



**WPŁYW ZMIAN ZACHODZĄCYCH W PRZESTRZENI
WIEJSKIEJ NA JAKOŚĆ ŻYCIA MIESZKAŃCÓW
W WYBRANYCH GMINACH WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-
MAZURSKIEGO – CZĘŚĆ I**

Marcelina Zapotoczna, Dariusz Łaguna
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

***THE INFLUENCE OF CHANGES IN RURAL AREAS ON THE
QUALITY OF LIFE OF THE INHABITANTS IN SELECTED
COMMUNES IN WARMIA AND MAZURY VOIVODESHIP – PART I***

Streszczenie

Artykuł stanowi część pierwszą rozważań naukowych, dotyczących zmian zachodzących w zagospodarowaniu terenów zurbanizowanych i nieurbanizowanych w gminach województwa warmińsko-mazurskiego, na terenie których funkcjonowały państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej (ppgr-y). Celem badań było wskazanie wpływu zmian zachodzących w wybranych gminach na jakość życia społeczności lokalnych. Szczególną uwagę poświęcono społeczności popegeerowskiej. W badaniu wykorzystano dane pochodzące z raportów ANR, Urzędów Gmin. Przeprowadzono również wywiady z mieszkańcami i przedstawicielami samorządów wybranych gmin a także badania ankietowe z sołtysami. Dokonana diagnoza i analiza konsekwencji społecznych i gospodarczych przekształceń własnościowych przeprowadzonych w sektorze rolnictwa przez ANR pozwoliła na ocenę i porównanie

zmian zachodzących w miejscowościach popegeerowskich i niepopegeerowskich oraz ocenę ich skutków dla mieszkańców badanych gmin.

Słowa kluczowe: miejscowości popegeerowskie, jakość życia, restrukturyzacja, prywatyzacja, zmiany społeczno-gospodarcze, Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa

Abstract

The article covers the first part of the discussion on changes in the process of reusing urbanized and non-urbanized areas in the communes of Warmia and Mazury Voivodeship where state agricultural enterprises (ppgr) used to be located. The aim of the research was to determine the influence of changes in selected communes on the quality of life of local communities. Particular attention was given to communities from former state agricultural farms. The research was based on data from ANR (Agricultural Property Agency) reports, as well as Commune Offices. Moreover, interviews were conducted with the inhabitants and representatives of local governments in selected communes, and the heads of the communes were surveyed. The performed diagnosis and analysis of social and economic consequences of privatization carried out in the agricultural sector by ANR allowed for the evaluation and comparison of changes in previously collectivized and non-collectivized villages, as well as their effects on the inhabitants of selected communes.

Key words: *previously collectivized villages, quality of life, restructuring, privatization, social and economic changes, agricultural property of the State Treasury*

WSTĘP

Na progu przemian systemowych, rozpoczętych w Polsce po 1989r., struktura własnościowa w sektorze rolnictwa zdominowana była przez gospodarstwa prywatne powszechnie nazywane gospodarstwami indywidualnymi. Szacuje się, że gospodarstwa te użytkowały w 1990 roku 77% ogółu gruntów rolnych (Dzun 2015). Zdaniem Dzuna (2015) bardzo duże rozdrobnienie agrarne indywidualnych gospodarstw rolnych oraz bardzo duże regionalne zróżnicowanie skali tego rozdrobnienia, było podstawowym problemem polskiego rolnictwa. Umocnieniu tego sektora i poprawie jego struktury miało służyć przyspieszenie przemian własnościowych w rolnictwie. Koncepcja przemian własnościowych mających na celu poprawę struktury obszarowej gospodarstw indywidualnych oparta była na urynkowaniu rynku nieruchomości rolnych będących w posiadaniu Skarbu

Państwa, głównie nieruchomości rolnych będących w posiadaniu ppgr. Działania te umożliwiło wejście w życie w 1992 roku ustawy zasadniczej o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 1991 Nr 107 poz. 464 z późn. zm.). Ustawa ta wraz z trzema aktami wykonawczymi, stanowiła podstawę prowadzenia działalności restrukturyzacyjnej w państwowym sektorze rolnym. Na mocy wspomnianej ustawy powołana do życia Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP, zaś od 16.07.2003r. do 31.08.2017r. ANR – Agencja Nieruchomości Rolnych) przejęła mienie Skarbu Państwa (SP) pozostające w zarządzie zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (ppgr), wszystkie nieruchomości wchodzące w skład Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ), a także inne mienie rolne stanowiące własność SP oraz przejmowane na własność SP na podstawie decyzji administracyjnych lub z innych tytułów. Tak więc na mocy ustawy, nieruchomości rolne miały zostać zgromadzone w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ponadto ustawa regulowała zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do: nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego oraz innych nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych, w planach zagospodarowania przestrzennego, na cele gospodarki rolnej, wyłączając grunty znajdujące się w zarządzie Lasów Państwowych, a także nieruchomości oraz składniki mienia Skarbu Państwa pozostałe po zlikwidowanych ppgr i przejęte przez Skarb Państwa z innych tytułów. Po przejęciu mienia zlikwidowanych ppgr opracowywano program restrukturyzacyjny oraz prywatyzacji (szerzej (Banasiński, Czechowski, 1992). Podstawowym celem działań restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych miało być zapewnienie efektywności ekonomicznej procesu przekształceń państwowego sektora rolniczego. Jako wynik restrukturyzacji przejętych ppgr powstały gospodarstwa rolne oraz nowe gospodarstwa rolne na gruntach wchodzących w skład Zasobu. Pierwsze z nich miały na celu weryfikację organizacji przejętych jednostek gospodarczych i wyodrębnienie państwowych gospodarstw rolnych, które mogłyby być oddane w dzierżawę, bądź powierzone administratorowi ustanowionemu przez Agencję. Drugie zaś gospodarstwa miały powstawać w takim kształcie, aby ułatwić sprzedaż, bądź oddanie w dzierżawę w regionach ubogich w gospodarstwa typu rodzinnego. Podczas restrukturyzacji przejętego mienia wyodrębniony został majątek służący celom socjalnym pracownikom byłych ppgr. Były to przede wszystkim mieszkania zakładowe, oraz przedszkola, żłobki, ośrodki zdrowia, obiekty sportowe, obiekty o charakterze kulturalnym. Największą, specyficzną, nieprodukcyjną część majątku popegeerowskiego stanowiły mieszkania oraz obiekty o charakterze zabytkowym (Zapotoczna, 2017).

