej najbliższe okolice koncentrują znaczny potencjał społeczny i gospodarczy nie tylko regionu, ale i całego kraju. Stolica pełni funkcję centrum życia politycznego, społecznego i gospodarczego państwa. Jest także podstawowym ośrodkiem nauki i szkolnictwa wyższego, kultury, opieki zdrowotnej oraz węzłem komunikacyjnym. Pełni główną rolę w zakresie współpracy międzynarodowej. Natomiast pozostałe tereny województwa, głównie północne i wschodnie, nie różnią się zasadniczo od najsłabiej rozwiniętych regionów kraju, a w części południowej występują problemy związane głównie z restrukturyzacją tradycyjnych gałęzi przemysłu.

Toteż w regionie metropolitalnym niezwykle ważne jest podejmowanie działań prowadzących do równoważenia jego rozwoju przez dążenie do osiągnięcia spójności wewnętrznej w aspektach terytorialnym, społecznym i gospodarczym. Będą one także zgodne z kierunkiem wyznaczonym przez proces reformowania WPR, promujący model zrównoważonego rozwoju, eksponujący wielofunkcyjność rolnictwa, nadającym większego znaczenia działaniom służącym ochronie środowiska i zasobów społecznych.

2. Charakterystyka wybranych cech gospodarczych i społecznych województwa mazowieckiego

Województwo mazowieckie jest regionem aktywnego rozwoju gospodarczego o wysokim wskaźniku urbanizacji – 64,6% w 2007 r. (wobec 61,1% średnio w Polsce). Charakteryzuje się najwyższym w kraju poziomem zamożności ludności i najniższym bezrobociem. W 2007 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie w województwie mazowieckim było wyższe o 27,9% (3419 zł) niż średnio w kraju (2672 zł); stopa bezrobocia wynosiła 9,0% wobec 11,2% średnio w kraju. Mazowsze dzięki stolicy ma względnie nowoczesną strukturę gospodarki z wysokim udziałem usług (w 2007 r. pracujący w usługach stanowili 72% ogółu pracujących w województwie)¹. Coraz większego znaczenia nabiera rozwój turystyki, jednak wzrost liczby miejsc noclegowych w hotelach, motelach i pensjonatach dokonuje się głównie w Warszawie i jej okolicach. Problemem są niewystarczające zasoby mieszkaniowe. Województwo jest także największym w kraju rynkiem pracy – głównie Warszawa (16,5% pracujących w Polsce). Mazowsze należy do trzech najatrakcyjniejszych dla inwestorów regionów w Polsce². Jego mocnym atutem jest centralne położenie, usytuowanie tu jednego z największych węzłów transportowych kraju. Gęstość sieci dróg jest zbliżona do średniej krajowej, lecz zróżnicowana subregionalnie. Sieć kolejowa jest o ponad 1/4 rzadsza niż średnio w kraju i nie zapewnia odpowiednich standardów połączeń, zwłaszcza wewnątrzregionalnych³.

Na tle generalnie korzystnej sytuacji w województwie mazowieckim poważnym problemem jest silne zróżnicowanie przestrzenne procesów rozwojowych. Obok dobrze rozwijającej się strefy metropolitalnej, z dominującą Warszawą, występują obszary peryferyjne, położone przede wszystkim we wschodniej części województwa. Tereny te cechuje, w strukturze zatrudnienia, wysoki udział pracujących w rolnictwie, które generuje niższe dochody. Słabo rozwinięte są usługi rynkowe i sektor przemysłowy, który osłabiła transformacja (np. przemysł zbrojeniowy w podregionie radomskim). Te regiony należą do najmniej atrakcyjnych dla inwestorów, szczególnie ze sfery usług i działalności zaawansowanej technologicznie, co wynika z niskiej dostępności komunikacyjnej i niedostatecznego wyposażenia infrastrukturalnego.

2.1. Rolnictwo i obszary wiejskie

Rolnictwo zajmuje szczególną pozycję w gospodarce województwa mazowieckiego. Użytki rolne stanowią 2/3 powierzchni województwa i ponad 13% areалу

¹ *Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego 2008*, Urząd Statystyczny w Warszawie, grudzień 2008.

² T. Kalinowski (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2005*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2005.

