MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI

Zarys kierunków rozwoju obszarów wiejskich

Dokument zaakceptowany przez Kierownictwo MRiRW
w dniu 3.02.2009 r.,
opracowany przez: Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich
i Departament Programowania i Analiz

Warszawa, 3.02. 2009 r.

Spis treści:

1. WPROWADZENIE. PRZESŁANKI OPRACOWANIA DOKUMENTU NT. KIERUNKÓW ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH. 3

2. STAN OBECNY- ANALIZA I DIAGNOZA. 3

3. ANALIZA INSTRUMENTÓW ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE W OKRESIE 2007-2013/15. 6

4. WIZJA OBSZARÓW WIEJSKICH. 7

5. KLUCZOWE PROBLEMY W REALIZACJI KIERUNKÓW ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH.... 11

6. UWARUNKOWANIA ZWIĄZANE Z DEBATĄ NT KSZTAŁTU POLITYK UE PO 2013R.. 14

7. WNIOSKI I REKOMENDACJE 16

1. Wprowadzenie. Przesłanki opracowania dokumentu nt. kierunków rozwoju obszarów wiejskich.

Dokument ma na celu określenie pożądanych kierunków zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz zapewnienie właściwej koordynacji i komplementarności instrumentów rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i polityki spójności.

Mając na uwadze toczące się obecnie prace nad krajowymi dokumentami strategicznymi, w szczególności „Krajową strategią rozwoju regionalnego" (KSRR), „Długookresową strategią rozwoju kraju" oraz „Koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju na lata 2008-2033" (KPZK) istnieje pilna potrzeba zadbania o należyte uwzględnienie wsparcia dla rozwoju obszarów wiejskich. Niewątpliwie bardzo istotną przesłanką opracowania niniejszego dokumentu są prace nad stanowiskiem rządu w zakresie kształtu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) po roku 2013.

Nie przesądzając o modelu wdrażania poszczególnych instrumentów rozwoju obszarów wiejskich w przyszłości (w sposób centralny lub regionalny) oraz ich umiejscowieniu w polityce spójności lub polityce rolnej niezbędne jest określenie kierunków rozwoju obszarów wiejskich.

„Zarys kierunków rozwoju obszarów wiejskich" jest dokumentem cząstkowym, stanowiącym etap pośredni w przygotowaniu docelowego dokumentu „Kierunki rozwoju obszarów wiejskich". Oba dokumenty odnoszą się w pierwszej kolejności do obecnego okresu programowania 2007-2013/15, ale również do okresu po 2015 roku. „Zarys kierunków rozwoju obszarów wiejskich" jest zbieżny z dotychczasowymi dokumentami strategicznymi przygotowanymi w MRiRW, ale stanowi ich uzupełnienie i rozwinięcie, biorąc pod uwagę dynamiczne zmiany zachodzące w Polsce po przystąpieniu do UE, w tym na obszarach wiejskich.

2. Stan obecny- analiza i diagnoza.

Obszary wiejskie w Polsce, zgodnie z metodologią ich wyodrębniania przez Główny Urząd Statystyczny, opartą na podziale administracyjnym, definiowane są jako tereny położone poza granicami administracyjnymi miast. Są to zatem obszary gmin wiejskich oraz części wiejskie gmin miejsko-wiejskich (wg metodologii GUS obszary wiejskie w Polsce stanowiły w 2007 r. ponad 93% powierzchni kraju i były zamieszkiwane przez około 38,8% ogółu ludności). Wyodrębnienie obszarów wiejskich byłoby możliwe również dzięki zastosowaniu metodologii przyjętej przez OECD oraz Eurostat, opartej na kryterium gęstości zaludnienia (odpowiednio: gęstość zaludnienia do 150 osób/km² oraz do 100 osób/km²), jednak w warunkach polskich prowadziłoby to do wyłączenia z obszarów wiejskich nie tylko wsi bezpośrednio sąsiadujących z dużymi miastami, ale także niektórych gmin wiejskich lub

miejsko-wiejskich położonych w dużej odległości od największych ośrodków miejskich w południowo-wschodniej części Polski. Doświadczenia dotychczasowej realizacji programów wspierających rozwój obszarów wiejskich oraz istniejące w terenie powiązania funkcjonalne stanowią istotne argumenty za zaliczeniem do obszarów wiejskich nie tylko terenów wiejskich wg dotychczasowej definicji administracyjnej przyjętej przez GUS, ale też małych miast (do 5 tys. mieszkańców), gdyż pełnią one podobne funkcje jak duże wsie, będące siedzibami władz gminnych. Często wyłącznie względy historyczne rozstrzygały, że lokalne centrum administracyjne i gospodarcze ma obecnie status wsi lub małego miasta.

Tabela 1: Powierzchnia użytków rolnych

Powierzchnia Polski ogółem [ha]			
2004	**2005**	**2006**	**2007**
31 268 502	31 268 502	31 268 315	31 267 938
w tym użytki rolne [ha]			
16 327 411	15 905 965	15 957 290	16 177 081
w tym użytki rolne jako %			
52,22%	50,87%	51,03%	51,74%

