

OECD Przeglądy Polityk Rozwoju Obszarów Wiejskich

POLSKA
2018



OECD Przeglądy Polityk Rozwoju Obszarów Wiejskich: Polska 2018

Publikacja tłumaczenia niniejszego raportu została wykonana w porozumieniu z OECD. Nie jest to oficjalne tłumaczenie wykonane przez OECD. Jakość tłumaczenia i jego wierność z oryginalnym tekstem w języku oryginalnym jest wyłączną odpowiedzialnością autorów tłumaczenia. W przypadku jakichkolwiek rozbieżności pomiędzy tekstem oryginalnym oraz niniejszym tłumaczeniem tylko oryginalny tekst powinien być traktowany jako wiążący.

Materiał ten jest opublikowany w ramach odpowiedzialności Sekretarza Generalnego OECD. Opinie i argumenty wyrażone w nim niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne poglądy krajów członkowskich OECD.

Dokument ten oraz wszelkie mapy w nim ujęte publikowane są bez uszczerbku dla statusu bądź nie zależności jakiegokolwiek terytorium, delimitacji międzynarodowych granic oraz nazw jakichkolwiek terytoriów, miast czy obszarów.

Oryginalnie opublikowano przez OECD w języku angielskim pt. *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*
© OECD 2018

©2018 Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Polska – dla polskiego wydania.

ISBN 978-83-7610-662-5

Dane statystyczne dla Izraela są zapewnione przez i w ramach odpowiedzialności właściwych władz Izraela. Wykorzystanie tych danych przez OECD jest z zastrzeżeniem praw i statusu Wzgórz Golan, Wschodniej Jerozolimy oraz osiedli Izraelskich na Zachodnim Brzegu w ramach warunków prawa międzynarodowego.

Zdjęcia: zdjęcie na stronie tytułowej @ Jeffrey Fisher
Flickr creative commons @ 8730164657

Korrigenda do wszelkich publikacji OECD dostępne są on line: www.oecd.org/publishing/corrigenda.htm.



Druk niniejszej publikacji został współfinansowany z funduszu spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-20

Przedmowa

Gospodarka obszarów wiejskich staje się coraz bardziej zróżnicowana, o czym decyduje szereg czynników generujących zatrudnienie i wzrost gospodarczy. Handel międzynarodowy, poprawa komunikacji i niższe koszty transportu przyczyniły się do zmian społecznych i gospodarczych na obszarach wiejskich. Zważywszy na wzrastające zróżnicowanie wiejskiej gospodarki, tradycyjne polityki dopłat do działalności rolniczej nie zdołały w pełni spożytkować potencjału tych czynników. OECD od dawna propagowała stosowanie podejścia terytorialnego w rozwoju obszarów wiejskich, w ramach którego polityka wobec obszarów wiejskich uznawana byłaby za strategię inwestycyjną promującą konkurencyjność i dobrobyt na obszarach wiejskich. Implementacja takiego podejścia do praktyki może ułatwić tym obszarom wykorzystanie nadarzających się możliwości rozwojowych i budowanie na istniejących atutach, takich jak lokalizacja, zasoby naturalne, atrakcyjność przyrodnicza i kulturowa oraz kapitał społeczny.

Od 2006 r. publikacje OECD z serii Przegląd polityki rozwoju obszarów wiejskich dogłębnie analizowały politykę wobec obszarów wiejskich, zarówno za pośrednictwem badań tematycznych, jak i przeglądów krajowych. Niniejsza publikacja jest szesnastym przeglądem z tej serii. Ukazała się w ważnym momencie dla polityki rozwoju obszarów wiejskich w krajach OECD. Według badań OECD, średnia luka produktywności pomiędzy regionami danego kraju zwiększyła się w ciągu ostatnich dwudziestu lat ponieważ wzrasta dystans rozwojowy między regionami wiodącymi a pozostałymi obszarami kraju. W efekcie jedna na cztery osoby w krajach OECD mieszka w regionie, który w ujęciu porównawczym pozostaje w tyle za regionami wiodącymi. Od czasu kryzysu (2008-2012) peryferyjne obszary wiejskie wykazywały najniższą zdolność powrotu do poprzedniego poziomu w zakresie zatrudnienia i produktywności. W przeciwieństwie do nich, obszary wiejskie w pobliżu miast ujawniały wyższą dynamikę i odporność na wpływy zewnętrzne.

W Polsce dynamika ta podobnie odgrywa dużą rolę i stawia politykom rozwoju obszarów wiejskich wyzwania dostosowania ich do różnych kontekstów i potrzeb oraz zapewnienia dobrobytu wszystkim mieszkańcom. W przeciwieństwie do wielu krajów OECD, w Polsce obserwowany jest wciąż wysoki udział zatrudnienia w rolnictwie, jednakże produktywność w tym sektorze gospodarki jest nadal niska, a stopa ubóstwa wśród rodzin rolników pozostaje na relatywnie wysokim poziomie. Głównym wyzwaniem dla Polski jest przejście do rolnictwa charakteryzującego się wyższym poziomem produktywności tak, by umożliwić odpowiednie utrzymanie rodzinom rolników przy równoczesnym poszerzeniu gamy możliwości gospodarczych na wsi poza rolnictwem. Rozwój obszarów wiejskich jest głównym priorytetem nowej polskiej krajowej strategii rozwoju, uznającej znaczenie wzmocnienia instytucji na wszystkich szczeblach administracji. Niniejszy raport dostarcza szeregu rekomendacji dotyczących możliwości i sposobów osiągnięcia przez Polskę tych istotnych celów rozwojowych.

Promowanie rozwoju obszarów wiejskich stawia wiele wyzwań dla polityki i zarządzania. Wymaga koordynacji między wszystkimi sektorami, na wszystkich szczeblach administracji, a także pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi. Multidyscyplinarny charakter rozwoju obszarów wiejskich powoduje, że brak jest kompleksowych ram analitycznych umożliwiających badanie i ocenę podejść wielosektorowych ukierunkowanych na dane terytorium (place based approach). W celu wypełnienia tej luki wiedzy OECD współpracuje z interesariuszami na całym świecie. Intensyfikacja prac OECD dotyczących rozwoju obszarów wiejskich nastąpiła wraz z utworzeniem w 1999 r. Grupy Roboczej ds. Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich. Grupa robocza, wspomagana przez Centrum Przedsiębiorczości, MŚP, Regionów i Miast, zapewnia rządów państw OECD forum do dyskusji nt. rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich, śledzi trendy i pojawiające się wyzwania, jak również umożliwia dzielenie się doświadczeniami, dobrymi praktykami i wiedzą specjalistyczną obejmującymi szeroką gamę zagadnień dotyczących rozwoju obszarów wiejskich.

Podziękowania

Raport Przeglądu polityk rozwoju obszarów wiejskich OECD: Polska 2018 został opracowany przez Centrum Przedsiębiorczości, MŚP, Regionów i Miast OECD pod kierownictwem przez Dyrektora Lamię Kamal-Chaoui. Raport stanowi część programu prac Grupy Roboczej ds. Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich Komitetu ds. Polityki Rozwoju Regionalnego.

Opracowanie raportu było możliwe dzięki wsparciu ze strony polskiego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Za koordynację prac nad raportem odpowiadała Tamara Krawchenko, pod kierownictwem Jose Enrique Garcilazo, szefa Wydziału ds. Polityki Regionalnej i Polityki Obszarów Wiejskich w Dyrekcji Rozwoju Regionalnego i Turystyki kierowanego przez Alaina Dupeyras. Rozdział 1 został opracowany przez Chiarę Allegri, Anę Moreno Monroy i Tamarę Krawchenko, przy wsparciu Irene Altino, Elodie Isabel de Oliviera i Dimitriosą Papaioannou (Międzynarodowe Forum Transportowe). Rozdziały 2 i 3 zostały opracowane przez Tamarę Krawchenko z udziałem Davida Freshwatera (Uniwersytet Kentucky).

Sekretariat OECD pragnie gorąco podziękować Joannie Held z polskiego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju za bieżącą koordynację projektu oraz ogólne doradztwo i wskazówki. Niniejszy raport opracowano dzięki zaangażowaniu, wiedzy specjalistycznej i udziałowi Krajowego Zespołu Ekspertów w Warszawie reprezentowanego przez przedstawicieli Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju; Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi; Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; Ministerstwa Środowiska; Głównego Urzędu Statystycznego; Polskiej Akademii Nauk; Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA; Fundacji na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa; Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej oraz Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Szczególne podziękowania należą się zespołowi z Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju: Renacie Calak, Joannie Held, Beacie Grabowskiej i Małgorzacie Lublińskiej za zarządzanie projektem, koordynację i przegląd weryfikację raportu; zespołowi z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Waldemarowi Gubie, Wandzie Klepackiej, Michałowi Jankowskiemu i Wandzie Chmielewskiej-Gill za weryfikację raportu i zapewnienie wiedzy specjalistycznej; a także zespołowi z Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk: prof. Monice Stanny, prof. Marii Halamskiej, prof. Jerzemu Wilkinowi, prof. Andrzejowi Rosnerowi, prof. Dominice Milczarek-Andrzejewskiej, prof. Katarzynie Zawalińskiej, dr Adamowi Czarneckiemu i dr Patrycjuszowi Zarębskiemu za przeprowadzenie dogłębnej analizy i wysokie zaangażowanie w prace zespołu OECD.

Ponadto, zespół OECD pragnie ponadto podziękować wielu ekspertom, którzy dostarczyli obszernych komentarzy i zapewnili weryfikację raportu; z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Dariuszowi Nieciowi (Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich), Ewie Markowskiej-Bzdusze (Departament Spraw Społecznych i Oświaty Rolniczej), Jerzemu Dąbrowskiemu (Departament Rynków Rolnych), Justynie Matys (Departament Gospodarki Ziemią), Joannie Czapl (Departament Płatności

Bezpośrednich), Magdalenie Józefckiej (Departament Współpracy Międzynarodowej), a także z Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju: Anecie Piątkowskiej, Annie Skwarze, Izabeli Ziątek, Ewie Malik-Kapler, Marzenie Tilzen, Magdalenie Dziubek-Grudzińskiej, Maciejowi Grodzkiemu, Idze Zupok-Gierwatowskiej, Justynie Lewandowskiej, Piotrowi Siewierskiemu, Janowi Niemczykowi, Lucynie Przybylskiej, Monice Mackiewicz, Tomaszowi Tycowi, Michałowi Drobnikowi, Monice Krupie-Leończyk i Marcinowi Zelmanowi (Departament Strategii Rozwoju); Piotrowi Zygaśle, Annie Sulińskiej-Wojcik i Piotrowi Machańskiemu (Departament Regionalnych Programów Operacyjnych); Piotrowi Krasuskiemu, Przemysławowi Hermanowi i Katarzynie Wypustek (Departament Europejskiego Funduszu Społecznego); oraz Małgorzacie Wierzbickiej (Departament Programów Ponadregionalnych). Sekretariat OECD jest również wdzięczny za wkład i zapewnienie wiedzy praktycznej przez następujące osoby: Michała Wiśniewskiego (Departament Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Środowiska); Małgorzatę Sarzalską i Patrycję Kujawę (Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej); Wiesławę Domańską, Dominikę Rogalińską, Małgorzatę Stawikowską, Michała Orleańskiego i Roberta Buciaka (Departament Badań Regionalnych i Środowiska Głównego Urzędu Statystycznego); Agatę Markuszewską i Beatę Szybińską (Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA); Monikę Szymańską i Adama Hałasiewicza (Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa); Krzysztofa Podhajskiego i Krzysztofa Lipińskiego (Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej); Ryszarda Kamińskiego, Jacka Węsierskiego i Pawła Krzczunowicza (Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich). Raport został znacząco wzbogacony poprzez wkład i zaangażowanie przedstawicieli czterech polskich województw – małopolskiego, podlaskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego – które posłużyły za przykłady czterech rodzajów obszarów wiejskich w Polsce. W szczególności, Sekretariat OECD pragnie podziękować następującym osobom: Joannie Urbanowicz, Annie Mlost, Jarosławowi Kostrzewie, Jeremiaszowi Salamonowi, Hubertowi Guzowi, Małgorzacie Doniec i Włodzimierzowi Okrajkowi (Departament Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego); Joannie Sarosiek, Edycie Dąbrowskiej, Izabeli Łokić, Izabeli Filipowicz, Beacie Choińskiej, Maciejowi Muczyńskiemu, Markowi Proniewskiemu, Annie Hady, Jakubowi Raube, Andrzejowi Pleszukowi i Lechowi Magrelowi (Departament Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego); Grzegorzowi Potrzebowskiemu, Alicji Nowak, Danucie Sowińskiej, Izabeli Mroczek, Markowi Beer, Mieczysławowi Borówce, Pawłowi Zbierajewskiemu, Żanecie Kowalskiej i Edycie Ochowiak (Departament Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego); Leszkowi Jastrzębskiemu, Natalii-Korwin-Piotrowskiej, Marcinowi Szmytowi, Dorocie Rybarskiej-Jarosz, Arturowi Przybylskiemu i Andrzejowi Bince (Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego).

Sekretariat OECD pragnie wyrazić gorące podziękowanie recenzentom, którzy uczestniczyli w wizytach studyjnych i dzielili się swoją wiedzą: Marie-Chantal Girard (Kanadyjska Agencja Rozwoju Gospodarczego Regionów Québec), Alexandre Helgesson (Ministerstwo Przedsiębiorczości i Innowacji Szwecji) oraz Sabrinie Lucatelli (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów Włoch, Departament Polityki Spójności). Dziękujemy również Anne Sormunen (Region Środkowej Ostrobotnii, Finlandia) oraz Christell Åström (Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa Finlandii) za dzielenie się swoją wiedzą podczas seminarium poświęconemu rozwojowi obszarów wiejskich i zorganizowanego w Warszawie w ramach niniejszego projektu. Sekretariat OECD

pragnie również wyrazić podziękowanie współpracownikom z Dyrekcji ds. Handlu i Rolnictwa OECD – Morvarid Bagherzadeh, Joannie Ilicic-Komorowskiej i Andrzejowi Kwiecińskiemu – za podzielenie się swoją wiedzą, weryfikację i zgłoszenie uwag do projektu, jak również Mariuszowi-Stefanowi Migasowi, Michaelowi Pielke, Ewie Malinowskiej i Zbigniewowi Fąfarze z Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej. Niniejsza publikacja zyskała także znacząco dzięki recenzji Joaquina Oliveiry Martins, Dorothée Allain-Dupré, Isabelle Chatry i Karen Maguire. Podziękowania należą się również Pilar Philip oraz Cicely Dupont-Nivore, które kierowały procesem wydawniczym oraz Jennifer Allain, która zredagowała i przygotowała niniejszy raport do publikacji.

Spis treści

Akronimy i skróty	15
Podsumowanie	17
Ocena i rekomendacje	21
Rozdział 1. Charakterystyka obszarów wiejskich w Polsce	47
Wprowadzenie	48
Charakterystyka obszarów wiejskich w Polsce	52
Gospodarka obszarów wiejskich w układzie regionalnym	69
Czynniki sprzyjające wzrostowi i rozwojowi	101
Przypisy	117
Bibliografia	119
Załącznik 1.A1. Dodatkowe tabele i rysunki	125
Załącznik 1.A2. Definiowanie obszarów wiejskich w Polsce	127
Rozdział 2. W kierunku zintegrowanej polityki wobec obszarów wiejskich dla Polski	139
Przegląd polityk na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w Polsce	141
Polityki wspierające zachodzącą zmianę strukturalną rolnictwa	161
Dywersyfikacja działalności gospodarczej na obszarach wiejskich – Polityki wspierające gospodarkę pozarolniczą	181
Polityka zagospodarowania i planowania przestrzennego, polityka użytkowania gruntów oraz polityka ochrony środowiska	203
Polityka rozwoju infrastruktury wiejskiej	217
Usługi publiczne – Edukacja, zdrowie i usługi społeczne	225
Dostosowywanie polityk wobec obszarów wiejskich na rzecz zintegrowanego rozwoju	243
Przypisy	245
Bibliografia	252
Rozdział 3. Zarządzanie i wdrażanie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju	267
Maksymalne wykorzystanie polityki wobec obszarów wiejskich poprzez wielopoziomowe zarządzanie	269
Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – ponowne skoncentrowanie się na rozwoju obszarów wiejskich	306
Przypisy	331
Bibliografia	333

Tabele

Tabela 1.2. Różne klasyfikacje terytorialne obszarów wiejskich w Polsce	56
Tabela 1.3. Rozkład liczby osób starszych według regionów TL2 i regionów wiejskich TL3, Polska, 2016 r.	59
Tabela 1.4. Udział gmin w ogólnej liczbie gmin i ogólnej liczbie ludności, Polska, 2015 r.	66
Tabela 1.5. PKB na mieszkańca jako procent relacja do średniej krajowej, najszybciej rosnące regiony wiejskie, Polska.....	76
Tabela 1.6. Wkład w krajowy wzrost gospodarczy według typu regionu, Polska	77
Tabela 1.7. Symulacje wzrostu PKB na mieszkańca, Polska	78
Tabela 1.8. Poziom i wzrost PKB na mieszkańca, wzrost liczby ludności i zatrudnienia w regionach TL3 odnotowujących konwergencję z krajowym poziomem PKB na mieszkańca, Polska, 2000-2014	82
Tabela 1.9. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego (ha) według województw, Polska	92
Tabela 1.10. Zatrudnienie w regionach wiejskich notujących wzrost zatrudnienia w podziale na sektory gospodarki, Polska, 2014 r.	99
Tabela 1.11. Wydatki na działalność innowacyjną w przemyśle spożywczym i ich udział w całości wydatków na działalność innowacyjną w przemyśle, Polska	115
Tabela 1.A1.1. PKB na pracownika, wzrost PKB na pracownika, wskaźnik PKB na pracownika w relacji do średniej krajowej wg regionów TL3 odnotowujących konwergencję, Polska.....	125
Tabela 1.A2.1. Liczba gmin w Polsce wg typów administracyjnych na dzień 31 grudnia 2015 r., według województw.....	128
Tabela 1.A2.2. Regiony TL3 według typu i województwa, Polska	133
Tabela 2.1. Struktura polityczna i administracyjna samorządu terytorialnego w Polsce	145
Tabela 2.2. Komponenty Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, Polska, okres programowania 2014-2020	148
Tabela 2.3. Szacowany odsetek alokacji z regionalnych programów operacyjnych dedykowanych obszarom wiejskim.....	158
Tabela 2.4. Ramy strategiczne dla rozwoju rolnictwa sprzyjającego włączeniu społecznemu.....	174
Tabela 2.5. Kluczowe programy wspierania przedsiębiorczości w Polsce	184
Tabela 2.6. Wdrażanie inteligentnej specjalizacji w gospodarkach o niskim zagęszczeniu	199
Tabela 2.7. Przykłady polityk i strategii dotyczących biogospodarki	222
Tabela 2.8. Podział obowiązków w zakresie lokalnych usług publicznych między szczeblami administracji	226
Tabela 3.1. Agencje Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2017.....	279
Tabela 3.2. Polityka wobec obszarów wiejskich 3.0.....	313

Rysunki

Rys. 1.2. Wskaźnik realnego wzrostu PKB na mieszkańca i wydajności pracy (2007=100), wybrane kraje OECD	53
Rys. 1.3. Wydajność pracy, kraje OECD, 2014 r.	54
Rys. 1.4. Realny wzrost płac i zatrudnienia, Polska.....	55
Rys. 1.6. Rozkład liczby ludności i powierzchni w podziale na typ regionu TL3, kraje OECD, 2015 r. .	57
Rys. 1.7. Prognozowana liczba ludności do 2050 r., Polska	58
Rys. 1.8. Piramida ludności wg płci, wieku i miejsca zamieszkania, Polska, 2014.....	59
Rys. 1.9. Prognozowana zmiana liczby ludności według województw, Polska, 2015-2050	60
Rys. 1.10. Saldo migracji zagranicznych w gminach miejskich i wiejskich, Polska	61

Rys. 1.11. Hipsometria Polski i podział administracyjny TL2.....	63
Rys. 1.12. Lokalizacja miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce, 2016	64
Rys. 1.13. Zmiany w rozmieszczeniu ludności, kraje OECD, 2000-2014	65
Rys. 1.14. Prawo Zipfa: Logarytm liczby ludności a logarytm kolejności dla 58 miejskich obszarów funkcjonalnych, Polska, 2014.....	66
Rys. 1.15. Wskaźnik koncentracji przestrzennej ludności, kraje OECD i wybrane kraje spoza OECD, 2016	66
Rys. 1.16. Saldo migracji międzyregionalnych netto według regionów TL3, Polska.....	67
Rys. 1.17. Roczna zmiana powierzchni obszarów zabudowanych według typu regionu TL3 OECD, Polska, 2000-2012	68
Rys. 1.18. PKB według typu regionu TL3 OECD, Polska.....	69
Rys. 1.19. Wyniki gospodarcze regionów wiejskich TL3 w Polsce i innych krajach OECD 2000-2014.....	70
Rys. 1.20. Nierówności terytorialne w regionach TL3 pod względem PKB na mieszkańca, kraje OECD i wybrane kraje spoza OECD	73
Rys. 1.21. Nierówności interpersonalne i międzyregionalne, kraje OECD i wybrane kraje spoza OECD, 2013 r.....	74
Rys. 1.22. Poziom PKB na mieszkańca i na pracownika oraz tempo wzrostu według regionu TL3, Polska	74
Rys. 1.23. Poziom wyjściowy PKB na mieszkańca a tempo wzrostu według typu regionu TL3 OECD, Polska	75
Rys. 1.24. Luka PKB na mieszkańca pomiędzy regionami przeważająco miejskimi i przeważająco wiejskimi, wybrane kraje, 2014.....	76
Rys. 1.25. PKB na mieszkańca jako odsetek średniej krajowej według typu regionu, Polska, 2000 i 2014	77
Rys. 1.26. Wkład we wzrost krajowego PKB według regionów TL3, Polska, 2000-2014.....	78
Rys. 1.27. Relacja PKB na mieszkańca i wydajności pracy w regionach wiejskich w odniesieniu do średniej krajowej, Polska.....	79
Rys. 1.28. Poziom wydajności pracy w regionach jako udział średniej krajowej według regionów TL3 OECD, Polska, 2000 i 2014.....	79
Rys. 1.29. Wyjściowe poziomy wydajności pracy a tempo wzrostu według regionów TL3 OECD, Polska.....	80
Rys. 1.30. Udział w tworzeniu miejsc pracy w stosunku do regionu z największym wkładem, według typu regionu, Polska, 2000-2014	81
Rys. 1.31. Wkład w spadek zatrudnienia według typu regionu, Polska, 2000-2014.....	82
Rys. 1.32. Wkład sektora pierwszego w gospodarkę, kraje UE, 2015.....	83
Rys. 1.33. Udział zatrudnienia według sektorów gospodarki w regionach przeważająco wiejskich, wybrane kraje Europy Wschodniej, 2014	84
Rys. 1.34. Udział dochodów z rolnictwa w ogólnych dochodach gospodarstw domowych otrzymujących dochody z rolnictwa, Polska, 2010	86
Rys. 1.35. WDB w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie według typu regionu TL3 OECD, Polska	87
Rys. 1.36. Trendy wydajności pracy w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie według typu regionu TL3 OECD, Polska	88
Rys. 1.37. WDB na pracownika w rolnictwie, Polska	89
Rys. 1.38. Wzrost wydajności pracy w rolnictwie, Polska.....	89
Rys. 1.39. Wzrost wydajności pracy na tle wzrostu zatrudnienia w pierwszym sektorze według typu regionu TL3 OECD, Polska, 2000-2014	90
Rys. 1.40. Udział gruntów rolnych ogółem według wielkości gospodarstwa, Polska, 2015	92
Rys. 1.41. Wydajność pracy w małych i dużych gospodarstwach rolnych według regionów TL2, Polska, 2000-2014	93

Rys. 1.42. Udział państwowych gruntów rolnych według województw, Polska, 2014 r.....	94
Rys. 1.43. Wzrost produktywności a wzrost zatrudnienia według regionów TL3 OECD, Polska	98
Rys. 1.44. Wzrost zatrudnienia ogółem według regionów TL3, Polska	98
Rys. 1.45. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem, Polska, 2015.....	100
Rys. 1.46. Odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu, Polska.....	102
Rys. 1.47. Analiza porównawcza infrastruktury technicznej gospodarstw domowych na obszarach wiejskich, Polska, 2016.....	103
Rys. 1.48. Krzywa Lorenza dostępności do ludzi według gmin, Polska, 2015.....	104
Rys. 1.49. Dostęp do ludzi, Polska, 2015	105
Rys. 1.50. Dostępność do ludzi (dojazdy dwugodzinne) a wzrost PKB na mieszkańca w regionach TL3, Polska.....	105
Rys. 1.51. Dostęp do miejskiego obszaru funkcjonalnego w ciągu trzydziestominutowego dojazdu, Polska, 2015.....	106
Rys. 1.52. Krzywa Lorenza dostępności do infrastruktury transportowej wg gmin, Polska, 2017	107
Rys. 1.53. Dostęp do autostrad, kolei i lotnisk, Polska, 2017	108
Rys. 1.54. Krzywa Lorenza dostępu do szkół wg gmin, 2017	109
Rys. 1.55. Dostęp do szkół z dojazdem do 15 minut, Polska, 2017	110
Rys. 1.56. Krzywa Lorenza dostępności do szpitali i szkół wyższych wg gmin, Polska, 2017	110
Rys. 1.57. Dostęp do szpitali i szkół wyższych, Polska, 2017	111
Rys. 1.58. Odsetek ludności aktywnej zawodowo z wykształceniem podstawowym a PKB na mieszkańca w regionach TL2, Polska, 2013	113
Rys. 1.59. Odsetek ludności aktywnej zawodowo z wykształceniem wyższym a PKB na mieszkańca w regionach TL2, Polska, 2013.....	113
Rys. 1.60. Ludność w wieku 15–64 lat wg wykształcenia, Polska	114
Rys. 1.A1.1. Kody regionów TL3 i typy regionów OECD, Polska	126
Rys. 1.A2.1. Udział ludności według typu regionu, typologia regionalna OECD, Polska, 2014	132
Rys. 1.A2.2. Udział ludności na obszarach wiejskich, typologia regionalna TERYT, Polska, 2014	132
Rys. 1.A2.3. Udział gruntów w regionach przeważająco wiejskich, typologia regionalna OECD, Polska, 2014.....	132
Rys. 1.A2.4. Udział gruntów na obszarach wiejskich, typologia regionalna TERYT, Polska, 2014	132
Rys. 2.1. Kombinacja polityk wobec obszarów wiejskich	142
Rys. 2.2. Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne, obszary tematyczne, 2014-2020.....	147
Rys. 2.3. Dokumenty strategiczne na rzecz rozwoju obszarów wiejskich	151
Rys. 2.4. Struktura wydatków w ramach polskich programów rozwoju obszarów wiejskich w okresach budżetowych 2004–2020	153
Rys. 2.5. Struktura wydatków w ramach polskiego programu rozwoju obszarów wiejskich oraz programu rozwoju obszarów wiejskich UE-27	153
Rys. 2.6. Finansowanie Regionalnych Programów Operacyjnych według województw, lata 2014-2020.....	157
Rys. 2.7. Wydatki budżetowe sektora rolnictwa w Polsce i w UE.....	170
Rys. 3.1. Instytucje krajowe ważne dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce	275
Rys. 3.2. Struktura Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz instytucji nadzorowanych i podległych Ministerstwu	278
Rys. 3.3. Wydatki publiczne samorządów terytorialnych, OECD, 2015	292
Rys. 3.4. Rodzaje partnerstw miejsko-wiejskich.....	300
Rys. 3.5. Kluczowe cele polskiej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju	308
Rys. 3.6. Obszary interwencji w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.....	310

Ramki

Ramka 1.A2.1. Źródła administracyjnej typologii gmin w Polsce.....	129
Ramka 1.A2.2. Rozszerzona typologia regionalna OECD.....	131
Ramka 2.1. Samorząd terytorialny w Polsce.....	144
Ramka 2.2. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020.....	149
Ramka 2.3. Ewolucja polskiego programu rozwoju obszarów wiejskich.....	152
Ramka 2.4. Strategia rozwoju regionalnego województwa Podlaskiego: „Zielone, otwarte, dostępne i przedsiębiorcze”.....	156
Ramka 2.5. Podział na małe i duże gospodarstwa w Polsce.....	163
Ramka 2.6. Państwowe wsparcie dla drobnych gospodarstw: Rola polityki rozwoju obszarów wiejskich.....	169
Ramka 2.7. Przykłady przedsiębiorstw prowadzących z powodzeniem działalność na obszarach wiejskich województwa podlaskiego, Polska Wschodnia.....	183
Ramka 2.8. Wsparcie na rzecz przedsiębiorczości i innowacji na obszarach wiejskich: przykład USA.....	186
Ramka 2.9. Lokalne Grupy Działania: Charakterystyka Lokalnych Grup Działania w Małopolsce.....	192
Ramka 2.10. Polityki publiczne wspierające rozwój przedsiębiorstw społecznych.....	195
Ramka 2.11. Wzmacnianie turystyki wiejskiej w Niemczech.....	198
Ramka 2.12. Inteligentna specjalizacja na obszarach wiejskich.....	200
Ramka 2.13. Ramy planowania przestrzennego w Polsce.....	205
Ramka 2.14. Krajowe instytucje zarządzające gruntami rolnymi: Przykład francuski.....	210
Ramka 2.15. Mechanizmy koordynacji pionowej w dziedzinie planowania przestrzennego: Przykłady z Francji i Austrii.....	213
Ramka 2.16. Wspomaganie działania biogospodarki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich: doświadczenia krajów nordyckich.....	222
Ramka 2.17. Realizacja inwestycji związanych z internetem szerokopasmowym w ramach podejścia opartego na współpracy: Niektóre dobre praktyki OECD.....	224
Ramka 2.18. Mechanizmy zapewnienia elastycznego i adaptacyjnego kształcenia i szkolenia zawodowego.....	230
Ramka 2.19. Aktywna polityka rynku pracy.....	232
Ramka 2.20. Rewitalizacja gospodarstw byłych PGR-ów w województwie zachodniopomorskim.....	236
Ramka 2.21. Zachęcanie do podejmowania zatrudnienia i wspieranie społeczności – kanadyjski Projekt Zatrudnienia i Innowacyjności na rzecz Społeczności.....	239
Ramka 2.22. Utrzymanie świadczenia usług pomimo zmniejszenia liczby mieszkańców – przykłady z Japonii i Francji.....	240
Ramka 3.1. Członkostwo w Unii Europejskiej: Implikacje dla zarządzania i transferu polityki.....	271
Ramka 3.2. Rola lokalnego przywództwa w rozwoju społeczności i gospodarki: przykład Środy Wielkopolskiej.....	285
Ramka 3.3. Skuteczne inwestycje publiczne na wszystkich szczeblach administracji.....	288
Ramka 3.4. Kompetencje fiskalne samorządów terytorialnych w Polsce.....	290
Ramka 3.5. Czy polskie województwa mają odpowiedni potencjał fiskalny do wdrażania polityki regionalnej?.....	293
Ramka 3.6. Upodmiotowienie władz lokalnych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w Quebec w Kanadzie.....	295
Ramka 3.7. Wzmacnianie partnerstw miejsko-wiejskich w Polsce: Wykorzystanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.....	298
Ramka 3.8. Ramy zarządzania dla partnerstw miejsko-wiejskich.....	300
Ramka 3.9. Francuskie umowy o wzajemności.....	301
Ramka 3.10. Polskie agencje rozwoju regionalnego.....	305

Ramka 3.11. Ramy polityki wobec obszarów wiejskich OECD: polityka wobec obszarów wiejskich 3.0	312
Ramka 3.12. Komplementarność polityk: co to jest i jak to działa	316
Ramka 3.13. Radzenie sobie z rozłącznością zarządzania polityki wobec obszarów wiejskich i polityki regionalnej: przypadek Szwecji	319
Ramka 3.14. Jak najlepsze wykorzystywanie wskaźników rezultatu.....	323
Ramka 3.15. Definiowanie włoskich „obszarów wewnętrznych”	326

Akronimy i skróty

CDR	Centrum Doradztwa Rolniczego
APRP	Aktywna polityka rynku pracy
ARR	Agencja Rynku Rolnego
ANR	Agencja Nieruchomości Rolnych
ARiMR	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
WPR	Wspólna Polityka Rolna
CDFI	Institucja ds. finansowania rozwoju lokalnego <i>Community development finance institution</i>
FS	Fundusz Spójności
RLKS	Rozwój lokalny kierowany przez społeczność
EFRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFRG	Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
EFOGR	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej
EFR	Europejski Fundusz Rozwoju
EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
ESI	Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne
UE	Unia Europejska
MOF	Miejski obszar funkcjonalny
PKB	Produkt krajowy brutto
WDB	Wartość dodana brutto
POŚ	Pośredni
ZIT	Zintegrowana inwestycja terytorialna
KOWR	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
LGD	Lokalna Grupa Działania
LEADER	Inicjatywa wspólnotowa na rzecz rozwoju obszarów wiejskich <i>Liaison entre actions de développement de l'économie rurale</i>

MRRiW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MiR	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
KCER	Krajowe Centrum Edukacji Rolniczej
NGO	Organizacja pozarządowa <i>Non-governmental organisation</i>
KPZK	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030
PLN, zł	Polski złoty (waluta)
GW	Głównie wiejski
GM	Głównie miejski
ARR	Agencja Rozwoju Regionalnego
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
RPO	Regionalny Program Operacyjny
RPC	Komitet ds. Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich <i>Rural Policy Committee</i>
SAPARD	Specjalny Program Przedakcesyjny na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich <i>Support for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development</i>
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
SOR	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju
SZRWRiR	Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020
TERYT	Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju
VET	Kształcenie i szkolenie zawodowe <i>Vocational education and training</i>
YEI	Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (UE) <i>Youth Employment Initiative (of the European Union)</i>
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Podsumowanie

Główne wnioski

Polska posiada kluczowe atuty w zakresie rolnictwa, czeka je jednak przejście do w pełni nowoczesnej formy; wydajność pracy pozostaje niska, a wskaźniki ubóstwa są wysokie. Do mocnych stron Polski w rolnictwie zaliczyć można duży zasób gruntów ornych o zdolności produkcyjnej, która może być z łatwością podniesiona, a także rozwijający się przemysł przetwórstwa spożywczego. Jednak polski sektor rolny jest również najbardziej pracochłonny w Unii Europejskiej: udział rolnictwa w zatrudnieniu ogółem wynosi 11%, podczas gdy jego całkowita wartość dodana dla gospodarki wynosi zaledwie 2,4% (2015 r.). Wynika to częściowo z ograniczonej konsolidacji ziemi rolnej i dominacji drobnych gospodarstw rolnych oraz ukrytego bezrobocia w rolnictwie. Pomimo tego, że rolnictwo stanowi kluczową działalność gospodarczą dla mieszkańców wsi, nie jest ono wysoce opłacalne, a stopa ubóstwa wśród gospodarstw domowych rolników jest wysoka. W 2016 r. w przybliżeniu co czwarty rolnik żył we względnym ubóstwie, a 11% rolników żyło w skrajnym ubóstwie.

