

*Dorota Czykier-Wierzba
Uniwersytet Gdański*

Problemy rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich w Unii Europejskiej i wnioski dla Polski

Słowa kluczowe: infrastruktura, obszary wiejskie, fundusze strukturalne, polityka regionalna, Unia Europejska

1. Uwagi wstępne

Rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich wspierany jest w Unii Europejskiej w ramach prowadzonej od szeregu lat polityki regionalnej. Polityka ta była już dwukrotnie reformowana (w 1988 r. i w 1993 r.). Doświadczenia w tym względzie mogą być istotne dla Polski, zwłaszcza w związku z podjętymi staraniami o uzyskanie członkostwa w tej organizacji.

Za wspieraniem rozwoju infrastruktury w regionach zacofanych, w tym również na obszarach wiejskich, przemawiały występujące od chwili powstania tej organizacji znaczne rozpiętości pomiędzy regionami, które w trakcie procesów integracyjnych nie uległy ograniczeniu, a wręcz przeciwnie — pogłębiły się. Regiony centralne rozwijały się bowiem w EWG znacznie szybciej niżeli regiony peryferyjne. Na zwiększenie tych różnic w poszczególnych regionach wpłynęło także rozszerzenie Wspólnoty w 1973 roku o Wielką Brytanię i Irlandię, a w 1981 roku o Grecję. Wraz bowiem z nowo przyłączonymi krajami rozszerzył się znacznie obszar regionów zacofanych.

Prowadzona od szeregu lat w Unii Europejskiej polityka rozwoju infrastruktury zmierza do stworzenia podobnej dostępności wszystkich regionów do instytucji i urzędów z zakresu infrastruktury, w tym przede wszystkim dróg, kolei, telekomunikacji, zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną itp. Uważa się bowiem, że rozwój infrastruktury umożliwi lokowanie na obszarach wiejskich różnych rodzajów działalności gospodarczej. Dzięki temu nastąpiła poprawa jakości życia mieszkańców zamieszkujących obszary wiejskie oraz ograniczenie dystansu cywilizacyjnego, dzielącego je od obszarów miejskich.

2. Problemy rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich w UE

W związku z tym nasuwa się pytanie: czy założenia polityki dotyczącej rozwoju infrastruktury są w UE realizowane?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, niezbędne wydaje się:

- określenie poziomu i źródeł finansowania rozwoju infrastruktury w UE,
- zbadanie rozdysponowania środków pomiędzy kraje członkowskie,
- ustalenie kierunków wykorzystania środków w poszczególnych krajach,
- ustalenie efektów wykorzystania środków przeznaczonych na rozwój infrastruktury.

Wspieranie rozwoju infrastruktury rozpoczęto w Unii, na szerszą skalę, wraz z utworzeniem w 1975 roku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)*. Udział funduszu w dofinansowaniu inwestycji z zakresu infrastruktury wynosił do 1979 roku od 10–30% kosztów tych inwestycji, a od 1979 roku do 40%. Reszta środków pochodziła z funduszy prywatnych lub publicznych zgromadzonych przez kraj członkowski.

W ramach rozdysponowania środków EFRR pomiędzy kraje członkowskie od 1975 roku do końca 1980 roku trzy kraje, tj. Włochy, Wielka Brytania i Francja, otrzymały większość środków z tego funduszu. W 1975 roku skierowano bowiem w tych krajach, do najsłabiej rozwiniętych regionów, 83% środków z tego funduszu. Po przystąpieniu do Wspólnoty Grecji proporcje podziału środków z tego Funduszu nieco zmieniły się. Spadł bowiem udział Włoch, Francji i Wielkiej Brytanii w wydatkach funduszu. Pomimo tego na te trzy kraje oraz Grecję przypadało w 1981 roku około 86% wydatków EFRR [2].

Wykorzystanie środków z EFRR na rozwój infrastruktury nie przyniosło do połowy lat 80. spodziewanych efektów. Zbyt bowiem skromne środki finansowe zostały przeznaczone z budżetu na ten fundusz. Zwłaszcza że w 1981 roku przyjęta została do tej organizacji Grecja, kraj znacznie słabiej rozwinięty od pozostałych członków ugrupowania, oraz przystąpiły do tego ugrupowania dwa dalsze, również słabo rozwinięte kraje, tj. Portugalia i Hiszpania.

Niska była też efektywność wykorzystania środków z tego funduszu. Wynikała ona bowiem z braku spójności działań w poszczególnych krajach, które były prowadzone według zróżnicowanych procedur. Ponadto w trakcie realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury Komisja Europejska miała ograniczone możliwości kontroli wydatkowanych środków. Rządy krajów członkowskich i ich organy lokalne nie były bowiem skłonne do udzielania szczegółowych wyjaśnień o faktycznym przeznaczeniu środków z EFRR oraz o uzyskanych efektach dotyczących wykorzystania tych środków.

* Z EFRR dofinansowane były również inwestycje w sektorze przemysłu i usług, mające na celu stworzenie nowych lub utrzymanie istniejących miejsc pracy w regionach zaco-fanych, w tym również na obszarach wiejskich.