Agencja zagospodarowywała nieruchomości i inne mienie Skarbu Państwa w różnych formach przewidzianych przepisami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Trwałe rozdysponowanie przejętego mienia następowało w drodze sprzedaży, nieodpłatnego przekazania uprawnionym podmiotom lub przekształcanie ppgr w jednoosobowe spółki Skarbu Pań-

stwa. Ustawa umożliwiła również rozdysponowanie poprzez oddanie osobom prawnym lub fizycznym do odpłatnego korzystania na czas oznaczony w dzierżawę, najem lub zarząd. Program restrukturyzacji zasobów mieszkaniowych przewidywał m.in. kontynuowanie najmu na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej lub wniesienie w formie aportu rzeczowego do spółki bądź wyodrębnienie ściśle określonych domów i lokali mieszkalnych w celu ich sprzedaży na rzecz najemców lub przekazanie nieodpłatnie na własność gminom na cele komunalne lub też spółdzielniom mieszkaniowym, które to zobowiązały się do przyjęcia najemcy w poczet członków spółdzielni i dokonania na jego rzecz przydziału zajmowanego lokalu (Zapotoczna 2017). Z kolei mienie, które nie zostało zagospodarowane zabezpieczano lub przeznaczano na inne cele w trybie określonym w statucie Agencji. W stosunku do gruntów rolnych, w przypadkach uzasadnionych gospodarczo umożliwiono odłogowanie. Dotyczyło to głównie przypadków, kiedy koszty uprawy znacznie przewyższały uzyskane z niej dochody. Ustawa umożliwiła przekształcanie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Odrębnym procesem zagospodarowania zostały objęte wyodrębniane, niezorganizowane składniki majątku takie jak: działki gruntu, pojedyncze obiekty budowlane, maszyny, itp. (Jaworowski, 1999).

Celem restrukturyzacji i rozdysponowania mienia SP była poprawa efektywności gospodarowania i lepsze wykorzystanie majątku państwowego, które to mogło nastąpić dzięki upowszechnianiu mechanizmów rynkowych i wspomaganie tworzenia efektywnych podmiotów gospodarczych (Wędrowska, Zapotoczna, 2004). Zakładano, że jest to zadanie proste i skuteczne. Jednak konsekwencje ekonomiczne, przestrzenne i społeczne okazały się bardzo poważne. Kontrowersje jakie wzbudzała przeprowadzana restrukturyzacja i prywatyzacja wynikały m.in. ze złego rozwiązywania problemu ludzkiego (Żebrowski, Łaguna, 1993). Na skalę problemu wskazują dane statystyczne. Prawie 32% sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych w Polsce stanowiły ppgr. Odsetek ten był znacznie większy w tzw. województwach „popegeerowskich”. Restrukturyzacji i prywatyzacji podlegało prawie 3,8 mln ha gruntów należących do 3433 (w 1988r.) ppgr, co stanowiło ponad 45,3% powierzchni wiejskiej kraju. Na obszarze tym mieszkało 38,3% ludności wiejskiej Polski. Bezpośrednio transformacją państwowego sektora rolnictwa objęto 460 tys. pracowników ppgr, a wraz z rodzinami społeczność pegeerowska stanowiła ok. 2 mln osób. Rodziny popegeerowskie zamieszkiwały 6 000 osiedli, obejmujących 333 211 mieszkań – tj. 8,6% mieszkań na wsi (zał. 1 do raportu pt. „Rynki pracy...”). Skutki społeczne, ekonomiczne i przestrzenne transformacji państwowego rolnictwa doprowadziły do zmian, nie zawsze korzystnych na obszarach wiejskich. W literaturze przedmiotu wskazuje się na najniższą wartość indeksu rozwoju społeczno – gospodarczego obszarów wiejskich w województwach tzw. „popegeerowskich”, m.in. warmińsko – mazurskim (zał. 1 do raportu pt. „Rynki pracy...”). Nie ulega wątpliwości,

iz gminy w których znajdowały się ppgr-y, oprócz problemów typowych dla gmin rolniczych, borykają się z problemami wynikającymi z przekształceń re-strukturyzacyjno – prywatyzacyjnych. Dlatego też, przy określaniu kierunków zmian w projektowaniu zagospodarowania mienia popegeerowskiego, należy uwzględniać efekty przemian oraz czynniki je kształtujące. Obszary te, wyróżniające się swoją specyfiką, wymagają odmiennej koncepcji rozwoju rolnictwa i funkcji pozarolniczych. Właściwy rozwój rolnictwa i funkcji pozarolniczych winien skutkować aktywizacją zawodową lokalnej społeczności.

Artykuł stanowi część pierwszą rozważań naukowych dotyczących zmian w zagospodarowaniu terenów zurbanizowanych i nieurbanizowanych w gminach województwa warmińsko-mazurskiego, objętych funkcjonowaniem ppgr. Przesłanką do podjęcia badań była potrzeba diagnozy i analiza konsekwencji społecznych i gospodarczych przekształceń własnościowych dokonanych w sektorze rolnictwa przez ANR.

METODYKA

Celem prezentowanych w opracowaniu badań było wskazanie wpływu zmian zachodzących w przestrzeni społecznej i gospodarczej w wybranych gminach na jakość życia społeczności lokalnych ze szczególnym uwzględnieniem społeczności popegeerowskiej.

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele definicji i wiele koncepcji określenia kryteriów „jakości życia”. Wieloaspektowe i wielokryterialne ujęcie tego zjawiska przyczynia się w sposób istotny do kwantyfikacji wskaźników w badaniach „jakości życia” (Borys, Rogala, 2008; Owiński, Tarchalski, 2008; *Raport z badań „desk research”*, 2012; Panek, 2015). Przedmiotem zainteresowania w prowadzonych badaniach była obiektywna „jakość życia” lokalnych społeczności jako kategoria oceny ściśle powiązana z rozwojem jednostek samorządu terytorialnego.

Badaniami objęto wszystkie gminy z obszaru województwa warmińsko-mazurskiego. Delimitacji gmin dokonano na podstawie przyjętych do badania kryteriów. Na tej podstawie wytypowano 3 gminy reprezentatywne z punktu widzenia zagospodarowania przestrzeni wiejskiej. Były to: gmina wiejska **Gietrzwałd** położona w bezpośrednim sąsiedztwie dużego miasta, jakim jest Olsztyn (chodziło w tym przypadku o uchwycenie oddziaływania miasta na tereny wiejskie), gmina wiejska **Ostróda** położona pomiędzy miastami o średniej wielkości, ale o istotnych uwarunkowaniach przyrodniczych oraz gmina miejsko-wiejska **Gołdap** (obszar peryferyjny, położony przy granicy z Rosją (Obwód Kaliningradzki).

Proces badawczy składał się z dwóch etapów z zastosowaniem szeregu metod badawczych.

W celu pozyskania niezbędnych informacji zastosowano technikę badawczą *desk research*. Analiza danych z raportów ANR, Urzędów Gmin właściwych dla gmin na terenie, których prowadzono badania, posłużyła jako tło i punkt wyjścia do badań terenowych.