Gospodarka wiejska jest niedostatecznie zróżnicowana i potrzebne są działania o większej wartości dodanej. W wielu regionach Polski gospodarka wiejska jest nadal słabo zróżnicowana, a poza rolnictwem dostępnych jest niewiele miejsc pracy. Zmniejszenie liczby drobnych gospodarstw rolnych poprzez konsolidację gruntów i dywersyfikację gospodarki wiejskiej to dwa kluczowe działania, które pozwoliłyby na poprawę wyników gospodarczych obszarów wiejskich. Polską gospodarkę charakteryzuje niska innowacyjność, a w eksporcie dominują towary o stosunkowo niskiej wartości dodanej. Polska będzie musiała uzależnić się od taniej siły roboczej i przejść do działalności o wyższej wartości dodanej aby podnieść poziom życia mieszkańców. Cele te można osiągnąć poprzez zapewnienie sprzyjających czynników wzrostu. Infrastruktura na wsi (drogi, kanalizacja) w niektórych regionach jest w dalszym ciągu słabo rozwinięta. Pomimo istotnej poprawy wskaźników edukacyjnych, nadal istnieją znaczne różnice. Przykładowo, udział osób z wykształceniem wyższym na wsi jest o 16 punktów procentowych niższy niż w miastach. Utrzymujące się różnice terytorialne w rozwoju społeczno-gospodarczym zagrażają dobrobytowi obywateli.

Rozproszona struktura osadnictwa w Polsce wymaga efektywnej koordynacji międzysamorządowej na poziomie lokalnym. Obszary wiejskie w Polsce są na ogół gęściej zaludnione, niż w przypadku pozostałych obszarów wiejskich OECD (83 osoby na km² w porównaniu z 11 osobami na km² jako średnia w państwach OECD); jednocześnie duża jest liczba małych i średnich miast. W niemal wszystkich regionach wiejskich Polski co najmniej połowa ludności danego województwa jest w stanie dotrzeć do ośrodka regionalnego liczącego ponad 50 tys. mieszkańców w czasie krótszym niż 45 minut. Taka struktura osadnictwa stanowi poważną szansę wykorzystania powiązań miasto-wieś, użyteczną w kumulowaniu zasobów, współdzieleniu usług i zwiększeniu dynamiki gospodarki regionu. Jednak rozwiązanie to ma również pewne wady. Na przykład, Polska doświadcza w ostatnich latach gwałtownej urbanizacji terenów

podmiejskich, co może doprowadzić do konfliktów związanych z użytkowaniem ziemi, utraty gruntów rolnych i przeciążenia sieci transportowej. Mimo, iż istnieje szereg mechanizmów instytucjonalnych na rzecz wspólnej koordynacji miedzsamorządowej na poziomie lokalnym, ich wdrażanie jest powolne.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju kładzie większy nacisk na rozwój obszarów wiejskich. Przyjęta niedawno przez Polskę krajowa strategia rozwoju – Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) – stanowi podstawę do opracowania skuteczniejszej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Osiągnięcie celów SOR będzie wymagało:

- zwiększenia potencjału na szczeblach regionalnym i lokalnym, aby ich przedstawiciele stali się znaczącymi partnerami w procesie rozwoju,
- większej elastyczności i nowych środków w zakresie odpowiedzialności samorządów terytorialnych,
- lepszej koordynacji wsparcia finansowego UE, w tym strategii łączenia unijnych i krajowych/regionalnych funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Kolejnym krokiem jest przygotowanie strategii realizacji, która uwzględni wartości przyjęte w SOR i określi szeroką strategię opracowywania i wdrażania programów umożliwiających osiągnięcie tych wartości.

Główne rekomendacje

Dostosowanie zachęt i zwiększenie wsparcia dla modernizacji rolnictwa w celu poprawy wydajności i zmniejszenia ubóstwa na wsi.

- Zapewnienie bardziej zrównoważonych ram polityki służących zarówno drobnym, jak i dużym, towarowym gospodarstwom rolnym.
- Stopniowa konwergencja planu ubezpieczeń społecznych rolników (KRUS) z powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych (ZUS) oraz zwiększenie wsparcia dla zatrudnienia i działalności gospodarczej poza rolnictwem.
- Wprowadzenie wymogu składania deklaracji w sprawie podatku dochodowego przez drobne gospodarstwa rolne oraz opracowanie bardziej kompleksowego zestawu statystyk finansowych gospodarstw rolnych w celu poprawy polityki rolnej.
- Zagwarantowanie, że służby doradztwa rolniczego będą kładły nacisk na stosowanie metod zarządzania biznesowego i finansowego oraz poszerzą programy nauczania w zakresie zarządzania finansami gospodarstw rolnych w szkołach rolniczych.
- Usprawnienie systemów kredytów rolnych w celu pomocy małym gospodarstwom rolnym o znacznym potencjale rolniczym w modernizacji i rozwoju.
- Rewizja nadmiernie restrykcyjnych przepisów dotyczących nabywania ziemi rolnej i ograniczenie nadmiernej fragmentacji gospodarstw rolnych w celu poprawy wydajności rolnictwa i stanu środowiska naturalnego.

Zwiększenie wsparcia dla dywersyfikacji gospodarczej i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.

- Zwiększenie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w sektorach pozarolniczych.
- Wzmocnienie powiązań pomiędzy instytucjami badawczymi a przedsiębiorstwami na obszarach wiejskich.
- Usprawnienie możliwości podnoszenia kwalifikacji i korzystania ze szkoleń przez firmy, w tym zapewnienie bardziej elastycznych i ukierunkowanych możliwości edukacyjnych.
- Zwiększenie zdolności eksportowych małych i średnich przedsiębiorstw.
- Zapewnienie wysokiej jakości i stabilnego otoczenia regulacyjnego dla działalności inwestycyjnej.

Ustanowienie skuteczniejszych zachęt i ram dla współpracy międzysamorządowej na poziomie lokalnym oraz zintegrowanego planowania.

- Zachęcanie do pogłębiania koordynacji międzysamorządowej na poziomie lokalnym ułatwionej przepisami prawa oraz stosowania bardziej elastycznych rozwiązań.
- Wzmocnienie zachęt dla partnerstw wiejsko-wiejskich i miejsko-wiejskich.
- Rozszerzenie zachęt dla stosowania lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego; zmniejszenie uzależnienia od doraźnych decyzji planistycznych.
- Wykorzystanie potencjału istniejącej sieci krajowego i regionalnych obserwatoriów terytorialnych w celu monitorowania tendencji przestrzennych i przekazywania specjalistycznej wiedzy technicznej gminom.
- Wzmocnienie mechanizmów i zachęt dotyczących zintegrowanego i funkcjonalnego planowania.
- Wzmocnienie regulacji w celu ochrony gruntów rolnych wysokiej jakości.

Wdrożenie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wymaga silniejszej decentralizacji i poprawy wielopoziomowego systemu zarządzania.

- Wzmocnienie zdolności zarządzania na szczeblu samorządowym oraz pogłębienie decentralizacji.
- Wspieranie budowania potencjału lokalnego dzięki lepszym danym i definicjom terytorialnym.
- Wzmocnienie strategii łączenia funduszy unijnych i krajowych/regionalnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.
- Wybór odpowiednich wskaźników gwarantujących osiągnięcie celów i standardów krajowych.
- Zapewnienie stabilnego otoczenia do działania dla samorządów terytorialnych.
- Przeprowadzanie ukierunkowanych interwencji na obszarach problemowych i zmarginalizowanych w ramach wielopoziomowego systemu zarządzania.
- Tworzenie polityki i programów, które będą otwarte zarówno dla organizacji pozarządowych, jak i prywatnych przedsiębiorstw.

Ocena i rekomendacje

Ocena

Trwająca transformacja polskiej wsi - diagnoza kluczowych trendów

W ciągu ostatnich trzydziestu lat Polska odnotowała imponujący wzrost gospodarczy, jednak był on nierównomierny

Obszary wiejskie są ważne dla Polski: mieszka na nich około 35% ludności kraju, wytwarzają około jednej czwartej produktu krajowego brutto (PKB) i wytwarzają ponad połowę całkowitej wartości dodanej brutto (WDB) w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie. W kontekście stałego wzrostu gospodarczego polska wieś rozwinęła się imponująco – ze wzrostem PKB na mieszkańca w regionach wiejskich o 61% w latach 2000-2014. W porównaniu z pozostałymi obszarami wiejskimi OECD, na polskiej wsi wzrost PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca należy do jednego z najwyższych, częściowo ze względu na proces nadrobienia zaległości rozwojowych. Pomimo tak nadzwyczajnych wyników wzrostu gospodarczego, większość regionów wiejskich nie dorównała wartości krajowej PKB na mieszkańca. Pomimo tego, niewielka grupa regionów wiejskich odnotowuje stosunkowo wysokie dochody i silnie się rozwija. Obszary te znajdują się w województwie wielkopolskim, mazowieckim oraz łódzkim i wyraźnie korzystają na bliskości aglomeracji miejskich.

Dysproporcje regionalne w aspekcie społeczno-gospodarczym Polsce są duże w porównaniu ze standardami OECD; w latach 1995-2013 współczynnik Giniego mierzący nierówności terytorialne wzrósł o jeden pełny punkt. Mimo iż obszary wiejskie zbliżają się do poziomu krajowego pod względem wydajności pracy, zbieżności tej towarzyszy spadek zatrudnienia, co budzi obawy o utrzymanie tych pozytywnych tendencji w perspektywie średnioterminowej. Pomimo znacznej modernizacji rolnictwa w ostatnich dekadach, sektor ten nadal dysponuje olbrzymim niewykorzystanym potencjałem produkcyjnym ze względu na dużą liczbę drobnych gospodarstw rolnych i niską wydajność pracy. Dochody wiejskich gospodarstw domowych znacznie wzrosły, w szczególności od czasu przystąpienia Polski do UE, jednak ogólne warunki życia w społecznościach wiejskich generalnie są nadal gorsze od warunków życia w miastach. Ponadto, na obszarach wiejskich ryzyko skrajnego ubóstwa jest daleko wyższe niż w miastach, a najwyższe wśród gospodarstw domowych rolników i rencistów.

Różnice te można częściowo wyjaśnić słabszym oddziaływaniem kluczowych czynników kształtujących wzrost gospodarczy. Podczas gdy infrastruktura obszarów wiejskich (drogi, kanalizacja) uległa poprawie w ostatnich latach, jej stopień rozwinięcia jest nadal ograniczony, w szczególności na obszarach peryferyjnych. Pomimo znacznej poprawy wskaźników wykształcenia, one również są wciąż znacznie niższe niż w regionach miejskich. Różnica ta jest największa dla wykształcenia wyższego, ponieważ obszary wiejskie pozostają w tyle za miastami aż o 16 punktów procentowych, podczas gdy odsetek ludności z wykształceniem „niższym” średnim i podstawowym na obszarach

wiejskich jest o 9 punktów procentowych wyższy niż w miastach. Utrzymujące się dysproporcje terytorialne w rozwoju społecznym i gospodarczym stwarzają poważne zagrożenie dla przyszłego dobrobytu Polski i pomyślności jej obywateli. W kontekście szybkiej transformacji społeczno-ekonomicznej polska wieś będzie musiała zmobilizować większą rzeszę ludności aktywnej zawodowo do bardziej produktywnej działalności pozarolniczej, uporać się z niekorzystnymi wstrząsami strukturalnymi, takimi jak starzenie się społeczeństwa (w sposób bardziej inkluzyjny) oraz ukierunkować wysiłki na rzecz integracji zróżnicowanych regionów wiejskich z gospodarką krajową.

Polskie obszary wiejskie charakteryzują się zróżnicowanymi warunkami rozwoju

Obszary wiejskie w różnych częściach Polski charakteryzują się odmiennymi warunkami rozwoju. Historyczne dziedzictwo rozwoju przyczyniło się do strukturalnego zróżnicowania warunków społeczno-ekonomicznych w całym kraju. Na przykład, struktura agrarna Ziemi Zachodnich i Północnych przyłączonych do Polski w 1945 r. charakteryzuje się dużymi, towarowymi gospodarstwami rolnymi, które zapewniają stosunkowo wysoki poziom wydajności pracy w rolnictwie w porównaniu z innymi regionami Polski – spuścizna oparta o duże państwowe gospodarstwa funkcjonujące w okresie komunizmu. Obszar byłego zaboru rosyjskiego (centralna i wschodnia Polska) również charakteryzuje silną gospodarką rolną – tutaj oparta głównie na gospodarstwach rodzinnych. Odmiennie, na obszarach dawnego zaboru pruskiego (zachodnia Polska) dezagraryzacja osiągnęła wyższy stopień zaawansowania niż w pozostałych regionach. Natomiast region dawnego zaboru austriacko-węgierskiego (południowa Polska) charakteryzuje się wyższą gęstością zaludnienia i przewagą drobnych gospodarstw rolnych, spośród których wiele nie przekracza powierzchni 3 ha. Kwestia zróżnicowania regionów wiejskich Polski podkreśla wagę stosowania podejścia terytorialnego do rozwoju.

Rozproszona sieć osadnicza Polski stwarza szansę wzmocnienia powiązań w obrębie obszarów wiejskich oraz między miastem a wsią

Sieć osadnicza w Polsce jest stosunkowo rozproszona ze względu na znaczną liczbę małych i średnich miast. Obszary wiejskie w Polsce są, uogólniając, gęściej zaludnione niż w przypadku pozostałych obszarów wiejskich OECD (83 osoby na km² w porównaniu z 11 osobami na km² jako średnia w krajach OECD). Na terytorium Polski zjawisko to jest bardzo zróżnicowane regionalnie - regiony południowe są gęściej zaludnione niż północne. Na obszarach wiejskich niemalże wszystkich regionów kraju co najmniej połowa ich ludności jest w stanie dotrzeć do stolicy regionu liczącego ponad 50 tys. mieszkańców w czasie krótszym niż 45 minut. W Polsce jest 15 średnich miast o liczbie mieszkańców pomiędzy 200.000 a 500.000 (2014 r.). Rozkład ludności miejskiej jest zwykle zgodny z zasadą „ranga-wielkość” (określaną jako prawo Zipfa), gdzie największe miasto jest dwukrotnie większe od drugiego co do wielkości, i tak dalej. Dla Polski porównanie tej regularności z rzeczywistym rozkładem miast według wielkości sugeruje, że największe miasto (Warszawa) jest mniejsze niż przewidywano, a mniejsze miasta nadal mają potencjał wzrostu.

Rozproszona struktura osadnictwa w Polsce stwarza duże możliwości dla korzystania z powiązań wieś-miasto. Badania OECD faktycznie potwierdzają, że na obszarach wiejskich położonych w pobliżu miast odnotowuje się bardziej dynamiczny i stabilny wzrost gospodarczy w porównaniu z innymi regionami: przed kryzysem (2000-2007) obszary wiejskie w pobliżu miast odnotowywały średni roczny wzrost produktywności na

poziomie 2,15 % - wyższy niż w jakikolwiek innym typie regionu. Zamożne obszary wiejskie położone w pobliżu mniejszych ośrodków miejskich również przyczyniają się do rozwoju miejskiego, tworząc bardziej dynamiczną gospodarkę regionalną. Ważną rolę odgrywają również partnerstwa nawiązywane pomiędzy różnymi obszarami wiejskimi, koncentrując zasoby i korzystając ze współdzielenia usług.

Mimo, iż rozproszone struktury osadnictwa stwarzają możliwości rozwoju, niosą one również pewne wyzwania. W Polsce wyraźne są silne procesy urbanizacyjne w bliższych i dalszych strefach podmiejskich dużych miast, co może prowadzić np. do konfliktów związanych z użytkowaniem ziemi, utraty wysokiej jakości gruntów rolnych i wzrostu przeciążenia sieci transportowych. W ośrodkach miejskich następuje ubytek ludności, ponieważ mieszkańcy przeprowadzają się do regionów o typach pośrednim i podmiejskim. Taka postępująca pery-urbanizacja jest szczególnie silna w największych aglomeracjach miejskich, takich jak Warszawa, Kraków, Poznań i Łódź oraz wokół miast średnich. Tempo wzrostu obszarów zabudowanych w strefie dojazdów miejskich obszarów funkcjonalnych jest ponad dwukrotnie wyższe niż w rdzeniu miasta, co wskazuje na niekontrolowaną ekspansję przestrzenną miast (tzw. urban sprawl), czyli rozlewanie się miast. W wielu z tych obszarów planowanie przestrzenne jest słabo rozwinięte, a skuteczne zarządzanie krajobrazem wiejskim w pobliżu miast stanowi ciągłe wyzwanie. Modele rozproszonego osadnictwa wymagają skoordynowanego podejścia do gospodarki przestrzennej, zapewnienia infrastruktury i świadczenia usług. Funkcjonalne definicje terytorialne mogą pomóc miastom i społecznościom w identyfikacji możliwości powiązań między sobą.

Spadek liczby ludności i starzenie się społeczeństwa stawiają wyzwania adaptacyjne obszarom wiejskim – niektóre z nich w znacznym stopniu

Szacuje się, że do 2050 r. liczba ludności Polski ogółem zmniejszy się o około 12%, z 38,4 mln w 2015 r. do 33,9 mln. Spadek ten jest większy, niż spadek szacowany dla całej Europy (3%), jednak mniejszy niż prognozowana zmiana dla pozostałych krajów Europy Wschodniej, w tym Bułgarii i Ukrainy. Przewiduje się, że do 2050 r. liczba miejskiej spadnie o 20% w porównaniu z poziomem z 2015 r. ze względu na nakładające się niższy wskaźnik urodzeń z postępującą pery-urbanizacją; z drugiej strony, udział ludności wiejskiej pozostanie na poziomie zbliżonym do obecnego. Stabilniejsze tendencje dla ludności wiejskiej wynikają w znacznym stopniu z pery-urbanizacji, wraz z tendencją do przenoszenia się mieszkańców do wiejskich części gmin miejsko-wiejskich.

Obserwowane trendy demograficzne różnią się jednak znacznie między regionami. Na przykład, prognozuje się, iż obszary wiejskie województwa świętokrzyskiego (Polska środkowo-południowa) zostaną dotknięte spadkiem zaludnienia o prawie 20% do 2050 r. – jest to największy spadek w tym zakresie wśród polskich regionów (Eurostat). W konsekwencji, w takich społecznościach niższa będzie podstawa opodatkowania, dzięki której możliwe jest zapewnianie infrastruktury i świadczenie usług, w szczególności usług opieki zdrowotnej, na które będzie coraz większy popyt. Ponadto, o ile wskaźniki napływu migracyjnego znacząco nie wzrosną, pojawią się niedobory na rynku pracy i towarzyszące im efekty domina. W innych przypadkach społeczności wiejskie odnotowują pewien wzrost liczby ludności, wymuszający na nich rozszerzenie oferty usług i infrastruktury w odniesieniu do szkół, domów kultury, centrów animacji lokalnej społeczności, rekreacji i transportu.

Podobnie jak większość krajów OECD, Polska zmagają się z problemem starzejącego się społeczeństwa wskutek współwystępowania wysokiej średniej długości życia, niższego wskaźnika dzietności, a także dynamicznej emigracji Polaków za granicę. Stopniowo rośnie współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi, który podaje wskazania o równowadze między wielkością populacją emerytów a populacją osób aktywnych zawodowo. Jednak w odróżnieniu od większości krajów OECD, obszary wiejskie w Polsce charakteryzują się niższym współczynnikiem obciążenia demograficznego osobami starszymi niż miasta (odpowiednio 19,6% i 25,5%). Wynika to po części z pery-urbanizacji i wyższych współczynników dzietności wśród kobiet wiejskich. Jak wspomniano powyżej, trendy te są silnie zróżnicowane między regionami. Niektóre społeczności wiejskie charakteryzują się znacznie wyższymi współczynnikami obciążenia demograficznego niż pozostałe.

Podsumowując, perspektywy demograficzne dla Polski są korzystniejsze dla obszarów wiejskich niż średnio dla krajów OECD. Jednak obserwuje się silne zróżnicowanie regionalne w tym zakresie. Społeczności zmagające się z problemem gwałtownego starzenia się i kurczenia zasobów demograficznych będą potrzebowały dedykowanych polityk, takiej jak polityka na rzecz wsparcia pomyślnego starzenia się.

Gospodarka wiejska jest niedostatecznie zróżnicowana i potrzebne są działania o wyższej wartości dodanej

Gospodarka wiejska Polski składa się z działalności rolniczej i pozarolniczych, przy czym ta pierwsza odgrywa istotną rolę. Polskie rolnictwo ma większy udział w strukturze zatrudnienia kraju (11% w 2015 r.) niż średnia OECD (5%), co jest trzecim wynikiem w UE po Rumunii i Grecji. Rolnictwo w Polsce jest najbardziej pracochłonne wśród krajów Unii Europejskiej. Pomimo znacznego zróżnicowania regionalnego wykazuje ono ogólnie niski poziom produktywności ze względu na niedostateczną konsolidację gruntów i dominację drobnych gospodarstw rolnych, a także ukryte bezrobocie w tym sektorze. Pomimo tego, że rolnictwo stanowi kluczową działalność gospodarczą dla mieszkańców wsi, nie jest ono wysoce opłacalne i charakteryzuje je niestabilność ze względu na wahania cen na rynkach międzynarodowych oraz na nieprzewidywalność (wytworzonej) produkcji. Duża liczba gospodarstw domowych na wsi staje przed koniecznością uzupełniania dochodów z działalności rolniczej poprzez inne źródła utrzymania. W 2010 r. ponad połowa gospodarstw domowych, dla których rolnictwo stanowiło źródło dochodów deklarowała, że wpływy z tej działalności stanowiły mniej niż 30% ich całkowitych dochodów. Tylko w przypadku jednej piątej gospodarstw rolnych dochody z działalności rolniczej stanowiły ponad 90% ich dochodów ogółem.

Główne działalności pozarolnicze na obszarach wiejskich obejmują produkcję, budownictwo i usługi. W wielu regionach Polski gospodarka wiejska jest nadal niedostatecznie zróżnicowana, a poza sektorem rolnym dostępnych jest niewiele miejsc pracy. W efekcie istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że członkowie rodzin rolników znajdą zatrudnienie w rodzinnym gospodarstwie, nawet jeżeli ich nakłady pracy są w znacznej mierze zbędne, a działalność rolnicza nie jest wystarczająco opłacalna dla większości małych rodzinnych przedsiębiorstw. Zmniejszenie liczby małych gospodarstw rolnych poprzez konsolidację gruntów i dywersyfikację wiejskiej gospodarki to dwa kluczowe działania, które umożliwiłyby osiągnięcie lepszych wyników gospodarczych obszarów wiejskich.

Polską gospodarkę charakteryzuje niski poziom innowacyjności, a w eksporcie przeważają towary o stosunkowo niskiej wartości dodanej, z pewnymi wyjątkami w przetwórstwie rolno-spożywczym, branży motoryzacyjnej i transportowej. Aby utrzymać swoją konkurencyjność, Polska będzie musiała wyjść poza swoje uzależnienie się od taniej siły roboczej i odejść od obecnej produkcji towarów o niskim poziomie zaawansowania technologicznego na rzecz bardziej zaawansowanych produktów; generować większą wartość oferowanych obecnie towarów i usług; a także poprawić czynniki kształtujące wzrost gospodarczy, przede wszystkim umiejętności, innowacje, dostępność i łączność oraz zarządzanie. Polityki rozwoju obszarów wiejskich są kluczowym elementem tej nadrzędnej strategii. Mogą one pomóc Polsce zmodernizować sektor rolny, wykorzystać potencjalne korzyści wynikające z powiązań pomiędzy miastem a wsią, ułatwić endogeny, oddolny proces rozwoju oraz zagwarantować, że regiony wiejskie spożytkują swój potencjał wzrostu.

Polska dysponuje kluczowymi mocnymi stronami w zakresie rolnictwa, czeka je jednak przejście do w pełni nowoczesnej formy

Do mocnych stron Polski w rolnictwie zaliczyć można duże zasoby gruntów ornych o zdolności produkcyjnej, którą z łatwością można podnieść dzięki nowoczesnej technologii, takiej jak nawadnianie, lepsze zarządzanie pastwiskami i stosowanie technik rolnictwa precyzyjnego. Kluczową zaletą Polski, przynajmniej w perspektywie średnioterminowej, jest fakt, że koszty pracy są znacznie niższe od kosztów pracy producentów rolnych na większości rynków Europy Zachodniej. Płace w Polsce w przyszłości prawdopodobnie wzrosną ze względu na emigrację i kurczące się zasoby krajowej siły roboczej. Polska branża przetwórstwa spożywczego ma solidną pozycję, a jej zasięg staje się coraz bardziej międzynarodowy. Ponadto Polska jest w stanie przyciągnąć globalnych przetwórców żywności. Istnieje potencjał zwiększenia udziału produkcji wytwarzanej w kraju, a tym samym dodania znacznej wartości do eksportu żywności.

Kluczową kwestią w Polsce jest wysoki stopień rozdrobnienia gospodarstw rolnych w wielu częściach kraju, m.in. w województwie małopolskim. Gospodarstwa rolne są nie tylko małe, ale grunty do nich należące są także rozproszone, z licznymi niewielkimi działkami. Rozdrobnienie gruntów może stanowić istotną barierę dla wydajnego rolnictwa, podobnie jak małe rozmiary gospodarstw rolnych, utrudniające rolnikom efektywne prowadzenie działań technicznych. Kolejną przeszkodą jest fakt, iż zbyt wiele takich niewielkich pól wykorzystuje się pod uprawy zamiast jako pastwiska. Pomimo tego, że orka na niewielkim polu jest możliwa, nawet jeżeli nie można go wykorzystać jako pastwiska, określone ukierunkowanie przestrzenne pola może powodować, iż kultywacja doprowadzi do intensywnej erozji gleby.

Najwyższy poziom ubóstwa jest na obszarach wiejskich, z czego najwyższy w gospodarstwach domowych rolników

Ubóstwo i nierówność mają w Polsce wymiar geograficzny, a brak dywersyfikacji gospodarki wiejskiej oraz utrzymywanie się podwójnej struktury gospodarczej w rolnictwie doprowadziło do pogłębiania się nierówności pomiędzy niektórymi grupami społecznymi i zawodowymi. Wskaźniki ubóstwa są najwyższe w przypadku peryferyjnych obszarów wiejskich, gdzie poziom zatrudnienia w rolnictwie jest stosunkowo wysoki, gospodarka wiejska jest słabo zróżnicowana i przeważają drobne gospodarstwa rolne. Wskaźniki ubóstwa na wsi są średnio dwukrotnie wyższe niż

obserwowane w dużych miastach (o liczbie ludności powyżej 500 000). Skrajne zagrożenie ubóstwem jest znacznie wyższe na obszarach wiejskich niż w miastach. W 2015 r. około 1 na 9 mieszkańców wsi żył w skrajnym ubóstwie, w porównaniu z mniej niż 1 na 20 mieszkańców miast. W ostatnich latach odsetek osób żyjących w skrajnym ubóstwie wzrósł, z czego w większym stopniu na obszarach wiejskich niż w miastach. Należy zająć się zasadniczymi przyczynami ubóstwa, aby pomóc osobom ograniczyć ich uzależnienie od świadczeń pieniężnych.

Obszary wiejskie notują zaległości w zakresie infrastruktury i dostępności transportowej, niemniej jednak niektóre z tych słabości zostały w ostatnich latach ograniczone

W ostatnich latach nastąpił znaczny rozwój sieci infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich w Polsce. Gospodarstwa domowe na wsi zyskały ostatnio większy niż wcześniej dostęp do komputerów i internetu. Dostępność komputerów w gospodarstwach domowych na wsi wzrosła z 67,1% do 75% w latach 2011-15, jednak nadal jest ona niższy niż wskaźnik dostępności dla miast (82,9%) i średnio dla kraju (77,9%). Udział wiejskich gospodarstw posiadających domowy dostęp do internetu wzrósł z 18,8 % do 72 % w latach 2005-2015, wyniósł zatem zaledwie o 5,7 punktu procentowego mniej niż średnia dla miast. Odsetek gospodarstw wiejskich posiadających szerokopasmowy dostęp do internetu wzrósł z 5,2 % w 2005 r. do 64,7 % w 2015 r. i jest obecnie o 9,4 punktu procentowego niższy od średniej miejskiej dla miast.

Na niektórych obszarach wiejskich systemy wodociągowe i kanalizacyjne pozostają słabo rozwinięte. Wskaźnik przyłączy do sieci wodociągowej na koniec 2016 r. wyniósł 82,5%. Gorzej sytuacja wygląda w przypadku sieci kanalizacyjnej. Odsetek domowych przyłączy do sieci kanalizacyjnej wyniósł 35,6% na koniec 2016 r. Wynika z tego jasno, że wciąż konieczne są dalsze inwestycje w poprawę podstawowej infrastruktury na obszarach wiejskich. Obejmują one nowe budownictwo i przebudowy, a także nowoczesne technologie oczyszczania ścieków. Wzrost dostępności infrastruktury wodno-kanalizacyjnej podniesie standard życia mieszkańców i poprawi stan środowiska naturalnego. Ważne dla obszarów wiejskich jest zewnętrzne finansowanie realizacji tych zadań, szczególnie tam, gdzie mniejsza jest gęstość zaludnienia oraz mniejsze ilości wody i odpadów oznaczają wyższe koszty stałe w przeliczeniu na przyłącze domowe.

Polska wieś zmaga się z poważnymi dysproporcjami w zakresie dostępu do ludzi, infrastruktury transportowej, edukacji i usług wyższego rzędu

Dostępność do ludzi można mierzyć jako udział ludności kraju, do której mieszkańiec regionu ma dostęp w określonym czasie dojazdu z uwzględnieniem faktycznej jakości sieci drogowej i rozkładu przestrzennego ludności. Wskaźniki nierówności wykazały, że w Polsce występują duże dysproporcje w dostępie do ludzi. Można zaobserwować znaczne różnice w dostępności pomiędzy gminami miejskimi a pozostałymi typami gmin: podczas gdy 34% mieszkańców gmin miejskich znajduje się w kwartyle największej dostępności, liczba ta spada do 11,3% w przypadku mieszkańców gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich.

Dostęp do infrastruktury transportowej jest również nierównomierny na całym terytorium kraju, chociaż w tym przypadku dysproporcje nie są tak duże, jak w zakresie dostępu do ludzi. W całym kraju 38,2% mieszkańców jest w stanie dotrzeć do najbliższej autostrady i dworca kolejowego w ciągu 30 minut, a do lotniska w ciągu 60 minut. Kolejne 18,1% populacji ma dostęp do kolei i autostrad, nie ma jednak dostępu do portów

lotniczych, podczas gdy 26,6% ma dostęp tylko do kolei lub do autostrady. Wreszcie 17,1% nie ma możliwości dotrzeć do żadnego z tych środków transportu w ciągu 30 minut (lub 60 minut w przypadku transportu lotniczego). Jest to istotna luka w dostępności transportowej, ponieważ wskazuje, że osoby mieszkające na tych obszarach są fizycznie niepowiązane z resztą kraju. Dostęp do transportu jest podobny w przypadku gmin wiejskich i mieszanych miejsko-wiejskich, jednak podczas gdy w drugim z tych typów nieco więcej osób ma dostęp do wszystkich trzech rodzajów transportu (27% - miejsko-wiejskie i 24% - wiejskie), gminy wiejskie mają nieco wyższy odsetek osób bez jakiegokolwiek dostępu do tych środków transportu (24% - wiejskie i 22% - miejsko-wiejskie).

Nierówności w dostępie do podstawowej edukacji mogą mieć istotne konsekwencje dla kształtowania się kapitału ludzkiego na obszarach gdzie gorszy dostęp prowadzi do względnego braku mobilności dzieci i młodzieży. W Polsce 63,9% ludności może w ciągu 15 minut dotrzeć do placówek oświatowych poczynawszy od przedszkola do szkoły średniej; 16% ludności ma utrudniony dostęp do jednego z trzech poziomów edukacji (przedszkole, szkoła podstawowa lub szkoła średnia); a 20,1% ludności nie ma żadnej szkoły w zasięgu kwadransa jazdy samochodem. W gminach wiejskich 51% ludności ma dostęp do wszystkich szczebli edukacji, 22,4% nie ma dostępu do co najmniej jednego poziomu, a 26,6% nie ma możliwości dotrzeć do jakiegokolwiek szkoły w ciągu 15 minut. Luki w dostępie do podstawowej edukacji mogą przyczynić się do pogorszenia frekwencji szkolnej i wyników, a w przyszłości - do obniżenia szeroko pojętych zysków dla dzieci i młodzieży mieszkających na obszarach o utrudnionym dostępie do edukacji.

Dostęp do usług wyższego rzędu, takich jak uczelnie wyższe czy szpitale, jest znacznie bardziej utrudniony w przypadku mieszkańców gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. W całym kraju 44,9% ludności mieszka w zasięgu 30 minut jazdy samochodem od szpitala, a 60 minut - od uniwersytetu. Tylko 4% ludności, mieszkającej głównie na obrzeżach dużych miast, ma dostęp wyłącznie do uczelni wyższych, podczas gdy 37,8% ma dostęp wyłącznie do szpitali. Pozostałe 13,3% osób mieszka w gminach bez dostępu do szpitali i uczelni wyższych. Mieszkańcy gmin miejskich niemal na pewno mają zawsze dostęp do szpitala; osoby bez dostępu stanowią zaledwie 5,3%. Wśród mieszkańców miast 63,3% ma dostęp zarówno do uniwersytetu, jak i do szpitala; odsetek ten jednak spada do 34,8% w gminach miejsko-wiejskich i do 32,1% w gminach wiejskich.

Ramy zarządzania i polityk w zakresie rozwoju wsi w Polsce

Proces integracji z Unią Europejską w pierwszej dekadzie XXI wieku przyniósł istotne zmiany w polityce rozwoju obszarów wiejskich, włączając w to nowe programy gospodarcze, instytucje i podejście do jej realizacji

Po akcesji do UE polscy producenci rolni uzyskali dostęp do dużego rynku europejskiego oraz do europejskich funduszy wspierających rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Wspólna Polityka Rolna (WPR), fundusze strukturalne i inne instrumenty unijne wzmocniły coraz bardziej wielowymiarowe spojrzenie na rozwój wsi. W efekcie nastąpiło przesunięcie osi polityki wiejskiej w kierunku szerokiej gamy polityk istotnych dla życia wiejskiego - polityki oświatowej, infrastruktury, przedsiębiorczości, ochrony środowiska itp., przy równoczesnym tradycyjnym nacisku na modernizację rolnictwa. Unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich jest w znaczącym stopniu kształtowana zarówno przez WPR, jak i przez politykę spójności, która ma na celu poprawę dobrobytu

gospodarczego regionów UE i eliminację dysproporcji regionalnych. Polska jest jednym z największych beneficjentów funduszy WPR i polityki spójności w UE. Ukierunkowanie sektorowe WPR jest uzupełnione perspektywą terytorialną poprzez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), określane niekiedy jako „drugi filar” WPR. W ramach każdej perspektywy finansowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych wyznaczono obszary priorytetowe.

