

**ADAM JARUBAS**

Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego

## **WSPIERANIE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE Z FUNDUSZY UE**

**Abstract: Supporting the Development of Rural Areas in Poland from EU Funds.** This article presents an overview of instruments of the Cohesion Policy which used in rural development policy in Poland. The approach to rural development in the European Union gradually evolved as part of two main policies of the European Union: Common Agricultural Policy and Cohesion Policy. Currently, their relationship will be important for directions of support in the next long-term 2014-2020, rural area involving more than 90% of the country and inhabited by approximately 40% of its population.

**Key words:** Cohesion Policy, Common Agricultural Policy, operational programs, Rural Development, structural funds.

### **Wstęp**

Europejska polityka rozwoju obszarów wiejskich, jako istotna część Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), swoimi korzeniami sięga do Traktatów Rzymskich z 1957 r. Od tego czasu WPR ewoluowała uwzględniając zmieniające się uwarunkowania rolnictwa i życia na wsi. Drugim, bardzo istotnym instrumentem modernizacji obszarów wiejskich jest unijna Polityka Spójności. W Polsce fundusze UE są głównym źródłem finansowania rozwoju obszarów wiejskich od uruchomienia w 2002 r. przedakcesyjnego programu SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*).

Po akcesji Polski do UE, w latach 2004-2008 rozwój obszarów wiejskich był wspierany w ramach Wspólnej Polityki Rolnej przez *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich* i *Sektorowy Program Operacyjny: Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*, a w ramach Polityki Spójności przez *Narodowy Plan Rozwoju* i *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*.

W trwającym obecnie okresie programowania 2007-2013 obszary wiejskie znajdują wsparcie przez *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich* w ramach II filara

Wspólnej Polityki Rolnej oraz programy operacyjne odnoszące się do Polityki Spójności ujęte w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia.

Kluczową sprawą do uzyskania synergii prowadzonych działań mają procesy koordynacyjne, bowiem „obie polityki mają odrębną genezę i odrębne polityczne znaczenie” [Duczowska-Małysz 2010, s. 4], różni je także model zarządzania – zintegrowany w PS oraz sektorowy w WPR (z punktu widzenia rolnictwa, leśnictwa i sektora żywnościowego) [por. Grosse 2011]. Jednocześnie, jak zauważa Duczkowska-Małysz – „istota mechanizmu obu polityk jest taka sama” – realizowane są przy współdziałaniu funduszy UE, funkcjonują na podstawie tych samych zasad i obie mają określone cele nakierowane na podobne priorytety [*ibidem*, s. 3].

## 1. Delimitacja (definicja) obszarów wiejskich

Termin *obszary wiejskie*, mimo dość powszechnego stosowania np. w statystyce czy też polityce rozwoju, nie zostały zdefiniowane w sposób jednorodny. Najczęściej głównym kryterium wyodrębnienia tych obszarów jest podział administracyjny lub wskaźniki gęstości zaludnienia.

Podstawowa typologia obszarów wiejskich wykorzystuje następujące definicje:

- OECD – [*Obszary wiejskie* 2011, s. 58-59] Kryteria identyfikowania i podziału regionów zostały ustalone na podstawie stopnia ich zurbanizowania i uwzględniają 2 poziomy analizy terytorialnej, tj. lokalny (NUTS 5) i regionalny (odpowiadający NUTS 3).
  - ✓ Na poziomie lokalnym NUTS 5 za *obszar wiejski* uznaje przestrzeń, cechującą się gęstością zaludnienia poniżej 150 osób na 1 km<sup>2</sup> (w warunkach Polski jest to poziom gminy).
  - ✓ Na poziomie NUTS 3 (w warunkach Polski jest to poziom podregionu) – OECD wyodrębnia następujące typy regionów:
    - **przeważająco wiejski (PW)** - w których ponad 50% populacji mieszka na obszarach lokalnych sklasyfikowanych jako wiejskie,
    - **pośredni (P)** w znacznym stopniu wiejskie, gdzie 15–50% populacji mieszka na obszarach lokalnych zaliczonych do wiejskich,
    - **przeważająco miejski (PM)**, w których na obszarach sklasyfikowanych jako wiejskie mieszka mniej niż 15% populacji.

Dodatkowo na poziomie NUTS 3 na podstawie kryterium wielkości populacji miasta, region przeważająco wiejski (PW) staje się pośrednim (P), jeżeli na jego terenie położone jest miasto o liczbie ludności powyżej 200 tys. (stanowiącej co najmniej 25% populacji tego regionu), a pośredni (P) staje się przeważająco miejskim (PM), jeżeli na jego terenie położone jest miasto

o liczbie ludności powyżej 500 tys. (stanowiącej co najmniej 25% populacji tego regionu).

- Eurostat [*Obszary wiejskie* 2011, s. 58] - wyodrębnia *obszary wiejskie* na podstawie kryterium gęstości zaludnienia poniżej 100 osób na 1 km<sup>2</sup> (choć w swoich analizach i publikacjach stosuje także zmodyfikowane kryteria OECD, dla zapewnienia porównywalności poszczególnych kategorii jednostek na terenie Unii Europejskiej);
- GUS - wydziela *obszary wiejskie* zgodnie z zasadami krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju TERYT, zaliczając do nich tereny położone poza granicami administracyjnymi miast - obszary gmin wiejskich oraz część wiejską (leżącą poza miastem) gminy miejsko-wiejskiej<sup>1</sup>;
- w Polsce na potrzeby demarkacji wsparcia obszarów wiejskich w ramach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE w perspektywie 2004-2006 oraz 2007-2013 przyjęto przestrzeń całego kraju z wyłączeniem miast o liczbie ludności powyżej 5 tys., co oznacza traktowanie obszarów wiejskich jako funkcjonalnie powiązanych z małymi miastami;
- W dokumencie *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* [2010, s. 15] zwraca się uwagę na różnice między starym a nowym paradygmatem polityki regionalnej. Dotychczas adresatem interwencji były jednostki administracyjne, bez uwzględnienia relacji miasto-wieś, a obszary wiejskie były postrzegane jednako w całym kraju. Według nowego paradygmatu zakłada się zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów, a wsparcie będzie kierowane do jednostek funkcjonalnych.

„Obszary wiejskie w Polsce cechują się znacznym zróżnicowaniem głównej funkcji, jednak przeważającą funkcją jest w dużej mierze funkcja rolnicza (wschód i centrum kraju). Ponadto, znaczną część kraju zajmują obszary o funkcjach mieszanych i przejściowych (czyli tych, które tracą swój rolniczy charakter w wyniku procesów urbanizacyjnych. Dla każdego obszaru wiejskiego, w skali subregionalnej lub lokalnej, interwencja polityki regionalnej będzie inna, tak aby w maksymalnym stopniu uwzględnić charakterystykę danego obszaru – zidentyfikować najważniejsze szanse rozwojowe i zaprojektować działania w odniesieniu do lokalnych potencjałów i zasobów” [*Krajowa Strategia ...* 2010 s. 84].