W I etapie badania dokonano oceny rozdysponowania i zagospodarowania mienia Zasobu WRSP. Do porównania rezultatów rozdysponowania i zagospodarowania mienia przejętego przez jednostki organizacyjne ANR, wykorzystano syntetyczny miernik efektywności zagospodarowania Zasobu WRSP *di*. Koncepcję wyznaczania wzorcowej miary syntetycznej oparto na taksonomicznej metodzie wyboru wzorca rozwoju WGR (Hellwig, 1968), tj. wyborze tak zwanego górnego bieguna zbioru obiektów, który stanowił abstrakcyjny punkt $P_0(z_{0j})$ ($j=1, \dots, 15$), o współrzędnych (po standaryzacji zmiennych przyjętych do badania), które przyjęły największe wartości zmiennych, ponieważ wszystkie były symulantami. Następnie badanym obiektom przyporządkowano wartości wzorcowej zmiennej syntetycznej. Miara syntetyczna, przyjmując wartości z przedziału $[0,1]$ umożliwiła kwantyfikację, za pomocą jednej wartości, złożonego, wielocechowego obszaru badania. Poziom zagospodarowania badanego zasobu oceniany na podstawie wskaźnika *di*, był wyższy, im wartość miary była bliższa 1.

W II etapie dokonano oceny zmian zachodzących w zagospodarowaniu terenów zurbanizowanych i niezurbanizowanych w gminach województwa warmińsko-mazurskiego, objętych funkcjonowaniem ppgr oraz oceny skutków tych zmian dla mieszkańców badanych gmin. Drugi etap obejmował badania terenowe i składał się z 4 kroków. W pierwszym kroku zidentyfikowano obszary poprawy jakości życia w kontekście zaspokajania potrzeb mieszkańców gmin (zadania własne gminy wynikające z *Ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym Dz. U. z 2016, poz. 446, 1579*), ze szczególnym uwzględnieniem obciążenia gmin problemem wsi popegeerowskich. W drugim kroku przeanalizowano zmiany zachodzące w przestrzeni popegeerowskiej z uwzględnieniem obszarów wymagających najpilniejszego zaangażowania się władz gminy. W trzecim kroku badania podjęto próbę oceny aktywności gospodarczej lokalnych społeczności. W czwartym kroku przeanalizowano sytuację finansową rodzin oraz warunki zatrudnienia. Analiz dokonano w oparciu o dane:

uzyskane z wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych ze 153 mieszkańcami i 3 przedstawicielami jednostek samorządu gminnego (wywiady przeprowadzono przy wykorzystaniu techniki SSI),

uzyskane z badania ankietowego przeprowadzonego z 47 sołtysami oraz 470 przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą na terenie badanych gmin (wywiady przeprowadzono przy wykorzystaniu techniki PAPI).

Do prezentacji wyników wykorzystano wykresy dyferencjału semantycznego, co pozwoliło na poznanie i porównanie profilu mieszkańców miejscowości popegeerowskich i niepegeerowskich. Ponadto wykonane analizy pozwoliły

na poznanie i porównanie zmian zachodzących w obu typach miejscowości oraz poznanie skutków tych zmian dla lokalnych społeczności.

WYNIKI BADAŃ

Etap 1. Rozdysponowanie i zagospodarowanie mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

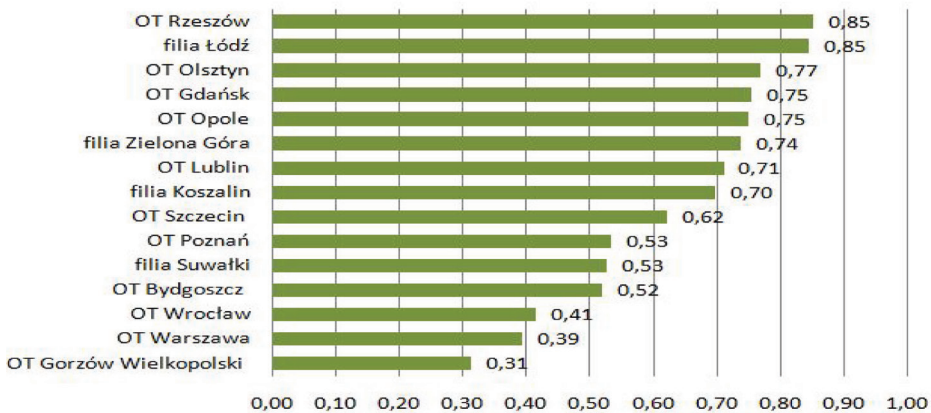
Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz utworzenie AWRSP (ANR) uruchomiła przekształcenia w rolnictwie państwowym. Od początku działalności do 31.12.2016r. Agencja przejęła do Zasobu, grunty o łącznej powierzchni 4 740 583 ha. Proces przejmowania mienia zlikwidowanych ppgr rozpoczął się w 1992r. i w zasadzie zakończył się w 1994r., zaś największe tempo osiągnął w 1993r. Przejęte do Zasobu nieruchomości, przed dalszym rozdysponowaniem były poddane procesowi restrukturyzacji. Zrestrukturyzowane gospodarstwa mogły być w różny sposób prywatyzowane, przy czym preferowanym kierunkiem trwałego rozdysponowania była sprzedaż. Do końca 2016r. trwale rozdysponowano 70,81% powierzchni gruntów przejętych do Zasobu. Poza gruntami do Zasobu przejęto majątek trwały i obrotowy a także zobowiązania byłych ppgr, które zostały całkowicie uregulowane. Podczas restrukturyzacji przejętego mienia wyodrębniony został majątek służący celom socjalnym pracownikom byłych ppgr. Wymienić tutaj należy przede wszystkim mieszkania zakładowe, oraz przedszkola, żłobki, ośrodki zdrowia, obiekty sportowe, obiekty o charakterze kulturalnym. Bez wątplenia największą, specyficzną, nieprodukcyjną część majątku popegeerowskiego stanowiły mieszkania oraz obiekty o charakterze zabytkowym. Agencja przejęła do Zasobu mieszkania wraz z towarzyszącą infrastrukturą tj. szambami, hydroforniami, kotłowniami, oczyszczalniami ścieków itd. Jak podaje raport ANR, do końca 2016r. do Zasobu WRSP przejęto 337 309 mieszkań, z czego rozdysponowano ok. 98%. Większość przejętego do Zasobu WRSP mienia zostało rozdysponowane.