Wprawdzie w drugiej połowie lat 80. regionalne dysproporcje w tym zakresie w ramach EWG przestały powiększać się, to jednak w dalszym ciągu były one znaczne. Należy podkreślić, że występujące dysproporcje dotyczyły nie tylko poziomu rozwoju infrastruktury, lecz także innych czynników określających możliwości przyspieszenia wzrostu gospodarczego kraju, takich jak np. realizowane inwestycje i zasoby kapitałowe, poziom wykształcenia siły roboczej, branżowa struktura przemysłu, udział zatrudnienia rolniczego w ogólnym zatrudnieniu, naturalne warunki produkcji itp. Wyrazem tych dysproporcji były także różnice w wysokości dochodu narodowego na 1 mieszkańca oraz poziomu bezrobocia w poszczególnych krajach członkowskich.

Przykładowo w połowie lat osiemdziesiątych wyposażenie w poszczególne elementy infrastruktury (transport, komunikacja, energia, edukacja) w trzech najniżej rozwiniętych krajach członkowskich było o ponad połowę niższe od przeciętnej dla siedmiu krajów najbogatszych (EWG-7 = 100, Grecja 43,4, Hiszpania 60,5, Portugalia 35,3). PKB na 1 mieszkańca w 25 najbardziej rozwiniętych regionach EWG był blisko trzykrotnie wyższy od analogicznego wskaźnika dla 25 najsłabiej rozwiniętych regionów (wskaźniki wyniosły odpowiednio 138 i 59). Z kolei stopa bezrobocia w tych pierwszych była ponad 4-krotnie niższa aniżeli w tych ostatnich. Wskaźnik wydatków na badania i wdrożenia w Niemczech osiągnął wartość 167 (WE-12 = 100), podczas gdy w Grecji i Portugalii zaledwie 13 [1].

Występujące we Wspólnocie w połowie lat 80. głębokie zróżnicowanie poziomu rozwoju regionów oceniano jako zagrażające kontynuacji procesów integracyjnych. W 1988 roku przeprowadzona została reforma polityki regionalnej. Zakres tej reformy był niezwykle szeroki. Dotyczyła ona bowiem zarówno ogólnego podejścia do funkcjonowania systemu finansowania polityki regionalnej, jej celów i zadań, jak i wielkości środków przeznaczonych na wspólnotowe fundusze strukturalne, a także procedury ich rozdysponowania i wydatkowania. Połączone zostały środki finansowe wszystkich funduszy strukturalnych. Zwiększono znacznie środki przeznaczone na te fundusze. Od 1989 roku rozwój infrastruktury w regionach zacofanych finansowany był nie tylko z EFRR, lecz także z pozostałych funduszy strukturalnych, tj. Europejskiego Funduszu Socjalnego oraz Sekcji Orientacji Funduszu FEOGA. Ustalono, że środki będące w dyspozycji funduszy strukturalnych przeznaczone zostaną na realizację pięciu priorytetowych celów. Rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich wspierany był w ramach celu 1 (pomoc dla regionów zacofanych) oraz celu 5b (wspieranie rozwoju obszarów wiejskich)*.

Dalsze rozważania poświęcone zostaną rozwojowi infrastruktury na obszarach wiejskich, objętych wsparciem w ramach celu 1.

* Pozostałe cele to: cel 2 — restrukturyzacja zacofanych regionów przemysłowych, cel 3 — likwidacja długotrwałego bezrobocia, cel 4 — wspieranie zatrudnienia ludzi młodych, cel 5a — przyspieszenie dostosowania rolniczych struktur produkcyjnych.

Do wsparcia w ramach tego celu zostały zakwalifikowane regiony, w których PKB na jednego mieszkańca nie przekraczał 75% średniego produktu Wspólnoty. W latach 1989–1993 regiony te zajmowały 38% terytorium Wspólnoty i były zamieszkałe przez 20% ludności. Obejmowały one całe terytorium Grecji, Irlandii, Portugalii oraz dużą część Hiszpanii i południa Włoch, Korsykę, zamorskie terytoria Francji oraz Irlandię Północną (należącą do W. Brytanii). Na cel 1 przeznaczono w latach 1989–1993 około 70% ogólnej kwoty będącej w dyspozycji funduszy strukturalnych. Kraje korzystające ze wsparcia w ramach celu 1 przeznaczyły w latach 1989–1993 na rozwój infrastruktury 29% uzyskanych środków. Szczególnie jednak preferowany był rozwój infrastruktury w Grecji, Hiszpanii i Portugalii (tab. 1). Kraje te bowiem wykorzystywały na ten cel relatywnie największą część uzyskanych z budżetu Wspólnoty funduszy (odpowiednio: 32,6%, 40,4% i 25,5% ogólnej kwoty środków).