Instytucje i polityki krajowe w Polsce podlegały ewolucjom w kierunku współdziałania w zakresie struktury priorytetów i zasad finansowania europejskiego. W 2009 r. Polska przyjęła nowy krajowy system zarządzania oraz opracowała długo- i średnioterminowe narodowe strategie rozwoju, a także dziewięć towarzyszących im podstrategii mających ukierunkować rozwój kraju. Celem krajowej strategii rozwoju jest powiązanie celów europejskich w ramach strategii „Europa 2020” z celami krajowymi. Strategia opiera się zatem zarówno na współfinansowaniu UE, jak i na niezależnych środkach krajowych dla niektórych celów.

Kolejne reformy decentralizacyjne zwiększyły rolę i zakres obowiązków samorządów terytorialnych

Transformacja w kierunku demokracji parlamentarnej pod koniec lat 80. doprowadziła do serii reform decentralizacyjnych. Ogólnie rzecz biorąc, reformy te zredukowały liczbę województw i ustanowiły pośredni szczebel zarządzania pomiędzy szczeblem krajowym i lokalnym. Decentralizacja zwiększyła znaczenie województw w realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, a gminy stały się ważnymi podmiotami w zakresie zaopatrzenia w usługi mieszkańców wsi oraz zapewniania podstawowej infrastruktury. Każdy region w Polsce opracowuje strategię rozwoju, która przedstawia diagnozę kluczowych wyzwań i szans dla regionu oraz wyznacza średnioterminowe priorytety rozwojowe. Samorządy lokalne pod wieloma względami stały się głównymi podmiotami rozwoju obszarów wiejskich, jednak w znacznej mierze są one odbiorcami tej polityki - zakres ich działania jest w znacznym stopniu kształtowany przez zasady, regulacje i ramy fiskalne określone przez rząd. Powiatowy i gminny szczebel samorządu terytorialnego zapewnia infrastrukturę i usługi dla mieszkańców, które wspierają lokalny rozwój gospodarczy oraz zapewniają odpowiednią jakość życia społeczności lokalnych.

Polska dąży do poprawy jakości życia mieszkańców wsi oraz do efektywnego wykorzystania zasobów i potencjału obszarów wiejskich

Długoterminowy cel rządu w zakresie zrównoważonego i trwałego rozwoju obszarów wiejskich koncentruje się na poprawie jakości kapitału ludzkiego i społecznego, zatrudnieniu i przedsiębiorczości na wsi, poprawie warunków życia na obszarach wiejskich i ich dostępności przestrzennej, zwiększaniu bezpieczeństwa żywnościowego, zwiększaniu wydajności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, a także na wspieraniu ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatycznych na obszarach wiejskich. Priorytety rozwoju obszarów wiejskich są zgodne z priorytetami określonymi w Umowie Partnerstwa pomiędzy Polską a UE w części dotyczącej wspierania interwencji na obszarach wiejskich.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju ponownie kładzie nacisk na rozwój obszarów wiejskich

W dniu 14 lutego 2017 r. Rada Ministrów RP przyjęła nową krótko- i średnioterminową strategię rozwoju kraju. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) wspiera bardziej zrównoważony wzrost na całym terytorium Polski. Określa ona wytyczne dotyczące polityki rozwoju w perspektywie krótkoterminowej do 2020 r. oraz formułuje cele i podejścia dla perspektywy średniookresowej do 2030 r. Polityka rozwoju obszarów wiejskich w Polsce powinna być zgodna z celami SOR i stać się ważnym składnikiem strategii łączącym szerszą filozofię SOR z konkretnymi elementami polityki wdrażanymi przez różne agencje rządowe, zarówno krajowe, jak i regionalne czy lokalne. Osiągnięcie celów SOR będzie wymagało:

- zwiększenia potencjału na szczeblach regionalnym i lokalnym, aby stać się znaczącymi partnerami w procesie rozwoju
- większej elastyczności i nowych środków w zakresie odpowiedzialności samorządów terytorialnych
- poprawy koordynacji wsparcia finansowego UE, w tym strategii łączenia unijnych i krajowych/regionalnych funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

SOR stanowi podstawę dla opracowania bardziej efektywnej polityki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Jest ona spójna z zaleceniami OECD dotyczącymi skutecznej polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki regionalnej, jako że uwzględnia zróżnicowane możliwości poszczególnych typów regionów, jak również znaczenie stymulowania wzrostu we wszystkich regionach oraz ewolucji określonych miejsc i segmentów społeczeństwa od ich obecnego poziomu rozwoju do bardziej produktywnego i satysfakcjonującego stanu.

Mimo, iż SOR prezentuje przejrzystą wizję rozwoju Polski, nie obejmuje jednak planu jak zrealizować te aspiracje

Następnym krokiem jest aktualizacja dziewięciu sektorowych (horyzontalnych) strategii rozwoju oraz realizacji celów i wartości określonych w SOR, które pozwolą na opracowanie i wdrożenie programów (na podstawie projektów strategicznych) umożliwiających ich osiągnięcie. Strategia powinna identyfikować wszystkich kluczowych aktorów, w tym różne szczeble administracji rządowej, organizacje pozarządowe i firmy prywatne. Każda ze stron dostarcza istotnych zasobów i dysponuje różnymi atutami, dlatego ważne jest zrozumienie w jaki sposób każdy z aktorów może przyczynić się do realizacji kompleksowej strategii rozwoju. Strategia wdrożeniowa ma być niezbędna dla wyznaczenia programów i projektów, które mają zostać wykorzystane do osiągnięcia celów, jak również do ustalenia optymalnej kolejności realizacji tych programów i projektów.

Rekomendacje

Rekomendacja 1: Synchronizacja zachęt i zwiększenie wsparcia dla modernizacji rolnictwa w celu poprawy wydajności i zmniejszenia ubóstwa wśród rolników

Przejsie do w pełni nowoczesnej formy wciąż pozostaje wyzwaniem dla polskiego rolnictwa. W ostatnich latach sektor ten doświadczył poważnych krótkoterminowych wstrząsów wywołanych utratą rosyjskiego rynku zbytu, który od lat stanowił ważny cel eksportowy. Ponadto, niekorzystny wpływ na polskie rolnictwo mogą wyrzucić potencjalne przyszłe reformy WPR. Jednak, mimo iż najprawdopodobniej nie da się utrzymać obecnej pozycji sektora rolnego i przetwórstwa spożywczego, pojawią się liczne szanse na jego ewolucję w sposób umożliwiający Polsce rozszerzenie swojej roli jako głównego producenta w Unii Europejskiej. Pomimo istotnej modernizacji rolnictwa w ostatnich dekadach jest to sektor, który nadal dysponuje dużym niewykorzystanym potencjałem produkcyjnym ze względu na niską wydajność pracy (najniższą w UE). Wyzwanie to - potrzeba modernizacji rolnictwa w celu zwiększenia produktywności - ma kluczowe znaczenie dla Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w Polsce, a jednak wiele kierunków polityki przyczynia się do utrzymywania mało konkurencyjnej i drobnej produkcji rolnej. Jedną z konsekwencji jest przypadku fakt, że wiele gospodarstw domowych rolników musi stawiać czoła stosunkowo wysokiemu poziomowi ubóstwa.

W Polsce funkcjonują zarówno małe, jak i duże gospodarstwa rolne, które wymagają bardzo różnych rozwiązań ze strony polityki szczebla rządu krajowego. W zależności od rodzaju gospodarstw rolnych potrzebne są odmienne podejścia polityki wobec ROW: inne w przypadku dużej liczby nieefektywnych, drobnych gospodarstw rolnych o ograniczonych zasobach a inne w przypadku stosunkowo niewielkiej liczby gospodarstw towarowych, które odpowiadają za większość produkcji i eksportu. Oba typy gospodarstw są ważne dla Polski, choć z różnych powodów. Małe gospodarstwa stanowią zdecydowaną większość gospodarstw domowych rolników i reprezentują potężną siłę polityczną i społeczną. Duże gospodarstwa towarowe nigdy nie będą głównym źródłem zatrudnienia, jednak mogą wnieść nieproporcjonalnie duży wkład do PKB i eksportu, o ile będą nadal w stanie dotrzymać kroku konkurencyjnym gospodarstwom rolnym w innych krajach UE i OECD pod względem zaawansowania technologicznego i produktywności.

Polska powinna ustanowić bardziej zrównoważone ramy polityki wobec ROW, uwzględniające potrzeby zarówno małych, jak i towarowych gospodarstw rolnych

Polska często interpretowała wspólną politykę rolną w sposób faworyzujący raczej najmniejsze gospodarstwa rolne niż rolnictwo towarowe. Na przykład, przegląd wdrażania I filaru WPR w 2015 r. przeprowadzony przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Wewnętrznej UE pozwolił stwierdzić, że Polska jest jednym z krajów, które najbardziej dostosowały WPR do osiągnięcia priorytetów krajowych. Polska ograniczyła płatności do 150.000 EUR, wdrożyła wsparcie powiązane z wielkością produkcji i przyjęła system wsparcia dla drobnych gospodarstw. W porównaniu z innymi państwami UE Polska wraz z Bułgarią w większym stopniu wykorzystywały możliwość zapewnienia wsparcia dochodów małych i średnich gospodarstw rolnych. W przyszłości Polska powinna zagwarantować bardziej zrównoważone ramy polityki wobec ROW.

Dopłaty do rolniczego ubezpieczenia społecznego (KRUS) powinny zostać zmniejszone i docelowo połączone z powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych; możliwości i wsparcie zatrudnienia oraz działalności gospodarczej poza rolnictwem powinny zostać zwiększone

Wysoki poziom dotacji i innych świadczeń w ramach KRUS zachęca do kontynuacji lub rozpoczęcia prowadzenia małego gospodarstwa rolnego. Ograniczenie tej zachęty przyspieszyłoby uniezależnienie się wielu gospodarstw domowych od bezproduktywnego rolnictwa. Należy jednak podkreślić, że KRUS cieszy się dużą popularnością i wiele gospodarstw domowych rolników nie stać na opłacanie składek na powszechne ubezpieczenie społeczne na obecnym poziomie. Ponadto, wiele rolniczych gospodarstw domowych uzyskuje niskie dochody, stąd niezbędny jest proces dostosowawczy, aby zapewnić, że poszczególni członkowie tych gospodarstw nie będą zmarginalizowani. W tym zakresie możliwe są następujące rozwiązania:

- **Wygazanie KRUS za pomocą wymogów kwalifikowalności i wysokość składek.** Polityka KRUS mogłaby zostać utrzymana w stosunku do osób powyżej pewnego przedziału wiekowego (np. umożliwienie pozostania w systemie KRUS bez jakiegokolwiek zmiany zasad osobom w wieku 45+). Jednocześnie system mógłby zostać zamknięty dla nowych uczestników. Reformie takiej powinien towarzyszyć mechanizm przejściowy dla osób, które obecnie należą do KRUS i nie ukończyły 45 roku życia, ułatwiający im przejście do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Taki mechanizm mógłby obejmować pomoc w opłacaniu składek, która z czasem i w miarę wzrostu dochodów byłaby stopniowo wygaszana. Przyczyniłoby się to do zmniejszenia potencjalnego obciążenia podwyżkami stawek gospodarstw domowych o niskich dochodach. W przypadku gospodarstw domowych, których członkowie nie przekroczyli określonego progu dochodowego, wysokość składek mogłaby z roku na rok ulegać nieznacznemu podwyższeniu w celu integracji systemu KRUS z powszechnym systemem ubezpieczeń ZUS w zakresie poziomu płatności.
- **Stworzenie zachęt do zarejestrowania się w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych.** Takie zachęty mogłyby być skonstruowane w różny sposób. Mogłyby np. wymagać nowych form wsparcia obecnego systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników, tak aby rozwijać działalność rolniczą lub podejmować inne działalności zawodowe. Skłaniałoby to rolników do przejścia do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Inną alternatywą byłoby udzielenie pomocy gospodarstwom domowym o niskich dochodach w pokryciu składek z tytułu wstąpienia do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ZUS) w celu zachęcenia ich członków do odejścia z KRUS. Wymagałoby to wypełnienia i złożenia przez gospodarstwa domowe rolników rozliczeń podatku dochodowego, tak aby można było ocenić ich kwalifikowalność do świadczeń.
- **Szkolenia i wspieranie zatrudnienia dla beneficjentów KRUS.** System ubezpieczeń społecznych dla rolników mógłby również zostać zrestrukturyzowany w taki sposób, aby stworzyć zachęty do kształcenia zawodowego i podnoszenia kwalifikacji rolników w celu zwiększenia rentowności ich gospodarstw rolnych lub przejścia do zatrudnienia w sektorze pozarolniczym. Obecnie zarejestrowani w systemie KRUS z reguły nie są w stanie uzyskać świadczeń związanych ze statusem osoby bezrobotnej, w tym dostępu do możliwości szkoleniowych i/lub wspierania zatrudnienia za

pośrednictwem powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy. Udostępnienie im tego rodzaju korzyści ułatwiłoby ich przekwalifikowanie i niekoniecznie musiałyby się wiązać z nadaniem im statusu bezrobotnego.

- **Zwiększenie zachęt dla zatrudnienia w sektorze pozarolniczym i rozwoju przedsiębiorczości.** Należy złagodzić obostrzenia dotyczące kwalifikowalności, a próg dla pozarolniczej działalności gospodarczej powinien zostać na pewien okres podwyższony, aby umożliwić dostosowanie się do wyższych składek.
- **Wspieranie tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich.** Poza ww. rozwiązaniami pomyślnie odejście od obecnego systemu KRUS jest uzależnione od realnych postępów w dywersyfikacji wiejskiej gospodarki w celu zwiększenia zatrudnienia w sektorach pozarolniczych.

Należy rozważyć kolejność realizacji któregośkolwiek z powyższych wariantów reform, adekwatnie do typów aktorów w ramach systemu oraz ich potencjału w zakresie zatrudnienia i podnoszenia kwalifikacji lub przekwalifikowania. Warto zauważyć, że podjęto już pewne działania w celu poprawy systemu zachęt związanych z KRUS. Rząd polski wprowadził ostatnio specjalny podatek dla małych przedsiębiorstw, który jest powiązany z niższymi składkami na powszechne ubezpieczenie społeczne. To z kolei stanowi zachętę dla drobnych rolników do zakładania działalności gospodarczej i rejestracji w powszechnym systemie ubezpieczeń. Osoby zakładające firmę będą uprawnione do opodatkowania według niższej stawki i do obniżonych składek na powszechne ubezpieczenie społeczne przez okres 2,5 roku. Kolejną zachętą dla rolników do podejmowania działalności pozarolniczej jest klauzula przyjęta w styczniu 2015 r., która zezwala osobom zarejestrowanym w KRUS na równoczesne objęcie powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych o ile nie zarabiają oni więcej niż płaca minimalna (2.000 zł w 2017 r.). Są to obiecujące inicjatywy, jednak należy je rozszerzyć i połączyć z innymi zachętami, jak wspomniano powyżej.

Małe gospodarstwa rolne powinny być również zobowiązane do składania deklaracji o podatku dochodowym (PIT)

Obecnie małe gospodarstwa rolne są zwolnione z obowiązku zgłaszania dochodów, a wiele z nich nie prowadzi podstawowej rachunkowości rolnej. Od każdego gospodarstwa rolnego pobierającego świadczenia finansowe powinno być wymagane zgłaszanie dochodów gospodarstwa jako warunek uczestnictwa w takim systemie świadczeń. Bez takich podstawowych danych rząd nie jest w stanie zorientować się czy oferowane wsparcie odpowiada realiom działalności rolniczej i w jakim stopniu na nią wpływa. Ponadto, gospodarstwa domowe rolników byłyby zdolne podejmować bardziej świadome decyzje dotyczące sposobu funkcjonowania, gdyby prowadziły podstawową ewidencję rachunkową pozwalającą na rozpoznanie dochodów płynących z działalności rolniczej i wydatków z nią związanych. Wymóg prowadzenia takiej ewidencji jest również zgodny z działaniami rządu na rzecz ograniczenia rozmiarów i zakresu szarej strefy.

Usługi doradcze w dziedzinie rolnictwa powinny również kłaść nacisk na stosowanie metod zarządzania firmą i zarządzania finansami

Jeżeli Polska ma zwiększyć wkład rolnictwa do gospodarki narodowej i poprawić poziom dochodów gospodarstw rolnych bez względu na ich wielkość, konieczne jest doradztwo rolnicze solidnej jakości. Głównym celem usług doradczych powinno być wzmocnienie planowania działalności gospodarczej i prowadzenia ewidencji księgowej

gospodarstw rolnych. Obecnie wielu doradców rolnych pełni głównie funkcję wspomagającą rolników przy wypełnianiu wniosków o środki unijne na sprzęt i inne cele. Nie położono wystarczającego nacisku na to, w jaki sposób nowy sprzęt wpisuje się w szerszy plan rozwoju działalności gospodarczej lub na weryfikowanie rzeczywistych długoterminowych korzyści z dofinansowania. Brakuje interakcji pomiędzy wieloma instytucjami i podmiotami świadczącymi usługi doradcze, a tworzenie wiedzy rolniczej zbyt często odbywa się w izolacji. Rozpowszechnianie wiedzy generowanej przez wyższe uczelnie przebiega zbyt powoli, a działalność oświatowa jest niedostatecznie wspierana – w przeciwieństwie do instytutów badawczych podlegających Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które są zobowiązane do sporządzania raportów na potrzeby ewidencji.

Szkoły rolnicze powinny rozszerzyć program nauczania w zakresie zarządzania finansami gospodarstw rolnych, aby wesprzeć transformację polskiego rolnictwa

Rolnicy w Polsce są prawnie zobowiązani do udokumentowania formalnych uprawnień w zakresie działalności rolniczej, aby kwalifikować się do prowadzenia gospodarstwa rolnego i uzyskania dotacji. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadzi i nadzoruje system szkół oferujących szkolenia/kursy rolnicze. Oprócz tych szkół istnieją również szkoły rolnicze, prowadzone głównie przez samorządy powiatowe. Ten potencjał oznacza przypuszczalnie potężny mechanizm zapewniający edukację techniczną młodym członkom gospodarstw rolnych i innym osobom zainteresowanym podjęciem działalności rolniczej. Zamiast oferować wyłącznie wykształcenie techniczne w zakresie praktyki rolniczej, należy podjąć wspólny wysiłek w celu wprowadzenia koncepcji zarządzania finansami i metod budżetowania gospodarstw rolnych. Ponadto, kursanci powinni być zachęceni do rozpoznawania możliwości rozwoju kariery zawodowej, w tym korzyści z zatrudnienia poza rolnictwem, jako sposobu na zwiększenie i ustabilizowanie dochodów. Możliwe jest nawet zachęcanie do testowania alternatywnych ścieżek kariery zawodowej w dziedzinach związanych z rolnictwem, które mogłyby poszerzyć horyzonty poza pełnoetatowe prowadzenie gospodarstwa rolnego.

Konieczna jest poprawa systemów kredytów rolnych na modernizację i powiększanie drobnych gospodarstw rolnych

Od czasu rozpoczęcia w Polsce działalności banków komercyjnych z Europy Zachodniej dysponujących specjalistyczną wiedzą w zakresie kredytów rolnych, większe polskie gospodarstwa rolne uzyskały lepszy dostęp do pożyczek. Banki te dysponują sprawnymi działaniami kredytów rolnych, jednak koncentrują się na większych gospodarstwach towarowych składających obszerne sprawozdania finansowe. Mniejsze gospodarstwa rolne nadal opierają się na zyskach zatrzymanych i dotacjach na inwestycje. Bez dostępu do stabilnych strumieni kredytowania, odpowiedni rozwój małych przedsiębiorstw jest bardzo utrudniony, ponieważ działalność rolna wymaga rocznego kredytu operacyjnego w celu właściwego wykorzystania nabytych środków produkcji. Większość krajów OECD utworzyła na początku XX wieku wspierane przez rządy krajowe agencje kredytowe jako sposób na pobudzenie wydajności rolnictwa. Stabilna podaż kredytów pozwala gospodarstwom domowym rolników inwestować w działalność biznesową i podnosić warunki jej prowadzenia. Mimo, iż od osób o niewystarczającej historii kredytowej mogą być wymagane gwarancje kredytowe, istnieje szereg skutecznych programów, które Polska mogłaby adaptować przy tworzeniu własnego programu. Zwiększony dostęp do kredytów dla małych gospodarstw rolnych powinien być zapewniony przy wsparciu dla zarządzania działalnością biznesową i zarządzania finansowego w celu zagwarantowania racjonalnych inwestycji.

Polska powinna zrewidować zbyt restrykcyjne przepisy dotyczące nabywania ziemi rolnej

W Polsce wyróżnia się dwa główne typy gospodarstw rolnych: 1) gospodarstwa prowadzone przez „osobę fizyczną”; oraz 2) gospodarstwa prowadzone przez „osoby prawne” będące organizacjami takimi jak korporacje, które funkcjonują jako odrębne podmioty. Polskie ustawodawstwo w coraz większym stopniu sprzyja osobom fizycznym prowadzącym działalność rolniczą. Ustawa gruntowa z 2016 r. zamraża sprzedaż państwowych gruntów rolnych i ogranicza nabywanie gruntów rolnych do rolników indywidualnych definiowanych jako osoby: posiadające kwalifikacje rolnicze, które będą prowadzić gospodarstwo rolne; które od co najmniej pięciu lat mieszkają w gminie, w której znajduje się dany grunt; które po nabyciu ziemi nie będą prowadziły gospodarstwa o powierzchni przekraczającej 300 hektarów. Większe gospodarstwa rolne mogą nabywać nieruchomości rolne za zgodą Dyrekcji Generalnej Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Nowa ustawa może stanowić barierę dostępu do działalności rolniczej dla osób niebędących obecnie rolnikami. Utrudnia również przeprowadzanie się z jednej części Polski do drugiej, co przyczyni się do fragmentacji rynków ziemi i stanowi przeszkodę dla powiększania gospodarstw rolnych powyżej 300 hektarów. Mimo, iż 300 hektarów jest stosunkowo znaczną wielkością dla gospodarstwa rolnego, ograniczenie to może mieć negatywny wpływ na rolnictwo oparte o intensywną gospodarkę ziemią, jak choćby produkcja zbóż zdeterminowana ekonomią skali, czy systemy wypasu zwierząt.

Polska powinna ograniczyć nadmierną fragmentację gospodarstw rolnych w celu poprawy wydajności rolnictwa i stanu środowiska naturalnego

Polska dysponuje znaczną liczbą małych gospodarstw rolnych o dużym stopniu rozdrobnienia pól. Gospodarstwa rolne o powierzchni poniżej 5 hektarów mogą posiadać wiele pól, z których sporo jest zbyt małych, aby można je było efektywnie uprawiać. Gospodarstwa takie są z natury rzeczy bezproduktywne, ponieważ zbyt dużo czasu traci się na przemieszczanie się pomiędzy polami oraz na instalację i demontaż sprzętu. Fragmentacja ziemi obniża wartość gospodarstwa rolnego dla potencjalnych nabywców, ponieważ również i oni musieliby ponosić tego rodzaju koszty w przypadku zakupu. Z kolei niska wartość takich gospodarstw utrudnia rodzinom wykorzystywanie posiadanych zasobów do odejścia z nieproduktywnej działalności rolniczej. Wreszcie, niewielkie rozdrobnione pola mogą prowadzić do kiepskiej jakości praktyk rolniczych, w ramach których pola nie są uprawiane w sposób pozwalający na zachowanie żyzności gleby i kontrolę erozji ze względu na ich rozplanowanie. Biorąc pod uwagę skalę tego problemu w Polsce, nie będzie łatwo go rozwiązać. Teoretycznie możliwe jest tworzenie rynków dla wymiany ziemi pomiędzy rolnikami z danej społeczności, jednak jest to złożony proces. Zamiast tego być może łatwiejsze byłoby usprawnienie długoterminowych dzierżaw pomiędzy rolnikami, których grunty przylegają do siebie, co stanowiłoby pierwszy krok w kierunku scalania dużych sąsiadujących ze sobą działek.

W celu poprawy polityki rolnej Polska powinna opracować bardziej kompleksowy zestaw statystyk finansowych dotyczących gospodarstw rolnych

W Polsce gromadzi się obecnie dużą ilość danych rolniczych; jednak dane te obejmują głównie ewidencję fizycznej produkcji i warunków agronomicznych. Z drugiej strony, dane dotyczące sytuacji finansowej gospodarstw rolnych, w szczególności małych, są rzadkością. Aktualnie dwa podstawowe źródła danych finansowych

dotyczących polskiego rolnictwa to okresowe Badanie Eurostatu dotyczące Struktury Gospodarstw Rolnych oraz informacje z sieci danych rachunkowych gospodarstw rolnych (Farm Accountancy Data Network, FADN). Żadne z nich nie ma kompleksowego charakteru. Żadne z nich nie uwzględnia wszystkich polskich gospodarstw rolnych, a jednocześnie oba źródła danych pomijają większość bardzo małych gospodarstw, ponieważ nie są one przedmiotem zainteresowania WPR. Sposób funkcjonowania i kondycja małych gospodarstw rolnych są ważne dla polskiej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Lepsze zrozumienie roli, jaką odgrywają dochody z działalności rolniczej w tych gospodarstwach jest niezbędne do opracowywania odpowiednich polityk. Rozszerzenie Badania Struktury Gospodarstw Rolnych tak, aby dokładniej odzwierciedlało pełen zakres uwarunkowań finansowych polskiego rolnictwa byłoby korzystnym krokiem na rzecz generowania wiarygodnych danych o wyższej jakości.

Rekomendacja 2: Zwiększenie wsparcia dla dywersyfikacji gospodarczej i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich

Samo rolnictwo nie wystarczy do utrzymania obszarów wiejskich. Polski sektor rolny jest pracochłonny: udział rolnictwa w zatrudnieniu ogółem wynosi 11%, podczas gdy jego całkowita wartość dodana do gospodarki wynosi zaledwie 2,4% (2015 r.). W miarę modernizacji polskiego sektora rolnego staje się on mniej pracochłonny, co z kolei zwiększa znaczenie wzmocnienia pozarolniczej gospodarki wiejskiej, w tym możliwości łączenia dochodów z rolnictwa z działalnością i zatrudnieniem pozarolniczym. Przyczyni się to do zmniejszenia utrzymującego się bezrobocia, niedostatecznego zatrudnienia i ubóstwa. Polska pozarolnicza gospodarka wiejska odnotowała wzrost w ostatnich latach, jednak tempo tych zmian było powolne.

Szeroka gama działań rządowych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym wspiera pozarolniczą gospodarkę wiejską. Z jednej strony istnieją interwencje, które tworzą otoczenie sprzyjające wspieraniu wszelkiego rodzaju przedsiębiorczości (w tym rolniczej). Są nimi np. inwestycje w transport i infrastrukturę cyfrową, które ułatwiają dostęp do rynków i usług, takich jak opieka zdrowotna, edukacja czy programy szkoleniowe. Istnieje również szereg form wsparcia, które zapewniają nowo powstałym i istniejącym przedsiębiorstwom dostęp do wiedzy, kapitału, rozwoju rynkowego, a także wsparcia dla grup producentów lub grup sektorowych w celu maksymalnego wykorzystania wspólnych działań. W rezultacie, mimo iż rządy potrafią tworzyć bardziej atrakcyjne miejsca terytoria do prowadzenia działalności gospodarczej, nie są one w stanie stworzyć miejsc pracy i dochodów, które sprawiłyby, że dany obszar stanie się konkurencyjny.

Innowacyjność i wspieranie przedsiębiorczości to ważne kierunki interwencji określone w Umowie Partnerstwa pomiędzy Polską a UE (2014-2020). Istnieje szereg nowych działań umożliwiających osiągnięcie tego celu. Obecna Umowa Partnerstwa kładzie szczególny nacisk na działania dotyczące inteligentnych specjalizacji realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój i Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz regionalnych programów operacyjnych. Regiony mogą swobodnie wybierać obszary inteligentnej specjalizacji i 9 z 16 województw wybrało m. in. wsparcie dla produkcji żywności wysokiej jakości. Ramy i instrumenty realizacji dla regionalnych inteligentnych specjalizacji koncentrują się zazwyczaj w Polsce na wsparciu badań naukowych i innowacji, co może wpłynąć na pominięcie innowacji wiejskich.

Zwiększenie wsparcia rozwoju wsi w sektorach pozarolniczych

W Polsce wsparcie wiejskiej przedsiębiorczości i dywersyfikacji gospodarki wiejskiej jest niewystarczające i możliwe są dalsze działania w celu eliminacji barier dla małych i średnich przedsiębiorstw. Mimo, iż pobudzanie zatrudnienia w sektorze pozarolniczym uznaje się za jeden z kluczowych priorytetów rozwoju obszarów wiejskich, obecna struktura działań rządowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) zapewnia jedynie ograniczone wsparcie dla tworzenia możliwości zatrudnienia poza rolnictwem. W ramach obecnej struktury wsparcie rządowe na rzecz rozwoju obszarów wiejskich jest częściowo przesunięte do innych unijnych programów operacyjnych oraz polityk krajowych. Co ważne, wsparcie dla przedsiębiorczości w ramach II filaru WPR w PROW wyniosło niemal 10% budżetu w poprzednim okresie programowania (2007-2013), jednak w bieżącym okresie (2014-2020) ograniczono je do 8% budżetu. W ramach tych kwot wsparcie dla działalności pozarolniczej wyniosło 53% w poprzednim okresie i spadło do zaledwie 40% w obecnej perspektywie finansowej. Aktualna struktura działań PROW zapewnia jedynie ograniczone wsparcie dla tworzenia miejsc pracy poza rolnictwem.

W 2009 r. Polska przyjęła nowy krajowy system zarządzania w celu wprowadzenia przekrojowego podejścia do organizacji polityki rozwojowej. Polska dysponuje długo- i średnioterminowymi krajowymi strategiami rozwoju oraz dziewięcioma uzupełniającymi podstrategiami rozwojowymi, z których m. in. jedna koncentruje się na rozwoju regionalnym, a inna na rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwie. Pomimo tego zintegrowanego podejścia utrzymuje się podział na sektory oraz brak synergii pomiędzy krajowymi politykami rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i PROW. Więcej można by zrobić na rzecz lepszego powiązania interwencji w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich z interwencjami w ramach Polityki Spójności oraz zwiększenia wsparcia dla rozwoju obszarów wiejskich poza rolnictwem. Przykładowymi rozwiązaniami w tym zakresie dysponują Włochy i Szwecja.

Wzmocnienie powiązań pomiędzy instytucjami badawczymi a przedsiębiorstwami na obszarach wiejskich

Główne ośrodki akademickie zajmujące się badaniami i rozwojem w Polsce położone są zwykle z dala od obszarów wiejskich, co może mieć wpływ na relacje pomiędzy przedsiębiorstwami wiejskimi a badaniami prowadzonymi przez sektor publiczny. W wielu przypadkach istnieją możliwości wzmocnienia powiązań pomiędzy prywatnymi przedsiębiorstwami a uczelniami wyższymi. Mimo, iż w Polsce istnieje sieć państwowych instytutów badawczych, które wspierają określone branże i współpracują z nimi (np. z rolnictwem), powiązania między uczelniami wyższymi i biznesem w regionach nigdy nie były silne, a kultura takiej współpracy poza środowiskiem akademickim jest dla wielu uczelni całkiem nowa. Fundusze rozwoju regionalnego zapewniają wsparcie dla wzmocnienia tych powiązań. Nawet jedno regionalne biuro transferu technologii mogłoby być pomocne w identyfikacji potencjalnych powiązań w tym zakresie.

Ułatwienie podnoszenia kwalifikacji i korzystania ze szkoleń dla firm, w tym zapewnienie bardziej elastycznych i ukierunkowanych możliwości edukacyjnych

Mieszkańcy obszarów wiejskich w Polsce mają bardziej ograniczony dostęp do możliwości kształcenia zawodowego niż mieszkańcy miast; stwierdzono również, że system edukacji nie jest wystarczająco elastyczny, aby odpowiadać na potrzeby rynku

pracy. W przypadku, gdy szkolenia zawodowe są wspierane przez polskie placówki policealne, wsparcie to nie zawsze jest zgodne z oczekiwaniami pracodawców, przez co potrzeba przekwalifikowania zawodowego nieproporcjonalnie obciążała właścicieli przedsiębiorstw. W Polsce istnieje kilka możliwości szkoleń biznesowych, takich jak szkolenia w miejscu pracy oferowane w ramach oficjalnego systemu kształcenia zawodowego, szkolenia oferowane przez pracodawców oraz szkolenia prowadzone przez prywatne instytucje szkoleniowe, które zazwyczaj zlokalizowane są w miastach wojewódzkich. Pracodawcy mogą finansować lub współfinansować szkolenia i edukację, włączając w to kształcenie zawodowe; 15% polskich pracodawców przeznacza na te cele środki publiczne. Uczestnictwo w kształceniu ustawicznym w Polsce jest niskie i według danych Eurostatu z 2010 r. jedynie 22% polskich firm zapewniało tego rodzaju kształcenie i szkolenie zawodowe, w porównaniu z 66% w UE-27 (2014 r.).

Szkolenia w Polsce koncentrują się na wspieraniu „twardych” umiejętności przedsiębiorców, niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej; podczas gdy można by podjąć dalsze działania na rzecz wzmacniania umiejętności menedżerskich. Istnieje szereg nowych instrumentów wspierających rozwój umiejętności w Polsce, takich jak Krajowy Fundusz Szkoleniowy (prowadzony przez powiatowe urzędy pracy), który wspiera szkolenia wewnętrzne w przedsiębiorstwach. Przedsiębiorstwa na obszarach wiejskich charakteryzują się niższym wskaźnikiem adaptacji technologii, stąd ważne są ukierunkowane szkolenia promujące upowszechnianie innowacji. Aktywne wsparcie bezpośrednie w zakresie mentoringu, szkoleń, doradztwa i poradnictwa ma kluczowe znaczenie – w szczególności dla mniejszych firm, które szukają sposobów na rozszerzenie swojej działalności.

Zwiększenie zdolności eksportowych małych i średnich przedsiębiorstw

Polska charakteryzuje się dużym udziałem małych firm wiejskich, z których wiele opiera się na lokalnych rynkach zbytu. Zwiększenie zakresu pozarolniczej gospodarki wiejskiej będzie zależało częściowo od zwiększenia potencjału eksportowego wiejskich przedsiębiorstw. Włochy przyjęły unikalne podejście na rzecz wspierania małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w przewyżnianiu barier w dostępie do zagranicznych rynków poprzez program dofinansowania zatrudniania tymczasowych menadżerów ds. eksportu. Program umożliwia MŚP zatrudnianie pracowników w pełnym lub niepełnym wymiarze godzin w małych firmach, aby pomóc im w organizowaniu marketingu, sprzedaży, księgowości, technologii informacyjnej i innych procesów niezbędnych działalności dla działalności eksportowej na nowy rynek. Takie podejście może umożliwić polskim MŚP zwiększenie ich udziału w rynku. Ponadto, wsparcie marketingowe na poziomie regionalnym, w tym marketing terytorialny, powinno zostać wzmocnione. Obecnie lokalne grupy działania (LGD) podejmują takie inicjatywy, jednak często mają one bardzo wąski charakter, dotyczą np. tradycji kulinarnych czy turystyki.