W celu porównania rezultatów rozdysponowania i zagospodarowania Zasobu przejętego przez ANR po zlikwidowanych ppgr-ach dokonano hierarchizacji liniowej oddziałów terenowych Agencji według kryterium, jakim był syntetyczny miernik efektywności zagospodarowania Zasobu WRSP *di*. Dla potrzeb badania skonstruowano następujące zmienne diagnostyczne opisujące 15 jednostek organizacyjnych ANR w zakresie rozdysponowania i zagospodarowania przejętego do Zasobu mienia:

- x01** – wskaźnik trwałego rozdysponowania gruntów mierzony udziałem powierzchni gruntów trwale rozdysponowanych i zagospodarowanych w ogólnej powierzchni gruntów przejętych do ZWRSP (%),

- x02 – wskaźnik rozdysponowania gruntów mierzony udziałem powierzchni gruntów sprzedanych w powierzchni gruntów trwale rozdysponowanych i zagospodarowanych (%),
- x03 – wskaźnik szacunkowej oceny możliwości zagospodarowania gruntów pozostających w ZWRSP (%),
- x04 – wskaźnik trwalego rozdysponowania mieszkań mierzony udziałem rozdysponowanych mieszkań w ogólnej liczbie mieszkań przejętych (%),
- x05 – wskaźnik rozdysponowania mieszkań mierzony udziałem sprzedanych mieszkań w ogólnej liczbie rozdysponowanych mieszkań (%).

Uporządkowanie jednostek organizacyjnych Agencji, ze względu na obliczoną wartość syntetycznego miernika efektywności zagospodarowania d_i , przedstawiono na rys. 1. Analizując uzyskane wskaźniki w badanych OT Agencji stwierdzono, że występowały znaczne różnice pomiędzy największą wartością wskaźnika d_i , a najmniejszą uzyskaną wartością. Najwyższą wartość d_i , tym samym najlepszy rezultat rozdysponowania i zagospodarowania Zasobu, ze względu na przyjęte do badania zmienne, osiągnął OT w Rzeszowie i filia w Łodzi. Najniższą lokatę ze względu na wartość syntetycznego wskaźnika efektywności zagospodarowania Zasobu uzyskały OT w Gorzowie Wielkopolskim i w Warszawie bez filii. I była to wartość ponad dwukrotnie niższa w porównaniu z wartością najwyższą (rys. 1). Przy czym połowa badanych jednostek osiągnęła wartości poniżej wartości mediany tj. mniejsze niż 0,7.



Rysunek 1. Hierarchizacja liniowa jednostek organizacyjnych ANR ze względu na wartość d_i (Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z raportu rocznego ANR za 2016)

Figure 1. Linear hierarchy of ANR organizational units with regard to the d_i value. Source: own calculations based on the annual ANR report of 2016

Przyczyną osiągniętego poziomu efektywności zagospodarowania Zasobu WRSP, mierzonego wskaźnikiem *di*, było: 1) zróżnicowanie pod wieloma względami składników majątku ppgr wymagające opracowania indywidualnych programów restrukturyzacji, które uwzględniałyby możliwości organizacyjne i finansowe nowych użytkowników; 2) zróżnicowane zainteresowanie danymi nieruchomościami, 3) zły stan techniczny większości budynków mieszkalnych oraz przestrzenne rozproszenie i izolacja społeczności większości osiedli popegeerowskich, oraz 4) trudna sytuacja materialna najemców a także 5) wtórna restrukturyzacja nieruchomości rozdysponowanych w różnych formach czasowego zagospodarowania (*Raport z działalności ANR na ZWRSP*).

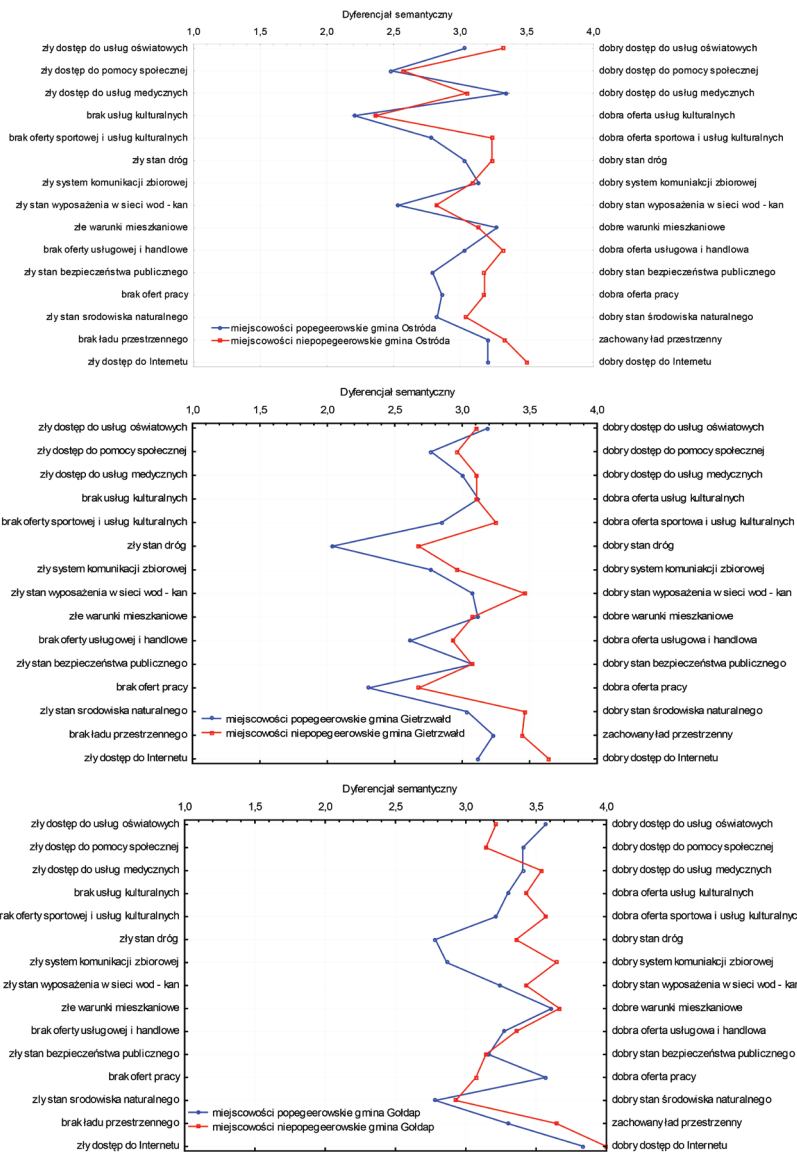
Etap 2. Zmiany zachodzące w przestrzeni społecznej i gospodarczej w badanych gminach i ich wpływ na jakość życia lokalnych społeczności.

Analizy zmian zachodzących w przestrzeni społecznej i gospodarczej w badanych gminach, wynikających z restrukturyzacji i prywatyzacji składników majątku byłych ppgr i ich skutki dla mieszkańców gmin, dokonano w czterech krokach.

Krok 1: Identyfikacja obszarów poprawy jakości życia w kontekście zaspokojenie potrzeb mieszkańców gmin ze szczególnym uwzględnieniem obciążenia gmin problemem wsi popegeerowskich.