Zdaniem Bańskiego „każda próba wyznaczania granic terenów wiejskich jest zabiegiem sztucznym – bardziej lub mniej udanym – wynikającym na ogół z umowy

---

<sup>1</sup> Definicja *obszarów wiejskich*: „Część gminy miejsko-wiejskiej po wyłączeniu terenu zajmowanego przez miasto położone w tej gminie. Obszary wiejskie w gminach miejsko-wiejskich wraz z gminami wiejskimi stanowią tereny wiejskie w Polsce” [*Rozporządzenie...* 1998].

społecznej. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że oparte na takich definicjach analizy statystyczne mogą niejednokrotnie prowadzić do błędnych wniosków” [2012, s. 6]

## 2. Charakterystyka rozwoju obszarów wiejskich

W ramach dotychczasowej Polityki Spójności brak jest wyraźnego podziału na „miasta i wieś” ze względu na to, że za pomocą funduszy strukturalnych interwencje prowadzone są jednocześnie na obszarach wiejskich i miejskich. Powoduje to trudność w określeniu, jaka część wydatków przeznaczona jest wyłącznie na rozwój obszarów wiejskich<sup>2</sup>.

Do terenów wiejskich (na poziomie lokalnym) zalicza się ok. 90% terytorium Unii Europejskiej (UE=27) zamieszkałego przez więcej niż połowę mieszkańców. W Polsce (w 2009 r.) wskaźniki te wynoszą odpowiednio 93,2% powierzchni kraju i 39,0% ludności Polski.

Niezależnie od tego czy mówi się o kraju czy o regionie, czy analizuje się sytuację jednostek terytorialnych o wysokim czy o niskim poziomie ich rozwoju, zauważa się, że obszary wiejskie rozwijają się wolniej niż tereny o wysokim stopniu urbanizacji. Decydują o tym zarówno uwarunkowania gospodarcze, jak i społeczne. Niska dostępność komunikacyjna, niewystarczająco rozwinięta infrastruktura techniczna, niższy niż w miastach poziom wykształcenia, trudniejszy dostęp do wysokiej jakości usług publicznych oraz niekorzystne uwarunkowania rynku pracy (wysokie bezrobocie rejestrowane lub ukryte, niski poziom przedsiębiorczości i mobilności zawodowej, wysoki odsetek ludności korzystającej z pomocy o charakterze socjalnym) – wszystkie te czynniki powodują małe zainteresowanie inwestorów oraz brak kapitału, co uniemożliwia samodzielne, bez pomocy zewnętrznej, odwrócenie niekorzystnych trendów. Dla przykładu zostanie przytoczonych kilka wskaźników (za 2009 r.), potwierdzających zawarte wyżej tezy, i tak [*Obszary wiejskie ...* 2011, s. 217-219]:

- tylko co trzeci podmiot gospodarczy wpisany do rejestru REGON był zlokalizowany na obszarach wiejskich;
- udział ludności z wyższym wykształceniem stanowił 8,1% ogółu ludności wiejskiej w wieku 13 lat i więcej i był niższy o 15,9 pkt proc. niż w miastach;
- mimo systematycznej poprawy dostępu do usług ambulatoryjnej opieki zdrowotnej w 2009 r. przyczyną rezygnacji z wizyty u lekarzy ogólnych i specjalistów przez co dziesiątego mieszkańca wsi była zbyt duża odległość lub brak środka transportu;

<sup>2</sup> Informacje Komisji Europejskiej, Inforegio (wrzesień 2013) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/activity/rural/index\\_pl.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/rural/index_pl.cfm).

- w roku szkolnym 2009/10 liczba dzieci w wieku 3-5 lat w placówkach wychowania przedszkolnego na 1000 dzieci w wieku 3-5 lat na wsi wyniosła 375 (wobec 759 w miastach);
- 7,0% uczniów szkół podstawowych mieszkało powyżej 5 km od szkoły, a w przypadku uczniów gimnazjów 6,2% mieszkało w odległości co najmniej 10 km od szkoły;
- na wsi poniżej granicy ubóstwa przyjętej na poziomie minimum egzystencji żyło ponad 1,3 mln osób (ok. 9% mieszkańców wsi);
- ponad 11% gospodarstw domowych na wsi wskazało na wielką trudność w dostępie do usług transportu publicznego (wobec 1,6% w miastach), a 12,3% gospodarstw – na wielką trudność w dostępie do usług pocztowych i bankowych (wobec 1,9% w miastach);
- 89,0% mieszkań na obszarach wiejskich wyposażonych było w instalacje wodociągowe (w miastach – 98,6%);
- z oczyszczalni ścieków korzystało ok. 27% ludności wiejskiej a tylko 20,3% mieszkań na wsi miało dostęp do gazu z sieci (wobec 74,0% w miastach);
- nadal przeciętne wydatki na rekreację i kulturę na osobę w 2009 r. w gospodarstwach domowych na obszarach wiejskich (49 zł) stanowiły niewiele ponad połowę wydatków ponoszonych na kulturę w miastach;
- z Internetu korzystało 27,5% mieszkańców wsi między 25 a 64 rokiem życia;
- nadal dochody gospodarstw domowych na wsi stanowiły średnio ok. 71% przeciętnych dochodów rozporządzalnych uzyskiwanych na 1 osobę w mieście;
- najważniejszymi składnikami dochodu rozporządzalnego ogółem na wsi był dochód z pracy najemnej (46,8%), ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych (25,8%) oraz z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie (11,9%);
- tradycyjnie sektorem istotnym dla wsi jest rolnictwo, jednak udział rolnictwa, łowiectwa i leśnictwa oraz rybactwa w generowaniu krajowej wartości dodanej brutto zmniejszył się z 4,3% w 2003 r. do 3,7% w 2008 r.;
- w 2006 r. ponad 1,3 mln pracowników najemnych z obszarów wiejskich dojeżdżało do pracy, zarówno do miasta jak i na wieś. Osoby te stanowiły ponad 57% wszystkich dojeżdżających do pracy w kraju. Z kolei do pracy na obszarach wiejskich dojeżdżało ok. 0,5 mln osób.

Dynamika zmian zachodzących na obszarach wiejskich oraz takie procesy, jak: suburbanizacja, zmniejszający się udział ludności pracującej w rolnictwie oraz rosnąca mobilność przestrzenna mieszkańców, a także nowe wyzwania (demograficzne, klimatyczne, niedostatek energii) skłaniają do nowego spojrzenia na politykę rozwoju obszarów wiejskich.

### 3. Historia polityki rozwoju obszarów wiejskich

Polityka rozwoju obszarów wiejskich jest częścią Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), należącej do najstarszych polityk wspólnotowych, jak również istotnym elementem Polityki Spójności UE. WPR swoje miejsce znalazła w przepisach Traktatów Rzymskich z 1957 r. Zgodnie z art. 39 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, gdzie „celami WPR są:

- a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;
- c) stabilizacja rynków;
- d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów<sup>3</sup>.

Cele te dotyczą polityki rynkowo-cenowej, ale postanowienia Traktatu z zakresu polityki strukturalnej znajdują swój wyraz w następnym ustępie wskazującym, że „przy ustalaniu wspólnej polityki rolnej i specjalnych środków służących jej realizacji uwzględnia się:

- szczególny charakter gospodarki rolnej wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi;
- potrzebę stopniowego wprowadzania odpowiednich środków dostosowawczych;
- to, że w Państwach Członkowskich rolnictwo jest sektorem ściśle powiązaniem z całą gospodarką<sup>4</sup>.

Postanowienia te obowiązują w niezmienionej treści do dzisiaj. Na przestrzeni lat zmieniał się tylko sposób realizacji tej polityki. W pierwszym dziesięcioleciu realizacji WPR wprowadzono jednolite mechanizmy interwencji na rynkach rolnych, zniesiono cła wewnętrzne, wprowadzono wspólną taryfę celną oraz wspólną politykę handlu z krajami trzecimi. Na mocy Traktatu ustanawiającego EWG przyjęto w 1962 r. *Rozporządzenie w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR)*, który stał się głównym narzędziem Wspólnoty do realizacji Wspólnej Polityki Rolnej<sup>5</sup>. W 1964 r. fundusz podzielono na dwie sekcje: Gwarancji

<sup>3</sup> Zob. *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> <http://ekorynek.com/agrobiznes/110-50-lat-wpr-partnerstwa-europy-z-rolnikami>.