Źródło: Bank danych regionalnych GUS

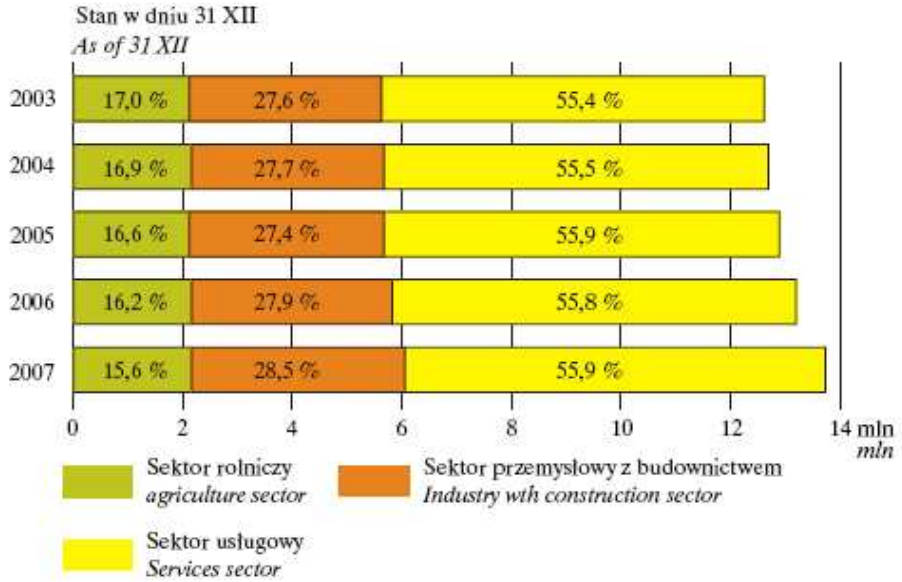
Obszary wiejskie są nierozerwalnie związane z rolniczym użytkowaniem gruntów, a tym samym prowadzeniem rolniczej działalności. Użytki rolne stanowią ponad 50% powierzchni ogólnej kraju, a ich powierzchnia całkowita od 2004 r. podlegała nieznacznym wahaniom (Tabela 1).[1] Liczba pracodawców i pracujących na własny rachunek w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie w 2007r. wynosiła 1.967 tys. (wg danych GUS). Jednocześnie warto zaznaczyć, że liczba pracujących w rolnictwie spada systematycznie od 2002 r. i w 2007 r. wynosiła 12 tys. w sektorze publicznym i 2080,3 tys. w sektorze prywatnym.[2] Niemniej jednak rolnictwo stanowi nadal źródło utrzymania dla niemal 16% ogółu pracujących w gospodarce narodowej (Rys.1).

Działalność rolnicza stanowiła główne źródło utrzymania, czyli źródło dochodów przekraczające 50% dochodów ogółem (dane GUS, 2006), dla 36,3% gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa indywidualnego o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych (UR). Od wielu lat dominującym źródłem dochodów w gospodarstwach domowych na wsi są transfery społeczne (emerytury, renty, zasiłki), a w drugiej kolejności – dochody z pracy poza rolnictwem. Oznacza to, że z jednej strony należy wzmacniać możliwość uzyskiwania dochód z działalności rolniczej, z drugiej zaś wspierać mieszkańców wsi w pozyskiwaniu dochodów z innych źródeł związanych z pracą bądź prowadzeniem działalności gospodarczej. Należy zaznaczyć, że mieszkańcy obszarów wiejskich użytkujący

[1] Dane wg GUS, stan na dzień 1 stycznia 2008r. za: *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2008*, Warszawa 2008r., s. 106.
[2] Dane wg GUS, stan na dzień 1 stycznia 2008r. za: *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2008*, Warszawa 2008r., s. 229.

gospodarstwa rolne coraz szerzej wykorzystują możliwości pozarolniczych źródeł utrzymania.

Rys. 1 Struktura pracujących w gospodarce narodowej według sektorów działalności w 2007r.



Źródło: Pracujący w gospodarce narodowej w 2007r., GUS, Warszawa 2008r.

Obecna struktura krajobrazu na obszarach wiejskich z dominacją ekstensywnych gospodarstw o małej powierzchni sprzyja zachowaniu bioróżnorodności. Jednocześnie obszary wiejskie są znacznie zróżnicowane pod względem ekonomicznym, społecznym i strukturalnym, w zależności od regionu kraju. Perspektywy rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych województwach i makroregionach[3] kraju zależą w dużej mierze od stanu i rodzaju gospodarki na obszarach wiejskich, zasięgu oddziaływania największych ośrodków miejskich oraz powiązań w relacji „miasto-wieś". Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania można wyróżnić następujące trzy kategorie obszarów wiejskich:

a) ściśle powiązane z dużym miastem*;

b) w zasięgu oddziaływania dużego miasta*;

c) peryferyjne.

Powyższe kategorie powinny być brane pod uwagę przy formułowaniu i adresowaniu instrumentów rozwoju obszarów wiejskich.

Jednym z podstawowych wyzwań dla spójności terytorialnej Polski jest ograniczanie dysproporcji pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi. Szczególnego znaczenia nabiera

[3] Na potrzeby analizy zróżnicowania obszarów wiejskich wykorzystany zostanie podział Polski wg makroregionów, obejmujących grupy województw, charakteryzujące się podobieństwami w strukturze gospodarowania na obszarach wiejskich.

* pojęcie dużego miasta obejmuje miasta lub aglomeracje liczące co najmniej 150 tys. mieszkańców – do rozważenia jest obniżenie tej granicy do 100 tys.

kwestia wyrównywania dostępu do dóbr publicznych wewnątrz regionów, w szczególności na obszarach wiejskich (np. do edukacji, służby zdrowia, kultury, systemów komunikacji publicznej).

Proces rozwoju obszarów wiejskich jest wypadkową wielu czynników, w szczególności czynników związanych z: ludnością i dziedzictwem kulturowym, przedsiębiorczością i atrakcyjnością inwestycyjną, zasobami naturalnymi i środowiskiem, rolnictwem i gospodarką żywnościową, szansami edukacyjnymi, jakością i dostępnością usług publicznych, dostępnością centrów rozwoju i głównych szlaków komunikacyjnych oraz dostępnością informacji i technik nowoczesnego komunikowania się.