Do oceny zmian zachodzących w latach 2006 – 2015, w przestrzeni społecznej i gospodarczej w badanych gminach, mających wpływ na jakość życia mieszkańców, wykorzystano następującą skalę ocen: 4 pkt. – zdecydowana poprawa; 3 pkt. – raczej nastąpiła poprawa; 2 pkt. – raczej nie nastąpiła poprawa; 1 pkt. – zdecydowany brak poprawy. Wyniki badania ankietowego przedstawiono na rys. 2.

Na podstawie wyników badania stwierdzono, że zarówno w miejscowościach popegeerowskich jak i nie związanych z byłymi ppgr-ami, mieszkają byli pracownicy ppgr. Jest to wynik wewnętrznych migracji ludności, które przyczyniają się do zmniejszania się obciążenia skutkami funkcjonowania i likwidacji ppgr. Ponadto stwierdzono, że w badanych gminach mieszkańcy miejscowości niepopegeerowskich odczuwali nieco większą poprawę jakości życia w porównaniu do mieszkańców miejscowości popegeerowskich. Wskazują na to uzyskane wyższe średnie ocen ankietowanych, we wszystkich obszarach przyjętych do badania. Nie mniej jednak uzyskane wartości średnie, ze skali ocen, były na poziomie przeciętnym.



Rysunek 2. Ocena zmian zachodzących w latach 2006 – 2015, w przestrzeni społecznej i gospodarczej w badanych gminach, mających wpływ na jakość życia mieszkańców. Źródło: opracowanie własne.

Figure 2. The areas of the improvement of the quality of life in the years 2006-2015 in social and economic space which influenced the quality of life of the inhabitants in the analyzed villages. Source: own research.

Analizując uzyskane wyniki badania stwierdzono, że w badanych gminach mieszkańcy miejscowości nie popegeerowskich odczuwali nieco większą poprawę jakości życia w porównaniu do mieszkańców miejscowości popegeerowskich. Wskazują na to uzyskane wyższe średnie ocen ankietowanych, we wszystkich obszarach przyjętych do badania. Nie mniej jednak uzyskane wartości średnie, ze skali ocen, były na poziomie przeciętnym. W poszczególnych gminach sytuacja przedstawiała się następująco:

- Mieszkańcy miejscowości nie popegeerowskich w gminie Ostróda uznali, że najbardziej poprawił się dostęp do Internetu. Dobrze ocenili również poprawę dostępu do infrastruktury i usług sportowych oraz rekreacyjnych, a także poprawę dostępu do infrastruktury handlowej i usługowej. Z kolei mieszkańcy miejscowości popegeerowskich dobrze ocenili poprawę warunków mieszkaniowych oraz dostęp do usług medycznych. Natomiast mieszkańcy obu typów miejscowości najmniej zadowoleni byli z oferty usług kulturalnych. Wskazali również na nieznaczną poprawę w zakresie pomocy społecznej.
- Mieszkańcy miejscowości nie popegeerowskich w gminie Gietrzwałd najwyżej ocenili poprawę dostępu do Internetu oraz infrastruktury technicznej (m.in. wodociągowej, kanalizacyjnej), poprawę estetyki otoczenia i ładu przestrzennego a także stanu środowiska naturalnego. Mieszkańcy miejscowości popegeerowskich również największą poprawę odczuwali w zakresie estetyki budynków i otoczenia oraz uporządkowania przestrzeni. Ponadto wskazali na nieznaczną poprawę dostępu do usług oświatowych tj. do szkół, przedszkoli. Z kolei mieszkańcy obu typów miejscowości uznali, że nieznacznie poprawił się stan dróg. Nie mniej jednak średnia ocena mieszkańców miejscowości nie popegeerowskich była znacznie wyższa. Drugim obszarem najniżej ocenionym przez mieszkańców obu typów miejscowości była sytuacja na rynku pracy i możliwość zatrudnienia na terenie gminy. W tym przypadku średnia ocena mieszkańców miejscowości nie popegeerowskich była nieznacznie wyższa.
- Mieszkańcy miejscowości popegeerowskich i nie popegeerowskich w gminie Gołdap najwyżej ocenili poprawę dostępu do Internetu. Natomiast najmniejszą poprawę zauważyli w zakresie poprawy stanu środowiska naturalnego. Oceny średnie mieszkańców obu typów miejscowości były zbliżone. Najbardziej różniły się w zakresie poprawy stanu dróg oraz dostęp do komunikacji zbiorowej.

Krok 2: Analiza obszarów wymagających najpilniejszego zaangażowania się władz gminy.

Oceny zachodzących zmian w latach 2006 – 2015, w przestrzeni społeczno-gospodarczej w różnych obszarach funkcjonowania gmin, w kontekście najważniejszych przedsięwzięć do zrealizowania w perspektywie najbliższych kilku

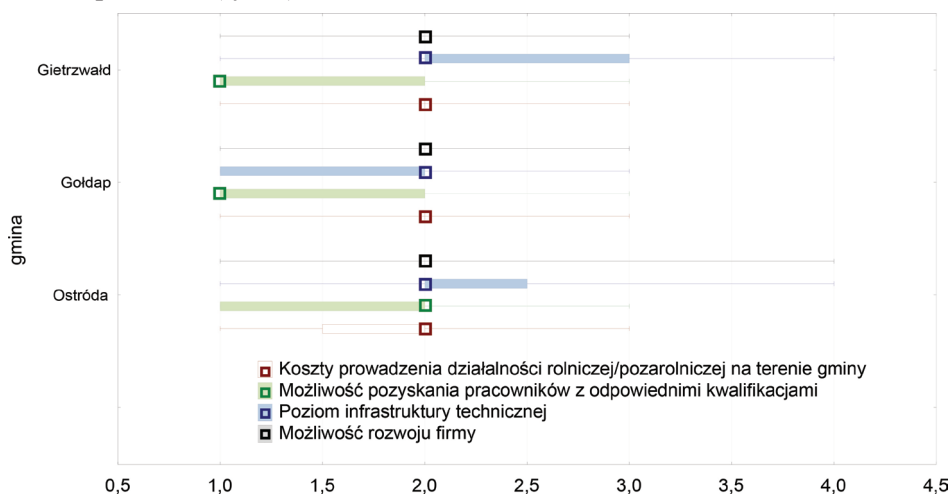
lat, dokonali sołtysi oraz przedstawiciele samorządów gminnych. Należy podkreślić, że zaliczenie danego działania do zadań priorytetowych nie oznaczało faktycznie zaplanowanej realizacji a jedynie konieczność realizacji wynikającą z zaspokojenia potrzeb mieszkańców danej gminy. Wyniki badania wskazują, że wszyscy sołtysi badanych miejscowości mieli podobne zdanie w tym zakresie. Wszyscy uznali tworzenie nowych miejsc pracy za zadanie najpilniejsze do zrealizowania. Ponadto za zadanie priorytetowe sołtysi z gminy Gietrzwałd uznali rozbudowę i modernizację infrastruktury drogowej, w tym poprawę nawierzchni dróg. Z kolei sołtysi z gminy Gołdap za najpilniejsze do zrealizowania zadanie uznali wsparcie rozwoju rolnictwa oraz wsparcie tworzenia przez mieszkańców nowych firm. Natomiast przedstawiciele samorządów gminnych mieli nieco odmienne zdanie, wynikające zapewne z lepszego rozeznania potrzeb wszystkich mieszkańców oraz możliwości finansowych gminy. Do najważniejszych zadań zaliczyli: przyciąganie inwestorów z zewnątrz, przygotowanie terenów pod inwestycje, pozyskanie środków z zewnątrz na rozwój gospodarczy, poprawę stanu dróg i chodników. Natomiast przedstawiciele samorządów gminy Gietrzwałd i Gołdap, w katalog zadań priorytetowych wpisali wspieranie rozwoju istniejących przedsiębiorstw, wspieranie tworzenia przez mieszkańców nowych firm, usprawnienie układu komunikacyjnego w ramach gminy oraz poprawę dostępu do sieci Internet. Przedstawiciele samorządu gminy Gołdap wśród zadań priorytetowych wymieniali również ogólną poprawę stanu środowiska naturalnego, co wynika ze statusu uzdrowiska jakie posiada miasto Gołdap i szeregu realizowanych inwestycji z tym związanych, na które miasto pozyskało środki zewnętrzne.