Zapewnienie wysokiej jakości i stabilnego otoczenia regulacyjnego dla inwestycji

Jedną z kluczowych kwestii podnoszonych przez przedsiębiorców w Polsce, zarówno tych z obszarów miejskich, jak i wiejskich, jest potrzeba stabilnego otoczenia regulacyjnego. W niektórych przypadkach ustanowiono nowe przepisy, które znacząco wpłynęły na przedsiębiorstwa w perspektywie krótkookresowej, utrudniając im dostosowanie się do nowych realiów. Na przykład w 2016 r. Polska przyjęła ustawę energetyczną, która faworyzowała producentów węgla nad wytwórcami energii odnawialnej. Ustawa narzuciła wysokie wymagania dotyczące minimalnej odległości dla nowych farm wiatrowych i zwiększyła obciążenie podatkiem od nieruchomości wszystkie

inwestycje w energię wiatrową. W efekcie Polska staje się mniej atrakcyjnym miejscem do inwestowania w energetykę wiatrową, a rentowność już istniejących inwestycji będzie się obniżać.

Rekomendacja 3: Ustanowienie silniejszych zachęt i ram dla współpracy międzysamorządowej na szczeblu lokalnym oraz dla zintegrowanego planowania

Polskę charakteryzuje rozproszona struktura osadnicza. Obejmuje ona dużą liczbę małych i średnich miast, rozproszonych na terytorium całego kraju. Miasta te świadczą podstawowe usługi dla otaczających je obszarów wiejskich, a ich dobrobyt w znacznej mierze zależy od dobrobytu sąsiadujących z nimi gospodarstw wiejskich. Zasadniczo te miasta i otaczające je obszary wiejskie pozostają w symbiotycznej relacji, w której współpraca może generować korzyści dla obu stron. Z drugiej strony jednak konkurencja pomiędzy sąsiadującymi ze sobą miastami i obszarami wiejskimi osłabia obie strony. W związku z tym, bardzo ważna jest ścisła współpraca horyzontalna pomiędzy władzami poszczególnych jednostek na poziomie gminnym. Poza partnerstwami miejsko-wiejskimi (miasto-wieś), partnerstwa pomiędzy obszarami wiejskimi również oferują możliwości rozwoju, np. wspólnego świadczenia usług lub współdzielenia infrastruktury, które mogą przyczynić się do poprawy jakości życia w społecznościach wiejskich.

Polska dysponuje szeregiem mechanizmów koordynacji współpracy pomiędzy miastem a wsią, jednak konieczne są dalsze działania wspierające te niekiedy nowo powstałe partnerstwa. Ponadto, zdolność obszarów wiejskich do radzenia sobie z tendencjami przestrzennymi jest często osłabiana przez niski stopień pokrycia powierzchni gmin planami zagospodarowania przestrzennego oraz brakiem zintegrowanego planowania przestrzennego, obejmującego koordynację inwestycji sektorowych. Władze samorządowe wyższego szczebla mają do odegrania kluczową rolę w kontekście tworzenia zachęt do takiej koordynacji planistycznej oraz zapewniania, że gminy dysponują odpowiednimi mechanizmami i wiedzą niezbędną do działania.

Zachęcanie do koordynacji międzysamorządowej na poziomie lokalnym ułatwionej przepisami prawa i rozważenie bardziej elastycznych rozwiązań w tym zakresie

W Polsce funkcjonują obecnie dwie główne formy prawne współpracy pomiędzy gminami, w tym gminami wiejskimi: porozumienia międzygminne i związki międzygminne. Związki międzygminne to korporacje prawa publicznego tworzone przez samorządy lokalne i zdecydowana ich większość została zawarta w celu zarządzania systemem odprowadzania ścieków. Drugi typ - porozumienia międzygminne, umożliwia gminie powierzanie określonych zadań publicznych, praw i obowiązków innej gminie (zazwyczaj w zakresie transportu lub odprowadzania ścieków). Od 2016 r. władze lokalne mogą również tworzyć tzw. centra usług wspólnych, a rząd krajowy ustanowił ponadto ramy współpracy międzygminnej w nowej ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim (2017 r.). Wreszcie, LGD w ramach unijnego programu LEADER stanowią formę partnerstwa międzygminnego, jednak angażują do współpracy także inne podmioty (sektora prywatnego i sektora non-profit).

Pomimo wspomnianych mechanizmów instytucjonalnych, przedsięwzięcia tego rodzaju powstają w Polsce bardzo powoli. Są one coraz bardziej popularne w takich dziedzinach, jak gospodarka wodno-ściekowa czy infrastruktura szerokopasmowa i

drogowa, pozostaje jednak ograniczona w takich sektorach jak edukacja czy mieszkalnictwo. Władze krajowe i regionalne powinny aktywnie promować i wspierać koordynację międzygminną oraz demonstrować płynące z niej korzyści, w szczególności w odniesieniu do nowych inicjatyw, takich jak centra usług wspólnych. Powolne tempo zawierania umów międzygminnych może częściowo wynikać z braku odpowiedniej wiedzy na temat sposobu ich funkcjonowania i związanego z nimi ryzyka.

Wreszcie, powinno się rozszerzyć instytucjonalne rozwiązania prawne w celu strukturyzacji partnerstw. W niektórych miejscach powstawały stowarzyszenia gmin pomimo braku ram regulujących ich działalność, np. stowarzyszenie gmin wiejskich i gmin wiejsko-miejskich w województwie podlaskim. Konieczne może być zwiększenie bardziej elastycznych rozwiązań stymulujących współpracę międzygminną, aby w przyszłości przekształciła się ona w silniejsze partnerstwo. Na przykład, we Francji „wzajemne kontakty” porządkują dialog pomiędzy gminami wiejskimi i miejskimi, jednak nie ustalają w sposób sztywny zakresu odpowiedzialności każdej ze stron.

Wzmocnienie zachęt do tworzenia partnerstw miejsko-wiejskich oraz pomiędzy obszarami wiejskimi

Poza ramami prawnymi współpracy międzygminnej ważne jest ustanowienie zachęt do stosowania takich praktyk od samego początku. Jedną z najważniejszych polityk przyjętych ostatnio w celu wzmocnienia partnerstwa pomiędzy miastem a wsią są zintegrowane inwestycje terytorialne UE, które można wykorzystać do realizacji wspólnych projektów wśród gmin powiązanych funkcjonalnie. Dobrowolny charakter tego stowarzyszenia prowadzi do współpracy przy przedsięwzięciach, które przynoszą obopólne korzyści. Ogólnie rzecz biorąc jest to pozytywne, jednak oznacza również ryzyko, że ważne kwestie, w których interesy obu stron nie są zbieżne, mogą nie zostać rozstrzygnięte. Fundusze te skierowane są do stolic województw i ośrodków subregionalnych, co wyklucza partnerstwa oparte na społecznościach wiejskich i miasteczkach.

Rząd krajowy przyjął również nowy pakiet dla miast średniej wielkości tracących swoje funkcje gospodarcze; jest to ważna inicjatywa, jednak w żadnym razie nie jest ona wystarczająca. Wiąże się z inwestycjami w infrastrukturę techniczną i równoległymi działaniami zapewniającymi wsparcie i doradztwo. Okres po 2020 r. przewiduje większy nacisk na wykorzystanie środków krajowych. Ideą jest promowanie lokalnych ośrodków wzrostu, tj. małych i średnich miast, które pełnią funkcję centrów usługowych. Administracja regionalna i krajowa powinny zapewnić więcej zachęt finansowych, dzięki którym gminy miałyby dostęp do większych kwot dofinansowania wspólnych projektów. Przy odpowiednim wsparciu tego rodzaju partnerstwa byłyby bardziej powszechne i prawdopodobnie skuteczniejsze w swym działaniu.

Ścisła współpraca pomiędzy sąsiednimi samorządami może wzmocnić działania władz wyższego szczebla. Przykładowo, zawarty w kanadyjskim Quebecu w 2002 r. pakt na rzecz obszarów wiejskich (*Pacte Rurale*) zapewnił kilka serii wieloletniego finansowania w celu wsparcia szerokiej gamy wspólnych działań podejmowanych przez samorządy lokalne, których głównym celem było ułatwienie bliższej współpracy prowadzącej ostatecznie do opracowania oddolnej strategii rozwoju regionalnego. Pakt na rzecz obszarów wiejskich skupiał się na kwestiach regionalnych, obejmował podejście wielosektorowe, tworzył długoterminowe ramy współpracy, wzmocniał pozycję aktorów danej społeczności i mógł być dostosowany do kontekstu lokalnego. Inicjatywy takie są

szczególnie ważne na obszarach, w których samorządy lokalne mają bardziej ograniczone zdolności instytucjonalne i/lub utrudnione warunki rozwoju.

Rozszerzenie zachęt dla stosowania lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego; zmniejszenie uzależnienia od doraźnych decyzji planistycznych

Stopień pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest bardzo niski w całej Polsce. Jedynie 30% terytorium Polski objęte jest lokalnymi planami zagospodarowania przestrzennego, a w siedmiu województwach udział ten wynosi poniżej 20%. Niektóre wymogi prawne zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zniechęcają do zatwierdzania nowych planów, np. wymóg wypłacania odszkodowań właścicielom gruntów, jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego negatywnie wpływa na ich własność. W celu minimalizacji tego efektu ubocznego powinny zostać wprowadzone pewne ograniczenia, takie jak skrócenie terminu, w którym właściciele mogą ubiegać się o rekompensatę (obecnie nieograniczony). Ponadto, przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego pociąga za sobą dodatkowe koszty dla budżetów gminnych, ponieważ są one zobowiązane do zakupu gruntów pod budowę nowych dróg lokalnych objętych planem. Opłaty planistyczne mogłyby być pobierane na pokrycie kosztów budowy dróg i zapewnienia infrastruktury technicznej. Jednak właściciele gruntów często odwołują się od tych decyzji stąd w opinii władz gminnych nie jest to skuteczne narzędzie pozyskiwania środków finansowych na budowę infrastruktury. Jednym ze środków zaradczych mogłoby być wydłużenie terminu zobowiązania gmin do zapłaty za grunty przeznaczone pod drogi. Tempo przyjmowania nowych planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce uległo spowolnieniu i dowodzi pilnej potrzeby podjęcia działań w tym zakresie. Priorytetem są obszary charakteryzujące się wzrostem liczby ludności i/lub wysokimi potrzebami inwestycyjnymi. W przypadku obszarów wiejskich o powolnym wzroście, charakteryzujących się bardzo niewielkimi zmianami w zakresie użytkowania gruntów, niektóre kraje OECD przyjęły odrębne i mniej szczegółowe plany zagospodarowania przestrzennego; jest to opcja do rozważenia dla Polski.

Decyzje planistyczne - specjalna procedura administracyjna - są stosowane do zatwierdzania nowych inwestycji na obszarach, gdzie nie istnieje plan zagospodarowania przestrzennego. Takie „jednorazowe” decyzje nie muszą być spójne z planistycznym studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania, który określa warunki i kierunki zabudowy. W perspektywie krótkoterminowej należy ograniczyć stosowanie decyzji planistycznych, a w dłuższej perspektywie czasowej - wyeliminować je. Niski stopień pokrycia miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w połączeniu z powszechnym wykorzystaniem mechanizmu decyzji planistycznych to największe wyzwania dla spójnego rozwoju przestrzennego w Polsce. Kwestie te są szczególnie ważne w obszarach podmiejskich, które w ostatnich latach odnotowały znaczny wzrost i stąd wymagają efektywnego zarządzania gruntami.

Wykorzystanie istniejącej sieci krajowego i regionalnych obserwatoriów terytorialnych w celu monitorowania trendów przestrzennych i przekazywania specjalistycznej wiedzy technicznej gminom

Gminy wiejskie, jako niewielkie podmioty administracyjne, mają ograniczone możliwości opracowania planów zagospodarowania przestrzennego. Stąd, istnieje potrzeba wzmocnienia powiązań pomiędzy planami przestrzennymi, gospodarczymi i sektorowymi na szczeblu lokalnym, zarówno w gminach, jak i pomiędzy nimi. W

osiągnięciu tego celu mogą pomóc wspólne wskaźniki oceny i monitorowania działań w czasie. Zarówno rząd krajowy, jak i samorządy regionalne mogłyby odgrywać większą rolę we wspieraniu działań na rzecz planowania przestrzennego na obszarach wiejskich. Potrzebne są skuteczniejsze narzędzia monitorowania i analizy zmian użytkowania gruntów na obszarach wiejskich, zarówno we własnej gminie, jak i w gminach sąsiadujących, a także dostarczanie odpowiednich informacji w przystępnej formie władzom lokalnym i mieszkańcom tych obszarów. Jest to szczególnie ważne na obszarach, w których obserwuje się rozrost terenów mieszkaniowych. Konieczne jest również włączenie zarządzania krajobrazem kulturowym do praktyki planowania przestrzennego – jest to aspekt, który został w dużej mierze zaniedbany, pomimo jego znaczenia jako lokalnej działalności rozwojowej.

W wielu krajach brakuje struktur umożliwiających osiągnięcie wymaganej koordynacji rozwoju przestrzennego pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy. W Polsce ustanowiono krajowe i regionalne obserwatoria terytorialne i fora zajmujące się tą kwestią. Obserwatoria terytorialne zostały utworzone w celu oceny i monitorowania polityki regionalnej i fora te zrzeczają władze publiczne, naukowców i ekspertów w celu usprawnienia procesów planowania przestrzennego. Stanowią również repozytorium danych i informacji na temat tendencji przestrzennych i mogłyby być skuteczniej wykorzystywane do wspierania planowania zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich. Zamiast koncentrować się na działalności sprawozdawczej, obserwatoria te mogłyby posłużyć do podnoszenia zdolności analitycznych samych społeczności lokalnych w celu promowania np. partnerstw miasto-wieś. Jest to szczególnie ważne dla gmin wiejskich, które mają ograniczone wewnętrzne możliwości podejmowania takich działań. Jedną z kluczowych funkcji w tym zakresie mogłoby być lepsze zrozumienie przez samorządy lokalne trendów przestrzennych i pojawiających się wyzwań. Aby obserwatoria terytorialne mogły skutecznie świadczyć takie usługi, konieczne byłoby zwiększenie ich zasobów ludzkich, technicznych i finansowych.

Wzmocnienie mechanizmów i zachęt dla zintegrowanego i funkcjonalnego planowania przestrzennego

Zarządzanie przestrzenią wiąże się z szerszym zakresem zagadnień, takich jak rozwój gospodarczy i społeczny oraz dobrobyt, co więcej polityki sektorowe mają wymiar przestrzenny, który wymaga koordynacji – np. lokalizacja usług i infrastruktury transportowej. Regiony chcą odgrywać większą rolę w zintegrowanym i funkcjonalnym planowaniu przestrzennym, jednak dysponują ograniczonymi narzędziami w tym zakresie. Na przykład województwo zachodniopomorskie zamierza ustanowić obszary funkcjonalne, w których mniejsze gminy współdziałają ze sobą i są wspierane zarówno przez władze regionalne, jak i krajowe w wielu strategicznych obszarach (np. przyciąganie inwestycji, rozwój transportu, poprawa kształcenia zawodowego). Województwo małopolskie jest zainteresowane zachęcaniem do rozwoju centrów miejscowości na obszarach wiejskich umożliwiających bardziej efektywne świadczenie usług na rzecz mieszkańców. W celu zachęcania do podejmowania takich inicjatyw zawarło lokalne umowy; mają one jednak ograniczony zakres, a szersze mechanizmy zintegrowanego planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym i lokalnym nie mają wystarczającego umocowania w prawie ustawowym. Ten brak narzędzi - zarówno zachęt finansowych, jak i instrumentów regulacyjnych - do łączenia inwestycji sektorowych w sposób skoordynowany pod względem przestrzennym, stanowi zmarnowaną szansę.

Wzmocnienie regulacji w celu ochrony wysokiej jakości gruntów rolnych

Polska ma jeden z najwyższych wskaźników przekształcania gruntów rolnych na inne cele w Europie. W latach 2004-2012 polskie gminy przekształciły 545 tys. ha gruntów rolnych w grunty o przeznaczeniu nierolniczym. Ocena tego procesu jest jednak dyskusyjna wówczas gdy grunty rolne wysokiej jakości są przekształcane w grunty o innym przeznaczeniu lub gdy ich przeznaczenie jest niespójne z otaczającymi działalnościami (np. hodowla zwierząt obok stref mieszkalnych) lub w inny sposób nieefektywne. Zakres tych zagadnień jest trudny do zmierzenia, częściowo dlatego, że koordynacja pomiędzy szczeblem regionalnym i lokalnym w zakresie monitorowania zmian użytkowania gruntów jest słaba. Brak jest np. danych na temat odwołań od decyzji planistycznych, a władze regionalne nie oceniają oddziaływania planowania przestrzennego w zakresie użytkowania ziemi w społecznościach lokalnych. Wymagane są zatem skuteczniejsze regulacje prawne w celu ochrony gleb wysokiej jakości przed wykorzystywaniem jej do celów pozarolniczych, jednocześnie należy wzmocnić monitorowanie przekształcania gruntów. Ponadto, brak wieloletnich planów zagospodarowania w wielu gminach skutkuje podejmowaniem doraźnych decyzji w sprawie gospodarki gruntowej, co utrudnia ochronę jakości gleby.

Rekomendacja 4: Wdrożenie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, pogłębienie decentralizacji i poprawa wielopoziomowego zarządzania

Polska Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) uznaje słabość instytucjonalną za główne wyzwanie dla wykorzystania potencjału rozwojowego kraju. Obejmuje to: procedury rządu centralnego, które utrzymują ścisłą kontrolę nad działaniami podległych samorządów terytorialnych, zapobiegając w ten sposób działaniom innowacyjnym; nadmierne poleganie na funduszach i programach unijnych przy określaniu polityki publicznej dla Polski; ograniczoną komunikację i współdziałanie agencji państwowych, które funkcjonują jako polityki polityczne silosy; nakładanie się odpowiedzialności poszczególnych agencji, co może prowadzić do braku odpowiedzialności i niejasnych rezultatów; a także słaby kapitał społeczny w niektórych regionach, który hamuje zbiorowe działania niezbędne dla lokalnej działań rozwojowych. Wzmocnienie polskich instytucji na wszystkich szczeblach będzie więc wymagało działań na wielu frontach.

Wzmocnienie zdolności zarządzania na szczeblu samorządowym oraz pogłębienie decentralizacji

Odpowiednia równowaga kompetencji i zasobów pomiędzy rządem krajowym, regionami i niższymi szczeblami administracji nie została jeszcze w pełni osiągnięta. W Polsce funkcjonuje wiele szczebli władzy, których zakres kompetencji niekiedy nakłada się na siebie, a na niektórych szczeblach nie ma możliwości pełnej realizacji zadań ze względu na niewystarczające zasoby. Podczas gdy rząd krajowy wykazuje zwiększoną gotowość do delegowania władzy, często nie zapewnia wystarczających środków ani autonomii w ich alokacji władzom niższego szczebla. Niekiedy prowadzi to do gorszych wyników, które są interpretowane jako dowód na to, że rząd krajowy powinien zachować nadzór nad niższymi szczeblami administracji. Jednak bez wystarczającej niezależności i zdolności do działania nie jest możliwe, aby samorzady tworzyły i realizowały prawdziwie oddolne strategie, a takie byłyby kluczowe dla uzyskiwania lepszych wyników rozwoju obszarów wiejskich. Naturalnie, rząd krajowy musi również określić wspólne cele w ramach wielopoziomowego zarządzania oraz ustanowić pewne

ograniczenia, aby zapewnić postępowanie zgodne z ogólnym interesem Polski, jednak ograniczenia te powinny być możliwie minimalne.

Zobowiązanie do decentralizacji nie może być częściowe. Podczas gdy SOR sygnalizuje zamiary większej decentralizacji w celu wsparcia rozwoju endogennego, zauważalna są również tendencje centralizujące, które postępują w przeciwnym kierunku i obejmują zarówno centralizację funkcji regionalnych, jak i lokalnych wobec rządu krajowego. Na przykład, część krajowego i unijnego dofinansowanie organizacji pozarządowych (NGO) zostało w ostatnim czasie objęte nadzorem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; Centra Doradztwa Rolniczego (CDR) zostały przeniesione z województw na poziom krajowy, a Agencja Rynku Rolnego zwiększyła kontrolę nad grupami producentów. Ponadto, na organizację szkół, która została formalnie zatwierdzona na szczeblu lokalnym, mają obecnie wpływ przedstawiciele władz krajowych w regionach.

Zwiększenie zdolności władz samorządowych wraz z szeregiem innych podmiotów zaangażowanych w rozwój lokalny (np. LGD) ma kluczowe znaczenie ze względu na potrzebę bardziej strategicznego podejścia do inwestycji publicznych w kolejnym okresie programowania UE (po 2020 r.). Podejście takie będzie skierowane ku istotnemu problemowi obecnemu w Polsce, gdzie niektóre regiony koncentrują się na maksymalizacji alokacji funduszy unijnych poprzez wykorzystanie wszystkich możliwych programów, do których się kwalifikują. W perspektywie krótkoterminowej może to zapewnić istotny zastrzyk finansowy dla regionu w którym, samorządom lokalnym i organizacjom pozarządowym brakuje wystarczającego wsparcia finansowego na realizację działań rozwojowych. W dłuższej perspektywie może to jednak prowadzić do wsparcia losowo wybranych inwestycji, które nie zapewniają odpowiedniej podstawy dla zrównoważonego i trwałego rozwoju i mogą generować stałe koszty operacyjne. Zasadniczo skuteczna i odporna strategia rozwoju wymaga systematycznego myślenia o inwestycjach na obszarach wiejskich, aby powiązać je z szerszymi celami rozwojowymi regionu. W przyszłym okresie programowania istnieje możliwość, że te rodzaje funduszy, które w przeszłości były dostępne w ramach instrumentów UE, nie będą mogły być kontynuowane. W związku z tym, istnieje potrzeba o wiele bardziej strategicznej priorytetyzacji inwestycji i łączenia ich z perspektywy zarówno instrumentów miękkich, jak i twardych, a także finansowania ze źródeł unijnych, krajowych i środków własnych. Lokalni aktorzy będą musieli najpierw określić swoje potrzeby inwestycyjne, a potem odpowiednio je sfinansować.

Wsparcie budowania lokalnego potencjału dzięki odpowiednim danym i udoskonalonym definicjom terytorialnym

Definicje i typologie obszarów wiejskich mają duże znaczenie dla opracowywania i wdrażania polityki, ponieważ wiążą one obszary geograficzne i perspektywy, poprzez które są postrzegane problemy i następnie podejmowane są odpowiednie działania. W polskiej typologii TERYT w użyteczny sposób zidentyfikowano trzy typy gmin, ma ona jednak również pewne ograniczenia. Na przykład wstępna klasyfikacja gmin (na poziomie JST2) opiera się na kryteriach jakościowych bez rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi typami obszarów wiejskich. Polska powinna rozważyć zmianę klasyfikacji obszarów wiejskich w celu lepszego zrozumienia kontinuum wiejsko-miejskiego i funkcjonalnych relacji pomiędzy terytoriami. Na przykład, szczegółowa definicja gminy miejsko-wiejskiej w polskiej typologii statystycznej (TERYT) mogłaby pomóc w lepszym zrozumieniu sposobu funkcjonowania tych obszarów w kontekście ich (typowo) miejskich i wiejskich odpowiedników.

Finlandia, Włochy i Szwecja dostarczają przykładów definicji obszarów wiejskich adaptowanych dla różnych celów polityki wobec ROW, które mogą mieć zastosowanie w Polsce. Finlandia wprowadziła nową definicję w 2013 r. na podstawie danych przestrzennych (pól siatki kwadratów o powierzchni 250 m²). Umożliwia analizę terytoriów w oparciu o wiele zmiennych, które są z kolei zagregowane w siedem typów obszarów. Włochy przyjęły klasyfikacje terytorialne, które uwzględniają ich policentryczny charakter. W ramach nowej włoskiej polityki spójności terytorialnej, tzw. „obszarów wewnętrznych” (*Inner Areas*), terytorium kraju zostało podzielone na sześć typów regionów pod względem dostępu do usług w celu bardziej efektywnego rozwiązywania specyficznych problemów regionalnych. Szwedzka klasyfikacja opiera się na liczbie ludności w komórkach polach kwadratów o powierzchni 1 km² w celu wyliczenia liczby ludności wiejskiej i miejskiej w danej gminie oraz przy wykorzystaniu różnych wartości progowych w celu ustalenia typu gminy.

Wzmocnienie strategii łączenia funduszy unijnych i krajowych/regionalnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

Polska jest zainteresowana komplementarnym wykorzystaniem funduszy unijnych, krajowych i regionalnych w celu wzmocnienia ich efektów. Takie podejście wyrażone zostało w Pakcie dla Obszarów Wiejskich, który jest jednym ze strategicznych projektów SOR. Jest to propozycja dokumentu mającego na celu skoordynowanie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, aby lepiej ukierunkować wsparcie poprzez wykorzystanie funduszy krajowych i unijnych. Został on opracowany pod kierownictwem Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w porozumieniu z różnymi interesariuszami (ekspertami, urzędami centralnymi, władzami wojewódzkimi, organizacjami pozarządowymi, instytutami badawczymi, organizacjami rolniczymi). Dzięki formalnemu wkładowi tych grup zaproponowano szereg obszarów priorytetowych dla rozwoju obszarów wiejskich, takich jak rozwój przedsiębiorczości, infrastruktura techniczna i społeczna, usługi publiczne, ochrona środowiska naturalnego czy rynki rolne.

Ramy zarządzania, na których opiera się to podejście, będą miały zasadnicze znaczenie i obecnie są ustalane. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju opisuje Pakt dla Obszarów Wiejskich jako dokument, który będzie konsolidował zadania w celu zapewnienia spójności pomiędzy strategicznymi zadaniami rządu krajowego i samorządów terytorialnych. Jednak aby był on skuteczny, musi być czymś więcej niż tylko dokumentem, umożliwiając mobilizację interesariuszy i zdolność dostosowywania się do zmian. Doświadczenia z innych krajów OECD, np. w zakresie włoskiej Strategii dotyczącej Obszarów Wewnętrznych (*Inner Areas*), pokazują, że skuteczne budowanie partnerstwa na wszystkich szczeblach ma decydujące znaczenie dla powodzenia realizacji tego podejścia.

Wybór odpowiednich wskaźników gwarantujących osiągnięcie celów i standardów krajowych

Jedynie rząd krajowy jest w stanie w pełni ocenić co jest najlepsze dla Polski jako całości. Jednak delegowanie uprawnień oznacza rezygnację z wielu funkcji centralnego planowania na rzecz zapewnienia władzom niższego szczebla wystarczającej elastyczności. W tym kontekście, zamiast kontrolować konkretne działania podejmowane przez niższe szczeble administracji, właściwym sposobem monitorowania ich aktywności jest ocena koncentrująca się na osiągniętych przez nie wynikach. Ustalając odpowiednie cele dla poszczególnych szczebli administracji, rząd krajowy określa pożądaną wyniki,

pozostawia jednak samorządom terytorialnym znaczną swobodę decydowania o tym, w jaki sposób koordynują swoje cele z celami krajowymi, a także zapewnia im elastyczność w wyborze konkretnych polityk i programów.

Dobrze opracowane wskaźniki rezultatów mogą dostarczyć decydującym regularnych, adekwatnych w czasie i jednoznacznych informacji zwrotnych, sprzyjać uczeniu się i budowaniu potencjału, zapewniać przejrzystość i rozliczalność oraz pomagać w korygowaniu polityki, która funkcjonuje nieprawidłowo lub niezgodnie z zamierzeniami. Komisja Europejska wprowadziła w ramach polityki spójności imperatyw oparty na wynikach i wymaga, aby rezultaty wspieranych polityk były monitorowane w okresie programowania 2014-2020. Dla wielu państw członkowskich UE, takich jak Polska, wymagało to modyfikacji istniejących ram monitorowania. Takie podejście jest ważne nie tylko dla programów finansowanych przez UE, ale powinno leżeć u podstaw każdej polityki, niezależnie od tego czy jest ona finansowana ze źródeł krajowych czy unijnych. Wymogi Komisji Europejskiej w zakresie monitorowania można wykorzystać jako okazję do modernizacji i rozszerzenia krajowych ram monitorowania wyników. Należy jednak zachować ostrożność: wskaźniki rezultatów nie powinny nakładać nadmiernie uciążliwych wymogów na organy sprawozdawcze i optymalnie, w miarę możliwości, powinny opierać się na istniejących danych administracyjnych lub statystycznych.

Zapewnienie stabilnego otoczenia funkcjonowania samorządów terytorialnych

Samorządy lokalne potrzebują spójności w otoczeniu regulacyjnym, w którym działają, aby odpowiednio planować przyszły rozwój. Potrzebują stabilności prawa i regulacji. W ostatnich latach na samorządy lokalne negatywnie wpłynęły pewne zmiany polityki, które nałożyły na nie potencjalnie wysokie koszty. Przede wszystkim nowa krajowa reforma systemu szkół podstawowych i średnich nałożyła na gminy wiejskie zobowiązania wiążące się ze znacznymi kosztami infrastrukturalnymi bez dodatkowego finansowania. Od 1 września 2017 r. obowiązuje ośmioletnia szkoła podstawowa i czteroletnia szkoła średnia (lub pięcioletnia szkoła zawodowa), a gimnazja są stopniowo wygaszane. Przewiduje się, że w 2017 r. gimnazja przestaną przyjmować nowych uczniów, a w 2019 r. zostaną całkowicie zamknięte. Samorządy lokalne będą musiały ponosić koszty związane z nowymi wymogami infrastrukturalnymi, a istnieją też obawy, że reformy te doprowadzą do utraty miejsc pracy przez nauczycieli. Reforma zastępuje również powszechne szkoły zawodowe dwustopniowym systemem ściśle powiązanim z krajowymi ramami kwalifikacji. Stąd, ważne jest, aby przy podejmowaniu takich decyzji uwzględniać ocenę potencjalnych kosztów zmian legislacyjnych na podległych szczeblach administracji, tak aby władze samorządowe mogły odpowiednio je planować i na nie reagować.

Innym przykładem są sygnały z gmin wiejskich, że zmiany polityki wynikające ze struktury kryteriów oceny w udzielaniu subwencji oświatowych prowadzą do nieprzewidywalności finansowania. Czynniki sukcesu (kryteria oceny) zmieniły się w ostatnich latach w związku z większymi alokacjami środków dla małych szkół (poniżej 70 uczniów), podczas gdy wcześniejsza polityka rządu preferowała łączenie szkół. Szczególnym problemem dla gmin wiejskich są ramy czasowe ustalania subwencji oświatowych z roku na rok. Komunikowanie tego rodzaju zmian z większym wyprzedzeniem umożliwi samorządom lepsze planowanie w tym zakresie.

Przeprowadzanie ukierunkowanych interwencji na obszarach problemowych i na obszarach zmarginalizowanych w ramach wielopoziomowego systemu zarządzania

Niektóre obszary wiejskie w Polsce zmagają się z niezwykle trudnymi uwarunkowaniami rozwoju i będą wymagały znacznie bardziej ukierunkowanego wsparcia w ramach wielopoziomowego systemu zarządzania. Społeczności borykające się z gwałtownym spadkiem liczby ludności, marginalizacją społeczną, nieefektywną gospodarką i słabo funkcjonującym rynkiem pracy, utrzymującym się ubóstwem lub gorszą infrastrukturą oraz niskim dostępem do transportu i usług, wymagają szczególnego wsparcia. Polska dysponuje szeregiem środków wsparcia ukierunkowanego terytorialnie w tym zakresie. Najważniejszy będzie program dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Większość obszarów o takich charakterystykach znajduje się w północnej i wschodniej części kraju i obejmuje tereny dawnych państwowych gospodarstw rolnych.

Pomimo znaczących inwestycji finansowanych głównie ze środków UE, warunki na obszarach zmarginalizowanych nadal się pogarszają. Potrzebne jest nowe podejście. SOR przewiduje, że społeczności na tych obszarach otrzymają pakiet wsparcia na rzecz rozwoju zintegrowanych inwestycji. Dużą korzyścią dla nich byłoby powołanie „dedykowanych” koordynatorów na szczeblu krajowym i regionalnym pomagających w rozpoznaniu oferty programów i w dostarczaniu kompleksowych rozwiązań. Równocześnie można by również zastosować konkretne wsparcie w celu promowania zaangażowania społeczności w rozwój lokalny. Kanada przyjęła podejście, które może być interesujące dla Polski, wykorzystujące projekty zatrudnienia społeczności lokalnej i innowacji. W zamian za świadczenia z tytułu bezrobocia lub pomocy społecznej, uczestnicy projektu otrzymywali wynagrodzenie za pracę na rzecz przedsięwzięć lokalnych przez okres do trzech lat, co zapewniało im dłuższy okres stabilnego dochodu oraz możliwość wsparcia rozwoju swojej społeczności lokalnej.

Tworzenie polityki i programów, które byłyby dostępne zarówno dla organizacji pozarządowych, jak i prywatnych przedsiębiorstw

Zdecydowana większość polskiej gospodarki pozostaje poza sferą publiczną, a skuteczna polityka rozwoju wymaga aktywnego udziału zarówno społeczeństwa obywatelskiego, jak i firm prywatnych. Z historycznego punktu widzenia rząd krajowy nie znalazł jak dotąd skutecznych sposobów na współpracę z przedsiębiorstwami lub organizacjami pozarządowymi, które mają swoje własne cele. Ponadto LGD, które powinny w zrównoważony sposób reprezentować interesy publiczne, prywatne i obywatelskie, są zwykle zdominowane przez samorządy lokalne. Istnieje wyraźna potrzeba poprawy jakości udziału społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego oraz jego zaangażowania w procesy rozwoju lokalnego. Ponieważ grupy te nie mogą być zmuszone do działania w sposób określony przez rząd, konieczne jest wypracowanie takiego podejścia, które będzie godzić cele rządu, firm i organizacji.

Rozdział 1

Charakterystyka obszarów wiejskich w Polsce

Niniejszy rozdział przedstawia diagnozę obszarów wiejskich w Polsce, identyfikując główne trendy, mocne strony i wąskie gardła rozwoju. Rozdział rozpoczyna się opisem kluczowych wyzwań stojących przed polską wsią. Część druga prezentuje charakterystykę obszarów wiejskich w Polsce, obejmującą podziały terytorialne, dynamikę demograficzną, rozmieszczenie ludności oraz rynki pracy. Trzecia część rozdziału opisuje gospodarkę wiejską, ze szczególnym uwzględnieniem przewagi rolnictwa i potrzeby dywersyfikacji gospodarczej. Czwarta część opisuje kluczowe czynniki wspierające wzrost i rozwój, takie jak: umiejętności, innowacje i infrastruktura. Piąta część opisuje jakość życia na polskich obszarach wiejskich. Rozdział kończy się omówieniem sposobów definiowania obszarów wiejskich – kwestii bardzo istotnej z punktu widzenia kształtowania polityki i jej ukierunkowania na obszary wiejskie.

Dane statystyczne dla Izraela są zapewnione przez i w ramach odpowiedzialności właściwych władz Izraela. Wykorzystanie tych danych przez OECD jest z zastrzeżeniem praw i statusu Wzgórz Golan, Wschodniej Jerozolimy oraz osiedli Izraelskich na Zachodnim Brzegu w ramach warunków prawa międzynarodowego.