3. Analiza instrumentów rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w okresie 2007-2013/15.[4]

W obecnym okresie programowania tj. w latach 2007-2013, polityka rozwoju obszarów wiejskich realizowana jest poprzez II filar Wspólnej Polityki Rolnej oraz cel horyzontalny nr 6 Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia *„Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich”* w ramach polityki spójności.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w ramach II filaru WPR), choć jest bardzo istotnym instrumentem, nie obejmuje wszystkich działań niezbędnych dla modernizacji wsi i małych miast – wynika to zarówno z rozporządzeń wspólnotowych 1698/2005 i 1083/2006, jak i rozstrzygnięć zawartych w linii demarkacyjnej pomiędzy obszarami interwencji NSRO i PROW 2007-2013.

Znaczna część instrumentów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich jest domeną polityki spójności realizowanej w oparciu o Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (NSRO) poprzez programy operacyjne (16 Regionalnych Programów Operacyjnych oraz krajowe programy: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIŚ), Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (POIG), Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PORPW) oraz Program Operacyjny Kapitał Ludzki (POKL)). Realizacja celu horyzontalnego nr 6 NSRO: *„Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich”* powinna w praktyce oznaczać istotne wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w ramach wszystkich programów operacyjnych polityki spójności w Polsce, zwłaszcza w zakresie wykorzystania pozarolniczego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich oraz poprawy stanu usług publicznych, dostępności komunikacyjnej i rozwoju społeczeństwa informacyjnego na obszarach wiejskich z zapewnieniem równości szans projektów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

[4] W rozdziale tym docelowo zawarta zostanie analiza wykorzystania i prognozowanego wykorzystania środków na rozwój obszarów wiejskich w ramach różnych programów.

4. Wizja obszarów wiejskich.

Zrównoważony rozwój, wielofunkcyjność i konkurencyjność obszarów wiejskich.

Obszary wiejskie powinny stać się atrakcyjnym miejscem pracy, zamieszkania, wypoczynku i prowadzenia działalności rolniczej lub pozarolniczej, z zachowaniem unikalnych walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych tych terenów dla przyszłych pokoleń.

Należy dążyć równolegle do unowocześniania rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz rozwijania przedsiębiorczości poza rolnictwem. Mieszkańcy obszarów wiejskich powinni uzyskać szeroki dostęp do edukacji, zatrudnienia, służby zdrowia, dóbr kultury i nauki, narzędzi społeczeństwa informacyjnego i niezbędnej infrastruktury technicznej w odpowiednim standardzie. Rozwijany powinien być kapitał ludzki, społeczny i instytucjonalny na obszarach wiejskich.

Instrumenty rozwoju obszarów wiejskich z wykorzystaniem środków UE na programy operacyjne w ramach polityki spójności, jak również instrumenty wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, powinny w okresie do 2015 roku doprowadzić do unowocześnienia obszarów wiejskich jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej, poprawy perspektyw zatrudnienia mieszkańców obszarów wiejskich w sektorze rolnym oraz poza rolnictwem, a także ograniczenia zjawiska peryferyjności poprzez usuwanie przeszkód dla mobilności wahadłowej i zawodowej mieszkańców obszarów wiejskich bez zmiany ich miejsca zamieszkania.

Rolnictwo poza produkcją żywności pełni wiele innych funkcji o charakterze nierynkowym, często nierozerwalnie związanych z produkcją rolną. Pozarynkowe funkcje rolnictwa mają charakter społeczny, kulturowy i przyrodniczy. W przypadku nierozerwalnego związku między tymi funkcjami a produkcją rolną uzasadnione jest wsparcie samej produkcji, w sposób zapewniający maksymalny efekt „wielofunkcyjny", co oznacza ciągłość działalności rolniczej, przy zachowaniu odpowiednich praktyk produkcyjnych.

Biorąc pod uwagę gotowość wielu państw członkowskich UE do kontynuowania wysokiego poziomu wsparcia swojego sektora rolnego, powinno się dążyć do zapewnienia równych warunków konkurencji dla sektora rolnego w Polsce w stosunku do innych państw członkowskich. Należy uwzględnić także pozytywny wpływ poszczególnych elementów WPR (interwencja rynkowa, płatności bezpośrednie, programy rozwoju obszarów wiejskich, inne mechanizmy w obszarze jednolitego rynku), na rozwój sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich, w tym na niwelowanie dystansu rozwojowego między rolnictwem Polski i państw UE-15 oraz między obszarami wiejskimi i miejskimi w Polsce.

Obszary wiejskie to jednak nie tylko produkcja żywności, ale także dobra publiczne, za które należy uznać krajobraz, zasoby przyrodnicze, w tym różnorodność biologiczną, dobra

kulturowe. Ogromnym atutem obszarów wiejskich są ludzie, często od wielu pokoleń związani z ziemią, ciężką pracą i wartościami kulturowymi lokalnych społeczności. Unowocześnienie i wzmacnianie wielofunkcyjności obszarów wiejskich powinny dokonywać się bez uszczerbku dla przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych walorów obszarów wiejskich i z należytą troską o możliwości indywidualnego rozwoju człowieka i społeczności lokalnych, bez potrzeby zmiany miejsca zamieszkania.

Kluczowe znaczenie dla osiągnięcia ww. założeń mają 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 roku 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 największych centrów rozwoju, w szczególności osiągnięcie dwóch wskaźników zapisanych w Strategii Rozwoju Kraju (SRK):

- zwiększenie odsetka dzieci zamieszkałych na wsi objętych wychowaniem przedszkolnym z 17,5% w roku 2005 do 35% w roku 2015;
- zwiększenie odsetka gospodarstw domowych na wsi korzystających z dostępu do Internetu z 19% w roku 2005 do 70% w roku 2015;

Zadania te powinny być realizowane zgodnie z celem horyzontalnym NSRO:„Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich”.