Krok 3: Ocena aktywności gospodarczej społeczności badanych gmin.

Kolejnym etapem badania była ocena wpływu działań restrukturyzacyjno – prywatyzacyjnych na poziom aktywności gospodarczej społeczności badanych gmin ze szczególnym uwzględnieniem obszarów popegeerowskich. Uzyskane wyniki przedstawiono na rys. 3. Przedsiębiorcy, z którymi przeprowadzono badanie ankietowe wyrazili podobne oceny co do możliwości rozwoju różnego rodzaju działalności gospodarczej na terenie ich gmin. Dwóch na trzech ankietowanych wskazywało na przeciętne możliwości rozwoju działalności rolniczej. A tylko co dziesiąty badany widział dobre perspektywy dla rozwoju rolnictwa. Nieco odmienne zdanie mieli w odniesieniu do oceny możliwości rozwoju działalności gospodarczej innej niż rolnicza. Za ledwie co trzeci badany z gminy Gietrzwałd i Ostróda, wskazywał na przeciętne możliwości rozwoju działalności pozarolniczej, zaś w gminie Gołdap, co dziesiąty badany oceniał je jako znikome lub przeciętne. Ten krytyczny obraz możliwości rozwoju działalności gospodarczej wynika ze złej oceny bieżącej sytuacji finansowej własnych firm. Prawie połowa ankietowanych wskazywała na trudności finansowe, a sytuację finansową określała jako nie dającą dobrych perspektyw na przyszłość. Nieco lepiej ocenili swoją sytuację finansową właściciele gospodarstw rolnych. Biorąc pod uwagę wysoki odsetek ankietowanych (w gminie Ostróda 50,0%, Goł-

dap 63,16%, Gietrzwałd 39,13%), którzy w ramach prowadzonej działalności korzystali z zewnętrznych źródeł finansowania (dotacji unijnych, dotacji ANR, PEFRON, Funduszu Pracy), należy stwierdzić, że przedsiębiorcy w swoich ocenach nie uniknęli nadmiernego pesymizmu.

Reasumując, ocenę dokonaną przez przedsiębiorców należy uznać za umiarkowanie pozytywną, gdyż najczęściej przyznawali ocenę przeciętną dla danego obszaru oceny, jak również żaden z przedsiębiorców nie wskazał na brak możliwości rozwoju działalności rolniczej i pozarolniczej. W tym też kontekście, wzrost aktywności gospodarczej społeczności popegeerowskiej, należy uznać za pozytywny aspekt zmniejszania obciążenia gmin problemami popegeerowskimi. Potwierdza to liczba przedsiębiorców będących byłymi pracownikami ppgr. Co drugi przedsiębiorca w gminie Gołdap był pracownikiem ppgr lub pochodził z rodziny byłych pracowników ppgr, co trzeci w gminie Ostróda i co piąty w gminie Gietrzwałd. Analizując warunki prowadzenia działalności gospodarczej należy stwierdzić, że wszystkie badane obszary przedsiębiorcy ocenili podobnie (rys. 3).



Rysunek 3. Warunki prowadzenia działalności rolniczej i pozarolniczej na terenie gminy w ocenie przedsiębiorców. Źródło: opracowanie własne.

Figure 3. The conditions of conducting agricultural and non-agricultural activity in the commune in the opinion of entrepreneurs. Source: own study

*Dokonując oceny poszczególnych obszarów możliwości prowadzenia działalności gospodarczej (rolniczej i pozarolniczej) ankietowani stosowali następującą skalę ocen: 4 pkt. – bardzo dobre/bardzo wysokie; 3 pkt. – dobre/wysokie; 2 pkt. – przeciętne; 1 pkt. – złe/niskie

Koszty administracyjne prowadzenia działalności gospodarczej, połowa przedsiębiorców określiła jako niższe niż przeciętne a druga połowa jako wyż-

sze niż przeciętne, ale nie większe niż wysokie (wartość max w punkcie 3). Przy czym w gminie Ostróda co czwarty przedsiębiorca określił koszty jako niskie i również co czwarty jako przeciętne. Przedsiębiorcy podobnie ocenili również: 1) możliwość pozyskania wykwalifikowanych pracowników, 2) możliwość rozwoju firmy oraz 3) poziom wyposażenia gmin w infrastrukturę techniczną, w tym m.in. infrastrukturę drogową, wodociągową, kanalizacyjną. Przy czym, w gminie Ostróda połowa ankietowanych oceniła możliwości rozwoju firm jako wyższe niż przeciętne a 6,25% jako bardzo dobre, zaś w gminie Gietrzwałd i Gołdap (co dziesiąty badany) jako dobre. Z kolei w gminie Gietrzwałd zaledwie 25% przedsiębiorców uznało, że gmina jest wyposażona w infrastrukturę techniczną na poziomie wyższym niż dobry. Sytuację tą potwierdziły wyniki wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych z przedstawicielami samorządów. Wszyscy przedstawiciele samorządów uważali, że modernizacja istniejących oraz rozbudowa sieci dróg należą do zadań priorytetowych wsparcia lokalnej przedsiębiorczości. Działania te powinny przyczynić się do poprawy warunków rozwoju przedsiębiorczości na terenie gminy.