Wprowadzenie

Postępująca transformacja obszarów wiejskich w Polsce

Na obszarach wiejskich mieszka ponad jedna trzecia ludności Polski, wytwarzająca około jednej czwartej produktu krajowego brutto (PKB) gospodarki narodowej ogółem i połowę całkowitej wartości dodanej brutto (WDB) generowanej w sektorze rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa. W ciągu ostatnich trzydziestu lat na polskich obszarach wiejskich nastąpił imponujący rozwój związany z dynamicznym wzrostem gospodarczym kraju. Należy podkreślić, że w latach 2000-2014 przeciętny poziom PKB obszarów wiejskich zwiększył się o ponad 60%¹. Wzrost PKB na mieszkańca na obszarach wiejskich w Polsce należał do najwyższych spośród regionów wiejskich w OECD i był częściowo stymulowany wzrostem regionów o niskim wyjściowym poziomie PKB. Mimo znacznego wzrostu gospodarczego obszary wiejskie ogółem nie nadrabiają jednak zaległości pod względem PKB na mieszkańca w stosunku do regionów pośrednich i przeważająco miejskich. Regionalne dysproporcje pod względem wyników społeczno-gospodarczych są w Polsce duże w stosunku do obserwowanych w OECD i mimo zbliżania się wydajności pracy w regionach wiejskich do poziomu średniej krajowej, wzrostowi tej wydajności towarzyszy spadek zatrudnienia.

Obszary wiejskie w Polsce stoją przed wyzwaniami zagrażającymi dążeniu do dywersyfikacji gospodarki i poprawy jakości życia mieszkańców wsi. W ostatnich dziesięcioleciach obszary wiejskie w Polsce stały się areną głębokich przemian i nadal dostosowują się do zmieniających się uwarunkowań strukturalnych. Wraz z przywróceniem własności prywatnej po 1989 r., likwidacją państwowych gospodarstw rolnych i napływem inwestycji stymulowanym przystąpieniem do Unii Europejskiej, na obszarach wiejskich zaszły znaczne zmiany o zróżnicowanym oddziaływaniu terytorialnym. Podczas gdy większość regionów wiejskich charakteryzuje się niskim poziomem dochodów i nie dorównuje przeciętnemu poziomowi PKB na mieszkańca w regionach miejskich i pośrednich, to niewielka ich grupa odnotowuje stosunkowo wysokie dochody i dynamiczny wzrost. Istnieją podziały wynikające z odrębności pod względem historycznego dziedzictwa procesów rozwojowych, które doprowadziły do powstania strukturalnie odmiennych warunków społeczno-ekonomicznych, tj. terytoria zachodnie i północne przyłączone do Polski w 1945 r., dawny zabór rosyjski (Polska Środkowa i Wschodnia), rejon dawnego zaboru pruskiego oraz obszar byłego zaboru austriacko-węgierskiego (południowa Polska). Biorąc pod uwagę wartość obszarów wiejskich dla rozwoju Polski, polityki ukierunkowane terytorialnie mają kluczowe znaczenie dla zagwarantowania odpowiedniego ustrukturyzowania inwestycji i ukierunkowania ich na zróżnicowane potrzeby obszarów wiejskich.

W warunkach szybkiej transformacji społeczno-ekonomicznej obszary wiejskie w Polsce będą musiały zmobilizować większą część ludności aktywnej zawodowo do bardziej produktywnych, pozarolniczych rodzajów działalności pozarolniczej; uporać się z niekorzystnymi wstrząsami strukturalnymi, takimi jak starzenie się społeczeństwa, w sposób sprzyjający włączeniu społecznemu oraz ukierunkować działania na rzecz zintegrowania z gospodarką narodową regionów wiejskich o zróżnicowanych profilach. W niniejszym rozdziale przedstawiono diagnozę kluczowych trendów i problemów stojących przed polskimi obszarami wiejskimi. Diagnoza ta stanowi podstawę dla kolejnych rozdziałów, koncentrujących się na polityce i zarządzaniu.

W ciągu ostatnich trzydziestu lat Polska odnotowała imponujący wzrost gospodarczy, jednak był on nierównomierny

W ciągu ostatnich trzydziestu lat polska gospodarka radziła sobie dobrze, przewyższając tempo wzrostu PKB na mieszkańca zarówno krajów OECD, jak i krajów europejskich. Warunki życia społeczności wiejskich znacznie się poprawiły, jednak nadal są poniżej standardów miejskich. Od czasu przystąpienia Polski do UE dochody gospodarstw wiejskich znacznie wzrosły. Równocześnie, pomimo poprawy sytuacji w latach 2015-2016, wskaźniki ubóstwa wśród mieszkańców obszarów wiejskich – w szczególności wśród rolników – są nadal alarmująco wysokie. Wśród mieszkańców wsi najbardziej narażeni na marginalizację ekonomiczną i społeczną są dzieci i kobiety. Mimo iż w ostatnich latach nastąpił rozwój infrastruktury (drogi, kanalizacja) na obszarach wiejskich, to obszary peryferyjne nadal dysponują mniejszym potencjałem, co ogranicza możliwości rozwoju słabych obecnie powiązań pomiędzy obszarami wiejskimi a miejskimi. Pomimo znacznej poprawy również poziom wykształcenia jest w regionach wiejskich nadal znacznie niższy niż w regionach miejskich.

Utrzymujące się różnice terytorialne w rozwoju społeczno-gospodarczym stanowią istotne zagrożenie dla przyszłego dobrobytu Polski i jej obywateli. Zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce wskazuje na znaczenie terytorialnego podejścia do rozwoju. Przykładowo, obszary wiejskie doświadczające gwałtownej peryurbanizacji potrzebują odmiennej polityki w porównaniu z oddalonymi regionami wiejskimi, wyludniającymi się w wyniku migracji i starzenia się społeczeństwa, czy też z obszarami dawnych PGR, zazwyczaj położonymi daleko od rynków pracy i usług.

Rozproszona struktura osadnicza Polski szansą na silniejsze powiązanie obszarów wiejskich i miejskich

Struktura osadnicza Polski jest stosunkowo rozproszona, z dużą liczbą małych i średnich miast oraz z obszarami wiejskimi na ogół gęściej zaludnionymi niż średnia w OECD. Stwarza to istotną możliwość wzmocnienia relacji pomiędzy strukturami osadnictwa wiejskiego i miejskiego. Badania OECD wykazały, że regiony wiejskie położone w pobliżu miast są bardziej dynamiczne niż odległe regiony wiejskie, a także bardziej odporne, osiągając podobne wyniki ekonomiczne, co obszary miejskie. W całej OECD w latach 2000-2007 regiony wiejskie położone w pobliżu miast odnotowały średni roczny wzrost produktywności wynoszący 2,15% – wyższy niż osiągnięty w pozostałych kategoriach regionów (OECD, 2016f). Zamożne obszary wiejskie położone w pobliżu mniejszych ośrodków miejskich przyczyniają się dodatkowo do rozwoju miast, tworząc bardziej dynamiczną gospodarkę regionalną. Jednak niektóre obszary wiejskie w Polsce zmagają się z wyzwaniami związanymi z wyludnieniem w perspektywie krótko- i długoterminowej, takimi jak utrata funkcji ekosystemowych i dziedzictwa kulturowego czy też niedostateczne wykorzystanie lokalnych zasobów i udogodnień.

Mimo iż rozproszone struktury osadnictwa stwarzają pewne szanse, to wiążą się one również z wyzwaniami. W Polsce nastąpiła gwałtowna peryurbanizacja, co może doprowadzić np. do konfliktów związanych ze sposobami użytkowania gruntów, utraty wysokiej jakości gruntów rolnych i wzrostu zatorów komunikacyjnych. Polskie ośrodki miejskie, a w mniejszym stopniu także obszary wiejskie, wyludniają się, ponieważ mieszkańcy przeprowadzają się do regionów pośrednich i podmiejskich. Takie procesy peryurbanizacyjne są szczególnie silne na peryferiach największych aglomeracji miejskich, takich jak: Warszawa, Kraków, Poznań i Łódź oraz w okolicach miast średniej wielkości. W wielu z tych obszarów planowanie przestrzenne jest słabo rozwinięte,

a skuteczne zarządzanie krajobrazem wiejskim w pobliżu miast stanowi ciągle wyzwanie. Rozproszona sieć osadnicza wymaga skoordynowanego podejścia do zagospodarowania przestrzennego, udostępnienia infrastruktury i świadczenia usług.

Starzenie się społeczeństwa i spadek liczby ludności utrudniają proces dostosowań obszarów wiejskich – w niektórych przypadkach w znacznym stopniu

Podobnie jak większość krajów OECD, Polska zmaga się z problemem starzejącego się społeczeństwa wynikającym z wysokiej średniej długości życia, niższego wskaźnika dzietności oraz odpływu ludności. Stopniowo rośnie współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi, który opisuje relację liczby emerytów do osób aktywnych zawodowo. Jednak w odróżnieniu od większości krajów OECD, obszary wiejskie w Polsce charakteryzują się niższą wartością współczynnika obciążenia demograficznego osobami starszymi niż obszary miejskie (odpowiednio 19,6% i 25,5%) (OECD, 2016b). Wynika to po części z peryurbanizacji i wyższych współczynników dzietności wśród kobiet na wsi, choć w tym ostatnim przypadku różnica pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi zaczyna się zmniejszać. Występują znaczne różnice regionalne jeśli chodzi o przewidywaną skalę spadku liczby ludności. Na przykład przewiduje się, że na obszarach wiejskich w województwie świętokrzyskim w południowo-środkowej Polsce spadek liczby ludności do 2050 r. wyniesie niemal 20%; co będzie stanowić największy jej spadek wśród polskich regionów (Eurostat, 2016b).

Starzenie się populacji jest znaczącym trendem demograficznym, którego skutki polskie regiony wiejskie odczują w różnym stopniu. Komisja Europejska szacuje, że do 2060 r. liczba ludności Polski zmniejszy się z 38 mln do 32,8 mln, co oznacza spadek o prawie 16% (Eurostat, 2017). Będzie to wpływać na obszary wiejskie na różne sposoby. Zmniejszy się baza podatkowa zapewniająca środki na zapewnienie infrastruktury i świadczenie usług publicznych, w szczególności usług opieki zdrowotnej, na które będzie coraz większe zapotrzebowanie. Ponadto, o ile wskaźnik imigracji znacząco nie wzrośnie, pojawią się niedobory i towarzyszące im konsekwencje na rynku pracy. W innych skrajnych przypadkach, na przykład całkowitego wyludnienia najbardziej oddalonych osiedli, mogą wystąpić dalsze negatywne skutki dotyczące m.in. świadczenia usług czy zachowania dziedzictwa kulturowego. Polska będzie musiała opracować innowacyjne podejście do kwestii świadczenia usług, uczestnictwa w rynku pracy i utrzymania jakości życia seniorów.

Gospodarka obszarów wiejskich jest niedostatecznie zróżnicowana i potrzebuje działalności gospodarczej wytwarzającej większą wartość dodaną

Gospodarkę obszarów wiejskich charakteryzuje znaczna, choć malejąca, zależność od sektora rolnego, w którym przeciętna produktywność pozostaje na stosunkowo niskim poziomie. Pomimo znacznych różnic regionalnych, niski poziom produktywności wynika z niedostatecznej konsolidacji gruntów i przewagi małych gospodarstw rolnych, a także z bezrobocia ukrytego w rolnictwie. W wielu regionach Polski gospodarka wiejska jest niedostatecznie zróżnicowana, a poza sektorem rolnym dostępna jest niewielka liczba miejsc pracy. W związku z tym jest wysoce prawdopodobne, że członkowie rodzin rolniczych będą pozostawać zatrudnieni w gospodarstwach rodzinnych, nawet jeżeli ich nakłady pracy są w znacznej mierze zbędne, a działalność rolnicza nie jest wystarczająco opłacalna dla większości małych rodzinnych przedsiębiorstw. Zmniejszenie liczby małych gospodarstw rolnych poprzez konsolidację gruntów i dywersyfikację gospodarki wiejskiej to dwa kluczowe działania, które umożliwiłyby osiągnięcie przez obszary wiejskie lepszych wyników gospodarczych.

Polska gospodarka jest w niewielkim stopniu innowacyjna, a w eksporcie dominują towary o stosunkowo niskiej wartości dodanej, z pewnymi wyjątkami w sektorze przetwórstwa rolno-spożywczego, jak również w branży motoryzacyjnej i transportowej. Większość polskich produktów eksportowych klasyfikowana jest jako produkty średnio przetworzone, a *European Innovation Scoreboard* zalicza Polskę do grupy „umiarkowanych innowatorów”. Utrzymanie przez Polskę konkurencyjności wymaga uniezależnienia się od niskopłacanej siły roboczej, odejścia od obecnej produkcji towarów o niskim poziomie zaawansowania technologicznego ku bardziej zaawansowanym technologicznie produktom, generowania większej wartości w wytwarzanych obecnie towarach i usługach, a także poprawy czynników kształtujących wzrost gospodarczy, przede wszystkim umiejętności, innowacyjności, dostępności i łączności oraz zarządzania. Polityka rozwoju obszarów wiejskich stanowi kluczowy element tych działań. Może ona pomóc Polsce w modernizacji sektora rolnego, przyczynić się do wykorzystania potencjalnych korzyści z powiązań pomiędzy obszarami wiejskimi i miastami, ułatwić endogeny, oddolny proces rozwoju oraz zagwarantować, że gospodarka wiejska wykorzysta swój potencjał wzrostu.

W kolejnych czterech częściach niniejszego rozdziału opisano te zagadnienia bardziej szczegółowo. W pierwszej przedstawiono ogólne uwarunkowania Polski, charakterystykę demograficzną oraz modele migracji i struktury osadnicze na obszarach wiejskich w Polsce. Następnie opisano gospodarkę wiejską, w tym rozwój regionalny i dynamikę konwergencji, strukturę gospodarczą i trendy na rynku pracy. W trzeciej części omówiono czynniki sprzyjające wzrostowi i rozwojowi z naciskiem na infrastrukturę i dostępność, rozwój kapitału ludzkiego oraz innowacje, badania i rozwój. Rozdział kończy się omówieniem sposobów definiowania obszarów wiejskich w Polsce z punktu widzenia statystyki i innych ujęć oraz wpływu przyjętych definicji na polityki wobec obszarów wiejskich.

Ramka 1.1. Uwaga na temat terytoriów i typologii

W Polsce funkcjonują trzy szczeble samorządu terytorialnego: 16 województw (regionów), 314 powiatów (powiatów ziemskich i grodzkich) oraz 2 479 gmin.

Raport opiera się na trzech głównych źródłach danych statystycznych: 1) bazie danych regionalnych OECD; 2) danych GUS; 3) danych Eurostatu. Każde z tych źródeł stosuje własne podziały terytorialne. Dane GUS definiują terytoria na podstawie podziału administracyjnego określonego w **Krajowym Rejestrze Urzędowym Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT)**. W klasyfikacji wyróżniono trzy typy gmin: miejskie (*miasta*), wiejskie (*wsie*) i mieszane (*miejsko-wiejskie*). Zgodnie z tym podziałem obszary wiejskie definiuje się jako gminy wiejskie i wiejską część gmin miejsko-wiejskich, zaś obszary miejskie – jako gminy miejskie i miejską część gmin miejsko-wiejskich (szersza dyskusja nt. typologii – zob. załącznik 1.A2).

Typologia regionalna OECD ułatwia porównywanie danych w układzie regionów pomiędzy krajami OECD. Wyróżnia ona dwa poziomy jednostek geograficznych w każdym kraju członkowskim: 1) duże regiony (TL2), które zasadniczo stanowią pierwszy poziom administracji samorządowej, 2) małe regiony (TL3). Regiony TL3 są klasyfikowane, na podstawie gęstości zaludnienia i wielkości populacji jako regiony przeważająco miejskie (GM), pośrednie (POŚ) i przeważająco wiejskie (GW). Regiony wiejskie dzielą się dodatkowo na położone blisko miasta i oddalone od miasta, w zależności od dystansu dojazdów do głównych ośrodków regionalnych. Klasyfikacja NUTS (Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych) stosowana w Unii Europejskiej w odniesieniu do **danych Eurostatu** zasadniczo odpowiada regionalnej typologii OECD na poziomach TL2 i TL3.

Ramka 1.1. Uwaga na temat terytoriów i typologii (*cont.*)

Tabela 1.1. Poziomy terytorialne, Polska

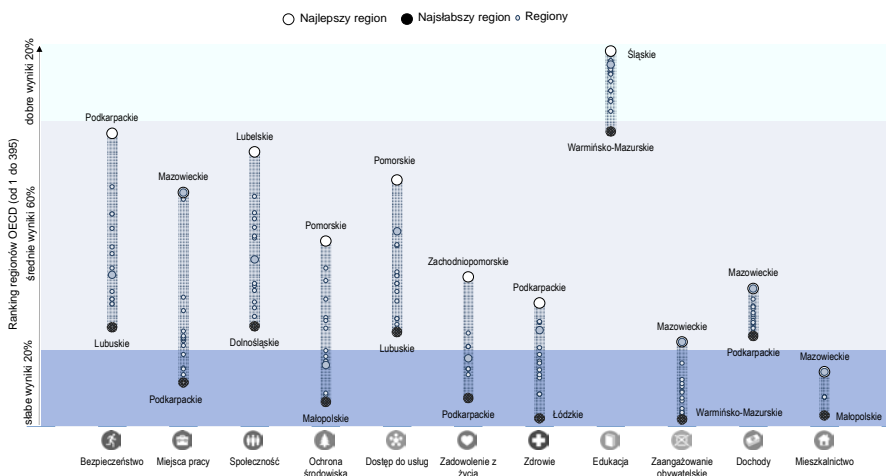
Poziom terytorialny	Opis	Typy	Definicja obszarów wiejskich
Gminy	Jednostka samorządu terytorialnego na poziomie 2, JST2	– miejska (<i>miasto</i>) – wiejska (<i>wieś</i>) – mieszana (miejsko-wiejska)	Obszary wiejskie definiuje się jako gminy wiejskie i wiejską część gmin miejsko-wiejskich, zaś obszary miejskie – jako gminy miejskie i miejską część gmin miejsko-wiejskich
Duże regiony (OECD TL2 i NUTS 2)	Pierwszy poziom administracji niższego szczebla, tj. województwa w Polsce	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Małe regiony (OECD TL3 i NUTS 3)	Małe regiony identyfikowane są na podstawie gęstości zaludnienia i wielkości ośrodków miejskich danego regionu	– Przeważająco miejskie (GM) – Pośrednie (POŚ) – Przeważająco wiejskie (GW)	W typologii OECD obszary przeważająco wiejskie dzielą się na: – położone blisko miasta – oddalone od miasta

Charakterystyka obszarów wiejskich w Polsce

*Ogólne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich**Dobre wyniki gospodarcze Polski po przystąpieniu do UE tworzą kontekst rozwoju obszarów wiejskich*

Proces konwergencji Polski do średniego poziomu w OECD, postępujący od momentu przystąpienia Polski do UE, przełożył się na znaczącą poprawę sytuacji w sferze gospodarczej i społecznej, jednak pod wieloma względami kraj nadal pozostaje w tyle za innymi krajami. W porównaniu ze średnią dla krajów OECD, polskie regiony na poziomie TL2 osiągają relatywnie dobre wyniki w zakresie edukacji, bezpieczeństwa mieszkańców i wskaźników społecznych. Pomimo niedawnej poprawy wyników gospodarczych, większość regionów nadal plasuje się poniżej średniego poziomu w OECD pod względem mieszkalnictwa i społeczeństwa obywatelskiego, a znaczna liczba regionów TL2 odstaje także pod względem zdrowia, zadowolenia z życia, ochrony środowiska i miejsc pracy (rys. 1.1). W tym kontekście główne przyszłe wyzwania obejmują: stawienie czoła silnej presji demograficznej, zwiększenie atrakcyjności rynku pracy dla pracowników oraz przejście w kierunku produkcji i eksportu towarów i usług o wyższym nasyceniu technologią. Badania przeprowadzone ostatnio przez Główny Urząd Statystyczny dotyczące subiektywnego poczucia dobrobytu i zadowolenia z życia wskazują, że poziom zadowolenia z życia mieszkańców wsi jest wysoki (80,6%) przewyższając jednocześnie średnią krajową (78,4%) (GUS, 2015b).

Rys. 1.1. Indeks regionalnego dobrobytu OECD, Polska, 2016

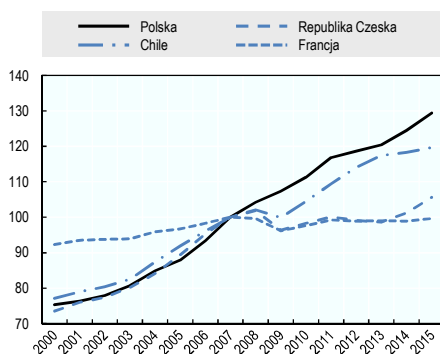


Źródło: OECD Regional Well-Being Database, www.oecdregionalwellbeing.org.

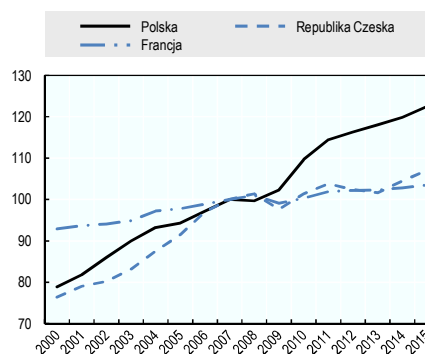
Polska gospodarka narodowa osiąga relatywnie dobre wyniki w porównaniu z innymi krajami OECD. Odnotowuje dynamiczny wzrost wydajności pracy w połączeniu ze znacznym spadkiem bezrobocia i wzrostem realnych dochodów. Tempo wzrostu PKB na mieszkańca było znacznie wyższe niż średnio w państwach członkowskich UE i OECD. Przystąpienie Polski do UE w 2004 r. szczególnie sprzyjało wzrostowi PKB per capita. O ile kraje o niższych dochodach odnotowują zwykle wyższe tempo wzrostu, o tyle wyniki gospodarcze Polski po kryzysie w 2008 r. były również lepsze niż w krajach OECD o porównywalnym poziomie rozwoju (np. Chile), krajach europejskich o podobnym udziale rolnictwa w WDB (np. Czechy) i krajach rozwiniętych (np. Francja) (rys. 1.2). Co ciekawe, kryzys gospodarczy i finansowy w latach 2008-2009 miał ograniczony wpływ na wzrost gospodarczy Polski. Chociaż tempo wzrostu PKB per capita w 2009 i 2010 r. obniżyło się, to nie osiągnęło ono wartości ujemnych, jak miało to miejsce w większości innych krajów. Wydajność pracy, mierzona jako PKB na godzinę przepracowaną z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej (PPP), stale rosła w ciągu ostatnich 15 lat, przy niewielkim spadku po akcesji Polski do UE w 2004 r. i wyraźnej tendencji wzrostowej w następstwie kryzysu gospodarczego w latach 2008-2011.

Rys. 1.2. Wskaźnik realnego wzrostu PKB na mieszkańca i wydajności pracy (2007=100), wybrane kraje OECD

A. Wskaźnik realnego wzrostu PKB na mieszkańca



B. Wskaźnik realnego wzrostu wydajności pracy



Uwagi: Wydajność pracy mierzona jest jako relacja wartości dodanej brutto do zatrudnienia.

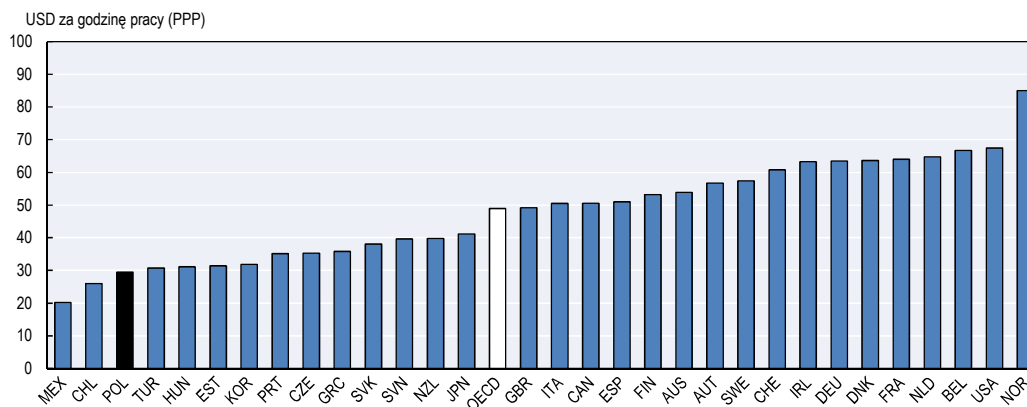
Źródło: OECD (2016k), "Regional economy", OECD Regional Statistics (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>.

Przemiany demograficzne i technologiczne stawiają przyszłe wyzwania dla Polski

Pomimo stałego wzrostu wydajności pracy w Polsce, poziom ten – mierzony w USD na godzinę pracy (z uwzględnieniem PPP) – jest nadal stosunkowo niski w porównaniu z innymi krajami OECD (rys. 1.3). Wskaźniki całkowitego zatrudnienia i realnego wzrostu płac zaczęły rosnąć w 2013 r., po znacznym spadku stanowiącym pokłosie kryzysu finansowego z 2008 r., ale do końca 2014 r. nie powróciły do poziomu sprzed kryzysu (rys. 1.4). Jednakże stosunkowo niskie płace i powszechne stosowanie tymczasowych, bardzo elastycznych umów o pracę obniżają atrakcyjność polskiego rynku pracy dla pracowników. Zmniejszenie bezrobocia długotrwałego wynika z relatywnego niedoboru osób w wieku produkcyjnym, który będzie się jeszcze pogłębiał w następnych dekadach. Prognozuje się, że w latach 2015-2060 Polska odnotuje największy spadek liczby osób w wieku produkcyjnym wśród krajów OECD (rys. 1.5). Ponadto przewiduje się, że emigracja pracowników w wieku najwyższej aktywności zawodowej do Europy Zachodniej nadal będzie miała negatywny wpływ na wielkość zasobów ludności w wieku produkcyjnym, dodatkowo zwiększając wpływ starzenia się społeczeństwa na niedobór podaży siły roboczej.

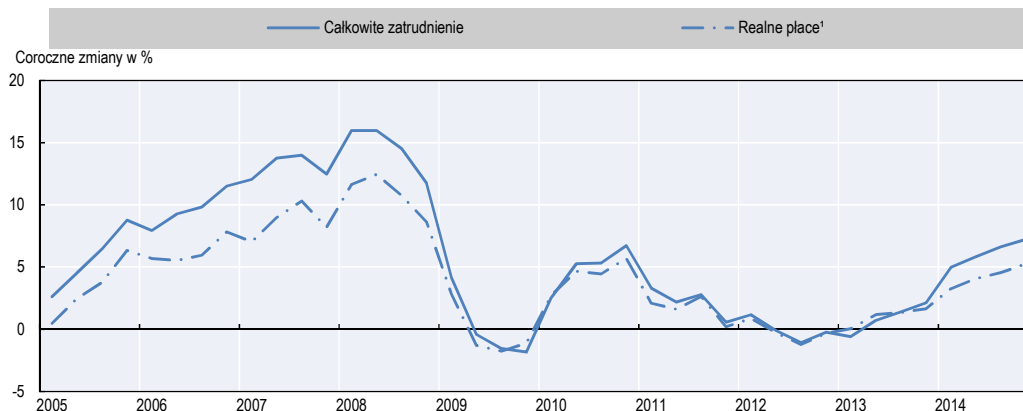
Głównymi sektorami gospodarki pod względem wkładu w wartość dodaną są przemysł (w tym energetyka) i handel, naprawy, transport oraz usługi hotelarskie i gastronomiczne, przy czym każdy z tych sektorów generuje około jednej czwartej wartości dodanej ogółem. Polska jest stosunkowo otwartą gospodarką, w której w 2016 r. eksport i import stanowiły odpowiednio 52,3% i 48,4% PKB. Ujemny bilans handlowy – eksport minus import – od 2011 r. stale maleje, a w latach 2015 i 2016 przyjął wartości dodatnie. W przypadku sektora rolno-spożywczego bilans handlowy od 2003 r. jest dodatni. Eksport towarów stanowi około trzech czwartych całego eksportu, z czego 53% to towary o niskim i średnim nasyceniu technologicznym. Chociaż usługi stanowią zaledwie jedną czwartą całego eksportu należy podkreślić, że w latach 2009-2016 Polska odnotowała w tym segmencie nadwyżkę handlową. Konkurencyjność zewnętrzna częściowo opiera się na niskich jednostkowych kosztach pracy, których wzrost był ograniczany pomimo dynamicznego wzrostu gospodarczego.

Rys. 1.3. Wydajność pracy, kraje OECD, 2014 r.



Źródło: OECD (2016e), *OECD Economic Surveys: Poland 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2016-en.

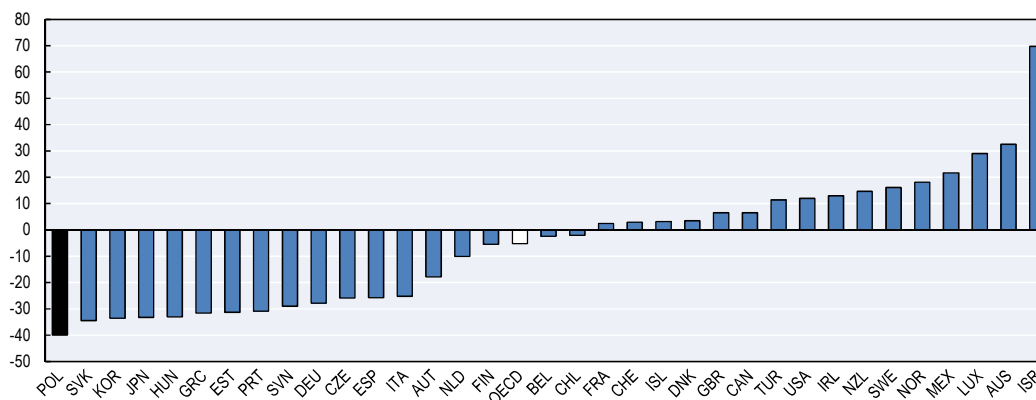
Rys. 1.4. Realny wzrost płac i zatrudnienia, Polska



1. Przeliczony na ceny stałe przy użyciu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Źródło: OECD (2016e), *OECD Economic Surveys: Poland 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2016-en.

Rys. 1.5. Liczba osób w wieku produkcyjnym, prognozowane zmiany (w %), kraje OECD, 2015-2060



Źródło: OECD (2016e), *OECD Economic Surveys: Poland 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2016-en.

Charakterystyka demograficzna

Obszary wiejskie stanowią znaczną część terytorium Polski i miejsce zamieszkania istotnej liczby ludności

Obszary wiejskie w Polsce odgrywają istotną rolę pod względem liczby ludności i zajmowanej powierzchni. Dane statystyki publicznej potwierdzają, że 40% Polaków mieszka na obszarach wiejskich, które obejmują 93% powierzchni kraju. Ponadto, większość gmin sklasyfikowana jest jako wiejskie. Na 31 grudnia 2015 r. 63% gmin w Polsce to gminy wiejskie, 25% to gminy miejsko-wiejskie, a 12% to gminy miejskie. Obszary wiejskie w Polsce definiuje się jako ogół gmin wiejskich i wiejskiej części gmin miejsko-wiejskich według podziału administracyjnego TERYT².

Definicje i typologie obszarów wiejskich mają istotne znaczenie dla opracowywania i wdrażania polityki, ponieważ wiążą one obszary geograficzne z perspektywą postrzegania właściwych im zagadnień i podejmowania odpowiednich działań w stosunku do nich. W polskiej typologii TERYT identyfikuje się trzy typy gmin. Jednakże typologia ta ma kilka ograniczeń (zob. tabela 1.2 i omówienie w załączniku 1.A2). Na przykład wstępna klasyfikacja gmin (JST2) opiera się na kryteriach jakościowych, bez rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi typami obszarów wiejskich. Polska powinna rozważyć korektę klasyfikacji obszarów wiejskich w celu lepszego zrozumienia kontinuum miejsko-wiejskiego i funkcjonalnych relacji pomiędzy poszczególnymi obszarami. Rozwiązania, które przyjęły Finlandia, Włochy i Szwecja stanowią zaledwie kilka wybranych przykładów mogących mieć zastosowanie w Polsce. Pokazują, że sposób definiowania obszarów wiejskich może służyć różnym celom politycznym (zob. załącznik 1.A2).

Typologia regionalna OECD ma zastosowanie do klasyfikacji regionów we wszystkich krajach OECD w podziale na trzy kategorie: przeważająco wiejskie (GW), pośrednie (POŚ) i przeważająco miejskie (GM), klasyfikacja OECD TL3³, (zob. tabela 1.1). Taka typologia jest przydatna przy okazji prowadzenia porównań międzynarodowych. Wyodrębnia 72 regiony TL3 w Polsce, z czego 31 sklasyfikowano jako przeważająco wiejskie, 26 jako regiony pośrednie, a 15 jako przeważająco miejskie (zob. ramki 1.1 i 1.7 oraz załącznik 1. A2 w celu uzyskania bardziej szczegółowych informacji na temat typologii OECD, a także rys. 1.A1.1 i tabela 1.A2.2, w których przedstawiono listę i mapę regionów TL3 w Polsce).