Konkurencyjność obszarów wiejskich, jako miejsca lokowania inwestycji, prowadzenia działalności gospodarczej, rozwoju usług w dużym stopniu będzie zależeć od ukierunkowania instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich. Bazując na ww. danych zawartych w SRK, przewidujących zmniejszenie o ponad 6 pkt. proc (500-800 tys.) liczby osób pracujących w sektorze I, konieczne jest zapewnienie szerokiego zakresu wsparcia dla tej ludności, która nie będzie już bezpośrednio związana z sektorem rolnym, a w dużej części będzie pozostawać na obszarach wiejskich lub poszukiwać nowych źródeł utrzymania w mieście, bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania. Temu procesowi powinny służyć zarówno instrumenty II filara WPR, jak i przede wszystkim polityki spójności. Ważnym zagadnieniem jest także podniesienie poziomu konkurencyjności obszarów wiejskich, jako miejsca zamieszkania, pracy i wypoczynku. Celem powinno być unowocześnienie i lepsze wykorzystanie zasobów obszarów wiejskich, często komplementarnych w stosunku do zgromadzonych w dużych miastach. Trzeba zatem działać w kierunku z jednej strony usuwania barier rozwoju obszarów wiejskich, z drugiej zaś w kierunku wzmacniania ich

endogenicznego potencjału i komplementarnego wykorzystania zasobów z zachowaniem walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych.

Niezbędne jest zmniejszanie dystansu pomiędzy obszarami wiejskimi i miastami, w poziomie wykształcenia, dostępie do usług publicznych i ich standardzie, jakości i dostępności lokalnej infrastruktury. Kluczowe jednak jest znaczenie edukacji zarówno dzieci i młodzieży, poczynając od poziomu przedszkolnego, jak i kształcenia przez całe życie osób dorosłych w celu poprawy mobilności zawodowej. Niezbędne jest umożliwienie jak najszerszej grupie mieszkańców obszarów wiejskich osiągnięcia wyższego lub średniego wykształcenia – i to zarówno młodzieży, jak i osobom dorosłym.

Obok przedsięwzięć skierowanych bezpośrednio do obszarów wiejskich należy zadbać o jak najszersze pozytywne oddziaływanie miast powiatowych, podregionalnych i wojewódzkich na procesy rozwojowe na obszarach wiejskich oraz o ich dobrą dostępność z obszarów wiejskich dzięki sprawnym systemom publicznej komunikacji lokalnej i regionalnej.

Obszary wiejskie czekają przemiany, które będą wynikały z: (i) zakończonego przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej (*Health-Check*), (ii) kształtu tej polityki oraz polityki spójności po 2013 roku, (iii) dynamicznych zmian zachodzącym na europejskim i globalnym rynku, (iv) możliwości, jakie stwarzają fundusze i instrumenty adresowane do obszarów wiejskich. Coraz większego znaczenia będzie nabierał wielofunkcyjny model rozwoju obszarów wiejskich. Jest on już jednym z głównych elementów debaty publicznej i politycznej UE dotyczącej reform wspólnotowych polityk w obszarze rolnictwa i obszarów wiejskich w szczególności w perspektywie po 2013 roku.

Tocząca się debata publiczna na temat zmian klimatu oraz konieczności podejmowania działań w zakresie ochrony środowiska sprawiają, że coraz większą wagę przykłada się do pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych. Podejmowane działania w kierunku dalszego zwiększania udziału energii ze źródeł odnawialnych, stawiają przed rolnictwem wyzwanie w zapewnieniu surowców do produkcji energii odnawialnej. Dodatkowo nałożone na rolnictwo krajów członkowskich wymagania w zakresie ochrony środowiska, wiążą się m.in. z poszukiwaniem rozwiązań umożliwiających utylizację produktów ubocznych, np. poprzez ich przetworzenie na biogaz. Wyprodukowana energia w postaci energii elektrycznej i cieplnej, lub oczyszczonego biogazu do jakości gazu ziemnego, byłaby źródłem dodatkowego przychodu lub zmniejszenia kosztów gospodarstwa rolnego.

Koncepcja wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich jest wyrazem rosnącego przekonania, iż funkcja społeczna i ekonomiczna obszarów wiejskich nie sprowadza się już tylko do produkcji surowców rolnych (w przypadku rolnictwa) i zapewnienia miejsca dla tej produkcji (obszary wiejskie), a w coraz większym stopniu polega na dostarczaniu innych dóbr i funkcji istotnych z punktu widzenia społeczeństwa i zapewnienia możliwości

zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego, z uwzględnieniem zasobów przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych oraz kapitału ludzkiego i społecznego.

Pożądane **kierunki rozwoju obszarów wiejskich,** obejmujące działania służące realizacji zarysowanej powyżej wizji obszarów wiejskich, w perspektywie najbliższych co najmniej kilkunastu lat przedstawiają się następująco[5]:

a. Konkurencyjny sektor rolno-spożywczy (modernizacja, wspieranie innowacyjności, integracja pionowa i pozioma sektora), uwzględniający zaspokajanie potrzeb żywnościowych i nowe wyzwania dla rolnictwa europejskiego, związane ze zmianami klimatycznymi, gospodarką wodną czy ochroną różnorodności biologicznej.

b. Wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej do produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

c. Ochrona, pielęgnowanie i wykorzystanie zasobów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych obszarów wiejskich.

d. Rozwój i poprawa lokalnej infrastruktury.

e. Rozwój przedsiębiorczości i zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich.

f. Inwestowanie w kapitał ludzki i społeczny oraz wyrównywanie szans edukacyjnych mieszkańców wsi.

g. Poprawa jakości i zwiększenie dostępności usług publicznych na obszarach wiejskich.

h. Poprawa standardu i zwiększenie dostępności narzędzi z zakresu społeczeństwa informacyjnego dla mieszkańców obszarów wiejskich.

i. Rozszerzenie zasięgu oddziaływania największych centrów rozwoju gospodarczego na obszary wiejskie poprzez zwiększenie ich dostępności dla mieszkańców obszarów wiejskich (zwiększenie wahadłowej mobilności przestrzennej).

j. Poprawa dostępności pracy, w tym elastycznych form zatrudnienia dla mieszkańców obszarów wiejskich i zwiększenie mobilności zawodowej.

k. Kompleksowe projekty zapobiegania i ograniczania wykluczenia społecznego.