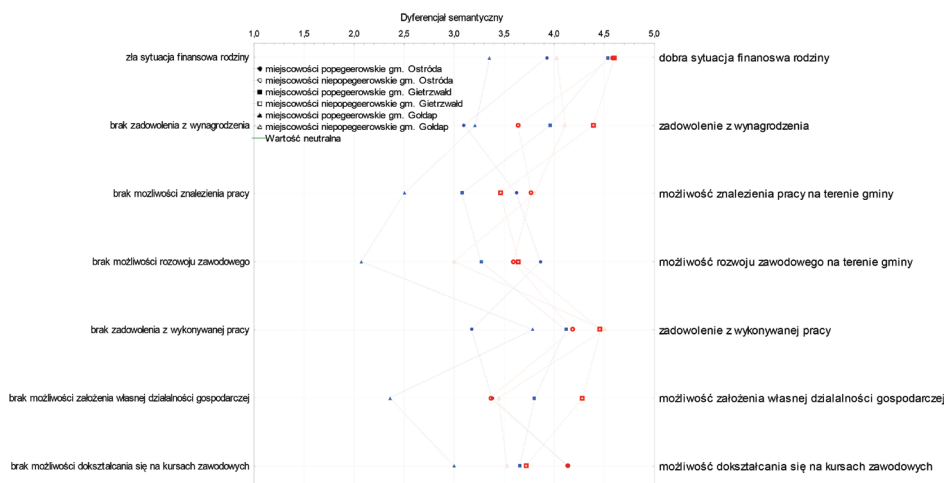
Pesymistycznie przedstawił się obraz współpracy z przedstawicielami samorządów gminnych w zakresie tworzenia warunków do prowadzenia i rozwoju działalności gospodarczej. Tylko co trzeci badany przedsiębiorca współpracę ocenił jako dobrą. Z drugiej strony analizując realizowane propozycje wsparcia lokalnej działalności gospodarczej, zaledwie co czwarty przedsiębiorca w gminie Gołdap skorzystał z pomocy przy zakładaniu i/lub prowadzeniu działalności gospodarczej. Natomiast różnego rodzaju kursami czy szkoleniami podnoszącymi kwalifikacje było również zróżnicowane zainteresowanie (w gminie Ostróda skorzystało 68,75%, w gminie Gołdap 47,37% i w gminie Gietrzwałd 34,78%).

Krok 4: Ocena sytuacji finansowej rodzin oraz warunków zatrudnienia.

Wyniki badania ankietowego wykazały, że sytuacja finansowa rodzin z miejscowości popegeerowskich była gorsza w porównaniu do rodzin mieszkających w miejscowościach niepopegeerowskich, jednak dystans był nieduży (rys. 4).

Najgorzej swoją sytuację finansową ocenili mieszkańcy obszarów popegeerowskich w gminie Gołdap, tj. gminie na terenie której funkcjonowało najwięcej ppgr-ów. Średnia ocena badanych była nieco wyższa od przeciętnej, zaś mieszkańców z miejscowości niepopegeerowskich – dobra. W gminie Gietrzwałd, w obu typach miejscowości, średnia ocena była taka sama. Była to jednak ocena przeciętna. Zaś w gminie Ostróda średnia ocena rodzin z miejscowości popegeerowskich była dobra, a miejscowościach nie popegeerowskich nieco poniżej dobrej (rys. 4). Porównując warunki zatrudnienia w miejscowościach nie popegeerowskich badanych gmin, stwierdzono, że mieszkańcy najwyższą ocenę przyznali wykonywanej pracy oraz wynagrodzeniu za pracę. Jednocześnie wskazali na przeciętne lub nieco lepsze niż przeciętne możliwości znalezienia pracy a tym samym rozwoju zawodowego (rys. 4). Podobną sytuację odnotowa-

no w miejscowościach popegeerowskich w gminach Gietrzwałd i Gołdap. Tam mieszkańcy również najlepiej ocenili wykonywaną pracę oraz wynagrodzenie. Jednak średnia ocena była niższa i kształtowała się na poziomie nieco wyższym niż przeciętny. Jednocześnie wskazali na duże trudności w znalezieniu pracy w swoim zawodzie i brak możliwości rozwoju zawodowego. Natomiast w gminie Ostróda, mieszkańcy miejscowości popegeerowskich dobrze ocenili możliwości rozwoju zawodowego, ale jednocześnie średnia ocen dotycząca zadowolenia z wykonywanej pracy oraz wynagrodzenia była bliska wartości neutralnej (rys. 4). Mając na uwadze dobrą ocenę możliwości rozwoju zawodowego, wynik ten może wskazywać na większe oczekiwania co do satysfakcji z pracy oraz wysokości wynagrodzenia.



Rysunek 4. Ocena mieszkańców badanych gmin dotycząca sytuacji finansowej oraz warunków zatrudnienia. Źródło: opracowanie własne.

Figure 4. The evaluation by the inhabitants of the selected communes of their financial situation and employment conditions. Source: own study

PODSUMOWANIE

W tej części opracowania podjęto problematykę społeczno-gospodarczych skutków działań restrukturyzacyjno-prywatyzacyjnych dokonanych w sektorze rolnictwa przez ANR. Proces badawczy nakierowany był na wskazanie wpływu zmian zachodzących w przestrzeni społecznej i gospodarczej w wybranych gminach na jakość życia społeczności lokalnych ze szczególnym uwzględnieniem społeczności popegeerowskiej. W I etapie badania, przy wykorzystaniu syntetycznego miernika efektywności zagospodarowania Zasobu WRSP *di* porów-

nano rezultaty rozdysponowania i zagospodarowania Zasobu przejętego przez jednostki organizacyjne (OT) ANR. Na podstawie obliczonych wartości miary syntetycznej stwierdzono znaczne różnice występujące w poziomie efektywności zagospodarowania Zasobu WRSP. W II etapie przeprowadzono badania terenowe w wybranych do badania gminach z województwa warmińsko-mazurskiego. Specyfika każdej z wybranych gmin sugerowała odmienne kierunki zagospodarowania obszarów popegeerowskich i zróżnicowany wpływ na jakość życia mieszkańców. Na podstawie przeprowadzonych badań terenowych oraz analizy danych wtórnych wyciągnięto następujące wnioski:

- Wszystkie badane gminy nadal borykają się z problemami wynikającymi z przekształceń restrukturyzacyjno-prywatyzacyjnych.
- Znaczny odsetek mieszkańców badanych gmin nadal odczuwa obciążenie wynikające z zamieszkiwania na obszarach popegeerowskich. Problem ten dostrzegają również przedstawiciele samorządów gminnych. Do zmniejszania obciążenia problemem wsi popegeerowskich przyczynia się wewnętrzna migracja ludności.
- Jakość życia ściśle powiązana z zaspokojeniem zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych, wynikającą z podstawowych zadań samorządów gminnych, mieszkańcy ocenili na poziomie przeciętnym we wszystkich obszarach przyjętych do badania. Przy czym mieszkańcy miejscowości nie popegeerowskich odczuwali jedynie nieco większą poprawę jakości życia w porównaniu do mieszkańców miejscowości popegeerowskich, bowiem dystans pomiędzy uzyskanymi średnimi ocenami dla poszczególnych obszarów był niewielki. Największa poprawa jakości życia odnotowano w gminie miejsko-wiejskiej Gołdap i jednocześnie najgorszą pod względem sytuacji finansowej rodzin oraz warunków zatrudnienia, przy czym znacznie trudniejszą w miejscowościach popegeerowskich.
- Biorąc pod uwagę uzyskane średnie ocen poprawy jakości życia we wszystkich ocenianych obszarach, należy stwierdzić, że wystąpiły nieznaczne różnice zarówno pomiędzy badanymi gminami jak i pomiędzy miejscowościami popegeerowskimi i nie popegeerowskimi.
- Wyniki badania nie wykazały istotnych różnic w poprawie jakości życia mieszkańców ściśle powiązanej z rozwojem gmin.
- W zakresie zadań najpilniejszych do wykonania, mieszkańcy i sołtysi we wszystkich miejscowościach w badanych gminach, mieli podobne zdanie. Natomiast przedstawiciele samorządów gminnych nie ustrzegli się pewnych tzw. „prawd ogólnych” nakreślania kierunków rozwoju. Nie mniej jednak można było dostrzec zindywidualizowane podejście do projektowania zmian, uwzględniające pewne lokalne realia, co wydaje się być szczególnie istotne ze względu na specyfikę obszarów

popegeerowskich wymagającą odmienną koncepcji rozwoju rolnictwa i funkcji pozarolniczych.

- Pozytywnym aspektem zmniejszenia obciążenia gmin problemami popegeerowskimi była aktywizacja gospodarcza społeczności post pegeerowskiej. Co pozwala wnioskować, że samozatrudnienie, w kontekście braku wyraźnej specjalizacji gospodarczej na badanym obszarze, stało się dobrym rozwiązaniem w walce z bezrobociem. Wyjątek w tym zakresie stanowiło miasto Gołdap, siedziba gminy miejsko-wiejskiej Gołdap, posiadające status uzdrowiska. W gminie tej odnotowano największą liczbę przedsiębiorców będących byłymi pracownikami ppgr lub członkami ich rodzin.
- Do najważniejszych działań, umożliwiających rozwój małych firm na badanym terenie, przedsiębiorcy zaliczyli usuwanie barier rozwoju lokalnej przedsiębiorczości oraz poprawę współpracy z władzami samorządowymi w zakresie tworzenia warunków do prowadzenia i rozwoju działalności gospodarczej.
- We wszystkich badanych gminach, sytuacja finansowa rodzin z miejscowości popegeerowskich była gorsza w porównaniu do rodzin mieszkających w miejscowościach nie popegeerowskich, jednak dystans był nieduży.
- Odnotowano znaczną poprawę aktywności społecznej byłych pracowników ppgr.

Wyniki badania nie wykazały istotnych różnic w poprawie jakości życia mieszkańców ściśle powiązanej z rozwojem gmin.

Praca została zrealizowana w ramach projektu badawczego pt. „Skutki ekonomiczne, społeczne i przestrzenne przekształceń restrukturyzacyjno – prywatyzacyjnych popegeerowskich obszarów wiejskich objętych działaniem ANR OT w Olsztynie”; finansowanego przez ANR OT w Olsztynie

LITERATURA

Banasiński C., Czechowski P. (1992) *Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw wraz z tekstami przepisów wykonawczych i wzorami umów*. Centrum Prywatyzacji, Warszawa

Borys T., Rogala P. (2008) *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*, Warszawa. Wydawca: Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. ISBN 978-83-926200-2-0.

Hellwig Z. (1968) *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*. Przegląd Statystyczny; Zeszyt 4, Warszawa

Jaworowski J. (1999) *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie*. UWM Olsztyn

Owsiński J. W., Tarchalski Owsiński T. (2008) *Pomiar jakości życia. Uwagi na marginesie pewnego rankingu*. Zeszyty Naukowe Wydziału Informatycznych technik Zarządzania Wyższej szkoły Informatyki stosowanej i Zarządzania „ Współczesne problemy zarządzania” Nr 1/2008

Panek T. (2015) *Jakość życia gospodarstw domowych w Polsce w układzie wojewódzkim*. ZN Instytut Statystyki i Demografii SGH Nr 46/2015

Raport z badań „desk research”. Projekt: *Jakość życia w obszarze przygranicznym – wzmocnienie ponadgranicznych przepływów dla wspólnego zrównoważonego rozwoju i planowania regionalnego*. UW we Wrocławiu, Jelenia Góra-Drezno 2012

Raport z działalności ANR na ZWRSP 2016; dostęp www.anr.gov.pl

Rogała P. (2009) Raport z realizacji pracy: Zaprojektowanie i przetestowanie systemu mierzenia jakości życia w gminach, Jelenia Góra-Poznań

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Dz. U. z 1991 Nr 107 poz. 464

Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym Dz. U. z 2016, poz. 446, 1579)

Wędrowska E., Zapotoczna M. (2004) Zastosowanie metod taksonomicznych do oceny efektywności zagospodarowania substancji mieszkaniowej po byłych ppgr. Wyd. AE we Wrocławiu Prace Naukowe Nr 1023

Zapotoczna M. (2017) *Restrukturyzacja i prywatyzacja zasobów mieszkaniowych po byłych państwowych przedsiębiorstwach Gospodarki rolnej*. W: Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 25 lat historii i doświadczeń (red. Niedzielski E. Kisiel R.) Wyd. UWM w Olsztynie

Załącznik 1 do raportu z badań pt. „Rynki pracy na obszarach popegeerowskich”, dostęp https://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/Analizy/pgz/Zalacznik_pgr_2a.pdf

Żebrowski W. Łaguna T. M. (1993) *Przestrzenne i ekonomiczne problemy nieruchomości Skarbu Państwa w procesie przekształcania Gospodarki Polskiej*. Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej z. 32

Autorzy:
dr inż. Marcelina Zapotoczna
Katedra Finansów i Bankowości
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ul. Oczapowskiego 4
11-719 Olsztyn

dr inż. Dariusz Łaguna
Katedra Ekonomii Środowiska, Nieruchomości i Agrobiznesu
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ul. Oczapowskiego 4
11-719 Olsztyn

Wpłynęło: 04.09.2017

Akceptowano: 07.12.2017