Analiza kierunków wykorzystania środków przeznaczonych na rozwój infrastruktury wykazuje, że kraje korzystające ze wsparcia w ramach celu 1 skierowały je na inwestycje transportowe. Dotyczyły one w większości krajów zarówno transportu kolejowego (tj.: rozszerzenia sieci dróg, ich elektryfikacji, zwiększenia szybkości kursowania pociągów itp.), jak i samochodowego (tj. budowy i modernizacji dróg). Znaczne środki skierowano także na rozwój oraz modernizację systemu telekomunikacji. Wspierane były także inwestycje mające na celu poprawę zaopatrzenia obszarów wiejskich w wodę i energię elektryczną (tab. 1).

Pomimo wydatkowania w latach 1989–1993 znacznych środków na prowadzenie polityki regionalnej nie nastąpiła likwidacja dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów, w tym również w zakresie stanu infrastruktury. Nastąpiło jedynie pewne ograniczenie tych dysproporcji. Niezadowalające efekty polityki rozwoju regionalnego w latach 1989–1993 i rosnące koszty prowadzenia tej polityki stały się przesłanką kolejnej jej modyfikacji w 1993 roku.

W wyniku reformy zwiększone zostały znacznie środki z budżetu Unii na fundusze strukturalne oraz realizowane cele. Ponadto w 1993 roku utworzone zostały dwa nowe fundusze, tj. FIAF (*Financial Instrument for Fisheries Guidance*) i Fundusz Spójności. Pierwszy z nich ma służyć wspieraniu zmian strukturalnych w rybołówstwie, a drugi wspomagać funkcjonowanie pozostałych funduszy strukturalnych*.

Najwięcej środków z funduszy strukturalnych, podobnie jak w latach poprzednich, przeznaczają się na realizację celu 1 (około 70% ogólnej kwoty). Stąd w latach 1994–1999 środki przeznaczone na realizację celu 1 zwiększają się o 2,1 raza w

* W latach 1994–1999 zasoby finansowe Funduszu Spójności wyniosą 15,1 mld ecu i zostaną przeznaczone na współfinansowanie projektów z zakresu ochrony środowiska i budowy transeuropejskich sieci komunikacyjnych. Fundusz ten jest przeznaczony dla najuboższych krajów członkowskich Unii, czyli takich, w których PKB, mierzony parytetem siły nabywczej *per capita*, wynosi mniej niż 90% średniej dla tego ugrupowania. Kryterium to spełniają obecnie cztery kraje, tj. Hiszpania, Grecja, Portugalia i Irlandia.

Tabela 1. Środki z funduszy strukturalnych przeznaczone na rozwój infrastruktury w regionach zacofanych w krajach Unii Europejskiej (w mln ecu)

| Wyszczególnienie | Belgia | Niemcy | Grecja | Hiszpania | Francja | Irlandia | Włochy | Holandia | Portugalia | Wielka Brytania | Ogółem |
|----------------------------------|--------|--------|--------|-----------|---------|----------|--------|----------|------------|-----------------|--------|
| Infrastruktura 1989–1993 | | 655 | 2457 | 4110 | 275 | 1027 | 1882 | | 2154 | 186 | 12746 |
| Infrastruktura 1994–1999, w tym: | 138 | 1106 | 6408 | 10628 | 610 | 1109 | 4420 | 36 | 4146 | 671 | 29273 |
| transport | 34 | 0 | 4002 | 6100 | 262 | 888 | 1742 | 31 | 1872 | 314 | 15244 |
| telekomunikacja | 12 | 0 | 252 | 418 | 1 | 37 | 418 | 0 | 276 | 20 | 1435 |
| energetyka | 0 | 0 | 864 | 624 | 8 | 70 | 312 | 0 | 426 | 190 | 2495 |
| ochrona środowiska | 92 | 1106 | 624 | 3034 | 323 | 74 | 1867 | 5 | 1056 | 146 | 8326 |
| ochrona zdrowia | 0 | 0 | 666 | 452 | 15 | 39 | 81 | 0 | 516 | 0 | 1770 |

Źródło: Die Strukturfonds in 1994. Sechster Jahresbericht. Europäische Kommission. Brüssel-Luxemburg 1996, s. 20, Die Auswirkungen der Strukturpolitik auf die wirtschaftliche und soziale Kohäsion in der Union 1989–1999. Europäische Kommission. Luxemburg 1997, s. 25–140.

porównaniu z poprzednim okresem. W wyniku koncentracji środków z funduszy strukturalnych na finansowaniu celu 1 regiony zacofane korzystające z tych środków będą zajmowały w latach 1994–1999 45,5% terytorium Unii. Zamieszkuje je 26,6% ludności. Wzrost obszaru, jak i liczby ludności objętej pomocą w ramach celu 1 wynika stąd, że w latach 1994–1999 po raz pierwszy pomocą zostaną objęte niektóre zacofane regiony znajdujące się na terytorium Belgii, Holandii, we wschodnich landach Niemiec oraz Austrii. Zostaną one skierowane na rozwój infrastruktury, czynnika ludzkiego oraz otoczenia rolnictwa. Na rozwój infrastruktury przeznaczają się w latach 1994–1999 2,3 raza więcej środków aniżeli w poprzednim okresie. W konsekwencji wzrosnie w ogólnej kwocie środków przeznaczonych na cel 1 udział środków wykorzystanych na inwestycje z zakresu infrastruktury z 21,5% w latach 1989–1993 do 31,2% w latach 1994–1999.