[5] Kolejność poszczególnych kierunków rozwoju obszarów wiejskich jest jedynie porządkowa i nie przesądza o ich ważności.

5. Kluczowe problemy w realizacji kierunków rozwoju obszarów wiejskich.

Instrumenty rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz instrumenty polityki spójności ukierunkowane na rozwój obszarów wiejskich powinny stanowić dopełniające się, kompleksowe wsparcie tych obszarów. Ewentualne przesuwanie instrumentów sfery pozarolniczej, służących rozwojowi obszarów wiejskich, pomiędzy Wspólną Polityką Rolną a polityką spójności, powinno być wynikiem analizy efektywności poszczególnych instrumentów i ich wzajemnych powiązań.

Efektywność wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich zależy w dużej mierze od odpowiedniej koordynacji przedsięwzięć realizowanych w ramach poszczególnych programów w ramach polityki spójności (koordynacja pomiędzy programami oraz w ramach tych samych programów). Problem właściwej koordynacji instrumentów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w obecnym okresie programowania dotyczy w głównej mierze konieczności zapewnienia ściślejszej koordynacji przedsięwzięć w wymiarze czasowym, przestrzennym i technologicznym. Postulat dotyczący odpowiedniej koordynacji programów odnosi się zarówno do koordynacji instrumentów z różnych programów polityki spójności, jak i do koordynacji instrumentów w ramach polityki spójności z instrumentami II filaru WPR.

Pierwsze doświadczenia z realizacji programów w obecnym okresie programowania wskazują również na to, iż należałoby przeanalizować rolę linii demarkacyjnej pomiędzy Programami Operacyjnymi polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. W wyniku rozstrzygnięć zawartych w rozporządzeniach wspólnotowych (m.in. 1698/2005 i 1083/2006) oraz zapisów linii demarkacyjnej znaczna część dziedzin wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich jest wyłącznie w polityce spójności, np. edukacja, zdrowie, społeczeństwo informacyjne, drogi lokalne, regionalny układ komunikacyjny lub większości w polityce spójności, jak przedsiębiorczość, inwestycje wodno-ściekowe i z zakresu zagospodarowania odpadów. Z jednej strony rozwiązanie takie ułatwia wdrażanie programów, bo poszczególne dziedziny interwencji nie są nadmiernie rozdzielone pomiędzy różne programy, tworzy jednak sytuację zagrożenia zmarginalizowaniem projektów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Problemem jest także dominacja podejścia sektorowego nad przestrzennym. Brakuje międzysektorowej integracji projektów na danym obszarze, dzięki której można osiągnąć efekt synergii. Niewystarczająca jest koordynacja na szczeblu regionalnym instrumentów z różnych programów i polityk. W przyszłości rola samorządu województwa jako koordynatora różnych instrumentów służących rozwojowi obszarów wiejskich na terenie województwa powinna wzrosnąć, przy zachowaniu roli władz centralnych w kształtowaniu instrumentarium rozwoju obszarów wiejskich. Z zasady pomocniczości i uzgodnień pomiędzy

władzami centralnymi i samorządami województw powinien wynikać zakres odpowiedzialności władz regionalnych za realizację poszczególnych instrumentów służących rozwojowi obszarów wiejskich i zakres ich koordynowania na szczeblu regionalnym.

Często przeciwstawia się spójność konkurencyjności, preferując ostatnio tę drugą. Tymczasem jest wiele przykładów inwestycji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, które poprawiając spójność terytorialną, w wymiarze wewnątrzregionalnym lub międzyregionalnym, są jednocześnie korzystne dla konkurencyjności Polski czy poszczególnych województw, np. rozwijanie dostępności Internetu, zwiększanie wahadłowej mobilności przestrzennej, wpływając na lepsze wykorzystanie kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich.

Kwestię niedoboru miejsc pracy na obszarach wiejskich trzeba rozwiązywać równolegle rozwijając przedsiębiorczość na obszarach wiejskich i w szerszym zakresie udostępniając miejsca pracy w miastach dla mieszkańców obszarów wiejskich bez potrzeby zmiany miejsca zamieszkania z wykorzystaniem wahadłowej mobilności przestrzennej. Wymaga to zarówno skracania czasu dojazdu z obszarów wiejskich do miast, jak i szerszego wykorzystania elastycznych form zatrudnienia z pracą na odległość i w niepełnym wymiarze czasu włącznie, powiązanych z odpowiednimi szkoleniami ułatwiającymi większą mobilność zawodową mieszkańców obszarów wiejskich.

Problemem jest także zapewnienie równych szans projektom na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach polityki spójności. Bardzo często ten sam zakres przedmiotowy mają projekty zgłaszane przez potencjalnych beneficjentów z dużych miast i obszarów wiejskich. Często również kryteria wyboru projektów preferują projekty o większej skali, charakteryzujące się wyższymi wartościami branych pod uwagę wskaźników, np. liczbę pojazdów na godzinę, liczbę metrów sześciennych ścieków, itp. W takiej sytuacji już na samym starcie projekty na rzecz obszarów wiejskich są skazane na porażkę z powodu mniejszej skali inwestycji i większych niż w przypadku beneficjentów z dużych miast trudności w przygotowaniu bądź zapewnieniu finansowania inwestycji. Potrzebne są zatem instrumenty gwarantujące równość szans projektów wiejskich – mogą to być wydzielone alokacje, odrębne konkursy np. w podregionach czy dla kategorii miejscowości wg liczby mieszkańców lub prospójnościowe kryteria dostępu oraz wyboru projektów (np. lokalizacja na obszarach wiejskich, wskaźniki nasycenia danym rodzajem infrastruktury, wskaźnik G – podstawowych dochodów podatkowych gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca czy stopa bezrobocia).