(dotyczyła polityki rynkowo-cenowej) i Orientacji (dotyczyła polityki strukturalnej)<sup>6</sup>. Zdecydowana większość środków przekazywana była na realizację pierwszej z nich.

Wzrastająca intensywność produkcji rolniczej doprowadziła jednak do pojawienia się znacznych nadwyżek produkcji, czego skutkiem był wzrost kosztów budżetowych prowadzenia WPR. Zaczęto wówczas zwracać większą uwagę na programy polityki strukturalnej<sup>7</sup>. Pod koniec 1968 r. przedstawiono program reformy polityki rolnej (Plan Mansholta). Dotyczył on głównie poprawy struktury agrarnej przez powiększanie wielkości gospodarstw, likwidację słabych mało wydajnych gospodarstw oraz zmniejszenie nadwyżek produktów rolnych. Plan ten nie został jednak w pełni zrealizowany. Dopiero kilka lat później wprowadzono dyrektywy dotyczące m.in. pomocy w modernizacji gospodarstw rolniczych, środków mających na celu zachęcenie do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej oraz wsparcia poradnictwa społeczno-ekonomicznego i szkolenia zawodowego rolników<sup>8</sup>. Przyjęta w 1975 r. *Dyrektywa Rady (EWG) nr 75/268 dotycząca gospodarowania na obszarach górskich i wyżynnych oraz na specyficznych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania* była pierwszym aktem wspólnotowym, który faktycznie uwzględnił sytuację regionów opóźnionych w rozwoju.

W 1987 r. uchwalony został Jednolity Akt Europejski, który do Traktatu ustanawiającego EWG wprowadził część dotyczącą spójności gospodarczej i społecznej. Polityka strukturalna, zwana także od tego momentu polityką spójności, uzyskała w ten sposób podstawy traktatowe. Zgodnie z wprowadzonymi zmianami stwierdzono, że celem Wspólnoty jest rozwijanie i prowadzenie działań zmierzających w szczególności do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zmniejszenia zacofania regionów opóźnionych<sup>9</sup>. Jednocześnie postanowiono, że narzędziem Wspólnoty Europejskiej do realizacji ww. celów będą fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Bank Inwestycyjny oraz inne istniejące instrumenty finansowe<sup>10</sup>).

Przeprowadzona reforma polityki strukturalnej (spójności) zakładała większe środki na jej realizację oraz ograniczenie zakresu wsparcia do 5 wyznaczonych celów.

1. Wspieranie rozwoju i dostosowanie strukturalne regionów słabo rozwiniętych.
2. Restrukturyzacja regionów, regionów przygranicznych lub części regionów, które są dotknięte upadkiem przemysłu.

<sup>6</sup> [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/policies/agriculture/article\\_7213\\_pl.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7213_pl.htm).

<sup>7</sup> [http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf\\_98/i-613.pdf](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_98/i-613.pdf).

<sup>8</sup> <http://integracja-europejska.wiedza.diaboli.pl/polityka-rolna-ue/>.

<sup>9</sup> Zob. *Jednolity Akt Europejski* 1986.

<sup>10</sup> *Ibidem*.



3. Zwalczenie długotrwałego bezrobocia i ułatwienie integracji zawodowej.
4. Umożliwienie pracownikom adaptacji do zmian w przemyśle.
5. Reformy Wspólnej Polityki Rolnej:
  - a) przyspieszenie dostosowania struktur rolnych w ramach reformy,
  - b) wspieranie rozwoju i zmian strukturalnych obszarów wiejskich.

Sekcja Orientacji EFOGR miała finansować realizację pierwszego i piątego celu. Ponadto, w 1991 r. uruchomiona została Inicjatywa Wspólnotowa Leader, której celem było podniesienia potencjału rozwojowego terenów wiejskich przez wykorzystanie lokalnych inicjatyw i zdolności, promocję pozyskiwania technologii (*know how*) w zakresie lokalnego zintegrowanego rozwoju, oraz rozpowszechnianie tych technologii na innych terenach wiejskich<sup>11</sup>.

W 1992 r. została przeprowadzona reforma MacSharry'ego. Dotyczyła ona głównie polityki rynkowo-cenowej polegającej przede wszystkim na obniżeniu cen interwencyjnych i wprowadzeniu dopłat wyrównawczych (bezpośrednich) dla rolników. Zwiększono nacisk na jakość żywności, ochronę tradycyjnych i regionalnych produktów żywnościowych oraz troskę o środowisko<sup>12</sup>.

Kolejna reforma WPR nastąpiła w ramach Agendy 2000, która wprowadziła do porządku prawnego Wspólnoty zintegrowaną politykę rozwoju obszarów wiejskich. Agendę uregulowały dwa rozporządzenia: *Rady (WE) 1259/1999 ustanawiające wspólne zasady dotyczące płatności bezpośrednich w ramach WPR*, oraz *Rozporządzenie Rady (WE) 1257/1999 o rozwoju obszarów wiejskich*. Ten drugi akt prawny określił ramy wsparcia wspólnotowego dla trwałego rozwoju obszarów wiejskich. Rozporządzenie zintegrowało katalog odrębnie funkcjonujących działań w jeden program stanowiący II filar Wspólnej Polityki Rolnej<sup>13</sup>. Katalog ten obejmował m.in.: inwestycje w gospodarstwach rolnych mające służyć zwiększeniu dochodów oraz poprawie warunków życia, pracy i produkcji; pomoc młodym rolnikom w podejmowaniu działalności; wsparcie kształcenia zawodowego; wsparcie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę; rekompensaty dla obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania oraz dla obszarów podlegających ograniczeniom ekologicznym; wsparcie metod produkcji rolnej uwzględniających ochronę środowiska [zob. *Rozporządzenie... 1999*].

Jednocześnie wraz ze zmianą architektury celów polityki spójności, *Rozporządzenie 1257/1999* zakładało finansowanie przez obie sekcje EFOGR celu 1 (wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów zacofanych) oraz celu 2 (pomoc

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/methodology/leader\\_approach\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/methodology/leader_approach_pl.pdf).

<sup>12</sup> <http://ekorynek.com/agrobiznes/110-50-lat-wpr-partnerstwa-europy-z-rolnikami>.

<sup>13</sup> <http://www.agro.eko.org.pl/bstrona.html>.



regionom wymagającym głębokiej restrukturyzacji społeczno-ekonomicznej) tej polityki.

Wspólnotowa polityka rozwoju obszarów wiejskich była w Polsce realizowana od 2000 r. głównie przez *Specjalny Przedakcesyjny Program na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich SAPARD*. Program ten miał służyć procesom przekształceń strukturalnych na wsi w krajach kandydujących. Realizacja Programu miała również przygotować instytucje i beneficjentów w tych krajach do korzystania z instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej po przystąpieniu do Unii Europejskiej<sup>14</sup>.

Od 2004 r. rozwój obszarów wiejskich był finansowany w Polsce głównie w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (finansowanego przez Sekcję Orientacji) oraz Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (finansowanego przez Sekcję Gwarancji).