W wyniku reformy rozszerzony został zakres inwestycji dotyczących infrastruktury. Do elementów infrastruktury włączono bowiem ochronę środowiska i ochronę zdrowia (tab. 1).

Zakłada się, że na obszarach objętych pomocą w ramach celu 1 środki przeznaczone na dofinansowanie rozwoju infrastruktury zostaną skierowane, przede wszystkim, na poprawę warunków komunikacyjnych oraz stanu środowiska naturalnego. Będą one stanowiły w latach 1994–1999 odpowiednio: 52% i 28,4% ogólnej kwoty funduszy strukturalnych przewidzianych na rozwój i unowocześnienie infrastruktury. Przyjmuje się bowiem, że dobry system komunikacyjny jest podstawą rozwoju zacofanych obszarów wiejskich, szczególnie w warunkach gospodarki rynkowej, bazującej na rozwoju handlu i wymiany. Ustalono, że rozwój sieci komunikacyjnej będzie odbywał się z uwzględnieniem charakteru i wymogów środowiska naturalnego.

Inwestycje w zakresie ochrony środowiska realizowane na obszarach wiejskich mają na celu zachowanie w stanie naturalnym przestrzeni rolniczej i ochronę tradycyjnego krajobrazu. Stąd obejmują one głównie takie przedsięwzięcia, jak: budowa oczyszczalni ścieków i odstojników, budowa przyjaznych dla środowiska składowisk nawozów sztucznych, silosów, zbiorników na ścieki odpływające z silosów oraz z pomieszczeń inwentarskich itp.

Jeżeli chodzi o kierunki wykorzystania środków przeznaczonych w ramach celu 1 na wspieranie rozwoju infrastruktury, to w większości krajów objętych wsparciem w ramach celu 1 przeznaczają się je głównie na poprawę warunków komunikacyjnych w regionach zacofanych (tab. 1). Natomiast w Niemczech, Hiszpanii, we Włoszech i Portugalii znaczne środki kieruje się na ochronę i poprawę stanu środowiska. Z kolei w krajach o najniższym wśród państw Unii poziomie PKB na 1 mieszkańca rozwija się takie elementy infrastruktury, jak: telekomunikacja, zaopatrzenie w wodę i energię elektryczną oraz ochrona zdrowia.

Jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, iż Unia Europejska od wielu lat wspiera rozwój infrastruktury w regionach zacofanych, w tym i na obszarach wiejskich, nasuwa się pytanie: jakie efekty spowodowało wykorzystanie tych środków?

Z dostępnych danych dotyczących lat 1989–1993 wynika, że w latach tych znaczna część środków kierowana była w regionach zacofanych znajdujących się na terenie krajów objętych wsparciem w ramach celu 1 na rozwój infrastruktury transportowej (tab. 2). Dzięki temu zwiększyła się tam długość dróg oraz w wyniku przeprowadzonej modernizacji dróg polepszyła się też ich nawierzchnia. W efekcie zrealizowanych inwestycji zwiększyło się również bezpieczeństwo na drogach oraz skrócił się znacznie czas podróży. Powstały też dogodniejsze połączenia pomiędzy regionami, co ma istotne znaczenie w procesie integracji europejskiej. Najwięcej dróg zbudowano w regionach zacofanych na terenie Hiszpanii (tab. 2)*.

W latach 1989–1993 inwestowano w regionach zacofanych także w rozwój infrastruktury kolejowej i tabor kolejowy (tab. 2). W konsekwencji wydłużyła się sieć torów kolejowych (w Hiszpanii o 10,5%, a w Portugalii o 15%), zwiększyła się, w wyniku elektryfikacji, szybkość kursujących pociągów oraz liczba przewożonych pasażerów, skróceniu uległ czas podróży**.

Rozwijano i modernizowano również sektor telekomunikacji, w tym głównie w Hiszpanii, Grecji, Portugalii i we Włoszech. Przyczyniło się to do zwiększenia liczby zainstalowanych w poszczególnych krajach aparatów telefonicznych (tab. 2). W latach 1989–1993 wzrosła liczba telefonów na 100 mieszkańców (w Grecji z 37,8 sztuk do 45,4 sztuk, w Hiszpanii 22,8 sztuk do 31,8 sztuk, w Portugalii z 18,8 sztuk do 33,1 sztuk). Rozwijane były systemy techniki cyfrowej, co wpłynęło na skrócenie czasu oczekiwania na telefon (w Grecji z 2 lat do 11 tygodni, w Hiszpanii do 99 dni, a w Portugalii z 315 dni do 60 dni). Przyniesione liczby świadczą o postępującym procesie unowocześnienia telekomunikacji w zacofanych regionach oraz zmniejszeniu dystansu w tym zakresie pomiędzy bardziej rozwiniętymi krajami Unii a zacofanymi obszarami.