Modyfikacji wymaga sposób identyfikowania i monitorowania instrumentów faktycznie wspierających lub istotnie oddziaływujących na rozwój obszarów wiejskich w ramach polityki spójności – należałoby skorygować obecne podejście, opierające się głównie na kodach klasyfikacji wg kryterium obszaru (obszary wiejskie- kod 05), stosując odpowiednie

wskaźniki rzeczowe i finansowe przypisane do inwestycji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Wykorzystywane obecnie w ramach polityki spójności kody terytorialne, jako znaczniki projektów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, w wielu przypadkach są mylące, zwłaszcza w odniesieniu do inwestycji liniowych, głównie dużych projektów infrastrukturalnych – przebiegają one wprawdzie przez obszary wiejskie, ale w dominującej części służą aglomeracjom miejskim. Dlatego konieczne jest wypracowanie spójnego systemu monitorowania inwestycji na rzecz obszarów wiejskich, w którym:

- część inwestycji lub wsparcia nieinwestycyjnego byłoby uznawane za wsparcie obszarów wiejskich według zakresu interwencji (np. ONW, programy rolnośrodowiskowe, modernizacja gospodarstw rolnych);
- część inwestycji punktowych oraz lokalnych inwestycji liniowych mogłaby być identyfikowana wg kodu terytorialnego (np. lokalna szkoła, ośrodek kultury, wodociąg, kanalizacja, lokalna oczyszczalnia czy droga);
- część inwestycji punktowych zlokalizowanych poza obszarami wiejskimi mogłaby być uznana za służącą obszarom wiejskim, jeśli spełniałyby one przesłankę dominującej liczby użytkowników z obszarów wiejskich (np. szkoła średnia w mieście powiatowym, do której w większości uczęszczają mieszkańcy obszarów wiejskich);
- w pewnej części za inwestycje na rzecz obszarów wiejskich mogłyby być uznane inwestycje o skali powiatowej, subregionalnej, wojewódzkiej lub ponadwojewódzkiej, zarówno liniowe (np. drogi, koleje) i systemowe (np. system regionalnej komunikacji publicznej czy informacji), jak i punktowe, np. szpitale, szkoły wyższe, ponadlokalne wysypiska czy oczyszczalnie ścieków) – wymagałoby to jednak oszacowania procentowego udziału podmiotów z obszarów wiejskich wśród użytkowników danej inwestycji.

Stworzenie spójnego systemu monitorowania wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (wsi i miast liczących do 5 tys. mieszkańców) jest niezbędne do prawidłowego zaplanowania, bieżącego monitorowania oraz oceny interwencji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich z wykorzystaniem instrumentów obu polityk: WPR i polityki spójności.

Ponadto do kluczowych problemów we wdrażaniu wyznaczonych kierunków rozwoju obszarów wiejskich należy zagwarantowanie odpowiedniej wysokości finansowania działań spójnych z przedstawioną koncepcją.

6. Uwarunkowania związane z debatą nt kształtu polityk UE po 2013r..

Wdrażanie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich współfinansowanych z funduszy unijnych uzależnione jest między innymi również od wyników dyskusji toczących się wokół kształtu przyszłych polityk UE, w tym w szczególności polityki spójności oraz WPR.

Polska od początku debaty na temat przyszłości WPR po 2013 r.[6] zabiera jednoznaczny i zdecydowany głos, postulując utrzymanie, a nawet wzmocnienie Wspólnej Polityki Rolnej, zachowanie jej wspólnotowego charakteru (szczególnie w kwestii finansowania) oraz ustalenie nowych zasad i kryteriów podziału środków, odpowiadających aktualnym wyzwaniom i wymogom stawianym rolnikom, w tym przede wszystkim zrównania stawki płatności bezpośrednich w całej UE.

Niezależnie od przebiegu debaty państw członkowskich na temat przyszłości WPR, już teraz dzięki wynikom zakończonego przeglądu tej polityki można zaobserwować coraz bardziej wyraźne trendy, które mogą zdecydować o kształcie tej polityki w kolejnej perspektywie finansowej. Chodzi przede wszystkim o potrzebę utworzenia instrumentów, będących w stanie odpowiedzieć na aktualne zagrożenia dla prowadzenia działalności rolniczej, oraz odpowiednie zabezpieczenia dla rynku rolnego. Dotychczasowe mechanizmy mogą okazać się niewystarczające, żeby sprostać nowym funkcjom, coraz wyraźniej przypisywanym WPR. Do nowych zadań i funkcji Wspólnej Polityki Rolnej zalicza się m.in. specjalne wsparcie w sektorach (lub na danym obszarze) w przypadku wystąpienia problemów rynkowych lub produkcyjnych w danym roku, zintensyfikowanie działań na rzecz ochrony środowiska oraz przeciwdziałanie zmianom klimatycznym.