Cele i priorytety Programu Sektorowego dotyczyły poprawy konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Działania realizowane w programie obejmowały m.in.: inwestycje w gospodarstwach rolnych, ułatwianie startu młodym rolnikom, wsparcie doradztwa rolniczego, scalanie gruntów, odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego, gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi, pilotażowy Program Leader+. [por. *Sektorowy Program... 2004*].

Z kolei PROW obejmował takie działania, jak wspieranie gospodarstw niskotowarowych, wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, zalesianie gruntów rolnych, grupy producentów rolnych, dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE [por. *Plan Rozwoju... 2004*].

W następstwie podjętych w latach 2003-2004 reform Wspólnej Polityki Rolnej, w miejsce Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, powstały dwa fundusze: Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG). Oba fundusze miały finansować Wspólną Politykę Rolną, co z jednoczesnym ograniczeniem ilości funduszy strukturalnych do EFS i EFRR, oznaczało finansowe oderwanie funduszy rolnych od polityki spójności [zob. *Rozporządzenie ... 2005*].

Zgodnie z przepisami *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna przyczyniać się do osiągnięcia celów WPR oraz towarzyszyć

<sup>14</sup> <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna-i-krajowa/inne-formy-pomocy/sapard.html>.

i uzupełniać politykę rynkowo-cenową w ramach tej polityki. Jednocześnie polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna uwzględniać także ogólne cele polityki spójności oraz przyczyniać się do ich osiągnięcia [*ibidem*].

#### 4. Rozwój obszarów wiejskich w Polsce w latach 2007-2013

Realizacja polityki rozwoju obszarów wiejskich z wykorzystaniem funduszy europejskich, w obecnym okresie programowania 2007-2013, odbywa się na podstawie dwóch podstawowych dokumentów przedstawianych Komisji Europejskiej, tj. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) w ramach polityki spójności oraz Krajowego Planu Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach II filara Wspólnej Polityki Rolnej [por. Rakowska, Wojewódzka-Wiewiórska 2010].

Obszarom wiejskim poświęcony jest cel horyzontalny nr 6 NSRO: „*Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich*”. W praktyce oznacza to istotne wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w ramach wszystkich programów operacyjnych polityki spójności w Polsce, tj. 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz programy krajowe: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIŚ), Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (POIG), Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PORPW) oraz Program Operacyjny Kapitał Ludzki (POKL) [*Kierunki rozwoju...* 2010, s. 53].

Wspólna Polityka Rolna UE od 2007 r. finansowana jest za pomocą dwóch oddzielnych funduszy: Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Europejski Fundusz Rolny Gwarancji na zasadzie podziału zarządzania między państwa członkowskie i Wspólnotę finansuje następujące wydatki:

- ✓ interwencje w zakresie regulacji rynków rolnych,
- ✓ refundacje eksportowe,
- ✓ płatności bezpośrednie dla rolników przewidziane w ramach WPR,
- ✓ wkład finansowy w wybrane działania informacyjno-promocyjne na rzecz produktów rolnych [*Rozporządzenie...* 2005, por. Rudnicki 2010].

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) wspiera zrównoważony rozwój obszarów wiejskich na terenie całej Wspólnoty, uzupełniając polityki wsparcia rynku i wsparcia dochodów w ramach WPR, polityki spójności i polityki rybołówstwa. Interwencja na obszarach wiejskich przyczynia się do realizacji następujących celów:

- ✓ poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa przez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji;

- ✓ poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich przez wspieranie gospodarowania gruntami;
- ✓ poprawy jakości życia na obszarach wiejskich oraz różnicowania działalności gospodarczej.

Każde państwo członkowskie (lub region, w przypadku delegowania uprawnień na szczebel regionalny) przygotowało program rozwoju obszarów wiejskich, który określa wysokość środków przeznaczonych na konkretne działania w latach 2007–2013.

W Polsce funkcjonuje on pod nazwą *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW)*. Choć jest bardzo istotnym instrumentem w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, nie obejmuje wszystkich działań niezbędnych do modernizacji wsi i małych miast – wynika to zarówno z rozporządzeń wspólnotowych 1698/2005 i 1083/2006, jak i rozstrzygnięć zawartych w linii demarkacyjnej między obszarami interwencji NSRO i PROW 2007-2013.

Przystępując do modernizacji i wzmacniania wielofunkcyjności obszarów wiejskich nie można zapominać o przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych walorach tych terenów. Istotne jest także zapewnienie możliwości indywidualnego rozwoju człowieka i społeczności lokalnych, bez potrzeby zmiany miejsca zamieszkania. Kluczowe znaczenie dla osiągnięcia ww. założeń miały zapisy zawarte w *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK)*, zgodnie z którymi udział pracujących w sektorze I (rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo, rybołówstwo) ma zmniejszyć się z 17,4% w 2005 r. do 11,0% w 2015. Dla wyrównywania szans rozwojowych obszarów wiejskich istotne znaczenie ma realizacja przedsięwzięć w sferze edukacji, rozwoju społeczeństwa informacyjnego, usuwania barier finansowych i komunikacyjnych, rozwoju i poprawy lokalnej infrastruktury, poprawy dostępności i standardu usług publicznych, rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich oraz poprawy dostępności do największych centrów rozwoju. Monitorowaniu rozwoju służą dwa wskaźniki zapisane w *Strategii Rozwoju Kraju (SRK)*:

- zwiększenie odsetka dzieci zamieszkałych na wsi objętych wychowaniem przedszkolnym z 17,5% w 2005 do 35% w 2015 r.;
- zwiększenie odsetka gospodarstw domowych na wsi korzystających z dostępu do Internetu z 19% w 2005 do 70% w 2015 r [por. *Strategia Rozwoju...* 2006, s. 55].

Do harmonijnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce niezbędne jest również wykorzystanie działań wykraczających poza możliwości, jakie stwarzają instrumenty współfinansowane przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W celu uzupełnienia zakresu wsparcia, niezbędnego z punktu widzenia identyfikowanych potrzeb wsi, konieczne jest wykorzystanie instrumentów, w ramach pozostałych polityk wspólnotowych, w tym w szczególności polityki spójności.

Tabela 1

## Wskaźniki realizacji Celu 6 NSRO na lata 2007-2013

Wskaźniki	Źródło danych	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Zakładana wartość wskaźnika w 2013 r.
Stopa bezrobocia na wsi (%)	GUS	13	9,2	7	8	9,3	9,6	13,5
kobiety		14,9	10,2	8,2	9,1	10,2	11	11
mężczyźni		11,5	8,5	6,1	7,2	8,6	8,6	14,5
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej na wsi (%)	GUS	47,8	49,2	50,7	50,8	50,4	50,5	53
kobiety		39,6	41,2	42,2	42,1	42	41,9	44
mężczyźni		56,2	57,5	59,5	59,8	59	59,5	62
Liczba pełnozatrudnionych w rolnictwie indywidualnym na 100 ha użytków rolnych	GUS/ R-CzSR	-	14,5	-	-	13,8	13,8	11
Odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu na wsi (%)	GUS	25,1	28,9	36,1	50,5	56,2	61,2	70
Osoby w wieku 15-64 lata zamieszkujące na wsi i uczące się (%)	GUS	17,3	17,5	16,9	16,6	15,9	15,5	17
Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat zamieszkałych na wsi objętych wychowaniem przedszkolnym	GUS	21,4	23,1	28,5	37,5	43,1	-	30

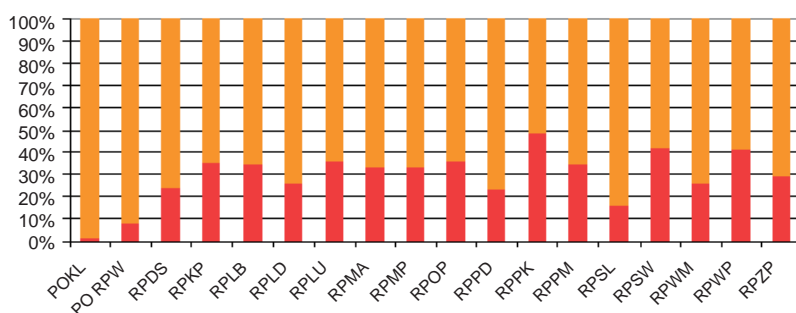
Źródło: Sprawozdanie z realizacji NSRO na lata 2007-2013, przebieg realizacji w 2011 r.