Rozwój infrastruktury ułatwił funkcjonowanie zlokalizowanych na obszarach zacofanych przedsiębiorstw, w tym szczególnie małych i średnich. Przyczynił się również do wzrostu atrakcyjności tych obszarów jako miejsc lokalizacji nowych inwestycji. Atrakcyjność tych obszarów zwiększyła się także w wyniku rozwoju infrastruktury turystycznej (tj. budowy hoteli, zajazdów, muzeów itp.). Umożliwił on także wprowadzanie na obszarach wiejskich coraz bardziej zróżnicowanych form działalności gospodarczej. W latach 1989–1993 powstało na tych obszarach szereg nowych przedsiębiorstw, w tym głównie małych i średnich (tab. 2). W konsekwencji wzrosła na tych obszarach rola działalności pozarolniczych. W wyniku tworzenia na obszarach wiejskich małych i średnich przedsiębiorstw powstało tam w latach

* Istotną rolę w rozbudowie sieci dróg w Hiszpanii odegrały, obok środków z funduszy strukturalnych, pożyczki z EBI. Wykorzystanie tych pożyczek pozwoliło zwiększyć w tym kraju w latach 1986–1994 długość dróg i autostrad z 3314 km do 7748 km.

** Z funduszy strukturalnych dofinansowano także, w krajach objętych wsparciem w ramach celu 1, budowę i modernizację portów lotniczych oraz modernizację portów morskich.

Tabela 2. Najważniejsze inwestycje zrealizowane z funduszy strukturalnych w krajach objętych wsparciem w ramach celu 1 w latach 1989–1993

| Rodzaj inwestycji | Hiszpania | Grecja | Irlandia | Włochy | Portugalia | Wielka Brytania | Niemcy | Francja |
|--|-----------|--------|----------|--------|------------|-----------------|--------|---------|
| Zbudowane autostrady [km] | 1100 | 90 | — | — | 144 | 22 | — | — |
| Zbudowane drogi [km] | 2000 | — | 1700 | — | 195 | — | — | — |
| Zmodernizowane drogi [km] | 3000 | — | 307 | — | 990 | — | — | — |
| Zbudowane lub zmodernizowane linie kolejowe [km] | 1063 | — | — | — | 640 | — | — | — |
| Zbudowane tamy | 68 | — | — | — | — | — | — | — |
| Zainstalowane telefony [tys. szt.] | 239,8 | 280,0 | — | 444,6 | 180,0 | — | — | — |
| Położony kabel światłowodowy [km] | 3914 | — | — | 3000 | — | — | — | — |
| Liczba zbudowanych hoteli | — | — | 39 | — | 11 | — | — | — |
| Liczba nowych łózek w hotelach | — | — | — | — | — | — | — | 17000 |
| Liczba zbudowanych lub zmodernizowanych muzeów | — | — | — | — | 33 | — | — | — |
| Nowe wodociągi [km] | 5000 | — | — | — | — | — | — | — |
| Zmodernizowane lub zbudowane szpitale | — | 19 | — | — | 5 | — | — | — |
| Utworzone przedsiębiorstwa | — | 45000 | — | 2679 | 5515 | 4890 | — | — |
| Wspierane przedsiębiorstwa | — | — | — | 74 | 1560 | — | — | 75 |
| Liczba zmodernizowanych gospodarstw rolnych | 107000 | 45000 | — | — | — | 19600 | — | — |
| Zalesione ziemie [ha] | 14000 | — | 60000 | — | 132000 | — | — | — |
| Zmeliorowane grunty [ha] | 34236 | 10000 | — | — | — | — | — | 790 |
| Sanacja ziemi [ha] | — | — | — | — | — | — | 22000 | 1500 |
| Liczba osób objętych dokształcaniem [tys.] | 2693 | 460 | 500 | 378,9 | 250 | 282,3 | — | 5 |
| Zbudowane lub zmodernizowane szkoły | 20 | 35 | — | — | 540 | — | — | — |
| Tworzone lub rozbudowywane ośrodki badawcze | — | — | — | — | 42 | — | — | — |
| Wspierane uniwersytety | 20 | — | — | — | 7 | — | — | 2 |
| Liczba utworzonych miejsc pracy | 115000 | 130000 | 18000 | 9900 | 80000 | 34000 | 100000 | — |

Źródło: Die Auswirkungen..., 44–142 oraz Die Strukturfonds in 1994..., s. 168–170.

1989–1993 wiele nowych miejsc pracy (tab. 2). W ten sposób w regionach objętych celem 1 stworzone zostały rolnikom rezygnującym z dalszego prowadzenia gospodarstwa możliwości znalezienia pracy w miejscu zamieszkania, a rolnikom prowadzącym gospodarstwa podejmowania pracy w sektorach pozarolniczych. Przyczyniło się to do zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie i poprawy struktury agrarnej. Wpłynęło także na zwiększenie dochodów ludności oraz popytu na towary przemysłowe i usługi. Rozwój infrastruktury spowodował też poprawę w zakresie świadczeń służby zdrowia dla ludności zamieszkującej obszary wiejskie. Wszystko to w sumie powinno nie tylko sprzyjać ograniczaniu bezrobocia na wsi, przeciwdziałać migracji młodzieży ze wsi i wyludnianiu się obszarów wiejskich, zapewnić utrzymanie na ziemi dostatecznej liczby rolników, lecz także spowodować, że obszary te staną się atrakcyjnym miejscem pracy i zamieszkania. Dzięki temu zwiększyłyby się konkurencyjność zacofanych regionów, w tym również obszarów wiejskich.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia UE w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich, celowe wydaje się preferowanie na tych obszarach w Polsce rozbudowy i modernizacji infrastruktury. Przemawia za tym szereg względów.