Wiele nowych funkcji jest adresowanych do II filara WPR, czyli działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Bezpośrednio z PROW związane są tzw. nowe wyzwania, zdefiniowane na potrzeby debaty nad Przeglądem WPR. Zostały one określone jako działania na rzecz bioróżnorodności, gospodarki wodnej, zwiększenia udziału energii odnawialnej i przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Ich pakiet poszerzono o inicjatywy związane z dostosowaniem sektora mleczarskiego do sytuacji rynkowej po 2015 r. (wobec braku mechanizmu regulacyjnego, jakim są kwoty mleczne) oraz działania innowacyjne, związanych z czterema, początkowo zdefiniowanymi nowymi wyzwaniami. Nowe wyzwania, adresowane do II filaru PROW, będą wdrażane w krajach UE-15 od 2010 r. W pozostałych państwach proces ten rozpocznie się dopiero po objęciu tych państw mechanizmem modulacji, tj. od 2012 r. (UE-10) i 2016 r. (UE-2). Niezależnie od tempa wdrażania i wysokości środków uzyskiwanych w drodze modulacji, nowe wyzwania, skoncentrowane na sprawach środowiskowych i klimatycznych, mogą stać się dominującym elementem, który

[6] Uznaje się, że dyskusja została zapoczątkowana 20 września 2008 r. w Annecy, we Francji, podczas nieformalnej Rady Ministrów UE.

ukierunkuje instrumenty II filaru po 2013 r. Takie założenie wynika przede wszystkim z dwóch przesłanek. Po pierwsze, powyższe działania, jak również cały II filar Wspólnej Polityki Rolnej, są najrzadziej podważanymi instrumentami, zarówno wewnątrz UE, jak i poza nią, np. na arenie światowej (WTO). Również wśród społeczeństw Europy, instrumenty prośrodowiskowe spotykają się z większym zrozumieniem, niż często krytykowane (przedstawiane w uproszczony bądź nieprawdziwy sposób) dopłaty do produkcji lub inne formy wsparcia dla producentów rolnych.

Drugą ważną przesłanką jest specyficzny, a zarazem powszechny charakter WPR, co daje jej dużą moc oddziaływania, w tym wypadku na środowisko naturalne czy gospodarkę wodną. Należy w tym miejscu podkreślić, że WPR (i jej II filar) jest skierowana do producentów rolnych, a więc może oddziaływać „u podstaw", poprzez stymulowanie postaw i zachowań społecznych. Poza polityką rolną nie ma właściwie żadnych innych instrumentów oddziaływania na tak szeroką skalę w Unii Europejskiej (oprócz norm prawnych, które z pewnością nie są instrumentem wystarczającym do osiągnięcia wymiernych zmian w zakresie np. „nowych wyzwań"). Szczególnie ma to znacznie w kontekście dyskusji nad nowymi wyzwaniami stojącymi przed Unią Europejską. Głównie dotyczy to przeciwdziałania zmianom klimatu, zrównoważonego zarządzania zasobami wodnymi, rosnących kosztów energii i rozwoju sektora bioenergii. Dla przykładu badania i debata publiczna dotycząca zmian klimatycznych wskazują na duży potencjał rolnictwa w zapobieganiu zmianom klimatu (zarówno w zakresie emisji gazów cieplarnianych jak i redukcji tych gazów).

Instrumenty rozwoju obszarów wiejskich, poza przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym, mogą również pomóc w adaptacji do nowych warunków prowadzenia produkcji rolnej, np. oferując wsparcie inwestycyjne, związane ze zmianą charakteru produkcji rolnej, odtworzeniem uprawy lub poszukiwaniem nowych, innowacyjnych rozwiązań. Warto podkreślić istotną współzależność zmian klimatu i rolnictwa, które jest sektorem najbardziej narażonym na zmiany klimatu. Z jednej strony warunki klimatyczne wpływają na produkcję rolną, występowanie szkodników i chorób roślin jak i koszty produkcji. Z drugiej jednak strony sektor rolniczy przyczynia się do emisji gazów cieplarnianych, wzmagając tym samym efekt cieplarniany. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że rolnictwo posiada duży potencjał redukcji gazów cieplarnianych (pochodzących z rolnictwa) poprzez szereg już istniejących instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Ponadto, KE zwracając uwagę na ogromne znaczenie procesu zmian klimatycznych zaproponowała w projekcie zmian rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), nowe rozwiązania, których celem m.in. poprawa efektywności stosowania nawozów naturalnych, poprawa wydajności energetycznej, zmiana sposobu użytkowania gruntów (np. przekształcenie gruntów ornych w pastwiska), ekstensyfikacja hodowli, zalesienie gruntów rolnych i gruntów nierolnych, czy zapobieganie pożarom lasów. Tym

samym z jednej strony, podejmowanie lub wzmacnianie tego typu działań pozwoli zmniejszyć emisję metanu i podtlenku azotu z rolnictwa oraz zwiększyć sekwestrację dwutlenku węgla w lasach i innych terenach zielonych natomiast z drugiej strony należy przypuszczać, że przełoży się to na wzrost znaczenia wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich.

Powyższe aspekty, bezpośrednio związane z przyszłością polityki rozwoju obszarów wiejskich, świadczą o konieczności prowadzenia wielopłaszczyznowej dyskusji na temat funkcji i przyszłości tych obszarów. Dalszy kierunek rozwoju obszarów wiejskich należy zatem rozważać nie tylko w kontekście uzupełnienia o instrumenty polityki spójności, związane z pozarolniczą działalnością, ale także należy mieć na względzie globalne zmiany na rynkach rolnych i wyzwania związane z klimatem, które wymagają strategicznego podejścia do tego zagadnienia w długiej perspektywie czasowej.

Ważnym zagadnieniem jest także przyszły kształt polityki spójności koordynacja i komplementarność WPR i polityki spójności w dziedzinie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

7. Wnioski i rekomendacje .

7.1 Wizja rozwoju obszarów wiejskich powinna być oparta na strategicznym myśleniu o zrównoważonym rozwoju kraju, spójności terytorialnej i optymalnym wykorzystaniu zasobów polskiej wsi i małych miast. W tym celu konieczne jest komplementarne wykorzystanie instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR i polityki spójności (innymi słowy polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna mieć dwa równoważne i dopełniające się filary – PROW i poświęcony obszarom wiejskim odrębny cel horyzontalny w ramach polityki spójności i polityki regionalnej realizowany przez poszczególne programy operacyjne).