³ *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja)*, Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa, maj 2006.

krajowego. W województwie mazowieckim udział w wytwarzaniu wielu podstawowych surowców rolnych (owoców, mleka, jaj, ziemniaków i warzyw) jest wyższy niż udział w krajowym areale użytków rolnych.

Obszary wiejskie zajmują ok. 93% powierzchni województwa. Wykazują wysokie walory krajobrazowe i rekreacyjne, ale także niedoinwestowanie infrastrukturalne oraz niekorzystną sytuację demograficzną, na którą składają się przeludnienie agrarne i proces starzenia się populacji wiejskiej. Na obszarach wiejskich zamieszkuje 1,83 mln osób, których liczba wzrosła, ale wyłącznie w wyniku tzw. suburbanizacji w strefie bezpośrednich wpływów Warszawy i ośrodków subregionalnych. Ogólne saldo migracji na 1000 ludności w 2007 r. wykazywało wartość dodatnią i wynosiło średnio w województwie +2,87, przy czym wartość dodatnią wykazywało jeszcze tylko w podregionach metropolitalnych: warszawskim (+10,49) i mieście Warszawie (+3,41), natomiast w podregionach pozametropolitalnych, takich jak: ciechanowsko-płocki (-1,98), ostrołęcko-siedlecki (-2,75) i radomski (-2,64), ujemną. Na obszarach peryferyjnych ma miejsce proces wyludniania się wsi.

Udział pracujących w rolnictwie w ogólnej liczbie pracujących wynosi 18,8% (w 2007 r.), przy czym wykazuje znaczne zróżnicowanie subregionalne – od 48,8% w podregionie ostrołęcko-siedleckim do 21,1% w warszawskim zachodnim. Po uwzględnieniu pracujących na własne potrzeby (wyłącznie lub głównie) zatrudnienie w rolnictwie średnio w województwie sięga ok. 26% (w 22 z 37 powiatów ziemskich przekracza 50%, a w 12 nawet 60%)⁴. Taka sytuacja w połączeniu z relatywnie niskim poziomem wykształcenia ludności wiejskiej i słabo rozwiniętym pozarolniczym rynkiem pracy, zwłaszcza na terenach oddalonych od Warszawy, stanowi istotną barierę rozwoju obszarów wiejskich.

2.2. Polaryzacja i koncentracja liczby oraz powierzchni gospodarstw rolnych

W województwie mazowieckim w 2007 r. było 334,7 tys. gospodarstw indywidualnych, w których 17,6% stanowiły działki (0-1 ha), a pozostałe 82,4% gospodarstwa o powierzchni powyżej 1 ha (w tej grupie najczęściej, 28,1%, było gospodarstw o powierzchni 5-10 ha). W latach 2002-2007 w strukturze gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej 1 ha wystąpiła wyraźna polaryzacja liczby gospodarstw i powierzchni użytków rolnych. Tempo zmian nie było jednak wysokie. Najwyższe tempo spadku liczby gospodarstw odnotowano w grupach: 1-2 ha oraz 10-15 ha, a powierzchni użytków rolnych w grupach: 10-15 ha. Wzrastała natomiast w najwyższym tempie liczba i ogólna powierzchnia gospodarstw w grupie obszarowej 50-100 ha – tych gospodarstw było jednak zaledwie 0,4% ogólnej liczby gospodarstw powyżej 1 ha. W tym okresie wzrosła liczba gospodarstw o sile ekonomicznej do 4 ESU (o 18,3%) oraz powyżej 12 ESU (o 31,5%), a zmniejszyła się

⁴ *Województwo mazowieckie. Podregiony. Powiaty. Gminy 2008*, Urząd Statystyczny w Warszawie, grudzień 2008.

grupy 4-12 ESU (o 10,9%). Wzrosła także liczba gospodarstw, w których ponad 50% dochodów pochodziło z działalności rolniczej (o 5,9%) oraz z pracy najemnej i działalności rolniczej (o 15,7%). Liczba gospodarstw z pozostałych grup według źródeł dochodów zmniejszyła się⁵. Zmiany te wskazują na dwukierunkowe zmiany na wsi; z jednej strony rozwija się wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich, a z drugiej następują zmiany w kierunku wzrostu znaczenia rolnictwa towarowego. Jest to zgodne z polityką zreformowanej WPR i jej priorytetami zrównoważonego rozwoju rolnictwa i wsi.