Pod względem stanu wyposażenia w infrastrukturę wieś polska jest bowiem bardzo zaniedbana. Dotyczy to zarówno podstawowych urządzeń (jak: wodociągi, kanalizacja, gaz czy drogi), jak też instalacji będących symbolem nowoczesnej gospodarki, czyli urządzeń telekomunikacyjnych, a zwłaszcza telefonów. Tylko 40% wsi ma wodociągi, a prawie połowa wsi odczuwa trudności w zaopatrzeniu w wodę, zaledwie 2% wsi ma kanalizację, mniej niż 8% podłączone jest do sieci gazowej, a tylko 35% dróg lokalnych, administrowanych przez gminy, ma twardą nawierzchnię. Liczba telefonów na 100 mieszkańców jest na wsi 4-krotnie niższa niż w mieście, a około 1000 wsi w ogóle nie ma telefonu [9]. Biorąc pod uwagę fakt, że infrastruktura stanowi, jak wynika z powyższych rozważań, podstawę rozwoju gospodarczego, jej unowocześnienie umożliwiłoby nie tylko przezwyciężenie opóźnienia rozwoju obszarów wiejskich, lecz także przyczyniło się do ożywienia gospodarki na tych obszarach. Z prowadzonych badań wynika bowiem, że im bardziej rozbudowana jest infrastruktura w danym regionie, tym więcej ten region przyciąga mobilnego kapitału i mobilnej siły roboczej oraz wyższa jest tam wydajność pracy [4, 8]. Z napływem kapitału wiązałoby się tworzenie na tych obszarach przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych, usługowych itp. W konsekwencji powstałyby tam nowe miejsca pracy. Jest to istotne w związku z występującym na obszarach wiejskich jawnym i ukrytym bezrobociem. Wśród bezrobotnych na wsi dominują ludzie młodzi. W zbiorowości tej bowiem 61% nie ukończyło 25 lat, a tylko 6% miało powyżej 44 lat [7]. W grupie „nadwyżkowej” przeważają osoby, które już pracowały, oraz absolwenci różnych szkół (głównie zawodowych). Większość z nich ma wykształcenie pozarolnicze. Stąd słabo związana jest z rolnictwem i nie widzi w nim swego miejsca w przyszłości. Ze względu na występujące w miastach bezrobocie i trudności mieszkaniowe ogra-

niczone zostały przepływy migracyjne między wsią a miastem [6]. Nic też nie wskazuje na to, aby w najbliższych latach sytuacja w tym zakresie uległa zmianie. Stąd powstanie na obszarach wiejskich miejsc pracy umożliwiłoby bezrobotnym znalezienie pracy w miejscu zamieszkania. Ma to ten niezaprzeczalny walor, w porównaniu z podjęciem pracy w mieście, że nie wymaga zapewnienia mieszkania. Doświadczenie wykazuje też, że na obszarach wiejskich powstają głównie małe i średnie przedsiębiorstwa. Firmy te, jak wykazuje praktyka, tworzą najczęściej miejsc pracy, a ponadto relatywnie niski jest koszt utworzenia jednego stanowiska pracy.

Powstanie na obszarach wiejskich miejsc pracy stworzyłoby szanse również prowadzącym gospodarstwa rolne, w tym szczególnie obszarowo mniejsze, podjęcia pracy w sektorach pozarolniczych. Dzięki temu poprawiłaby się sytuacja dochodowa w wielu tych jednostkach. Obecnie bowiem na nieco ponad 2 mln gospodarstw rolnych co 4–5 gospodarstwo osiąga dochody pozwalające na reprodukcję rozszerzoną, a 30% znajduje się na granicy ubóstwa. Wzrost dochodów umożliwiłby rozwój tych gospodarstw. Powodowałoby to wzrost popytu na rynku lokalnym na towary przemysłowe i usługi, co w konsekwencji pobudzałoby skłonność do inwestowania na tych obszarach przez podmioty pozarolnicze. Dzięki temu następowałby także wzrost dochodów gmin. Tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich mogłoby przyczynić się również do ograniczenia zatrudnienia w rolnictwie, co umożliwiłoby poprawę struktury agrarnej.