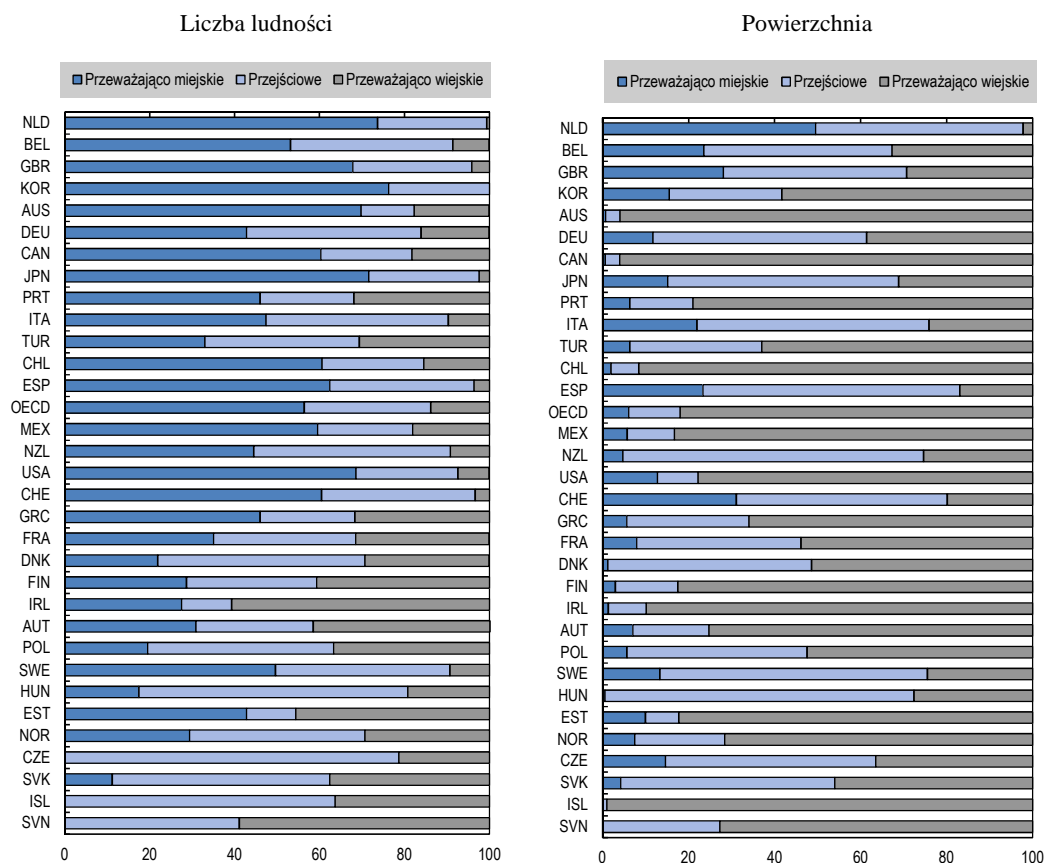
Tabela 1.2. Różne klasyfikacje terytorialne obszarów wiejskich w Polsce

	Klasyfikacja terytorialna TERYT	Rozszerzona typologia regionalna OECD	Klasyfikacja metropolitalna OECD
Ogólna liczba kategorii	3	4	2
Różne typy obszarów wiejskich	Nie	Tak (2)	Nie
Kryteria	Jakościowe: funkcje gospodarcze i kulturalne (decyzja administracyjna)	Ilościowe: gęstość zaludnienia, liczba ludności i dostępność	Ilościowe: gęstość zaludnienia, liczba ludności i dostępność
Terytorialny poziom zastosowania	Gminy (JST2)	Regiony TL3	Miejskie obszary funkcjonalne
Udział ludności regionach „wiejskich”	40%	35%	30%
Udział powierzchni regionów „wiejskich”	93%	53%	?

W 2015 r. 53% powierzchni kraju stanowiły obszary przeważająco wiejskie, na których mieszkało około 35% ludności kraju, co stanowi większy odsetek niż w przypadku średniej dla krajów OECD wynoszącej 25%. Dla porównania, na obszarach o typie pośrednim mieszkała większa część populacji (odpowiednio 38% w porównaniu z 27%), natomiast na obszarach przeważająco miejskich mieszkała mniejsza część (odpowiednio 28% w porównaniu z 48%) (rys. 1.6). W regionach przeważająco wiejskich w Polsce mieszka większy odsetek ludności niż w przypadku wielu krajów o podobnej wielkości, takich jak Włochy czy Hiszpania. Gęstość zaludnienia w Polsce w stosunku do średniej OECD była wyższa w regionach przeważająco wiejskich (83 osoby wobec 11 osób na km²) oraz w regionach przeważająco miejskich (581 osób wobec 291 osób na km²). Zgodnie z klasyfikacją metropolitalną OECD 70% ludności Polski mieszka poza obszarami metropolitalnymi, tj. poza miejskimi obszarami funkcjonalnym (MOF) liczącymi co najmniej 50 tys. mieszkańców. W całym rozdziale 1 stosowano odniesienia

do klasyfikacji OECD, jak i do polskiej klasyfikacji TERYT (tabela 1.2). Typologia OECD jest przydatna do analizy porównawczej regionów OECD, podczas gdy polskie bazy danych wykorzystywane są tam, gdzie nie są dostępne porównywalne dane lub w celu uzyskania dokładniejszych informacji (np. na poziomie gminy).

Rys. 1.6. Rozkład liczby ludności i powierzchni w podziale na typ regionu TL3, kraje OECD, 2015 r.



Źródło: OECD (2016j), "Regional demography", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>.

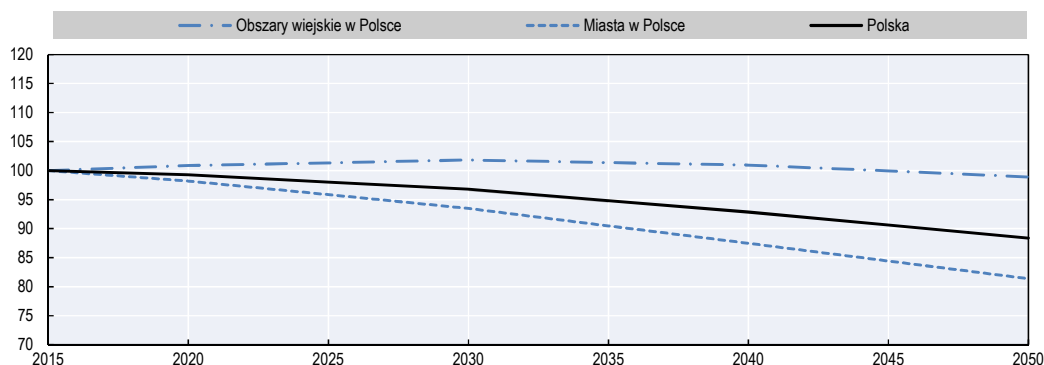
Całkowita liczba ludności Polski zmniejsza się z powodu emigracji i niskiego współczynnika emigracji

Prognozy demograficzne pokazują, że do 2050 r. liczba ludności Polski zmniejszy się o ok. 12%, tj. z 38,4 mln w 2015 r. do 33,9 mln (GUS, 2014). Spadek ten jest większy niż szacowany średni spadek dla Europy (o 3%), jednak mniejszy niż prognozowana zmiana dla innych krajów Europy Wschodniej, takich jak Bułgaria czy Ukraina. Szacunków można dokonywać odrębnie dla obszarów wiejskich i miast według klasyfikacji TERYT (rys. 1.7). Podczas gdy na obszarach wiejskich liczba ludności będzie do 2030 r. nieznacznie rosła, a następnie spadnie, to liczba ludności miast będzie w ciągu analizowanych czterdziestu lat stale spadać. Prognozy przewidują, że do 2050 r. liczba mieszkańców miast obniży się o 20% w stosunku do poziomu z 2015 r., podczas gdy liczba ludności wiejskiej utrzyma się na zbliżonym do obecnego poziomie. Pozytywny trend dotyczący populacji wiejskiej jest w dużej mierze wynikiem peryurbanizacji, w ramach której ludność przenosi się do dalszej i bliższej strefy podmiejskiej dużych

i średnich miast. Przykładem może być tutaj Łódź, która jest trzecim co do wielkości miastem w Polsce i znajduje się około 120 kilometrów na południowy zachód od Warszawy. W latach 2006-2014 liczba ludności Łodzi zmniejszyła się o 7,61%, natomiast w jej wiejskim otoczeniu liczba ludności wzrosła w tym samym okresie aż o 8,61% (OECD, 2016c). Oczekuje się, że w przyszłości tendencje te będą się pogłębiać⁴.

Rys. 1.7. Prognozowana liczba ludności do 2050 r., Polska

2015=100



Źródło: GUS (2017a), Rocznik demograficzny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDLS/metadane/podgrupy/557>.

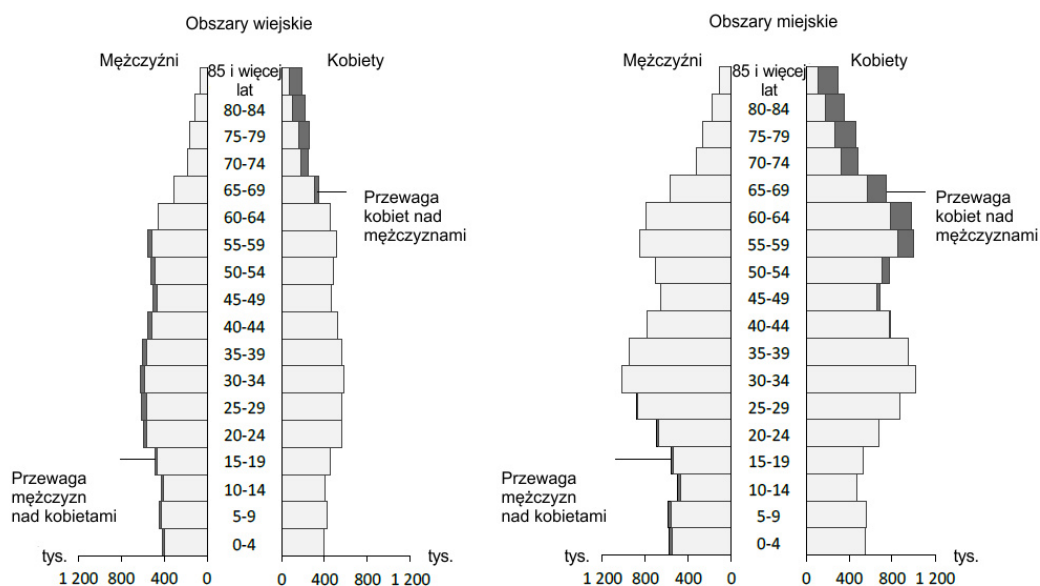
Struktura populacji nieaktywnej zawodowo różni się znacznie między miastami a obszarami wiejskimi. Odsetek osób starszych w wieku powyżej 65 lat jest większy w miastach, natomiast odsetek osób młodych w wieku poniżej 14 lat jest proporcjonalnie większy na obszarach wiejskich (rys. 1.8). Wynika to z wyższego współczynnika urodzeń na obszarach wiejskich, ale również jest efektem peryurbanizacji, w której do strefy podmiejskiej przenoszą się osoby młode w wieku mobilnym wraz z rodzinami (dziećmi). W 2014 r. wskaźnik urodzeń na 1 000 mieszkańców wynosił 10,3 dla gmin wiejskich, 9,8 dla gmin miejsko-wiejskich i 9,4 dla gmin miejskich. Struktura płci i wieku w miastach wskazuje na wpływ migracji osób z powojennego pokolenia wyżu demograficznego z obszarów wiejskich do miast w związku z dynamicznym wówczas uprzemysławianiem kraju, której nie zrównoważyły wysokie współczynniki urodzeń w kolejnych echach wyżu demograficznego. Proces starzenia się ludności jest wyraźnie głębszy w miastach.

W warunkach zmniejszającej się liczby ludności rośnie napływ migracyjny do strefy podmiejskiej, co pogłębia skalę wyzwań dla niektórych obszarów peryferyjnych borykających się z wyludnianiem. Obszary te charakteryzują się również wyższym współczynnikiem osób starszych niż średnia krajowa, co czyni je szczególnie podatnymi na wyzwania demograficzne (tabela 1.3). Ponadto wyższe wskaźniki emigracji ze wsi wśród młodych kobiet niż wśród młodych mężczyzn przyczyniają się do nierównowagi w strukturze płci, która negatywnie wpływa na przyszły wzrost liczby ludności na obszarach wiejskich.

Nakładające się procesy starzenia się społeczeństwa i emigracji za granicę są jedną z najważniejszych tendencji determinujących rozwój Polski, a w szczególności jej obszarów wiejskich. Tendencje te wzmacniają się wzajemnie i będą wpływać na wzrost PKB kraju, a w dłuższej perspektywie mogą mieć wpływ na zdolność do finansowania wydatków na emerytury i opiekę zdrowotną (OECD, 2016f). Istnieje ryzyko, że niektóre decyzje polityczne mogą prowadzić do zaostrzenia tego wpływu. Na przykład w 2016 r.

Polska obniżyła wiek emerytalny do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Decyzja ta stanowiła krok w tył w stosunku do reformy z 2012 r., zakładającej stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego do 67 lat (do 2020 r. w przypadku mężczyzn i do 2040 r. w przypadku kobiet). Decyzja o obniżeniu wieku emerytalnego jest sprzeczna z tendencjami występującymi w większości krajów OECD, w których planuje się podwyższenie wieku emerytalnego lub proces ten jest już w toku.

Rys. 1.8. Piramida ludności wg płci, wieku i miejsca zamieszkania, Polska, 2014



Źródło: CSO (2014), Obszary wiejskie w Polsce w 2014 roku, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/rolnictwo/obszary-wiejskie-w-polsce-w-2014-roku.2.2.html>.

Tabela 1.3. Rozkład liczby osób starszych według regionów TL2 i regionów wiejskich TL3, Polska, 2016 r.

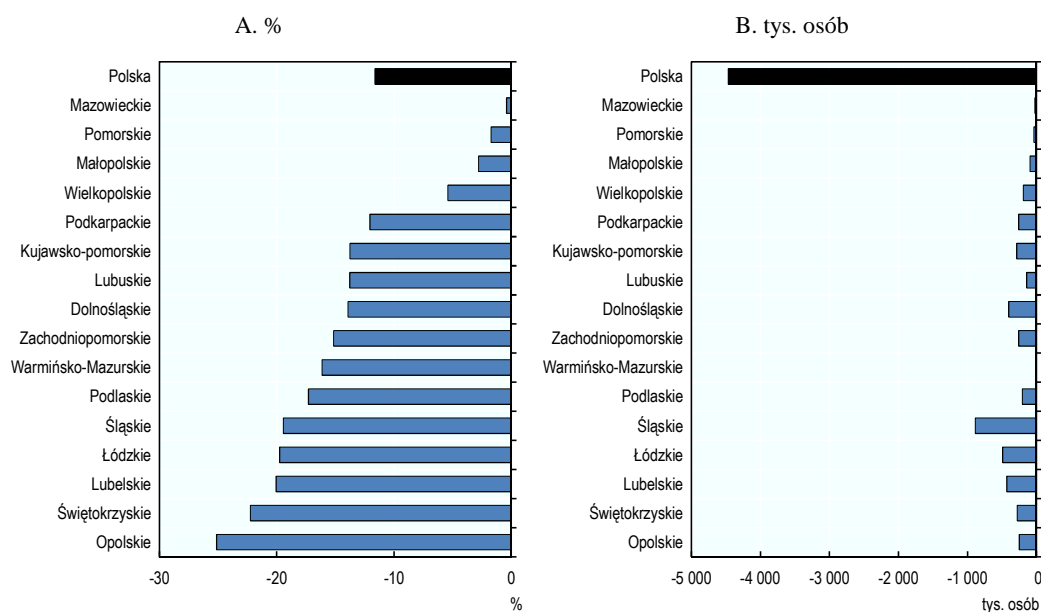
Regiony TL2		Regiony wiejskie TL3	
Łódzkie	17,73%	Piotrkowski	15,87%
Mazowieckie	16,29%	Sieradzki	16,44%
Małopolskie	15,42%	Skierniewicki	17,06%
Śląskie	16,8%	Tarnowski	15,28%
Lubelskie	16,5%	Nowosądecki	13,3%
Podkarpackie	15,12%	Nowotarski	14,37%
Świętokrzyskie	17,33%	Sandomiersko-Jędrzejowski	17,52%
Podlaskie	16,39%	Nyski	16,58%
Wielkopolskie	14,71%		
Zachodniopomorskie	15,61%		
Lubuskie	14,94%		
Dolnośląskie	16,39%		
Opolskie	16,93%		
Kujawsko-pomorskie	15,47%		
Warmińsko-mazurskie	14,27%		
Pomorskie	14,84%		
Średnia dla Polski	15,96%		

Źródło: OECD (2016j), "Regional demography", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>.

Spadek liczby ludności jest znacznie wyższy w niektórych regionach

Spadek liczby ludności nie wpłynie jednakowo na wszystkie województwa (rys. 1.9). Choć obserwuje się negatywne tendencje demograficzne we wszystkich 16 regionach, to najsilniejszy spadek liczby ludności przewidywany jest dla województwa opolskiego i świętokrzyskiego, które do 2050 r. mogą stracić odpowiednio 25% i 22% ludności. Oba regiony – małe zarówno pod względem powierzchni jak i liczby ludności – znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów metropolitalnych (konurbacja górnośląska i Wrocław w przypadku województwa opolskiego oraz Kraków w przypadku województwa świętokrzyskiego). Z drugiej strony, regiony o najniższym spadku liczby ludności to województwo mazowieckie, region warszawski i województwo pomorskie. Największą stratę ludności w wartościach bezwzględnych odnotowuje południowe województwo śląskie, które do 2050 r. może stracić niemal 900 000 mieszkańców. W przypadku opolskiego – regionu zdominowanego zarówno przez rolnictwo, jak i przemysł przetwórczy – przyczyną spadku liczby ludności jest połączenie emigracji za granicę (zwłaszcza osób młodych i wykształconych) i starzenia się społeczeństwa (Wilczyński, 2016). Czynniki te powodują również do zmniejszenie się zaludnienia województwa świętokrzyskiego, gdzie największy ubytek następuje na obszarach peryferyjnych zdominowanych przez rolnictwo o niskim poziomie produktywności (Kiniorska i Wrońska-Kiczor, 2011).

Rys. 1.9. Prognozowana zmiana liczby ludności według województw, Polska, 2015-2050



Źródło: GUS (2017a), Rocznik demograficzny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDLS/metadane/podgrupy/557>.

Migracje i starzenie się społeczeństwa

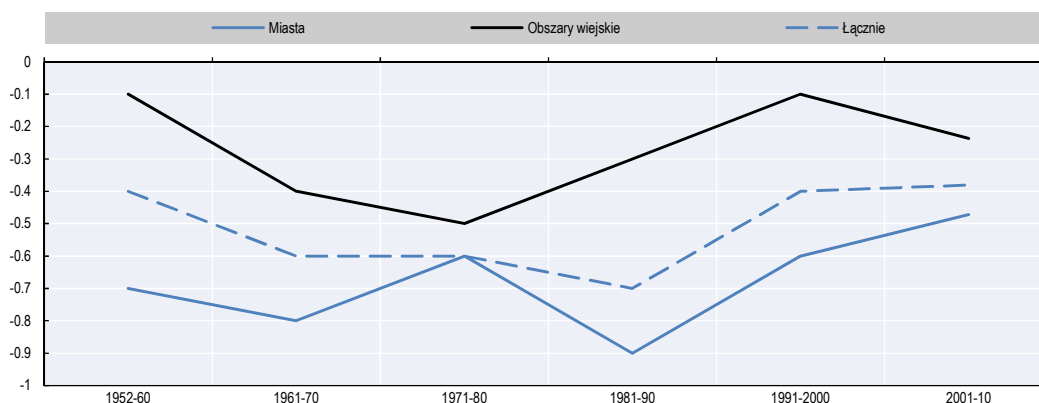
Emigracja zarobkowa zwiększyła się od czasu przystąpienia Polski do UE

W 2004 r. obywatele polscy uzyskali prawo do swobodnego przemieszczania się w obrębie Unii Europejskiej, co zwiększyło odpływ siły roboczej z kraju. Oficjalne statystyki dotyczące migracji w Polsce jednak prawdopodobnie zaniżają całkowitą liczbę

emigrantów, ponieważ wyjazdy deklarowane są często jako tymczasowe, nawet jeśli w wielu przypadkach jest to przemieszczenie o charakterze stałym. Przyjmuje się, że znaczna część emigrantów nie zgłasza zmiany miejsca zamieszkania polskim władzom, aby mogli oni przez dłuższy czas pozostawać nominalnie mieszkańcami Polski. Ponadto, nieznaną pozostaje rzeczywista liczba emigrantów pracujących za granicą w szarej strefie jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE. Oficjalne dane wskazują, że w 2014 r. wyemigrowało z kraju 28 080 osób, natomiast Główny Urząd Statystyczny szacuje, że w 2015 r. ponad 2 mln Polaków przebywało tymczasowo w innym państwie europejskim, z czego około 80% prawdopodobnie pozostawało za granicą dłużej niż rok.

Dostępne dane statystyczne wskazują na relatywną stabilizację rozmiaru emigracji zarobkowej za granicę, w dużej mierze równoważonej liczbą osób powracających. Przed akcesją preferowanym przez Polaków kierunkiem emigracji były Niemcy, jednak wkrótce po 2004 roku była to Wielka Brytania. Obecnie najpopularniejszymi krajami emigracji są: Wielka Brytania, Niemcy, Holandia i Irlandia. W wyniku wysokiego wskaźnika emigracji zagranicznej Polska korzysta na przesyłanych przez emigrantów do kraju przekazach pieniężnych. Szacuje się, że w 2011 r. do Polski wpłynęły przelewy zagraniczne o wartości 8 mld USD, tj. niemal 1,5% PKB. Transfery te osiągnęły najwyższy poziom w latach 2006-07, kiedy to wyniosły 2,5% PKB. Saldo migracji zagranicznych było ujemne dla kraju ogółem w latach 1952-2010, przy czym negatywny bilans był większy w przypadku regionów miejskich, niż obszarów wiejskich (rys. 1.10).

Rys. 1.10. Saldo migracji zagranicznych w gminach miejskich i wiejskich, Polska



Źródło: GUS (2017a), Rocznik demograficzny (migracje wewnętrzne i zagraniczne), <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2017.3.11.html>.

Motywy i cele podróży emigrantów różnią się w zależności od miejsca ich pochodzenia. Migranci z obszarów wiejskich, a w mniejszym stopniu także z małych miast, na ogół tworzą skupiska geograficzne według miejsca pochodzenia i miejsca docelowego, co prowadzi do powstawania lokalnych sieci migrantów (Wieruszewska, 2007). Na przykład większość emigrujących kobiet z regionu Suwałk jako cel wybiera Belgię, podczas gdy większość emigrantów z Ostrowca Świętokrzyskiego emigruje do Neapolu. Migracje zagraniczne z obszarów wiejskich stymulowane są przede wszystkim możliwościami zatrudnienia w sektorze rolnym, a wybór kierunku opiera się w dużej mierze na związkach pokrewieństwa. Dla porównania, migracja z miast jest motywowana dostępnością miejsc pracy w zawodach wymagających nabytych uprzednio umiejętności,

choć faktycznie emigranci z miast pracują zazwyczaj w zawodach wymagających niższych od posiadanych przez nich umiejętności. Wyższy poziom wykształcenia i wyszkolenia umożliwiają emigrantom z miast większą mobilność przestrzenną w kraju przyjmującym.

Zwiększyła się skala migracji zagranicznych na obszary wiejskie, w szczególności w przypadku miejsc pracy w rolnictwie wymagających niższych kwalifikacji

Międzynarodowa emigracja zarobkowa do Polski wypełnia luki popytu na rynku pracy na obszarach wiejskich. Luki te powstają, ponieważ wiele polskich obszarów wiejskich stoi w obliczu pewnego paradoksu. Z jednej strony w wielu obszarach wiejskich istnieje ukryte i wysokie bezrobocie oraz niski wskaźnik aktywnego udziału kobiet w rynku pracy. Z drugiej strony pracodawcy na obszarach wiejskich często nie mogą znaleźć pracowników na stanowiska wymagające zarówno niskich, jak i wysokich kwalifikacji. Jest kilka przyczyn tej sytuacji, w tym czynniki zniechęcające do podejmowania pracy poza gospodarstwem rolnym, wynikające z systemu zabezpieczenia społecznego, niedopasowanie umiejętności do ofert pracy oraz brak zainteresowania zatrudnieniem z powodu niskich płac.

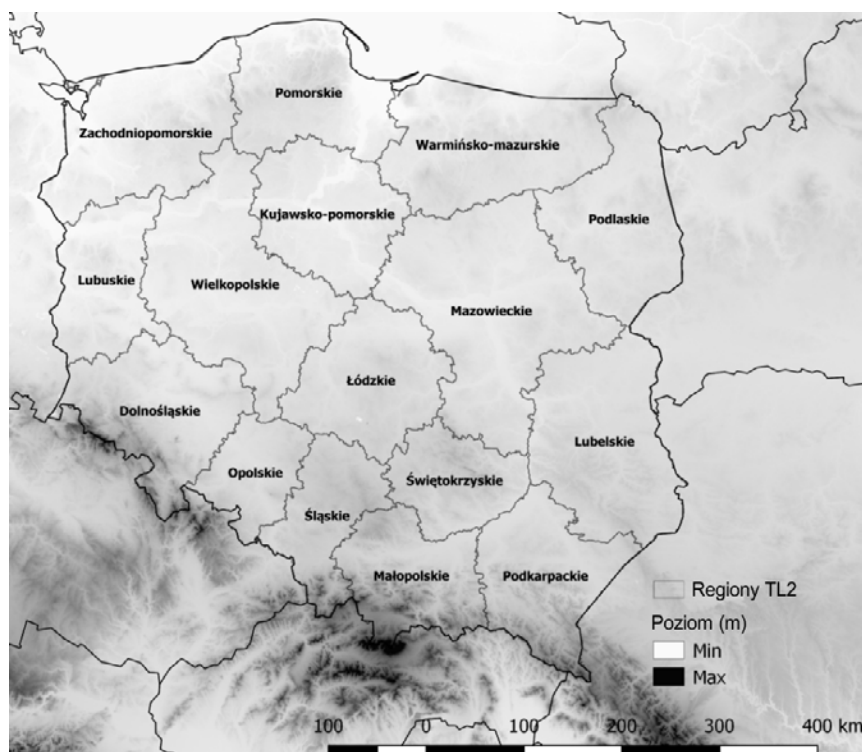
W ostatniej dekadzie znacznie wzrosła imigracja zagraniczna do Polski – z około 38500 osób w 2006 r. do 86000 osób w 2016 r. (OECD, 2017). Na obszary wiejskie migranci przyjeżdżają głównie z Ukrainy. Szacuje się, że w Polsce pracuje ok. 1 mln Ukraińców, przy czym pomimo tego, że zdecydowana większość ukraińskich imigrantów posiada wykształcenie policealne i kwalifikacje zawodowe (91%), wykonują oni pracę fizyczną niewymagającą formalnych kwalifikacji (70,7%), (Chmielewska, Dobroczycki i Puzynkiewicz, 2015). Około 20% wszystkich ukraińskich migrantów w Polsce pracuje w rolnictwie (Chmielewska, Dobroczycki i Puzynkiewicz, 2015). Liczba Ukraińców pracujących w Polsce znacznie wzrosła po 2014 r., kiedy sytuacja gospodarcza na Ukrainie pogorszyła się w wyniku konfliktu na wschodzie kraju. Cechą charakterystyczną współczesnej fali ukraińskiej imigracji jest to, że ma ona charakter krótkoterminowy i cykliczny. Przeciętny ukraiński imigrant był już w Polsce dziewięć razy i każdorazowo przebywał na terenie Polski łącznie około pięciu miesięcy (Chmielewska, Dobroczycki i Puzynkiewicz, 2015)⁵.

Struktura osadnictwa

Regiony pośrednie rozwijają się najszybciej

Ze względu na charakterystyki środowiska przyrodniczego i krajobrazu Polska dzieli się na pięć regionów fizjograficznych (rys. 1.11). Na Pomorzu, wzdłuż wybrzeża Bałtyku rozciągają się równiny o urozmaiconej rzeźbie terenu oraz dwie aglomeracje miejskie wokół portów w Zatoce Pomorskiej i Zatoce Gdańskiej. Słabo zaludnione Pojezierze, z płytką doliną Wisły na północy, dzieli się na Pojezierza: Pomorskie, Mazurskie i Wielkopolskie. Niziny środkowej Polski dzielą się wzdłuż koryt głównych rzek na Niziny: Śląską, Mazowiecką, Podlaską i południową Nizinę Wielkopolską. W kierunku południowym, w mniej lub bardziej wypiętrzonych rejonach, znajdują się Wyżyny Polskie – w województwie świętokrzyskim, lubelskim i w centrum województwa śląskiego. Ostatni z wymienionych obszarów jest najgęściej zaludnionym regionem kraju z przyczyn historycznych oraz ze względu na koncentrację surowców naturalnych i związanego z nim przemysłu przetwórczym. Część południowa kraju obejmuje obszary górskie i podgórskie z najwyższymi wzniesieniami w Polsce – pasmo Sudetów i Beskidów z Tatrami.

Rys. 1.11. Hipsometria Polski i podział administracyjny TL2

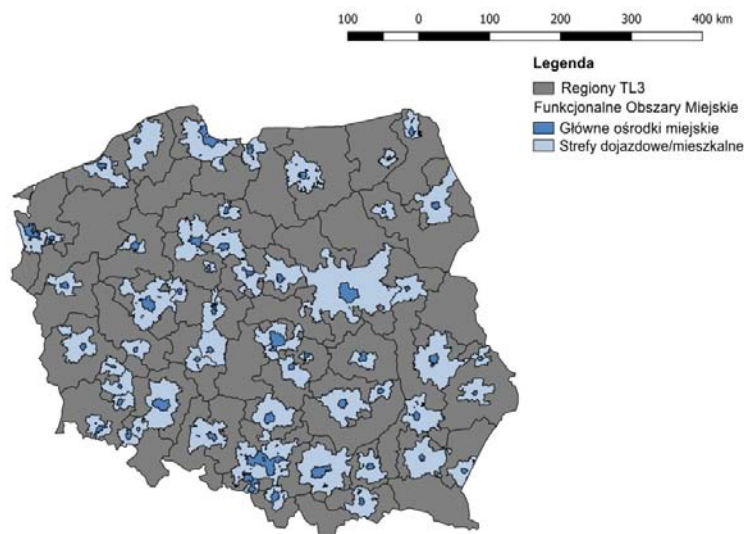


Źródło: SRTM30 DATASER. CGIAR-SRTM dane zagregowane do 30 sekund.

Ze względów przyrodniczo-historycznych osadnictwo w Polsce jest stosunkowo rozproszone i zróżnicowane. Według typologii OECD w Polsce istnieje łącznie 58 MOF (liczących ponad 50 tys. mieszkańców), z czego 21 jest zamieszkałych przez ponad 250 tys. mieszkańców (rys. 1.12). Pomimo ogólnej tendencji spadkowej obszary wiejskie nadal zamieszkuje znaczna część populacji kraju. Podczas gdy aglomeracje miejskie i ich strefy podmiejskie nadal przyciągają migrantów, miasta o charakterze pośrednim i drugorzędnym stają się coraz bardziej istotne dla systemu miejskiego.

Zmiany demograficzne obserwowane w ostatniej dekadzie doprowadziły do wzrostu udziału ludności zamieszkującej regiony pośrednie oraz do spadku udziału ludności zamieszkałej w regionach miejskich i obszarach wiejskich. W latach 2000-2014 udział ludności kraju mieszkającej na obszarach wiejskich w pobliżu miast zmniejszył się o 0,026%. Wynika to również z niskiej atrakcyjności obszarów wiejskich dla młodych ludzi. Młodzi urodzeni na obszarach wiejskich często przenoszą się do miast w celu zdobycia średniego i wyższego wykształcenia, po czym większość z nich pozostaje w mieście. Spadek udziału ludności zamieszkującej obszary wiejskie jest raczej powszechną tendencją w krajach OECD, z wyjątkiem Irlandii, Meksyku, Szwajcarii i Stanów Zjednoczonych (rys. 1.13). W Polsce spadek ten był niższy niż w wielu innych krajach OECD. Zmiany odsetka ludności według typów regionów były w Polsce niższe niż w innych krajach OECD, co wskazuje na relatywnie bardziej stabilny rozkład ludności w całym kraju.

Rys. 1.12. Lokalizacja miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce, 2016



Źródło: Wyliczenia w oparciu o delimitację miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce, OECD.

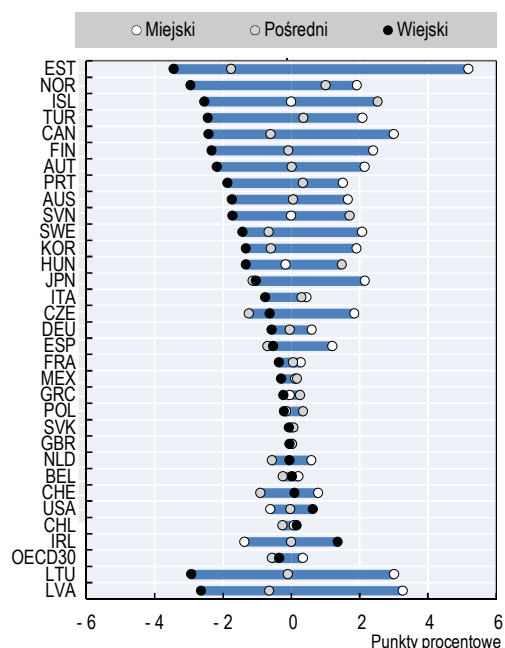
Polska charakteryzuje się stosunkowo rozproszoną strukturą osadnictwa

Większa część ludności wiejskiej kraju mieszka w odległości 45 minut jazdy samochodem od ośrodka miejskiego liczącego ponad 50 tys. mieszkańców. Obszary wiejskie koncentrują się we wschodniej części kraju; stanowią też otoczenie głównych aglomeracji miejskich w centrum Polski. Niemalże we wszystkich obszarach wiejskich kraju (TL3), co najmniej połowa ludności jest w stanie dotrzeć do ośrodka regionalnego liczącego ponad 50 tys. mieszkańców w czasie krótszym niż 45 minut. Takie obszary wiejskie sklasyfikowane są w typologii regionalnej OECD jako „regiony przeważająco wiejskie położone w pobliżu miasta” (GWP). Tylko jeden z obszarów wiejskich TL3 w Polsce nie spełnia tego kryterium dostępności, dlatego też jest klasyfikowany jako region przeważająco wiejski oddalony od miasta (GWO). Jest to region bialski TL3, położony na wschodzie kraju przy granicy z Ukrainą i Białorusią.

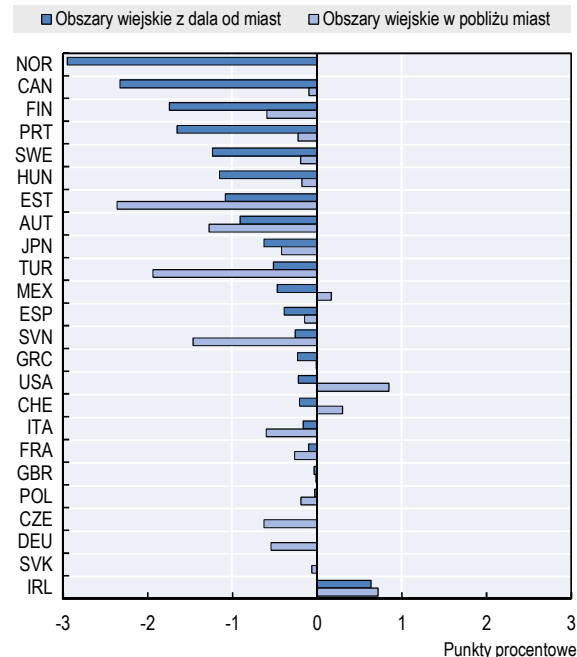
Poza dziewięcioma obszarami metropolitalnymi liczącymi w 2014 r. od 671 410 (Lublin) do ponad 3 mln mieszkańców (Warszawa), w Polsce jest 15 miast średniej wielkości, liczących w 2014 r. od 200 tys. do 500 tys. mieszkańców, obejmujących łącznie 5 368 157 mieszkańców. Rozkład ludności miejskiej na świecie jest zwykle zgodny z regułą rangi-wielkości (określaną jako prawo Zipfa), zgodnie z którą największe miasto jest dwukrotnie większe od drugiego co do wielkości, i tak dalej. W przypadku Polski porównanie tej regularności z rzeczywistym rozkładem miast według wielkości sugeruje, że największe miasto (Warszawa) jest mniejsze niż należałoby oczekiwać, a mniejsze miasta nadal posiadają potencjał wzrostu (rys. 1.14). Dodatkowo, mimo że największe miasta przestały zwiększać swoje zaludnienie, obecny proces peryurbanizacji świadczy o atrakcyjności obszarów otaczających duże aglomeracje miejskie, a także o rosnącym znaczeniu miast średnich i małych położonych w pobliżu aglomeracji miejskich o utrwalonej pozycji w sieci miast w Polsce. Zamożne małe ośrodki miejskie mogą pełnić rolę biegunów wzrostu gospodarczego wobec ich wiejskiego otoczenia, przyczyniając się w ten sposób do rozwoju obszarów wiejskich (Czarnecki, 2015).