W celu osiągnięcia efektu synergii 16 programów regionalnych, PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka oraz PO Rozwój Polski Wschodniej, współfinansowanych przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności oraz PO Kapitał Ludzki, współfinansowany przez Europejski Fundusz Społeczny, powinny wspierać rozwój obszarów wiejskich w zakresie, w jakim wynika to z NSRO. Wyżej wymienione programy umożliwiły wsparcie istotne dla rozwoju obszarów wiejskich, ujęte w następujących kategoriach:

1. Rozwój i poprawa lokalnej infrastruktury.
2. Rozwój przedsiębiorczości i zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich.
3. Inwestowanie w kapitał ludzki i wyrównywanie szans edukacyjnych mieszkańców wsi.
4. Poprawa jakości i zwiększenie dostępności usług publicznych na obszarach wiejskich.
5. Rozszerzenie zasięgu oddziaływania największych centrów rozwoju gospodarczego na obszary wiejskie przez zwiększenie ich dostępności dla mieszkańców obszarów wiejskich.

6. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu w dawnych Państwowych Gospodarstwach Rolnych (PGR).

Według stanu na koniec 2011 r. w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, PO *Rozwój Polski Wschodniej* oraz PO *Kapitał Ludzki* podpisano łącznie ok. 13,9 tys. umów o wartości ponad 18,49 mld PLN (dofinansowanie UE) dotyczących projektów realizowanych na obszarach wiejskich, co stanowi ponad 21% wszystkich kontraktów zawartych do końca okresu sprawozdawczego w przedmiotowych programach. Największa część umów o dofinansowanie projektów na obszarach wiejskich, biorąc pod uwagę ich wartość, w stosunku do wszystkich występuje w ramach RPO woj. podkarpackiego – 49%. Województwo świętokrzyskie zajmuje 2. miejsce ze wskaźnikiem przekraczającym 41%.



Ryc. 1. Wartość umów o dofinansowanie projektów realizowanych na obszarach wiejskich w stosunku do całej kontraktacji w danym programie, według stanu na koniec 2011 r.

Źródło: Sprawozdanie z realizacji NSRO na lata 2007-2013, przebieg realizacji w 2011 r.

Jak wynika ze sprawozdania z realizacji NSRO z 2011 r. zostały pominięte dwa ważne programy krajowe (PO Infrastruktura i Środowisko i PO Innowacyjna Gospodarka), w ramach których również mogą być realizowane projekty dotyczące rozwoju obszarów wiejskich. Również niewielki udział POKL wydaje się być niepokojący, tym bardziej, że program ten wprost oferuje działania na obszarach wiejskich. Z informacji zamieszczonej w sprawozdaniu z realizacji POKL wynika, że „... zdecydowanie większa wartość środków została przyznana na realizację projektów, w których nie wskazywano obszaru ..., kwota ta stanowi 65% alokacji”<sup>15</sup> [por. *Sprawozdanie...* 2013].

Od początku realizacji *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich* do 15 czerwca 2012 r. w ramach wszystkich działań zostało złożonych 5 380 995 wniosków o przyznanie pomocy, natomiast liczba zawartych umów lub wydanych decyzji wyniosła

<sup>15</sup> Sprawozdanie z wdrażania *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 w roku 2011*.

4 351 219. Poziom kontraktacji środków wynosi ponad 77% budżetu PROW 2007–2013. W ramach *PROW 2007-2013* na rzecz beneficjentów zrealizowano płatności na kwotę 35,36 mld zł (w tym 26,85 mld zł ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich), co stanowi 49,29% alokacji środków EFRROW przeznaczonych na realizację *PROW 2007-2013* [Informacja... 2012]. W Polsce dominujące znaczenie mają wydatki kierowane na dwie pierwsze osie Programu. Stanowią one ponad 80% wartości *PROW 2007–2013*.

Specjaliści wskazują, że w porównaniu z poprzednim okresem wydatkowania środków unijnych (2004–2006) wzrosły fundusze przeznaczone na rozwój pozarolniczych działań gospodarki (z 7 do 17,5% całej alokacji) i zwiększył się udział środków wydatkowanych proefektywnościowo. Jednak podkreślają, że w dalszym ciągu polityka rozwoju obszarów wiejskich jest w Polsce adresowana przede wszystkim do rolników i właścicieli lasów, podczas gdy rolnictwo nie jest głównym źródłem dochodów ludności wiejskiej w większości województw [por. Zawalińska 2009].

## 5. Instrumenty rozwoju obszarów wiejskich w Polsce po 2013 r.

Podstawą programowania nowej perspektywy 2014-2020 dla całej Unii Europejskiej jest *Strategia Europa 2020*, której celem jest stymulowanie inteligentnego i trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu [zob. *Europa 2020...* 2010]. Dokumentem przekładającym cele *Europa 2020* na działania funduszy w celu wskazania kierunku strategicznego dla procesu programowania na poziomie państw członkowskich i regionów są Wspólne Ramy Strategiczne (WRS).

WRS określa:

- ✓ kluczowe działania dla każdego celu tematycznego,
- ✓ wyzwania terytorialne,
- ✓ horyzontalne zasady i cele polityczne wdrażania funduszy,
- ✓ priorytetowe obszary działań w zakresie współpracy,
- ✓ mechanizmy koordynacji między funduszami WRS oraz stosownymi politykami i instrumentami UE,
- ✓ mechanizmy zapewniające spójność i zgodność programowania z zaleceniami dla poszczególnych państw członkowskich.

Najważniejszy nowy element programowania strategicznego, ukierunkowany na bardziej zintegrowane podejście, polega na tym, że – oprócz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności (FS) – proponowane Wspólne Ramy Strategiczne obejmowałyby również Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).



Na podstawie WRS każde państwo członkowskie, we współpracy z KE i partnerami, przygotowuje umowę partnerstwa. Umowa Partnerstwa jest dokumentem określającym kierunki interwencji trzech polityk unijnych w Polsce – Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej Wspólnej Polityki Rybołówstwa.

Umowa partnerstwa zawierana między KE i każdym z państw członkowskich przekłada elementy wyszczególnione w WRS na kontekst krajowy oraz ustanawia zobowiązanie do osiągnięcia celów Unii przez programowe fundusze. Obejmuje całe wsparcie z Funduszy objętych zakresem WRS w danym państwie członkowskim. Sporządzona przez państwo członkowskie we współpracy z partnerami w dialogu z KE na okres 1.01.2014 r. – 31.12.2020 UP zawiera listę programów operacyjnych w ramach EFRR, EFS i Funduszu Spójności oraz programów EFRROW i EFMR wraz z alokacją.