Unowocześnienie infrastruktury na obszarach wiejskich wymaga przeznaczenia na ten cel znacznych środków finansowych. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury na obszarach wiejskich finansowana jest przede wszystkim z budżetów lokalnych. Relatywnie niskie dochody budżetowe większości samorządów lokalnych nie stwarzają jednak szans na szybką poprawę stanu infrastruktury na tych obszarach. Stąd konieczne byłoby pozyskanie na ten cel środków z innych źródeł. Do dodatkowych źródeł finansowania inwestycji infrastrukturalnych można zaliczyć: samoopodatkowanie się mieszkańców, obligacje komunalne i kredyt bankowy. Pierwsze z tych źródeł jest raczej trudne obecnie do praktycznej realizacji.

Coraz powszechniejszym natomiast źródłem pozyskiwania środków stają się od 1996 roku obligacje komunalne. Dają one możliwość pozyskania większych kwot, aniżeli zaciągnięty w banku kredyt. Nie bez znaczenia jest też fakt, że oprocentowanie kredytów bankowych jest z reguły 2–4% wyższe aniżeli obligacji. Emisja obligacji może mieć charakter powtarzalny, co stwarza możliwość nowego napływu środków. Pozwala ona także na pozyskanie środków o charakterze długoterminowym. Daje też gminie dostęp do rynku kapitałowego, który jest bardziej zasobny i zróżnicowany aniżeli rynek kredytowy. Z emisją obligacji wiąże się również reklama i promocja gminy. Promocja gminy sprzyja umocnieniu jej pozycji w gronie kredytobiorców, co w przyszłości może zaowocować niższym kosztem pozyskiwania kapitałów. Promocja daje też możliwość zwiększania zainteresowania inwestycjami na terenie gminy. Ze względu na ograniczone środki,

jakie można z budżetu państwa oraz z budżetów lokalnych przeznaczyć obecnie na ten cel, podstawowym źródłem finansowania rozwoju infrastruktury na tych obszarach powinny być, jak się wydaje, kredyty udzielane, jak to ma miejsce w krajach Unii, przez banki spółdzielcze. Pewną rolę w rozwoju infrastruktury mogą odegrać, podobnie jak w latach ubiegłych, kredyty udzielane na korzystnych warunkach przez: Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Fundację Wspomagającą Zaopatrzenie Wsi w Wodę oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W kredytowaniu rozwoju infrastruktury uczestniczyły w poprzednich latach również międzynarodowe instytucje finansowe, takie jak: Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Bank Światowy. Stąd w najbliższych latach należałoby podjąć starania o pozyskanie na ten cel środków również z tych źródeł.

W tym roku wznowione zostały przez Komisję Europejską programy bezzwrotnej pomocy zagranicznej PHARE and TACIS Lien oraz PHARE Partnership [3]. Środki przeznaczone na te programy zostaną wykorzystane na wsparcie sektorów gospodarki mających największe znaczenie dla rozwoju gospodarczego kraju oraz regionów najbardziej zacofanych ekonomicznie i dotkniętych największym bezrobociem. Wykorzystanie tych środków przyczyniłoby się do zmniejszenia dystansu cywilizacyjnego pomiędzy Polską i krajami członkowskimi UE.

Natomiast po uzyskaniu członkostwa w Unii źródłem dofinansowania rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich w Polsce staną się niewątpliwie fundusze strukturalne. W projekcie budżetu na lata 2000–2006 przewiduje się bowiem dostęp nowych członków do tych funduszy. Należy podkreślić, że będzie on w porównaniu z dostępem obecnych członków ograniczony*.

Wykorzystanie środków ze źródeł krajowych i zagranicznych powinno przyczynić się nie tylko do unowocześnienia infrastruktury na obszarach wiejskich, lecz także stymulować tam rozwój przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych, usługowych itp.

W ostatnich latach w krajach Unii następuje, zgodnie z zasadą partnerstwa, włączanie w proces podejmowania decyzji dotyczących realizacji programów regionalnych, obok władz wspólnotowych i krajowych, również władz regionalnych i lokalnych. Wychodzi się bowiem z założenia, że władze lokalne najlepiej znają potrzeby terenu. Dlatego ich uczestnictwo w kształtowaniu polityki rozwoju regionów, zarówno w aspekcie koncepcyjnym, jak i realizacyjnym, powinno przyczynić się do uaktywnienia inicjatywy społeczności lokalnych, uruchomienia miejscowych zasobów, zwiększenia efektywności realizowanych przedsięwzięć oraz efektywności wykorzystania środków pomocowych. Obecnie władze lokalne opra-

* W projekcie budżetu Unii na lata 2000–2006 założono, że wydatki na cele strukturalne dla dotychczasowych członków wyniosą 210 mld ecu, a dla nowych 38 mld ecu.

cowują w Unii tzw. programy operacyjne. Procedury opracowania projektów tych programów są niezwykle skomplikowane, ich przygotowanie wymaga dużej wiedzy i doświadczenia. Dlatego władzom regionalnym i lokalnym służą pomocą przy opracowaniu wniosków o dofinansowanie tych programów liczne organizacje zawodowe i społeczne. Prawidłowo przygotowane wnioski stwarzają bowiem możliwość realizacji większej liczby programów oraz uzyskania większej kwoty środków na ich realizację z funduszy strukturalnych.