Rys. 1.13. Zmiany w rozmieszczeniu ludności, kraje OECD, 2000-2014

A. Zmiany udziału liczby ludności według typu regionu



B. Zmiany udziału liczby ludności zamieszkałej na obszarach wiejskich

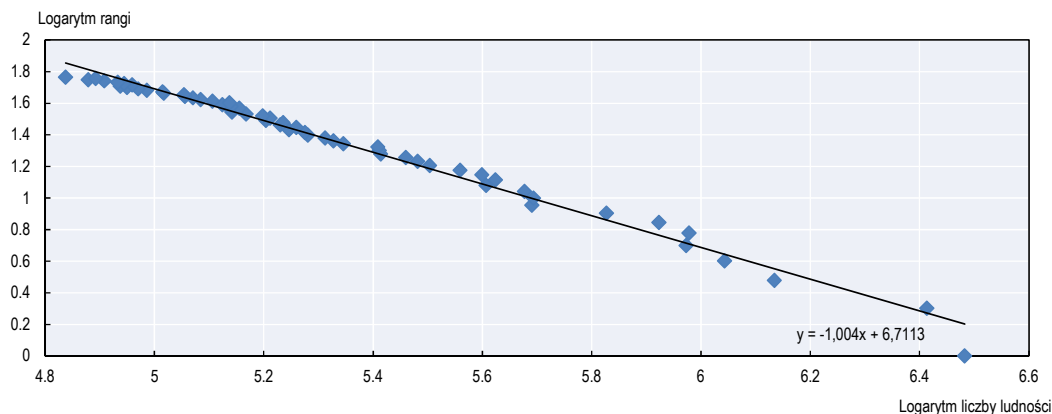


Uwagi: Regiony TL3. Pierwszy dostępny rok: 2001 dla Australii, Grecji, Japonii, Korei i Turcji; 2003 dla Holandii. Dania nie została uwzględniona ze względu na brak regionalnych danych za lata objęte porównaniem. W przypadku rys. 1.13B, rozszerzona typologia OECD ma zastosowanie wyłącznie do Ameryki Północnej, Europy i Japonii.

Źródło: OECD (2016g), *OECD Regions at a Glance 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

Polska ma znacznie niższy wskaźnik koncentracji przestrzennej ludności⁶ obliczany na poziomie TL2 w porównaniu ze średnią OECD (rys. 1.15). Co ciekawe, tylko 6,2% ludności mieszka w gminach poniżej 5 tys. mieszkańców, jednak jako grupa stanowią one 25,2% ogółu gmin. Natomiast 19% ludności mieszka w gminach liczących od 20 tys. do 50 tys. mieszkańców, stanowiących zaledwie 9,9% ogółu gmin (tabela 1.4). Północną i zachodnią część kraju klasyfikuje się, zgodnie z typologią regionalną OECD, głównie jako regiony pośrednie. Ten typ regionu obejmuje zarówno obszary wiejskie, jak i miasta. Południowa część kraju jest najbardziej zróżnicowana, z naprzemiennym występowaniem regionów pośrednich i miejskich na zachodzie oraz przewagą regionów wiejskich na wschodzie. Próg gęstości zaludnienia stosowany w klasyfikacji regionalnej OECD oznacza, że niektóre regiony TL3 w województwie małopolskim są sklasyfikowane jako przeważająco miejskie, pomimo ich typowo wiejskiej charakterystyki pod względem działalności gospodarczej, historii i tradycji.

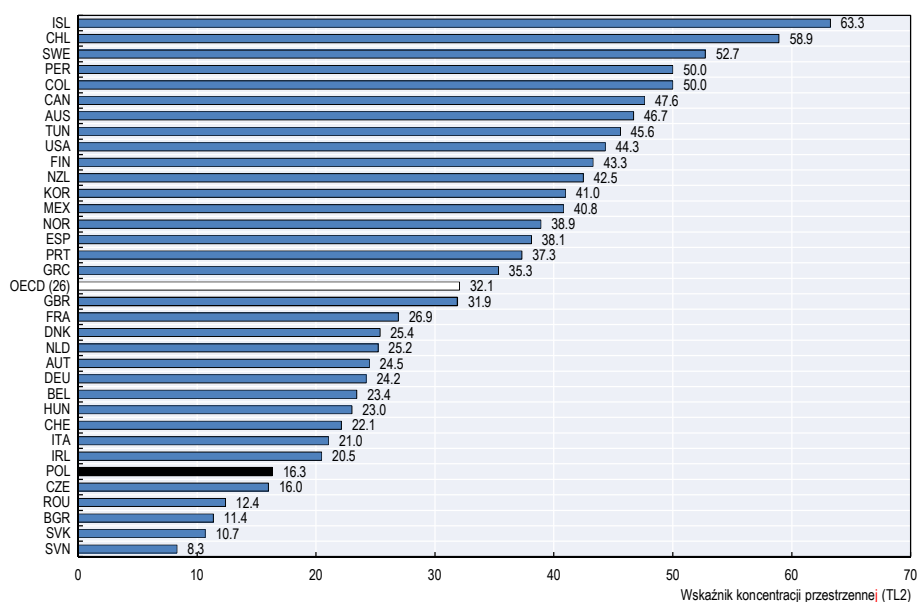
Rys. 1.14. Prawo Zipfa: Logarytm liczby ludności a logarytm kolejności dla 58 miejskich obszarów funkcjonalnych, Polska, 2014



Uwaga: Miejskie obszary funkcjonalne na podstawie definicji OECD.

Źródło: Obliczenia w oparciu o dane OECD dotyczące miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce.

Rys. 1.15. Wskaźnik koncentracji przestrzennej ludności, kraje OECD i wybrane kraje spoza OECD, 2016



Źródło: OECD (2016j), "Regional demography", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>.

Tabela 1.4. Udział gmin w ogólnej liczbie gmin i ogólnej liczbie ludności, Polska, 2015 r.

Liczba ludności	Udział w ogólnej liczbie gmin	Udział w ogólnej liczbie ludności
<5 000	25,2%	6,2%
5 000<10 000	39,14%	17,9%
10 000<15 000	14,9%	11,7%
15 000 <20 000	7,14%	8,0%
20 000 <50 000	9,9%	19,0
50 000 <100 000	2,1%	9,1
100 000<500 000	1,4%	16,8%
500 000 +	0,2%	11,4%

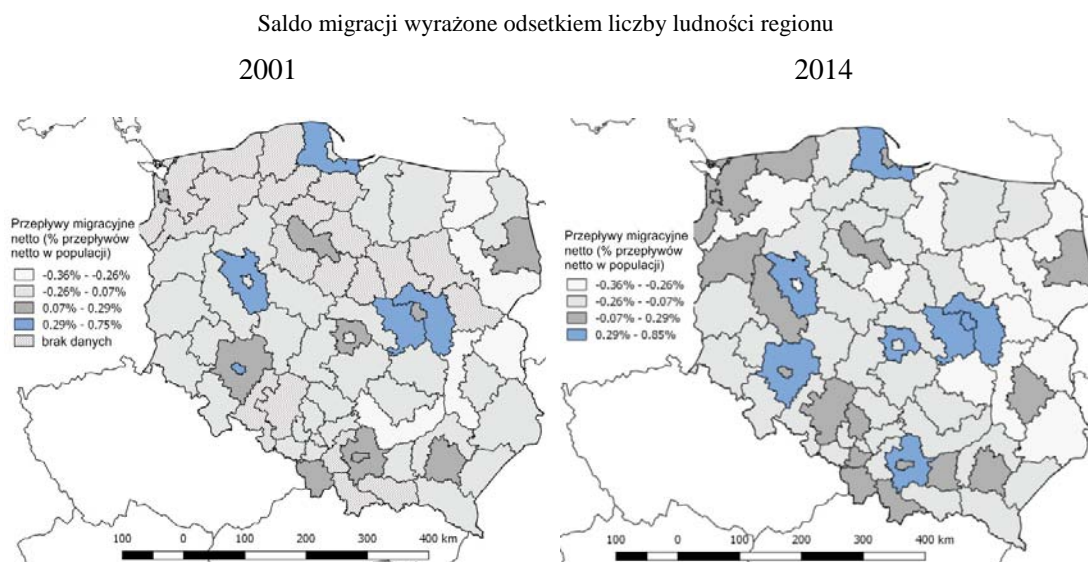
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDLS/metadane/grupy/3>.

Silna peryurbanizacja wokół dużych i średnich miast

W otoczeniu miast średnich i dużych w całym kraju obserwuje się silne procesy peryurbanizacyjne. Z biegiem lat urbanizacja wokół miast nasiliła się. Wyższy stopień urbanizacji wymaga większych zasobów ziemi w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych lub usługowo-produkcyjnych mieszkańców. Ludzie przemieszczają się również z większych miast do gmin wiejskich położonych w ich bliskim sąsiedztwie, skąd można dojeżdżać do pracy, szkoły i usług do miasta. W konsekwencji obszary rolnicze otaczające duże aglomeracje miejskie stanowiące część gmin wiejskich są stopniowo przekształcane w obszary zabudowane: mieszkaniowe lub produkcyjno-usługowe, przyczyniając się do ubytku gruntów rolnych. Obszary wiejskie wokół miast przestają pełnić dominujące wcześniej funkcje rolnicze i stają się „sypialniami” dla pobliskich miast. Uogólniając, strefa podmiejska pozostaje najatrakcyjniejszą lokalizacją dla ludności aktywnej zawodowo, co znajduje odzwierciedlenie również w niższym współczynniku obciążenia demograficznego dla kategorii regionów pośrednich TL3 w porównaniu z regionami przeważająco wiejskimi i przeważająco miejskimi.

Dane dotyczące migracji wewnętrznych świadczą o występowaniu silnego napływu ludności do strefy podmiejskiej, zwłaszcza wokół Poznania, Łodzi, Warszawy, Wrocławia, Krakowa i Trójmiasta (rys. 1.16). We wszystkich tych przypadkach w 2014 r. saldo migracji wewnętrznych było wyższe na obrzeżach miast niż w ich rdzeniu. W aglomeracjach poznańskiej i łódzkiej, a w mniejszym stopniu w trójmiejskiej, saldo migracji w rdzeniu miasta było ujemne. Proces peryurbanizacji nie jest nowy. Migracje wewnętrzne do zewnętrznych stref podmiejskich Poznania i Warszawy była znaczące już w 2001 roku. Wydaje się, że tendencja ta z czasem ulegał nasileniu. Porównanie roku 2001 z 2014 pokazuje wzrost salda migracji w lokalizacjach takich jak sąsiedztwo aglomeracji: wrocławskiej, łódzkiej i krakowskiej. Wiele obszarów wiejskich i pośrednich położonych z dala od głównych ośrodków miejskich wykazuje ujemne saldo migracji, w szczególności miasta zlokalizowane wzdłuż wschodniej granicy kraju.

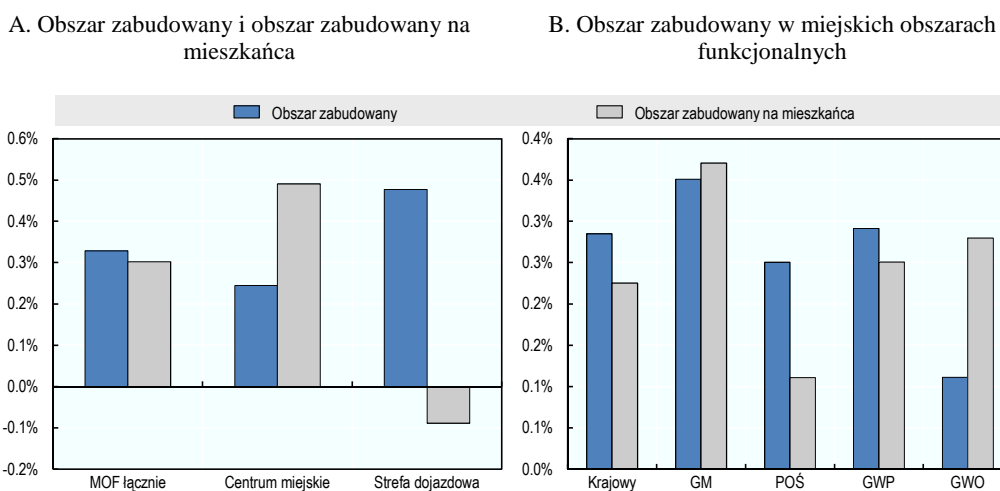
Rys. 1.16. Saldo migracji międzyregionalnych netto według regionów TL3, Polska



Źródło: OECD (2016j), “Regional demography” *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>.

Tempo wzrostu powierzchni obszarów zainwestowanych w strefie dojazdów do pracy MOF jest ponad dwukrotnie wyższe niż w rdzeniu miast, co wskazuje na niekontrolowany rozwój miast – ich rozlewanie. Szybkie tempo wzrostu obszarów zabudowanych w strefie dojazdów nie nadąża za tempem wzrostu liczby ludności na tym obszarze, co świadczy o tym, że duża liczba mieszkańców miast przeniosła się na obszary podmiejskie. Z tego powodu w strefie dojazdów MOF zmniejszyła się powierzchnia obszarów zabudowanych w przeliczeniu na mieszkańca, natomiast wzrosła w centrach miast (rys. 1.17). Regiony pośrednie odnotowują największą różnicę pomiędzy tempem wzrostu obszarów zabudowanych a powierzchnią obszarów zabudowanych w przeliczeniu na mieszkańca, a także charakteryzuje je ogólnie najniższe tempo wzrostu obszarów zabudowanych na mieszkańca w porównaniu do innych typów regionów. Wynika to ze wzrostu liczby ludności w regionach pośrednich, w tym na powierzchniowo dużych obszarach podmiejskich. Niekontrolowany rozwój miast wynika głównie z braku racjonalnej polityki przestrzennej – obecnie stosowana charakteryzuje się zbyt małą liczbą i niską jakością miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów zainwestowanych oraz wysokim stopniem fragmentacji gruntów.

Rys. 1.17. Roczna zmiana powierzchni obszarów zabudowanych według typu regionu TL3 OECD, Polska, 2000-2012



Uwagi: Wartości dla centrów miast i stref dojazdów dotyczą jedynie miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) liczących ponad 500 tys. mieszkańców. GM: przeważająco miejski; POŚ: pośredni; GWP: przeważająco wiejski blisko miasta; GWO: przeważająco wiejski oddalony od miasta.

Źródło: Wyliczenia OECD na podstawie danych Europejskiej Agencji Środowiska (2012), *Corine Land Cover (CLC) 2012*, wersja 18.5.1 (baza danych).

Podsumowując, niekorzystne tendencje demograficzne są jednym z najważniejszych wyzwań dla rozwoju Polski. Mimo iż obszary wiejskie w Polsce mają większy udział w liczbie ludności niż średnio w OECD, również i one najprawdopodobniej odnotują spadek liczby ludności w wyniku niskiego współczynnika urodzeń i emigracji. Tendencja ta pogłębiła się wraz z przystąpieniem Polski do UE, ale w różny sposób wpłynęła na poszczególne regiony. Konsekwencje niekorzystnych trendów demograficznych dla obszarów wiejskich, oprócz mniejszej bazy podatkowej, obejmują możliwość wystąpienia niedoborów siły roboczej oraz rosnące zapotrzebowanie na opiekę zdrowotną, pomoc dla osób starszych i opiekę długoterminową. Analiza sieci osadniczej ujawnia jej stosunkowo rozproszony charakter z silnie zaznaczającą się peryurbanizacją,

podobną do tej, jaka ma miejsce w wielu innych krajach OECD. Regiony pośrednie oraz obszary otaczające duże i średnie miasta są atrakcyjne dla coraz większych rzeszy migrantów. Mimo iż strefa podmiejska jest obecnie magnesem przyciągającym ludność aktywną zawodowo, to silny wzrost liczby ludności w takich obszarach, który nie jest równoważony odpowiednim rozwojem terenów zabudowanych (mieszkaniowych), może prowadzić do utraty produktywnych gruntów rolnych oraz do problemów związanych z rozlewaniem się miast, takich jak coraz większe przeciążenia sieci transportowych.

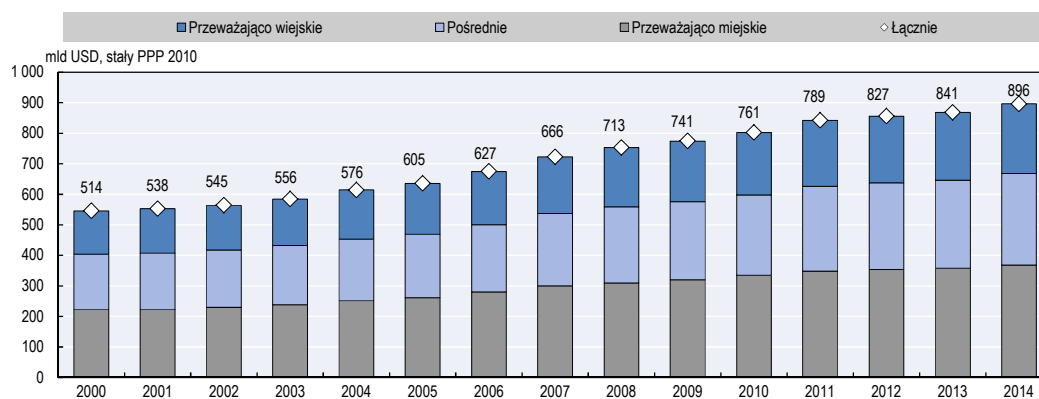
Gospodarka obszarów wiejskich w układzie regionalnym

Wyniki, wzrost i różnice w wiejskiej gospodarce pomiędzy regionami

Obszary wiejskie w znacznym stopniu przyczyniają się do wzrostu gospodarki narodowej

W 2014 r. PKB regionów przeważająco wiejskich stanowiło około jednej czwartej PKB Polski, tj. 228 mld USD. Udział gospodarki wiejskiej w gospodarce ogółem osiągnął maksimum w 2000 r. (26,3%) a minimum w 2009 r. (25,5%), tj. w okresie światowego kryzysu finansowego, który szczególnie mocno uderzył w obszary wiejskie w Polsce (zob. omówienie w: Zawalińska [2012]). Następnie do 2014 r. udział gospodarki wiejskiej w tworzeniu PKB utrzymywał się na zbliżonym poziomie. Z biegiem lat wkład gospodarki wiejskiej w PKB kraju nieznacznie spadł na korzyść miast. W latach 2000-2014 całkowity PKB gospodarki wiejskiej wzrósł o 60% (stałe PPP), czyli o 0,6 punktu procentowego poniżej wzrostu PKB w regionach pośrednich i miejskich (rys. 1.18).

Rys. 1.18. PKB według typu regionu TL3 OECD, Polska

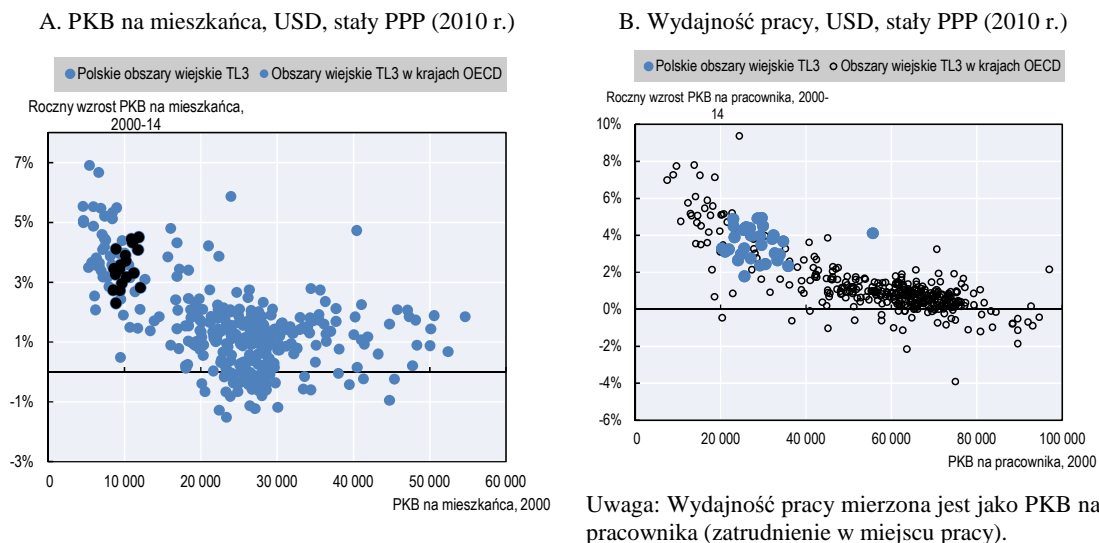


Źródło: OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

W porównaniu z innymi przeważająco wiejskimi regionami w krajach OECD, regiony tego typu w Polsce osiągają bardzo dobre wyniki gospodarcze (rys. 1.19). Wzrost PKB na mieszkańca i wydajności pracy w tych regionach w Polsce był jednym z najwyższych spośród regionów przeważająco wiejskich w innych krajach OECD. Niski poziom wyjściowy jest jedną z przyczyn tak silnego tempa wzrostu obszarów wiejskich w Polsce, ponieważ słabiej rozwinięte regiony zwykle rozwijają się szybciej. Jest tak w przypadku regionów przeważająco wiejskich w Polsce, które odnotowały silną

tendencję do konwergencji w odniesieniu do regionów wiejskich OECD ogółem. W latach 2000-2014 średnie roczne tempo wzrostu PKB na mieszkańca i PKB na pracownika na obszarach wiejskich Polski były imponująco wysokie, wynosząc w przypadku obszarów przeważająco wiejskich odpowiednio 3,5% i 3,6% rocznie.

Rys. 1.19. Wyniki gospodarcze regionów wiejskich TL3 w Polsce i innych krajach OECD 2000-2014



Źródło: OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Regiony nie odniosły jednakowych korzyści z tytułu wzrostu gospodarczego

Silny wzrost gospodarczy w skali kraju nie przyniósł jednak równych korzyści na całym terytorium Polski. W Polsce różnice w PKB per capita pomiędzy regionami TL3 są wyższe od średniego ich poziomu w OECD, a w latach 2000-2014 pogłębiły się, w przeciwieństwie do sytuacji w innych krajach OECD, takich jak Chile, Estonia czy Turcja. Wynika to głównie ze znacznych nierówności pomiędzy regionami miejskimi i wiejskimi oraz pomiędzy regionem stołecznym a resztą kraju. Na przykład, w 2000 r. średni PKB na mieszkańca w Warszawie wynosił 39 584 USD, co stanowiło prawie pięciokrotność najniższej wartości w skali regionu, odnotowanej w krakowskim regionie TL3. Czternaście lat później proporcja ta wyniosła 1:5,4 – jako że PKB per capita w regionie warszawskim wynosił 63 537 USD, w porównaniu do średnio 12 686 USD w przemysłowym regionie TL3, który w 2014 roku odnotował najniższą wartość w układzie regionalnym⁷.

Podobny rozkład przestrzenny nierówności rozwojowych pomiędzy regionami miejskimi i wiejskimi, a także pomiędzy stolicą i resztą kraju, występuje w wielu krajach OECD. Ponadto dysproporcje są w Polsce również duże wewnątrz samych obszarów wiejskich. Wysoka regionalna heterogeniczność Polski wynika częściowo z dziedzictwa historycznego (ramka 1.2). Jedną z najbardziej widocznych jest różnica pomiędzy wschodnią i zachodnią częścią Polski, wytyczona przez Wisłę: standard życia jest wyższy, a wyniki gospodarcze są lepsze w zachodniej części Polski, która we wcześniejszych okresach pozostawała pod znacznym wpływem Europy Zachodniej i Niemiec. Regiony wschodnie, historycznie kształtowane przez carską Rosję, borykają

się z niższym poziomem życia. Różnice widoczne są nie tylko pod kątem gospodarki, ale także w aspekcie kulturowym, który znajduje odzwierciedlenie w różnych poziomach rozwoju kapitału społecznego i zaufania. W oparciu o podziały rozbiorowe Polski pomiędzy trzy sąsiednie imperia (Imperium Rosyjskie, Królestwo Prus i Cesarstwo Austro-Węgierskie), a także terytoria przyłączone do Polski po II wojnie światowej można wyodrębnić cztery makroregiony.

Ramka 1.2. Historyczne podziały regionalne w Polsce

Regiony Polski charakteryzują się znacznymi różnicami pod kątem struktur gospodarczych, społecznych i osadniczych, które wynikają częściowo z ich wyjątkowego rozwoju historycznego (Rosner i Stanny, 2014; Stanny, 2013). Kraj ten jest często opisywany z perspektywy trzech imperiów, które odcisnęły piętno na swoich terytoriach. Są to odpowiednio trzy rozbiory Polski dokonane przez Imperium Rosyjskie, Królestwo Prus i Cesarstwo Austro-Węgierskie w XVIII wieku oraz przesunięcie granic państwowych po II wojnie światowej, w ramach którego część byłych terytoriów niemieckich włączono do Polski, a część terytoriów polskich na wschód od linii Curzona włączono do ZSRR. Takie zróżnicowanie o podłożu historycznym sprawiło, że niektórzy badacze określają Polskę mianem „Wielo-Polski” (Jałowicki i Szczepański, 2007). Aby zilustrować te różnice, poniżej zaprezentowano charakterystykę społeczno-gospodarczą czterech typów regionów.

Województwo **zachodniopomorskie** jest częścią **terytoriów zachodnich i północnych przyłączonych do Polski w 1945 roku**. Strukturę agrarną tego regionu charakteryzuje powszechne występowanie dużych gospodarstw towarowych i wysoki poziom produktywności pracy w rolnictwie w porównaniu z innymi regionami Polski. Taka struktura gospodarstw rolnych jest pozostałością po dużych państwowych gospodarstwach rolnych, które działały na tym obszarze w czasach socjalizmu. Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku sprzedano należącą uprzednio do państwa ziemię prywatnym gospodarstwom rolnym. Powstały w ten sposób wielkoobszarowe prywatne gospodarstwa rolne zatrudniające jedynie około połowę pracowników byłych państwowych gospodarstw rolnych. Pozostali, byli pracownicy PGR, nieobjęci składkami emerytalnymi i rentowymi, stali się bezrobotni. Kapitał społeczny w województwie zachodniopomorskim jest jednym z najniższych w Polsce¹. Jest to częściowo spowodowane tym, że po II wojnie światowej zmienił się charakter ludności regionu: niemieccy osadnicy byli zmuszeni do przesiedleń, a w ich miejsce osiedlały się rodziny z Polski Wschodniej. Napływ ten następował poprzez trzy główne fale osadnicze: powracających z frontu żołnierzy, repatriantów z terenów przyłączonych do ZSRR oraz ludności pochodzącej z rolniczych, przeludnionych rejonów centralnej Polski. W rezultacie, podczas gdy pozostałe trzy makroregiony zamieszkiwane są przez kolejne pokolenia Polaków, tereny włączone do Polski po II wojnie światowej przyjęły zarówno nowych osadników, jak i ukształtowały nową strukturę gospodarczą.

Województwo podlaskie, położone na obszarze **byłego zaboru rosyjskiego (Polska Wschodnia)**, dysponuje silną gospodarką rolną z przewagą rolnictwa rodzinnego (tradycyjnego). Dezagraryzacja struktury gospodarczej osiągnęła poziom poniżej średniej dla polskiej wsi. Wiele gmin w regionie charakteryzuje się niską dostępnością przestrzenną/transportową, niekorzystną strukturą demograficzną, niekorzystnymi warunkami życia oraz nieefektywnym sektorem pozarolniczym. Uwłaszczenie chłopów w zaborze rosyjskim nastąpiło w 1864 r., a chłopci otrzymali prawo własności do ziemi, którą wcześniej uprawiali; zostali zwolnieni z obowiązku pańszczyzny i otrzymali prawo do swobodnego przemieszczania się.

Województwo wielkopolskie, w **na obszarze byłego zaboru pruskiego**, charakteryzuje zaawansowany proces dezagraryzacji, przekraczający średnią krajową. Uwłaszczenie chłopów w zaborze pruskim było procesem zapoczątkowanym ok. 1810 r. i zakończonym w połowie XIX

Ramka 1.2. Historyczne podziały regionalne w Polsce (cont.)

wieku. W tym czasie wydano szereg aktów prawnych, które miały na celu nie tylko stopniowe uniezależnienie gospodarze chłopów od dworu, ale także kształtowanie struktury gospodarstw chłopskich. Przykładem może być proces, w którym większe gospodarstwa (powyżej 7 ha) posiadające własnych pracowników stosunkowo wcześniej uzyskały niezależność i do tego na dość korzystnych warunkach. W wyniku selektywnego traktowania różnych grup gospodarstw chłopskich wyłoniła się struktura przestrzenna rolnictwa, na którą składały się gospodarstwa dworskie i chłopskie (zarówno relatywnie silne, jak i znacznie słabsze ekonomicznie). Słabsze ekonomicznie gospodarstwa rolne stały się jednocześnie rezerwuarem siły roboczej dla gospodarstw dworskich, w szczególności w okresach pilnych prac polowych, a osoby niebędące rolnikami zatrudniane były jako służba we dworach lub wykonywały prace niezwiązane bezpośrednio z produkcją rolną.

Województwo małopolskie, położone w *regionie dawnego zaboru austriackiego (Polska Południowa)* charakteryzuje się rozdrobnioną strukturą agrarną z przewagą niewielkich gospodarstw rolnych, liczących poniżej 3 ha. Taka struktura gospodarstw rolnych jest niekorzystna dla wydajności pracy. Region jest dość gęsto zaludniony, m.in. dlatego, że Kraków przez kilka stuleci stanowił centrum państwowości i siedzibę władz centralnych – dworu królewskiego. Ukształtowanie terenu pozwoliło rozwinąć się osadnictwu wiejskiemu w dolinach rzek. Z czasem wsie stały się dość duże, a od sąsiednich miejscowości oddzielały je tereny rolnicze i górskie. Duże wioski, ze względu na zagęszczenie zabudowy oznaczały również, że na jedno gospodarstwo domowe przypadało stosunkowo niewielka powierzchnia gruntów przeznaczonych na cele rolnicze, co spowodowało rozdrobnienie rolnictwa. Uwłaszczenie chłopów zostało wprowadzone jednym aktem prawnym pod władzą austro-węgierską w 1848 r., narzuconym przez zakończone sukcesem powstanie chłopów przeciwko szlachcie, znane w historii jako powstanie Jakuba Szeli lub „rabacja galicyjska”. Chłopi otrzymali prawo własności do ziemi, którą wcześniej uprawiali, zostali zwolnieni z pańszczyzny i jednocześnie nałożono na nich dość wysokie podatki, w celu zapewnienia szlachcie odszkodowań za ograniczenie ich własności. Uznaje się, że sytuacja chłopów w Galicji uległa niewielkim zmianom, podczas gdy niewielkie rozmiary gospodarstw rolnych uzależniały ich nowych właścicieli od świadczenia przez nich dodatkowej pracy w gospodarstwach dworskich lub poza rolnictwem. Stosunkowo gęsta sieć małych miast i bardzo dużych wsi (częściowo pełniących funkcję lokalnych ośrodków obsługi) sprawiła, że stałe migracje do miast były w Galicji znacznie rzadsze niż w innych regionach kraju, a zyskał na popularności wzorzec codziennych dojazdów do pracy w mieście (tzw. migracje wahadłowa). Ponadto, w przeciwieństwie do pozostałych regionów kraju, gdzie gospodarstwo dziedziczył zwykle najstarszy syn (czasami najstarsze dziecko), w Galicji istniał zwyczaj, wg którego gospodarstwo było dzielone pomiędzy wszystkie dzieci, co doprowadziło do dalszej jego fragmentacji. Warto dodać, że system dziedziczenia gospodarstwa rolnego przez jednego następcę i spłacania rodzeństwa (w pozostałych zaborach) oraz zwyczaj podziału gospodarstwa (w Galicji) zostały ustanowione na gruncie prawa spadkowego, można zatem stwierdzić, że były one elementem polityki rolnej.

1. Szczegółowe informacje – zob. Działek (2009).

Źródło: W oparciu o kwestionariusz OECD.

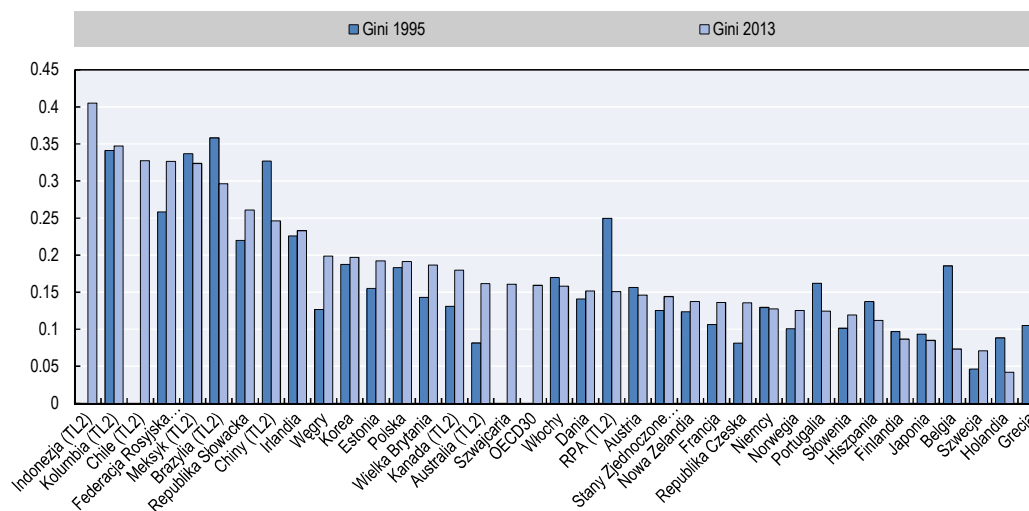
Międzyregionalne nierówności rozwojowe w Polsce są wyższe niż średnio w OECD (rys. 1.20). Współczynnik Giniego mierzący nierówności terytorialne w PKB na mieszkańca, w odniesieniu do polskich regionów wzrósł o jeden pełny punkt w latach 1995-2013, przy jednoczesnym zmniejszeniu tych nierówności w dziesięciu krajach OECD (Austrii, Belgii, Finlandii, Grecji, Włoszech, Japonii, Meksyku, Holandii, Portugalii i Hiszpanii). Jednakże dysproporcje terytorialne wzrosły w większym stopniu

w innych krajach tego regionu przechodzących transformację, takich jak Czechy, Węgry i Słowacja. Różnice międzyregionalne są dodatnio skorelowane z nierównościami interpersonalnymi (rys. 1.21), które w przypadku Polski nadal mogą wynikać w dużej mierze z dysproporcji w dochodach pomiędzy miejskimi i wiejskimi gospodarstwami domowymi.