7.2 Niezbędne jest zapewnienie odpowiedniej wielkości środków finansowych służących realizacji wyznaczonych kierunków rozwoju obszarów wiejskich pochodzących zarówno z funduszy wspólnotowych, jak i ze źródeł krajowych.

7.3 W ramach II filara WPR powinna być zapewniona odpowiednia koncentracja środków na kluczowych wyzwaniach z zakresu rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej, ochrony środowiska oraz pobudzania aktywności społeczności lokalnych na obszarach wiejskich.;

7.4 Lokalne inwestycje infrastrukturalne, przedsięwzięcia z zakresu kultury, sportu, turystyki, rozwoju przedsiębiorczości, rozwoju społeczeństwa informacyjnego, edukacji, zdrowia powinny być realizowane na obszarach wiejskich z dużą intensywnością w celu ograniczenia dysproporcji pomiędzy obszarami wiejskimi

i miastami – ich umiejscowienie w PROW lub polityce spójności powinno być wynikiem dogłębnej analizy.

7.5 Inwestycje punktowe, systemowe lub liniowe o znaczeniu powiatowym, podregionalnym, wojewódzkim czy krajowym, realizowane w ramach polityki spójności, powinny w szerokim zakresie służyć obszarom wiejskim nawet, jeśli pierwotną przesłanką dla danej inwestycji są potrzeby nie związane z obszarami wiejskimi Bardzo często stosunkowo niewielki dodatkowy koszt, związany np. z drogami prowadzącymi do wjazdu na autostradę czy systemowe rozwiązania wiążące komunikację lokalną z głównymi liniami kolejowymi albo powiązanie systemu komunikacyjnego dużego miasta z jego otoczeniem prowadzi do uatrakcyjnienia obszarów wiejskich jako miejsca zamieszkania, pracy, wypoczynku lub prowadzenia działalności gospodarczej. Dzięki takiemu podejściu można zwiększyć dyfuzję procesów rozwojowych na obszary wiejskie.

7.6 Część ponadlokalnych inwestycji powinna być adresowana specjalnie do obszarów wiejskich, w celu wyrównywania szans rozwojowych i wspomagania zmian strukturalnych, np. systemy komunikacji publicznej w województwach skracające dystans z obszarów wiejskich do miast i umożliwiające w szerszym zakresie wahadłową mobilność przestrzenną czy wsparcie dostępu do Internetu na obszarach wiejskich.

7.7 W poszczególnych programach operacyjnych polityki spójności konieczne jest ujęcie odpowiednich mechanizmów, które zabezpieczałyby projekty na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i obszarów słabych strukturalnie przed marginalizacją na etapie wyboru projektu do realizacji. Mechanizmami gwarantującymi faktyczne wsparcie projektów na rzecz obszarów wiejskich mogłyby być:

- zawarcie w programach zapisów, gwarantujących określoną pulę środków dla projektów realizowanych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich;
- wyodrębnienie działań przeznaczonych tylko dla projektów realizowanych lokalnie na obszarach wiejskich - unikanie nierównej konkurencji, w sytuacji gdy projekty lokalne konkurują z regionalnymi;
- przyznawanie dodatkowych punktów dla projektów realizowanych na obszarach wiejskich w ramach kryteriów wyboru projektów;
- niższy próg wymaganego współfinansowania własnego i mniejsze minimalne wartości projektów zlokalizowanych na obszarach wiejskich;
- ujęcie na mapie, w oparciu o odpowiednie wskaźniki, obszarów słabych strukturalnie, które uzyskiwałyby preferencje w dostępie do wybranych działań;

- preferowanie wśród projektów realizowanych w miastach, w ramach polityki spójności, tych kompleksowych projektów infrastrukturalnych, które swym zasięgiem obejmują także sąsiednie obszary wiejskie.

7.8 Wszystkie instrumenty na rzecz rozwoju obszarów wiejskich niezależnie od ich umiejscowienia w poszczególnych programach powinny być koordynowane na szczeblu regionalnym i krajowym.

7.9 Spójny system monitorowania powinien zapewniać bieżącą informację i dokonywanie oceny wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach zarówno PROW, jak i polityki spójności, i terytorialną identyfikację udzielonego wsparcia.

7.10 Wsparcie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich powinno uwzględniać specyfikę regionalną i wewnątrzwojewódzkie zróżnicowania. W związku z tym poszczególne instrumenty powinny być możliwie precyzyjnie adresowane terytorialnie, co samo w sobie nie przesądza o regionalnym bądź krajowym systemie ich wdrażania.

7.11 Na obecnym etapie przygotowań do przyszłej perspektywy finansowej należy zasygnalizować, iż decyzja o umiejscowieniu bądź przeniesieniu do innej polityki ciężaru wdrażania poszczególnych instrumentów rozwoju obszarów wiejskich powinna być poprzedzona odpowiednimi analizami efektywności oddziaływania polityk unijnych na obszary wiejskie w oparciu o doświadczenia i dobrą praktykę z poprzednich okresów programowania. Dopiero w wyniku ustalenia spójnej koncepcji polityki rozwoju obszarów wiejskich z wykorzystaniem instrumentów WPR i polityki spójności, zarówno na szczeblu krajowym jak i UE, można rozstrzygać o umiejscowieniu poszczególnych instrumentów w ramach obu polityk.

Biorąc pod uwagę postulat zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, należy dołożyć wszelkich starań, aby w aktualnej i w nowej perspektywie finansowej zabezpieczyć obszary wiejskie przed zmarginalizowaniem. W tym celu należy stworzyć i wypracować odpowiednie mechanizmy i instrumenty na poziomie programów operacyjnych, które z jednej strony zabezpieczać będą obszary wiejskie przed marginalizacją, poprzez właściwą ocenę projektów na etapie ich wyboru, z drugiej zaś zapewnią koordynację i komplementarność instrumentów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.