Do wspomagania osiągnięcia celów Umowy Partnerstwa określonych tematycznie, koncentracja działań środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) w wymiarze przestrzennym będzie następowała w wyodrębnionych obszarach strategicznej interwencji państwa (OSI) [*Krajowa Strategia...* 2010], tj.:

1. Polska Wschodnia.
2. Miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne.
3. Miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji.
4. Obszary wiejskie, w szczególności o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe.
5. Obszary przygraniczne.
6. Inne obszary interwencji w układzie terytorialnym.

Według zapisów Umowy Partnerstwa każdy program operacyjny będzie zawierał informację na temat realizacji zintegrowanego podejścia terytorialnego, w tym wsparcia OSI państwa. Niezależnie od specjalnie wyodrębnionych OSI, ważnym obszarem wsparcia w ramach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych będą obszary wiejskie i zależne od rybactwa, na których działania będą prowadzone z uwzględnieniem zapisów *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa*. W przypadku programu dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich, finansowanego z EFRROW, wsparcie będzie dotyczyło wszystkich typów obszarów wiejskich, z uwzględnieniem ich zróżnicowania przestrzennego i funkcji, zgodnie z założeniami *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi Rolnictwa i Rybactwa*.

Jeśli chodzi o OSI 4 dotyczący obszarów wiejskich, projekt Umowy Partnerstwa określa, że działania dla tych obszarów powinny przybrać formę specjalnych, zintegrowanych działań rozwojowych (w szczególności w ramach programów regionalnych współfinansowanych przez EFS i EFRR oraz w ramach programu finansowanego z EFRROW), koncentrujących się na usuwaniu przyczyn zagrażających trwałej

marginalizacji przez zintegrowaną interwencję publiczną w zakresie infrastruktury opiekuńczej, edukacyjnej, zdrowotnej, rekreacyjnej, transportowej, komunalnej oraz kultury działań na rzecz podwyższenia jakości opieki i wychowania, edukacji, dostępności opieki medycznej i dostępu do kultury, a także takich, które będą promowały przedsiębiorczość.

Warunkiem powodzenia interwencji na rzecz różnych obszarów wiejskich i realizacji zintegrowanego podejścia jest koordynacja właściwych polityk publicznych w szczególności Wspólnej Polityki Rolnej i Rybołówstwa z Polityką Spójności w zakresie EFS, EFRR, EFRROW, EFMR. Szczególne znaczenie będą miały w tym przypadku wypracowane metody koordynacji oraz zintegrowane i w miarę możliwości proste instrumenty wdrożeniowe<sup>16</sup> [*Umowa Partnerstwa...* 2013]:

Programami, które mają się przyczyniać do rozwoju obszarów wiejskich w ramach polityki spójności w latach 2014-2020 będą:

- PO Inteligentny Rozwój,
- PO Polska Cyfrowa,
- PO Infrastruktura i Środowisko,
- PO Wiedza, Edukacja, Rozwój,
- PO Polska Wschodnia,
- Regionalne Programy Operacyjne (16).

Natomiast w ramach Wspólnej Polityki Rolnej:

- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- PO Rybactwo i Morze.

### **PO Inteligentny Rozwój**

Realizacja programu może oddziaływać na obszary wiejskie i podmioty na nich zlokalizowane. Jednocześnie w ramach PO IR nie przewiduje się realizacji działań dedykowanych obszarom wiejskim, co wynika z horyzontalnego charakteru programu operacyjnego (nastawionego na finansowanie prac B+R niezależnie od miejsca ich prowadzenia). Dlatego skala oddziaływania będzie ograniczona i będzie ono miało charakter przede wszystkim pośredni<sup>17</sup>.

### **PO Infrastruktura i Środowisko**

Zakłada się, że obszary wiejskie będą adresatem wsparcia o charakterze bezpośrednim oraz pośrednim. Główne kierunki działań wspierające rozwój i przekształcenia na tych obszarach będą dotyczyć ochrony środowiska naturalnego, w tym przy-

<sup>16</sup> *Projekt Umowy Partnerstwa*, lipiec 2013 r. - dokument na etapie konsultacji społecznych.

<sup>17</sup> *Projekt PO Inteligentny Rozwój*, [http://www.poig.gov.pl/2014\\_2020/konsultacje/Documents/Projekt\\_POIR\\_09\\_09\\_2013.pdf](http://www.poig.gov.pl/2014_2020/konsultacje/Documents/Projekt_POIR_09_09_2013.pdf).

wracania i ochrony cennych zasobów przyrodniczych na tych obszarach, wytwarzania i dystrybucji odnawialnych źródeł energii, budowy infrastruktury energetycznej.

Ponadto, interwencja programu będzie wspierać dostosowanie do zmian strukturalnych przez wykorzystanie innych walorów dostępnych na tych obszarach (np. w zakresie ekologii, dziedzictwa kulturowego tworzącego warunki do rozwoju turystyki, produkcji energii na bazie lokalnych źródeł surowców)<sup>18</sup>.

### **PO Wiedza, Edukacja, Rozwój**

Projekt programu nie wyodrębnia oddziaływania na obszarach wiejskich, ani na innych obszarach strategicznej interwencji państwa. Pojawia się natomiast wyjaśnienie, że głównym mechanizmem realizacji podejścia terytorialnego będzie kontrakt terytorialny. Mechanizm ten zostanie wykorzystany do uzgadniania kluczowych interwencji funduszy Wspólnych Ram Strategicznych (WRS), w tym EFS, oraz powiązanych z nimi wybranych środków krajowych na obszarze wyodrębnionych terytoriów<sup>19</sup>.

### **PO Polska Wschodnia**

Obszary wiejskie nie są w szczególny sposób ujmowane w ramach PO PW. Jednak realizacja programu będzie oddziaływać także na te obszary. Skala oddziaływania będzie ograniczona i będzie ono miało charakter przede wszystkim pośredni. Po pierwsze, wraz z poprawą dostępności komunikacyjnej ośrodków wojewódzkich w pewnym zakresie wzrośnie także dostępność obszarów wiejskich otaczających te ośrodki. Po drugie, planowane w ramach programu wsparcie działalności badawczo-rozwojowej, innowacyjnej oraz internacjonalizacji przedsiębiorstw (wzrost eksportu) będzie dotyczyć także sektora rolno-spożywczego. Po trzecie, działania mające na celu stymulowanie powiązań kooperacyjnych między przedsiębiorcami na rzecz rozwoju atrakcyjnych i bazujących na istniejącym potencjale produktów turystycznych będą sprzyjały transformacji struktury gospodarczej na obszarach wiejskich przez tworzenie miejsc pracy poza sektorem rolnym.

Po czwarte, należy oczekiwać wystąpienia efektu rozprzestrzeniania rozwoju z ośrodków wojewódzkich. Rozwój miast wojewódzkich, zwłaszcza w wymiarze gospodarczym, oraz wzrost zamożności ich mieszkańców, przełoży się na wzrost popytu, także na towary i usługi pochodzące z obszarów wiejskich makroregionu. Ponadto, rozwój rynków pracy w miastach wojewódzkich wraz z poprawą ich dostęp-

<sup>18</sup> *Projekt PO Infrastruktura i Środowisko*, [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/konfszkol/konferencje/Documents/Projekt\\_Programu\\_Infrastruktura\\_i\\_Srodowisko\\_2014\\_2020.pdf](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/konfszkol/konferencje/Documents/Projekt_Programu_Infrastruktura_i_Srodowisko_2014_2020.pdf)

<sup>19</sup> *Projekt PO Wiedza, Edukacja, Rozwój*, [http://www.efs.gov.pl/2014\\_2020/konsultacje/Documents/projekt\\_POWER\\_06092013.pdf](http://www.efs.gov.pl/2014_2020/konsultacje/Documents/projekt_POWER_06092013.pdf).

ności komunikacyjnej będzie sprzyjać dojazdowi do pracy z obszarów wiejskich do ośrodków wojewódzkich<sup>20</sup>.