Ze względu na trudną sytuację społeczną oraz powolne zmiany strukturalne w rolnictwie rozwój terenów pozametropolitalnych będzie uzależniony od postępu w zakresie rozwoju infrastruktury. Poziom infrastruktury terenów wiejskich będzie bowiem warunkować decyzje przedsiębiorców o lokalizacji ich zakładów z pozarolniczymi miejscami pracy, gdyż większość z nich preferuje tereny zurbanizowane, a takie są przede wszystkim w miastach lub na ich obrzeżach. Powstaje wtedy potrzeba zapewnienia ludności wiejskiej miejsca zamieszkania w miejscu pracy albo dogodnego dojazdu do miejsca pracy. Pierwsze rozwiązanie może skutkować procesem wyludniania i starzenia się wsi. W przypadku drugiego wieś może zacząć pełnić funkcję sypialni miasta. Toteż polityka rozwoju obszarów metropolitalnych powinna być szczególnie uwrażliwiona na wybór lokalizacji inwestycji, zwłaszcza tych, które tworzą nowe miejsca pracy, m.in. ze względu na konieczność równoważenia działalności rolniczej i pozarolniczej, co staje się wyznacznikiem ich rozwoju i zachowania żywotności na obszarach wiejskich. Dlatego podstawowym celem polityki rozwoju regionu powinno być zachowanie spójności społecznej, gospodarczej oraz przestrzennej.

3. Poziom i rozdysponowanie środków UE przeznaczonych na rozwój województwa mazowieckiego

Realizacja zadań infrastrukturalnych, zwłaszcza na terenach opóźnionych w rozwoju, wymaga dużych nakładów finansowych, toteż przyznanie Polsce znacznych kwot unijnych na okres budżetowy UE 2007-2013 stwarza możliwości wdrożenia wielu działań mających na celu poprawę sytuacji na obszarach wiejskich. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podało, że na lata 2007-2015, w ramach działań objętych Strategią Rozwoju Kraju 2007-2015, dla województwa mazowieckiego zostało przeznaczonych 3957,24 mln euro. Natomiast w ramach Narodowej Strategii Spójności oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), wartość dofinansowania unijnego szacowana jest na 3278,70 mln euro. Udział środków krajowych szacowany jest na kwotę 678 mln euro.

Na inwestycje realizowane w województwie mazowieckim z funduszy unijnych w ramach Narodowej Strategii Spójności przeznaczonych zostało 2602,52 mln euro

⁵ *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 roku*, GUS, Warszawa 2008.

w okresie budżetowym 2007-2013. Kwota obejmuje alokacje na Regionalny Program Operacyjny (1831,50 mln euro) oraz regionalny komponent PO Kapitał Ludzki (771,02 mln euro) (tab. 1 i 2).

Tabela 1. Środki na inwestycje współfinansowane z funduszy unijnych dla województwa mazowieckiego w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2013

Wyszczególnienie	Fundusze unijne	Wkład krajowy	Ogółem
	w mln euro		
Regionalny Program Operacyjny	1 831,50	332,20	2 154,70
PO Kapitał Ludzki	771,02	136,06	907,08
Łącznie	2 602,52	459,26	3 061,78
PROW	676,18	219,28	895,46
Razem	3278,70	678,54	3 957,24

Źródło: *Fundusze unijne dla województwa mazowieckiego*, MRR, www.fundusze-strukturalne.gov.pl, 2007.

Tabela 2. Alokacja środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRR) na Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego (RPO WM)

Wyszczególnienie	Środki UE 2007-2013	Rozkład procentowy
RPO WM	1831,50	100,0
1. Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu	430,40	23,50
2. E-rozwoj województwa mazowieckiego	205,18	11,20
3. Regionalny system transportowy	538,46	29,40
4. Inwestycje w ochronę środowiska	197,80	10,80
5. Wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu	137,36	7,50
6. Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji	102,56	5,60
7. Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego	164,84	9,00
8. Pomoc techniczna	54,95	3,00

Źródło: *Fundusze unijne dla województwa mazowieckiego*, MRR, www.fundusze-strukturalne.gov.pl, 2007.