3. Wnioski dla Polski

Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii będzie wymagało dostosowania polskiej polityki regionalnej do standardów obowiązujących w tej organizacji. Polityka ta winna stać się kompatybilna z rozwiązaniami stosowanymi w tej organizacji. Dotyczy to m.in. stosowanych instrumentów i różnego rodzaju instytucji wspierających rozwój regionalny, dokumentów (plany regionalne i projekty inwestycyjne) oraz procedur funkcjonujących w tym zakresie. Występująca obecnie w Polsce słaba znajomość podstaw prawnych polityki regionalnej, celów, zasad i procedur przygotowania programów wspieranych z funduszy strukturalnych oraz ich realizacji i kontroli może sprawić polskim instytucjom wiele trudności w dostosowywaniu się do obowiązujących w UE standardów w tej dziedzinie. Stąd niezbędne jest opracowanie, podobnie jak w Unii Europejskiej, polityki rozwoju regionów wiejskich, uwzględniającej znaczne zróżnicowanie obszarów wiejskich. Powinna ona uwzględniać proces dostosowania polskiego prawa do standardów obowiązujących w UE oraz zawierać program rozwoju obszarów wiejskich. W programie tym należałoby uwzględnić na tych obszarach kontynuację oraz inicjowanie nowych działań w takich dziedzinach, jak: infrastruktura techniczna, rynkowa oraz ochrona środowiska. Celem takiego programu byłaby również budowa systemu instytucjonalnego. System ten powinien umożliwić, po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii, rozwiązywanie przede wszystkim takich problemów, jak:

- pomoc władzom lokalnym przy opracowywaniu wniosków o dofinansowanie z funduszy strukturalnych projektów realizowanych na obszarach wiejskich,
- zarządzanie funduszami strukturalnymi,
- kontrolę wykorzystania tych funduszy.

Pomocy władzom lokalnym przy opracowywaniu wniosków o dofinansowanie projektów mogłyby udzielać również ośrodki doradztwa rolniczego. Wymagałoby to jednak zorganizowania szkoleń zatrudnionych w nich kadr w zakresie procedur opracowywania programów operacyjnych dofinansowywanych z funduszy strukturalnych.

Należy mieć na względzie, że niedostosowanie struktur administracyjnych do wymogów Unii może, po przystąpieniu Polski do tej organizacji, poważnie utrudnić uzyskanie środków z funduszy strukturalnych, a w przypadku uzyskania tych środków niewystarczające przygotowanie merytoryczne administracji na obszarach wiejskich może stworzyć niebezpieczeństwo, że skierowane tam środki z funduszy strukturalnych nie przyniosą spodziewanych efektów.

Literatura

- [1] Ciepielewska M. 1997. Fundusze strukturalne i polityka regionalna Wspólnoty Europejskiej. W: Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską. Red. E.Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowiec. Warszawa, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego: 353.
- [2] Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. Vierzehnter Jahresbericht. 1990. Brüssel: 72.
- [3] Kasprzyk M. 1997. Przygotowania niezbędne w Polsce dla uczestnictwa w funduszach strukturalnych. *Wspólnoty Europejskie* 6: 29–30.
- [4] Kłodziński M. 1997. Rozwój terenów wiejskich w Anglii. *Wieś i Rolnictwo* 4: 43.
- [5] Ładyka S. 1997. Rola EBI w rozwoju gospodarczym Hiszpanii w latach 1986–1995. *Wspólnoty Europejskie* 1: 10–11.
- [6] Rosner A. 1998. Niedoceniane problemy wsi. *Nowe Życie Gospodarcze* 6: 22.
- [7] Szemberg A. 1996. Rolnictwo chłopskie w świetle wyników spisu rolnego 1994 (cz.I). *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 1: 11.
- [8] Trzecia konferencja ministrów krajów OECD na temat polityki regionalnej. 1994. *Gospodarka Narodowa* 7–8: 47.
- [9] Wilkin J. 1996. Obszary wiejskie w polityce rozwoju gospodarczego Polski. W: Polityka rolna — element polityki rozwoju gospodarczego Polski. PTE, FAPA, Komitet Ekonomiki Rolnictwa PAN Warszawa: 32.

The problems of infrastructure development in rural areas of the European Union and conclusions for Poland

Key words: infrastructure, rural areas, structural funds, regional policy, European Union

Summary

The European Union has been supporting the development of infrastructure in rural areas by structural funds for several years to eradicate the significant differences in quality and availability of the infrastructure, existing throughout the member states.

The means from structural funds have been mainly used for the development of new roads, railways, telecommunication infrastructure as well as the power distribution grid.

The improved infrastructure enabled the setting up of small businesses and resulted in the creation of new jobs.

Considering experience acquired by the EU countries the development of infrastructure in rural areas of Poland seems to be advisable.

*Adres do korespondencji:
prof. dr hab. Dorota Czykier-Wierzba
Katedra Finansów
Wydział Zarządzania
Uniwersytet Gdański
ul. Armii Krajowej 101
81-824 Sopot*