Na obecnym etapie prac nad programami przyszłej perspektywy, kiedy nie są znane jeszcze ostateczne alokacje finansowe, jak również nie została przesądzona linia demarkacyjna między programami, trudno ocenić rolę poszczególnych instrumentów i skalę ich oddziaływania na rozwój obszarów wiejskich. Uzgodnienia między resortami, w tym między MRR i MRiRW, a także samorządami województw odpowiedzialnych za zarządzanie RPO, pozostają na etapie wstępnym. Wiele rozwiązań istotnych dla rozwoju wsi nie zostało jeszcze przesądzonych.

## **6. Dylematy i wyzwania stojące przed polityką rozwoju obszarów wiejskich w Polsce**

Wydaje się, że kształt przyszłej polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce będzie po 2013 r. zależał od dwóch zasadniczych czynników:

- wysokości budżetu ogólnego na okres 2014-2020, w tym na WPR i PS oraz na poszczególne kraje członkowskie,
- rozstrzygnięć dotyczących procesu koordynacji funduszy europejskich w Polsce.

Pod koniec czerwca 2013 r. uczestnicy szczytu UE w Brukseli wypracowali kompromis w sprawie unijnego budżetu na lata 2014-2020. W wyniku zawartego porozumienia przewidywany budżet unijny na WPR w Polsce na lata 2014-2020 wyniesie 32,1 mld euro, wobec 28,6 mld euro (w cenach bieżących) w okresie 2007-2013, tj. ok. 12% więcej.

„W ramach dotychczasowych ustaleń przyjęto, że płatności bezpośrednie po 2013 r. będą zwiększone przez przesunięcie do 25% środków z II filaru WPR oraz wsparcie krajowe. Jednocześnie budżet krajowy uzupełni środki na PROW. Również z budżetu krajowego zapewnione zostanie odpowiednie współfinansowanie funduszu PROW”<sup>21</sup>.

Odpowiednie wsparcie dla obszarów wiejskich instrumentami Polityki Spójności, podobnie jak w obecnej perspektywie, przewiduje się (w ramach Umowy Partnerstwa) przez zaangażowanie wszystkich programów operacyjnych w realizację powyższych zadań z zakresu rozwoju infrastruktury, rynku pracy i usług publicznych.

<sup>20</sup> *Projekt PO Polska Wschodnia*, [http://www.polskawschodnia.gov.pl/2014\\_2020/Documents/2013\\_09\\_20\\_Projekt\\_PO\\_PW\\_2014\\_2020.pdf](http://www.polskawschodnia.gov.pl/2014_2020/Documents/2013_09_20_Projekt_PO_PW_2014_2020.pdf).

<sup>21</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawiło szczegółową informację na temat planowanych środków WPR 2014–2020 <http://www.minrol.gov.pl/pol/layout/set/print/content/view/full/42415>.

Tabela 2

Proponowane środki dla Polski w ramach płatności bezpośrednich i rozwoju obszarów wiejskich z budżetu UE w latach 2014-2020 (mln EUR, ceny bieżące)

Rodzaj wsparcia	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	łącznie 2007-2013
Płatności bezpośrednie	2 970	2 987	3 005	3 022	3 042	3 062	3 062	21 184
Rozwój obszarów wiejskich	1 571	1 570	1 569	1 567	1 565	1 564	1 562	10 968
Łącznie płatności i PROW	4 541	4 557	4 573	4 589	4 607	4 625	4 623	32 116

Źródło: [WPR ... 2013] (tab. 2 i 3).

Tabela 3

Środki finansowe z budżetu UE dla Polski w ramach płatności bezpośrednich i rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 (mln EUR, ceny bieżące)

Rodzaj wsparcia	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	łącznie 2007-2013
Płatności bezpośrednie	1 264	1 579	1 877	2 192	2 477	2 788	3 045	15 222
Rozwój obszarów wiejskich	1 990	1 933	1 971	1 936	1 861	1 857	1 851	13 399
Łącznie płatności i PROW	3 253	3 512	3 849	4 128	4 338	4 623	4 896	28 621

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadzi działania, aby środki łączne na rolnictwo i obszary wiejskie z budżetu UE, z budżetu krajowego oraz z polityki spójności na lata 2014-2020 były wyższe niż obecnie.

MRiRW proponuje, aby w ramach polityki spójności wsparcie rozwoju obszarów wiejskich skoncentrować w następujących obszarach:

- gospodarka odpadami komunalnymi,
- gospodarka wodno-ściekowa,
- gospodarka wodna,
- odnawialne źródła energii (poza inwestycjami w gospodarstwach rolnych),
- infrastruktura Internetu szerokopasmowego,
- odnowa lasów zniszczonych w wyniku katastrof,
- rozwój przedsiębiorczości,
- szkolenia i doradztwo pozarolnicze dla rolników i członków ich rodzin,
- szkolenia dla doradców w zakresie pozarolniczym,
- instytucje rynku pracy,
- instytucje otoczenia biznesu.

Ta problematyka będzie przedmiotem dalszych rozmów i uzgodnień międzyresortowych oraz między MRiRW a poziomem regionalnym. Nie zostały również

przesadzone na obecnym etapie kwestie dotyczące koordynacji wdrażania polityk rozwojowych. Wagę problematyki koordynacji podkreśla m.in. Hałasiewicz, wskazując jednocześnie, że kompetencje koordynacyjne stanowią pole konfliktu między Ministerstwem Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wynika to z odmiennych koncepcji na kształtowanie i umiejscowienie polityki rozwoju obszarów wiejskich. Zdaniem Hałasiewicza najlepsze efekty można uzyskać przez pełną integrację polityk rozwojowych na poziomie regionu. „Przy zachowaniu odrębnych polityk i ich celów na poziomie Wspólnoty oraz kraju, na poziomie regionu powinny być one wdrażane za pomocą jednego programu operacyjnego, według jednolitych zasad planowania i programowania, wdrażania i rozliczania” [Hałasiewicz 2011, s. 30]

Koncepcja ta nie uzyskała wystarczającego poparcia politycznego. Projekt Umowy Partnerstwa zakłada na poziomie regionalnym programy dwufunduszowe (EFRR i EFS) oraz możliwość udziału województw w wyborze działań i podziale środków *PROW 2014-2020*.

Uwzględniając dotychczasowy stan prac nad Umową Partnerstwa i programami operacyjnymi przyszłej perspektywy, samorządy województw wskazują na konieczność uzgodnień z MRiRW trzech płaszczyzn tematycznych:

1. Zakresu interwencji

- Zakres interwencji powinien w większym stopniu sprzyjać rozwojowi obszarów wiejskich i nie może zostać sprowadzony do wsparcia sektora rolnego.
- Zakres rzeczowy programu powinien być rozszerzony zwłaszcza o zadania z zakresu „gospodarki wodno-ściekowej”, w szczególności poza aglomeracjami zdefiniowanymi w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych, ponieważ regulacje dotyczące Polityki Spójności i środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego uniemożliwiają finansowanie inwestycji wodno-kanalizacyjnych poza aglomeracjami zdefiniowanymi w KPOŚK; w przeciwnej sytuacji realne staje się więc zagrożenie całkowitego wyeliminowania najsłabszych gmin wiejskich ze wsparcia tej kategorii inwestycji w ramach instrumentu dotacyjnego UE.
- Zdaniem samorządów wojewódzkich zakres wsparcia oferowanego w ramach Leader powinien być rozszerzony o działanie pn. „premie na rozpoczęcie działalności gospodarczej”, ponieważ dywersyfikacja działalności rolniczej i tworzenie pozarolniczych źródeł dochodu jest istotnym elementem szeroko rozumianego rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich, komplementarnym w stosunku do działania „rozwój przedsiębiorczości”.