Dla porównania w latach 2004-2006 w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego alokacja dla województwa mazowieckiego wyniosła 299,84 mln euro. Zgodnie z zaproponowanym przez MRiRW podziałem środków przeznaczonych na realizację określonych działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na województwo mazowieckie przypadło

ok. 676 mln euro pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRR)⁶.

Głównym celem RPO WM jest poprawa konkurencyjności regionu oraz zwiększenie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej województwa. Najwięcej środków przeznaczono na poprawę stanu i uzupełnienie istniejącej infrastruktury drogowej i regionalnego transportu publicznego (w ramach priorytetu: Regionalny system transportowy – 29,4% środków) oraz tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości (23,5% w ramach priorytetu nr 1). Uwzględniono także ochronę środowiska oraz inwestycje w kapitał ludzki. Są to cele, których osiągnięcie jest niezbędne dla zachowania żywotności wsi i jej dalszego rozwoju.

Województwo mazowieckie jako jedyny region w kraju zleciło wykonanie badań społecznych, które pozwoliły poznać preferencje społeczne dla planowanych kierunków rozwoju województwa. W ramach przeprowadzonego badania uwzględniono 3 źródła poznawcze: mieszkańców, przedsiębiorców oraz jednostki samorządu terytorialnego. Wyniki badań wykazały, że respondenci z województwa mazowieckiego za najważniejszy obszar finansowy z funduszy UE uznali: infrastrukturę drogową. Preferencje przyjęte w RPO WM pokrywają się więc z oczekiwaniami społecznymi.

Poziom infrastruktury transportowej determinuje bowiem możliwości dalszego rozwoju regionu, gdyż stanowi podstawowy czynnik rozwoju pozarolniczej sfery produkcyjnej i ma zasadniczy wpływ na decyzje społeczne.

4. Kierunek rozwoju obszarów wiejskich

Nasz kraj, a następnie poszczególne województwa powinny realizować własny model rozwoju – polski i regionalny, w którym powinno być miejsce dla gospodarstw obszarowo większych, głównie na terenach słabo zaludnionych oraz mniejszych, na obszarach, gdzie zlokalizowane jest rolnictwo drobnotowarowe. Gospodarstwa o mniejszym obszarze nie powinny jednak spełniać tylko samozaopatrzeniowej funkcji, ale powinny „ukształtować odpowiednią dla siebie skalę i strukturę produkcji”, a także dobrać „właściwe i najbardziej efektywne w ich warunkach technologie pozwalające optymalnie wykorzystywać czynniki stałe, tj. ziemię i pracę członków rodziny”⁷.

Mazowsze ma wiele atutów, dających mu przewagę, aby pójść drogą zrównoważonego rozwoju. W porównaniu z krajami Europy Zachodniej ma bardziej naturalne środowisko, mniej skażone gleby, bardziej przyjazne środowisku technologie pro-

⁶ *Fundusze unijne dla województwa mazowieckiego*, MRR, maszynopis, www.fundusze-strukturalne.gov.pl, 2007; *Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

⁷ A. Woś, J.S. Zegar, *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, IERiGŻ, Warszawa 2002.

dukcji rolnej (aczkolwiek mniej wydajne), a także zachowane społeczno-kulturowe walory wiejskiego środowiska, zwłaszcza na obszarach oddalonych od metropolii (niedorozwój może okazać się atutem). Nowy okres programowania, 2007-2013, stwarza możliwość ukierunkowania środków finansowych, pochodzących z nowego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich na wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy oraz zrównoważony rozwój.

Niestety hamulcem zrównoważonego rozwoju Mazowsza może okazać się Warszawa, która pochłania większość środków inwestycyjnych, przeznaczonych dla całego województwa, ale pozytywny wpływ ma przede wszystkim na tereny okołometropolitalne; peryferyjne nie korzystają z „dobrodziejstw” Warszawy. Ponadto stolica zawyża wartości wskaźników poziomu PKB. W 2004 r. PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosło w województwie mazowieckim 76,8% średniej unijnej⁸. Oznacza to, że przekroczyło granicę wartości wskaźnika (75%) uprawniającą do pomocy unijnej w ramach celu 1 (wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów) polityki strukturalnej UE. Z tego względu godna dyskusji jest kwestia wyodrębnienia Warszawy – metropolii, od reszty województwa, co może okazać się korzystne dla biedniejszej części regionu⁹.