2. Roli samorządów województw w systemie instytucjonalnym PROW



- Szczegółowe zapisy PROW powinny wypełniać deklarację „pogłębionej regionalizacji PROW” i odpowiadać ogólnej idei decentralizacji zarządzania środkami unijnymi. Dotyczy to zarówno pakietu działań, dla których podmiotami wdrażającymi powinny być samorzady województw, jak i faktycznych, poszerzonych w stosunku do obecnego okresu programowania kompetencji SW w systemie zarządzania i kontroli.
  - Poza obecnie wdrażanymi działaniami samorzady województw powinny pełnić funkcje wdrożeniowe w odniesieniu do pakietu działań: premie na rozpoczęcie działalności gospodarczej; doradztwo; tworzenie grup producentów rolnych.
  - Samorzady województw określając strategię i odpowiadając za politykę rozwoju regionu mają możliwość skutecznej koordynacji działań finansowanych z różnych programów oraz ukierunkowania wsparcia zgodnie ze specyfiką i potrzebami regionu i zapewnienia komplementarności z innymi programami, w szczególności z RPO.
3. Podziału środków PROW
- Niezbędne jest pilne określenie założeń finansowych PROW, w tym alokacji na poszczególne działania.
  - Oczekuje się, że alokacja na działanie „podstawowe usługi i odnowa wsi” zostanie określona na poziomie co najmniej sum kwot obecnie prowadzonych działań „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz „Odnowa i rozwój wsi”.
  - Wewnętrzna struktura wydatków na poszczególne zakresy projektów w ramach działań wdrażanych na poziomie regionalnym powinna pozostać w gestii samorządów województw.
  - Wskazane jest określenie alokacji dla działania „wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” (Leader) na poziomie wyższym niż wymagane 5%. Mając na uwadze zredukowaną alokację środków dla PROW jako całości, asygnowanie dla „Leader środków tylko w wymaganej wielkości (5%) może uniemożliwić osiągnięcie jakichkolwiek efektów, ze względu na niewystarczającą skalę wsparcia.

## **Podsumowanie**

„Procesy globalizacji prowadzące do szybszego rozwoju gospodarczego koncentrującego się wokół największych ośrodków miejskich są szansą i zagrożeniem dla obszarów wiejskich - zagrożeniem ze względu na ryzyko nadmiernego odpływu osób z obszarów wiejskich i tworzenia się przez to obszarów o zachwianej strukturze

społeczności lokalnej pod względem wieku, płci czy poziomu wykształcenia – szansą na dyfuzję procesów rozwojowych i większe możliwości uzyskiwania dochodów przez mieszkańców obszarów wiejskich bez zmiany miejsca zamieszkania, dzięki wahałowej mobilności przestrzennej, nowoczesnym narzędziom komunikowania się poprzez Internet, elastycznym formom pracy oraz zwiększaniu kapitału ludzkiego i społecznego na obszarach wiejskich” [Zawalińska 2009, s. 29].

Przy braku właściwej koordynacji Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej w nadchodzącej perspektywie 2014-2020 zachowuje aktualność uwaga Parlamentu Europejskiego z 2010 r. „że wobec ograniczeń budżetowych, istnieje ryzyko, że środki dostępne w ramach EFRR zostaną w znacznej mierze wykorzystane na rozwój konkurencyjności gospodarczej skoncentrowanej w większych ośrodkach miejskich lub najaktywniej działających regionach, podczas gdy EFFROW skoncentruje swoje zasoby na poprawie konkurencyjności rolnictwa, która wciąż stanowi siłę napędową obszarów wiejskich, a także zostanie ukierunkowany na wspieranie działalności pozarolniczej oraz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) na obszarach wiejskich, dzięki czemu istnieje konieczność większej koordynacji, mającej na celu zagwarantowanie, że wszystkie obszary zostaną objęte pokryciem” [zob. *Rezolucja...* 2008].

## Literatura

- Bański J., 2012, *Problematyka definicji i zasięgu przestrzennego obszarów wiejskich i stref podmiejskich*. *Gospodarka Przestrzenna*, 11(3), Acta Scientiarum Polonorum, Bydgoszcz, Kraków, Lublin, Olsztyn, Poznań, Siedlce, Szczecin, Warszawa, Wrocław.
- Duczowska-Małysz K., 2010, *Przyszłość polityki rozwoju obszarów wiejskich. Możliwe scenariusze. Dylematy i wyzwania*. Ekspertyza na zlecenie MRR, Warszawa.
- Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela, 2010.
- Grosse T. G., 2011, *Modernizacja obszarów wiejskich w Polsce – rola standardów zarządzania w procesach europeizacji*, [w:] *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, M. G Woźniak. (red.). Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- Hałasiewicz A., 2011, *Rozwój obszarów wiejskich w kontekście zróżnicowań przestrzennych w Polsce i budowania spójności terytorialnej Kraju*. Ekspertyza na zlecenie MRR, Warszawa.
- Informacja na temat realizacji PROW 200-2013*, MRiRW, czerwiec, 2012.
- Jednolity Akt Europejski*, Dz.U. UE, L 169 z 29.6.1987.

- Kierunki rozwoju obszarów wiejskich. Założenia do „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa”*, MRiRW, Warszawa, 2010.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, MRR, Warszawa, 2010.
- Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013*, MRiRW, Warszawa, 2009.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) 2007-2013*, MRR, Warszawa, 2007.
- Obszary wiejskie w Polsce*, Studia i Analizy Statystyczne, GUS, Warszawa, 2011.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006*, MRiRW, Warszawa, 2004.
- Rakowska J., Wojewódzka-Wiewiórska A., 2010, *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce - stan i perspektywy rozwoju w kontekście powiązań funkcjonalnych*. Ekspertyza na zlecenie MRR, Warszawa.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 24 marca 2009 r. w sprawie komplementarności i koordynacji polityki spójności z polityką rozwoju obszarów wiejskich (2008/2100(INI))*.
- Rudnicki R., 2010, *Zróżnicowanie przestrzenne wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przez gospodarstwa rolne w Polsce w latach 2004-2006*, Studia i Prace z Geografii i Geologii nr 17, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego*. Dz. U. Nr 157 poz. 1031, z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady (WE) 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia*.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*.
- Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006*, MRiRW, Warszawa, 2004.
- Sprawozdanie z realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013*, MRR, Warszawa, 2013.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, MRR, Warszawa, 2006.
- Umowa Partnerstwa – projekt*, MRR, Warszawa, 2013.
- WPR w obecnej i przyszłej perspektywie finansowej*, MRiRW, wrzesień, 2013.
- Wspólne Ramy Strategiczne*, dokument roboczy Komisji Europejskiej, Bruksela, 2012.
- Zawalińska K., 2009, *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju Obszarów wiejskich w Polsce*. IRWiR PAN, Warszawa.