5. Podsumowanie

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w regionie metropolitalnym powinna być nakierowana na stymulowanie ich wielofunkcyjności. Jest to jeden z podstawowych warunków utrzymania żywotności wsi oraz dodatkowe źródło dochodów dla rodzin rolników gospodarujących na małym obszarze. Ze względu bowiem na powolny proces koncentracji liczby gospodarstw, produkcji rolniczej i ziemi użytkowanej rolniczo nie należy zakładać szybkich zmian w strukturze agrarnej, warunkujących powstanie wysokotowarowych gospodarstw rolnych zdolnych zapewnić utrzymanie rodzinie na parytetowym poziomie.

W programach rozwoju regionu więcej niż dotychczas środków powinno przeznaczać się na ułatwienie dostępu młodzieży wiejskiej do edukacji na poziomie średnim i wyższym. Niski bowiem poziom wykształcenia ludności wiejskiej ogranicza jej dostęp do pozarolniczych miejsc pracy, zwłaszcza w zawodach nowoczesnych.

Osobną kwestią jest polityka mieszkaniowa. W miastach ciągle jest za mały przyrost mieszkań komunalnych. Przeważającej części młodych ludzi rozpoczynających drogę zawodową nie stać na wynajęcie mieszkania w mieście lub na zakup własnego. Natomiast brak infrastruktury drogowej utrudnia dojazd ze wsi do miasta, przez co ogranicza dostęp do pozarolniczych miejsc pracy. Dlatego potrzebna jest polityka równoważenia na terenach miejskich i wiejskich lokalizacji zakładów tworzących miejsca pracy.

⁸ Eurostat, News Release, 23/2007 – 19 February 2007.

⁹ B. Chmielewska, *Strategiczne cele rozwoju województwa mazowieckiego*, IERiGŻ-PIB, Program Wieloletni 2005-2009, Zeszyt nr 80, Warszawa 2007.

Potrzebna jest także zmiana mentalności, mieszkańców zarówno miast, jak i wsi, w zakresie postrzegania zawodu rolnika, gdyż jest on w hierarchii społecznej sytuowany na końcu. Zmiana ta nie dokona się jednak, dopóki „bycie rolnikiem” będzie mało atrakcyjne, nisko dochodowe i społecznie niedoceniane, a mieszkanie na wsi nie będzie pozwalało na uzupełnienie niższych w porównaniu z innymi sektorami dochodów z gospodarstwa rolnego.

Literatura

- Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 roku*, GUS, Warszawa 2008.
- Chmielewska B., *Aktywizacja obszarów wiejskich*, Roczniki Naukowe Seria, tom VIII, zeszyt 4, Warszawa-Poznań 2006.
- Chmielewska B., *Strategiczne cele rozwoju województwa mazowieckiego*, IERiGŻ-PIB, Program Wieloletni 2005-2009, Zeszyt nr 80, Warszawa 2007.
- Eurostat, News Release, 23/2007 – 19 February 2007.
- Fundusze unijne dla województwa mazowieckiego*, MRR, maszynopis, ww.funduszezstrukturalne.gov.pl.
- Kalinowski T. (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2005*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2005.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego 2008*, Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2008.
- Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja)*, Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa, maj 2006.
- Województwo mazowieckie. Podregiony. Powiaty. Gminy 2008*, Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2008.
- Woś A., Zegar J. S., *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, IERiGŻ, Warszawa 2002.

DEVELOPMENT POLICY OF RURAL AREAS IN A METROPOLITAN REGION

Summary

A metropolitan area is characterized by well developed areas localized around the big city and by backwards, remote areas. In such a region the most important is to take measures to ensure sustainable growth. Development policy of such a region should be a cohesion and convergence policy. It means realization of policy that includes well-balanced economic, social and environmental goals, farming and non-farming activity. Maintenance of rural areas vitality is one of important goals. In this purpose improvement of rural infra-structure and investment in human capital are indispensable.