Obszary wiejskie Polski pozostają w tyle za miastami i regionami pośrednimi; istnieje również wyraźne zróżnicowanie kraju na osi wschód-zachód

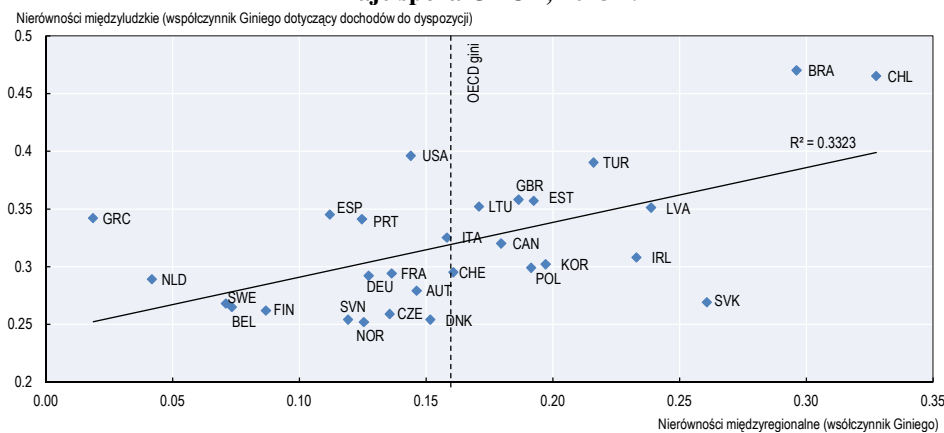
Regiony wiejskie charakteryzują się zazwyczaj niższym poziomem PKB na mieszkańca i poziomem wydajności pracy niż inne typy regionów w Polsce. W rankingu wszystkich polskich regionów TL3 według poziomu PKB na mieszkańca i PKB na pracownika, regiony wiejskie są nadreprezentowane wśród osiągających najniższe wskaźniki. Godnym uwagi wyjątkiem jest region ciechanowsko-płocki, przeważająco wiejski, położony w województwie mazowieckim. W 2014 r. region ten charakteryzował się trzecim co do wielkości poziomem wydajności pracy wśród 72 regionów TL3 w Polsce oraz szóstym co do wielkości poziomem dochodów na mieszkańca. Podczas gdy typ regionu jest ważnym czynnikiem wyjaśniającym poziom dochodów mieszkańców, nie dotyczy to tempa wzrostu dochodów: regiony przeważająco wiejskie mogą być równie dynamiczne w tym aspekcie jak regiony pośrednie i przeważająco miejskie. W latach 2000-2014 roczne tempo wzrostu PKB per capita wynosiło średnio od 1,8% do 5,7% w regionach przeważająco wiejskich, od 2,1% do 5,3% w regionach pośrednich oraz od 2,7% do 5,1% w regionach przeważająco miejskich. Pokazuje to, że wyniki gospodarcze różniły się również wewnątrz tych trzech typów regionów.

Rys. 1.20. Nierówności terytorialne w regionach TL3 pod względem PKB na mieszkańca, kraje OECD i wybrane kraje spoza OECD



Źródło: OECD (2016g), *OECD Regions at a Glance 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-graph45-en; OECD (2013a), *OECD Regions at a Glance 2013*, <http://dx.doi.org/10.1787/888932913665>.

Rys. 1.21. Nierówności interpersonealne i międzyregionalne, kraje OECD i wybrane kraje spoza OECD, 2013 r.

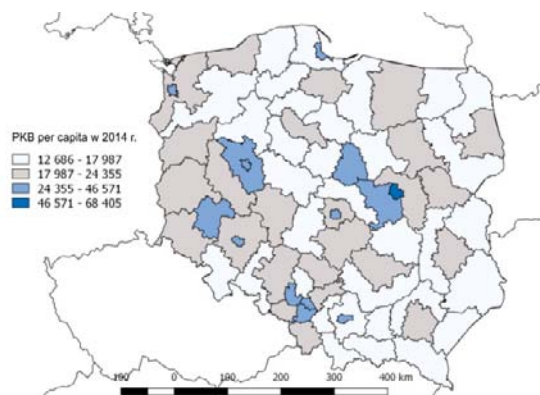


Uwaga: Współczynnik Giniego mierzący nierówności międzyregionalne: 2010 dla Holandii; 2011 dla Brazylii i Turcji; 2012 dla Austrii, Estonii, Finlandii, Francji, Niemiec, Grecji, Irlandii, Włoch, Łotwy, Litwy, Norwegii, Polski, Hiszpanii, Szwecji i Szwajcarii.

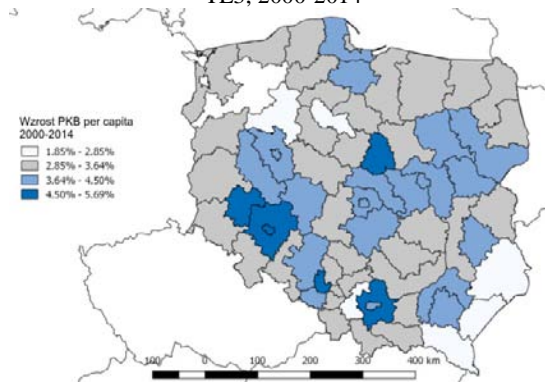
Źródło: OECD (2016g), *OECD Regions at Glance 2016*; OECD (2016k), “Regional economy”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Rys. 1.22. Poziom PKB na mieszkańca i na pracownika oraz tempo wzrostu według regionu TL3, Polska

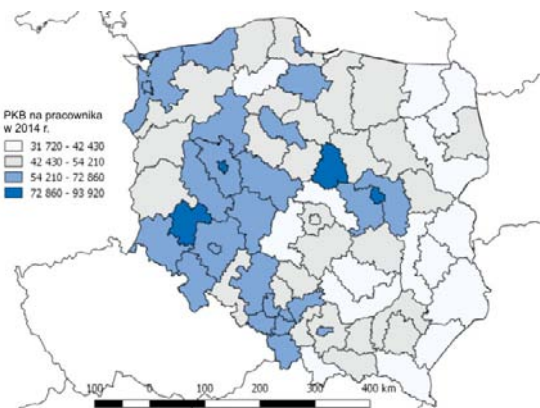
A. Poziom PKB na mieszkańca w regionach TL3, 2014 r.



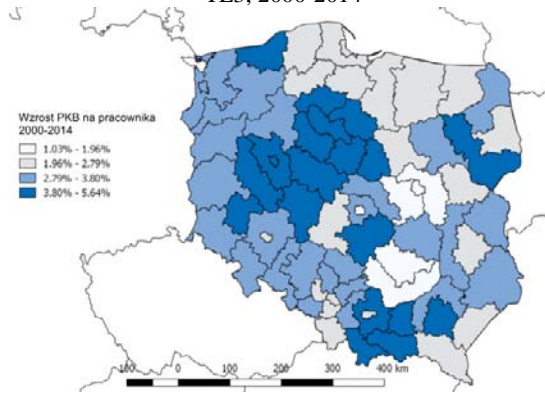
B. Tempo wzrostu PKB na mieszkańca w regionach TL3, 2000-2014



C. Poziom PKB na pracownika w regionach TL3, 2014 r.



D. Tempo wzrostu PKB na pracownika w regionach TL3, 2000-2014



Uwaga: w oparciu o dane na temat PKB wyrażone w USD, stały PPP (2010 r.).

Źródło: OECD (2016k), “Regional economy”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

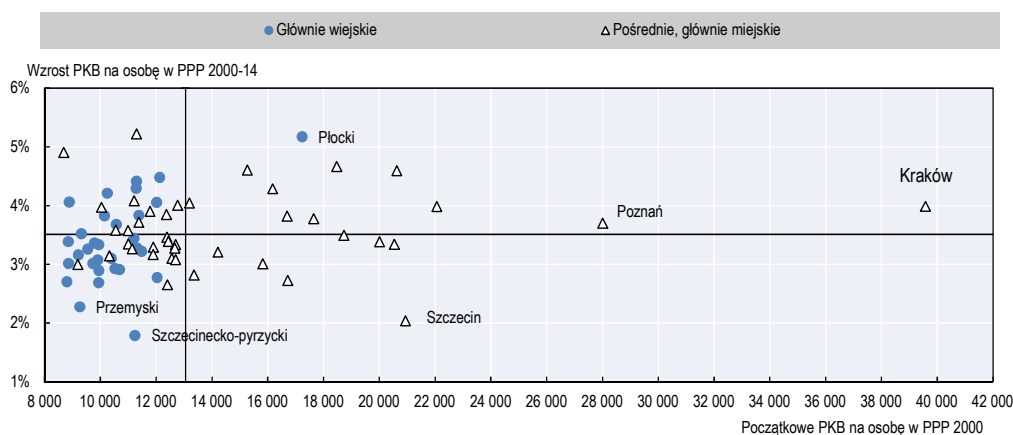
Regiony wiejskie osiągające najlepsze wyniki gospodarcze zlokalizowane są w centrum kraju, natomiast najgorsze rezultaty pod względem dochodu na mieszkańca i wydajności pracy występują we wschodniej i południowo-wschodniej części kraju (rys. 1.22). Regiony wiejskie TL3 o najniższych wynikach gospodarczych położone są w województwach świętokrzyskim⁸, podkarpackim⁹ i lubelskim¹⁰, tj. w środkowej i południowo-wschodniej Polsce na granicy z Ukrainą i Słowacją. W tych regionach TL3 poziom dochodów i wydajności jest nie tylko niski, ale również rośnie wolniej niż w innych regionach wiejskich, co oznacza, że nie zbliża się on do średniej krajowej dla obszarów wiejskich. Jednocześnie w wielu regionach wiejskich odnotowuje się wysoki poziom dochodów i produktywności oraz wysokie tempo wzrostu. Dotyczy to województw wielkopolskiego¹¹, mazowieckiego¹² i łódzkiego¹³, które niewątpliwie czerpią korzyści z bliskości dużych miast, odpowiednio, Poznania, Warszawy i Łodzi.

Trendy w zakresie konwergencji na poziomie regionalnym

Zwiększone różnice regionalne na tle konwergencji gospodarczej kraju

Średni poziom PKB per capita w regionach wiejskich, który w 2000 r. wyniósł 10 556 USD, wzrósł w latach 2000-2014 o 61% osiągając 17 035 USD. Jest to znaczny przyrost; co więcej regiony wiejskie w Polsce prześcignęły pod tym względem regiony wiejskie OECD. Pomimo tej poprawy, regiony wiejskie jako grupa nie nadrabiają w ostatnich latach zaległości pod względem średniego PKB na mieszkańca, pomimo ich wysokiego wzrostu (rys. 1.23). W przeciwieństwie do regionów pośrednich i miejskich, korelacja pomiędzy początkowym poziomem PKB na mieszkańca a wzrostem PKB na mieszkańca w latach 2000-2004 jest znacząco dodatnia¹⁴ (0,522), co wskazuje, że regiony wiejskie o początkowo wysokim poziomie PKB na mieszkańca rosły szybciej. Luka w PKB na mieszkańca na obszarach wiejskich, liczona jako relacja całkowitej wielkości PKB do ogółu ludności regionów przeważająco wiejskich w relacji do PKB kraju odnoszonego do ogółu ludności w Polsce, wyniosła w 2014 r. 73%, czyli była niższa od średniej w OECD wynoszącej 77% (rys. 1.24). W przypadku obszarów wiejskich Polski luka pod względem PKB na mieszkańca nie zmieniła się znacząco od 2000 r., kiedy to wyniosła 74%.

Rys. 1.23. Poziom wyjściowy PKB na mieszkańca a tempo wzrostu według typu regionu TL3 OECD, Polska



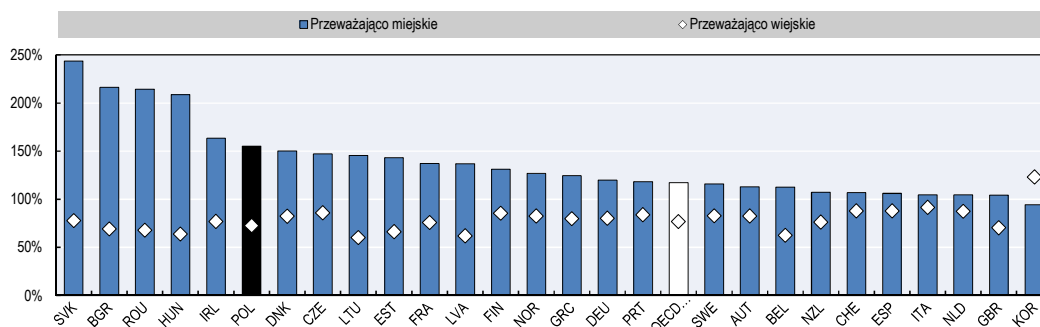
Uwaga: Linie pionowe i poziome oznaczają średnie krajowe.

Źródło: Wyliczenia w oparciu o OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Pomimo braku konwergencji w przypadku obszarów wiejskich w Polsce ogółem, jedna trzecia regionów wiejskich (10 na 31) osiągnęła średnią krajową w latach 2000-04. Region płocki rozwijał się najszybciej w tym okresie, wykazując tempo wzrostu powyżej 5,2% i różnicę 1,5 punktu procentowego powyżej tempa wzrostu w skali kraju (tabela 1.5).

W wielu regionach wiejskich o niskim poziomie PKB na mieszkańca nie były obserwowane tendencje do nadrabiania zaległości, co oznacza, że regiony te nie poprawiły swojej pozycji w stosunku do średniej krajowej (rys. 1.25). Aż 21 spośród 31 regionów przeważająco wiejskich odnotowało w latach 2000-2014 średnie tempo wzrostu PKB per capita niższe od średniej krajowej. Znajduje to odzwierciedlenie w rosnących nierównościach regionalnych. Spośród dziesięciu regionów przeważająco wiejskich, które nadrobiły zaległości w stosunku do średniej krajowej, siedem znajduje się w województwach łódzkim, mazowieckim i wielkopolskim, tj. w centralnej części kraju i w pobliżu dużych miast: Warszawy, Łodzi i Poznania.

Rys. 1.24. Luka PKB na mieszkańca pomiędzy regionami przeważająco miejskimi i przeważająco wiejskimi, wybrane kraje, 2014



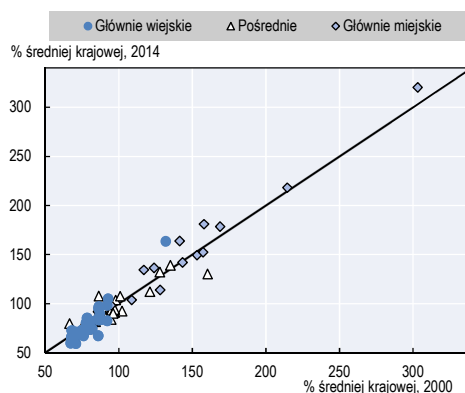
Źródło: OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Tabela 1.5. PKB na mieszkańca jako procent relacja do średniej krajowej, najszybciej rosnące regiony wiejskie, Polska

Region przeważająco wiejski	Relacja PKB na mieszkańca do średniej krajowej		Tempo wzrostu PKB na mieszkańca 2000-14	Różnica w stosunku do tempa wzrostu w kraju 2000-14
	2000	2014		
Płocki	132,02	163,32	5,17%	1,59%
Piotrkowski	92,91	104,73	4,47%	0,89%
Rzeszowski	86,55	96,77	4,41%	0,83%
Kaliski	86,45	95,08	4,29%	0,71%
Ostrołęcki	78,54	85,42	4,21%	0,62%
Łomżyński	68,09	72,60	4,06%	0,48%
Leszczyński	92,07	98,06	4,05%	0,47%
Siedlecki	87,22	90,17	3,83%	0,25%
Skierniewicki	77,80	80,36	3,82%	0,24%
Tarnobrzeski	80,97	82,00	3,68%	0,09%

Źródło: OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Rys. 1.25. PKB na mieszkańca jako odsetek średniej krajowej według typu regionu, Polska, 2000 i 2014



Uwaga: Regiony powyżej (poniżej) linii 45° wykazywały wyższe (niższe) tempo wzrostu niż średnia krajowa w latach 2000-2014.

Źródło: OECD (2016k), “Regional economy”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Uwolnienie potencjału wzrostu w regionach wiejskich

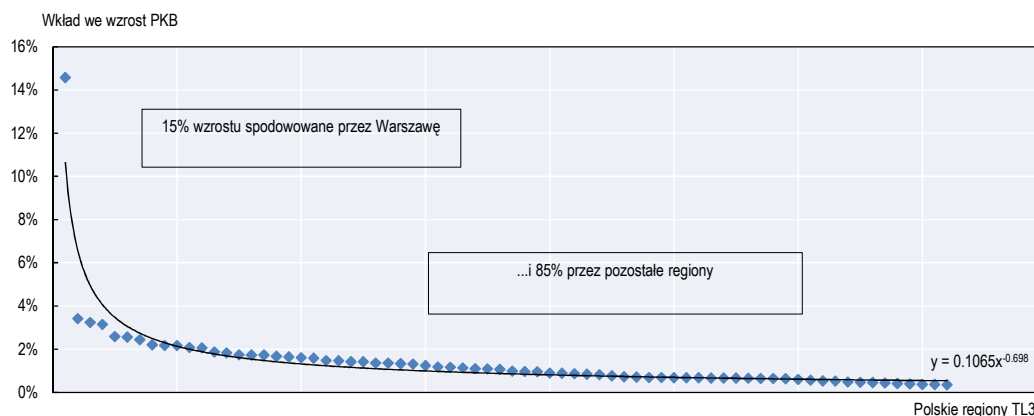
Pod względem wzrostu PKB, regiony wiejskie odnotowały najniższą stopę wzrostu w latach 2000-2014, wynoszącą 3,3% wobec odpowiednio 3,5% i 3,6% w regionach miejskich i pośrednich. Regiony wiejskie odnotowywały jednak szybsze średnie tempo wzrostu niż regiony miejskie i pośrednie w okresie kryzysu i po nim (tabela 1.6). Wkład we wzrost gospodarczy w Polsce przypomina funkcjonalną zależność potęgową (rys. 1.26), zgodnie z którą największy wkład ma Warszawa – ponad 14% wzrostu krajowego, przy 42% łącznego wkładu wszystkich regionów miejskich. Dla porównania, udział regionów wiejskich (ogółem) we wzroście gospodarczym kształtował się na poziomie jednej czwartej (25%) wzrostu krajowego. W 2014 r. udział ten był mniejszy niż ich udział w liczbie ludności (35%).

Tabela 1.6. Wkład w krajowy wzrost gospodarczy według typu regionu, Polska

Typ regionu	Wkład we wzrost	Wzrost PKB				
	2000-14	2000-14	2000-03	2004-07	2008-11	2011-14
Przeważająco miejskie	42%	3.53%	2.49%	5.62%	3.91%	1.28%
Pośrednie	34%	3.60%	2.36%	5.52%	3.36%	2.73%
Przeważająco wiejskie	25%	3.30%	2.17%	5.00%	3.45%	2.38%
Kraj	100%	3.46%	2.31%	5.32%	3.51%	2.28%

Źródło: Wyliczenia własne w oparciu o OECD (2016k), “Regional economy”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Rys. 1.26. Wkład we wzrost krajowego PKB według regionów TL3, Polska, 2000-2014



Źródło: Wyliczenia w oparciu o OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Regiony wiejskie powinny osiągnąć wyższe tempo wzrostu gospodarczego, aby zwiększyć swój wkład we wzrost krajowy i zbliżyć się do jego poziomu. Zakładając, że PKB w regionach wiejskich rosnęły (w latach 2000-2014) w minimalnym tempie równym średniej krajowej (3,46%), tempo wzrostu w skali kraju wzrosłoby z 3,46% do 3,59%, a PKB per capita w regionach wiejskich wyniosłoby 17 861 USD. Stanowiłoby to dowód na konwergencję (od rzeczywistego PKB na mieszkańca wynoszącego 79,6% do średniej krajowej na poziomie 82,2%). W scenariuszu bardziej optymistycznym, zakładającym wzrost PKB w regionach wiejskich (w latach 2000-2014) w minimalnym tempie, które byłoby takie samo jak w regionach pośrednich (3,60%), krajowe tempo wzrostu zwiększyłoby się z 3,46% do 3,82%, podczas gdy PKB na mieszkańca w regionach wiejskich wyniosłoby 18 142 USD. Oznaczałoby to wzrost poziomu osiągniętej konwergencji (z rzeczywistego PKB na mieszkańca wynoszącego 79,6% średniej krajowej do 83% tej średniej), (tabela 1.7).

Tabela 1.7. Symulacje wzrostu PKB na mieszkańca, Polska

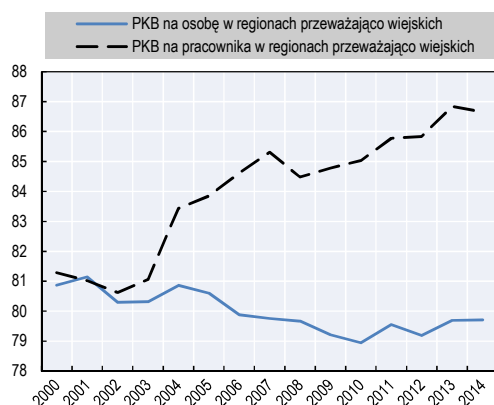
Typ regionu	Wkład (%)	Wzrost PKB (%)	PKB na mieszkańca (USD)	PKB na mieszkańca (100)
Przeważająco miejskie	42%	3.53%	32 250	
Pośrednie	34%	3.60%	20 272	
Przeważająco wiejskie	25%	3.30%	17 019	79.65
Kraj	100%	3.46%	21 367	
Scenariusz 1: PKB rośnie w tempie średniej krajowej				
Przeważająco miejskie		3.53%		
Pośrednie		3.60%		
Przeważająco wiejskie		3.70%	17 861	82.20
Kraj		3.59%	21 367	
Scenariusz 2: PKB rośnie w tempie regionów pośrednich.				
Przeważająco miejskie		3.53%		
Pośrednie		3.60%		
Przeważająco wiejskie		3.82%	18 142	83.03
Kraj		3.64%	21 851	

Źródło: Wyliczenia w oparciu o OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Wydajność pracy na obszarach wiejskich zbliżyła się do poziomu krajowego, jednak jej wzrost wynikał ze spadku zatrudnienia

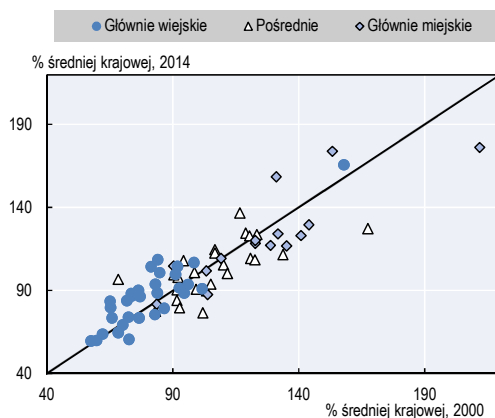
W odróżnieniu od PKB na mieszkańca, wydajność pracy (PKB na pracownika) na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2000-2014 zbliżyła się do poziomu krajowego o 7 punktów procentowych, z 81% poniżej średniej krajowej do 87% (rys. 1.27). Około 65% regionów wiejskich (20 na 31) osiągnęło w latach 2000-2014 wyższe tempo wzrostu wydajności pracy od średniego w kraju (rys. 1.28).

Rys. 1.27. Relacja PKB na mieszkańca i wydajności pracy w regionach wiejskich w odniesieniu do średniej krajowej, Polska



Źródło: Wyciążenia w oparciu o OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Rys. 1.28. Poziom wydajności pracy w regionach jako udział średniej krajowej według regionów TL3 OECD, Polska, 2000 i 2014



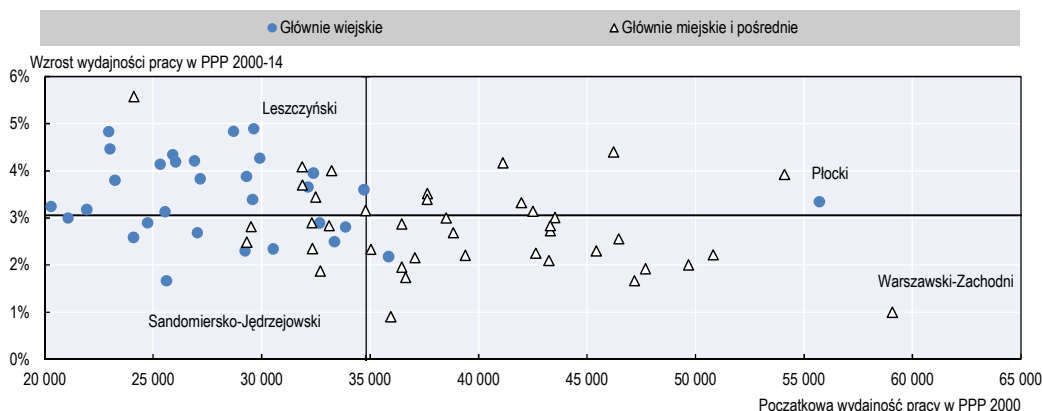
Uwaga: Regiony powyżej (poniżej) linii 45° wykazywały wyższe (niższe) tempo wzrostu niż średnia krajowa w latach 2000-2014.

Źródło: OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Tempo wzrostu produktywności jest znacząco zróżnicowane w obrębie grupy regionów przeważająco wiejskich (od 1,8% do 5%), (rys. 1.29), które generalnie wykazują niższy poziom wydajności pracy niż regiony przeważająco miejskie

i pośrednie. Dla grupy regionów przeważająco wiejskich korelacja pomiędzy wyjściowymi poziomami wydajności pracy a tempem wzrostu wydajności pracy w latach 2000-2014 jest niemalże zerowa i nieistotna statystycznie. Innymi słowy, regiony wiejskie o początkowo niskim poziomie wydajności pracy nie rosły szybciej. Najszybsze tempo wzrostu wydajności pracy w tym okresie odnotował region leszczyński, wykazujący znaczny wzrost relacji wobec średniej krajowej z 84 do 109 w tym okresie (tabela 1.A1.1).

Rys. 1.29. Wyjściowe poziomy wydajności pracy a tempo wzrostu według regionów TL3 OECD, Polska

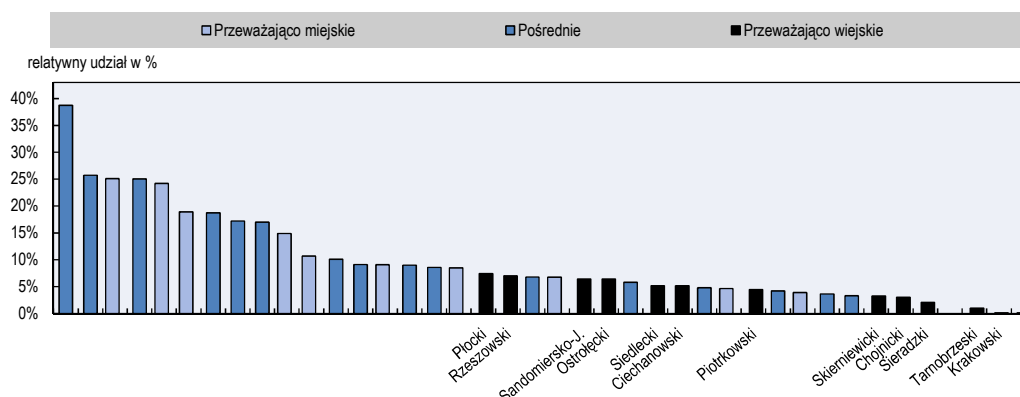


Uwaga: Linie pionowe i poziome oznaczają średnie krajowe.

Źródło: Wyliczenia w oparciu o OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Znaczący wzrost wydajności pracy wiązał się jednak z zastojem lub spadkiem zatrudnienia w wielu regionach wiejskich. Jako całość regiony miejskie i pośrednie przyczyniły się wytworzenia większości miejsc pracy na szczeblu krajowym w latach 2000-2014 (rys. 1.30). Największy udział w tworzeniu miejsc pracy miała Warszawa z wynikiem 27,1%, a następnie pośrednie regiony: warszawski zachodni i kielecki, w których wartości osiągnęły odpowiednio 39% i 29% w stosunku do wkładu Warszawy. W przeciwieństwie do regionów miejskich i pośrednich, większość regionów wiejskich nie doświadczyła wzrostu zatrudnienia. Jedynie 42% regionów wiejskich zwiększyło zatrudnienie w latach 2000-2014, w porównaniu z ze wzrostem odpowiednio 73% i 65% w regionach miejskich i pośrednich w tym samym okresie. Niemniej jednak 12 z 31 regionów wiejskich przyczyniło się do stworzenia miejsc pracy w kraju, z czego największy udział miały regiony rzeszowski i płocki. Z drugiej strony największe spadki zatrudnienia w latach 2000-2014 miały miejsce w dwóch regionach miejskich: bydgosko-toruńskim i poznańskim, gdzie zatrudnienie obniżyło się odpowiednio o 5% i 4,4% (rys. 1.31). Spośród regionów wiejskich największe spadki zatrudnienia odnotowały regiony: chełmsko-zamojski (spadek zatrudnienia o 3%), wrocławski (2,4%) i inowrocławski (2%).

Rys. 1.30. **Udział w tworzeniu miejsc pracy w stosunku do regionu z największym wkładem, według typu regionu, Polska, 2000-2014**



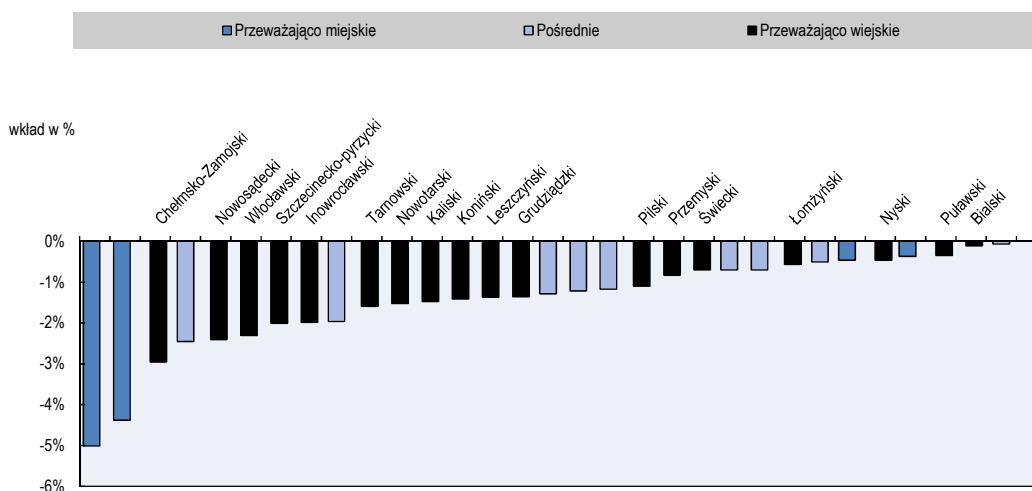
Uwaga: Największy wkład w tworzenie miejsc pracy miał region warszawski (jako 100%).

Źródło: Wyliczenia w oparciu o OECD (2016k), “Regional economy”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Regiony zbliżające się do średniego krajowego poziomu PKB per capita i/lub wydajności pracy nie odnotowały wzrostu zatrudnienia i/lub liczby ludności w latach 2000-2014. Wśród dziesięciu regionów wiejskich, które zbliżyły się do krajowego poziomu PKB per capita, jeden (rzeszowski) odnotował wzrost zarówno pod względem zatrudnienia, jak i liczby ludności, sześć innych jedynie pod względem zatrudnienia, a pozostałe dwa tylko pod względem liczby ludności (tabela 1.8). W jednym regionie (łomżyńskim) konwergencji z krajowym poziomem PKB per capita towarzyszył spadek liczby ludności i zatrudnienia w latach 2000-2014. Spośród 20 regionów, w których miała miejsce konwergencja pod względem wydajności pracy, w tym samym okresie zatrudnienie spadło w 15 z nich (75%), podczas gdy wzrost zatrudnienia zaobserwowano tylko w rzeszowskim, piotrkowskim, płockim, tarnobrzelskim i suwalskim (tabela 1.A1.1).

Podobnie jak w przypadku wielu innych regionów wiejskich w OECD, polskie regiony wiejskie doświadczają tzw. „paradoksu wiejskiego”, zgodnie z którym wzrost wydajności pracy wiąże się ze spadkiem zatrudnienia. W tych okolicznościach wzrostowi wydajności pracy nie towarzyszy rozwój lokalnych rynków pracy, co stwarza wyzwania dla zrównoważonego i trwałego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (OECD, 2016f). Możliwy jest jednak wysoki wzrost wydajności w połączeniu z poprawą warunków na rynku pracy. W przypadku regionów OECD nie ma dowodów na powszechne występowanie „paradoksu wiejskiego”, ponieważ 69% regionów położonych w pobliżu miast i 64% peryferyjnych regionów wiejskich charakteryzowało się zarówno wysoką wydajnością pracy, jak i wysokim wzrostem zatrudnienia w latach 2000-2012. Zwiększony udział w rynku wynikający z zastąpienia niekonkurencyjnych przedsiębiorstw przez przedsiębiorstwa bardziej produktywne oraz pozytywny wpływ wzrostu popytu na jakość to mechanizmy, w ramach których wzrostowi produkcji może towarzyszyć tworzenie miejsc pracy.

Rys. 1.31. Wkład w spadek zatrudnienia według typu regionu, Polska, 2000-2014



Źródło: Obliczenia w oparciu o OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Tabela 1.8. Poziom i wzrost PKB na mieszkańca, wzrost liczby ludności i zatrudnienia w regionach TL3 odnotowujących konwergencję z krajowym poziomem PKB na mieszkańca, Polska, 2000-2014

Region	PKB na mieszkańca w odniesieniu do średniej krajowej		Konwergencja	Wzrost PKB na mieszkańca	Wzrost liczby ludności	Wzrost zatrudnienia
	2000	2014				
Płocki	132,02	163,32	31,30	5,17%	-0,10%	1,65%
Piotrkowski	92,91	104,73	11,83	4,47%	-0,20%	0,41%
Rzeszowski	86,55	96,77	10,22	4,41%	0,23%	0,75%
Kaliski	86,45	95,08	8,64	4,29%	0,02%	-0,50%
Ostrołęcki	78,54	85,42	6,88	4,21%	-0,01%	1,26%
Leszczyński	92,07	98,06	5,99	4,05%	0,23%	-0,57%
Łomżyński	68,09	72,60	4,51	4,06%	-0,55%	-0,31%
Siedlecki	87,22	90,17	2,95	3,83%	-0,16%	1,14%
Skierniewicki	77,80	80,36	2,56	3,82%	-0,39%	0,51%
Tarnobrzeski	80,97	82,00	1,03	3,68%	-0,15%	0,12%

Źródło: Obliczenia w oparciu o OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Dwoista struktura wiejskiej gospodarki Polski i potrzeba jej dywersyfikacji

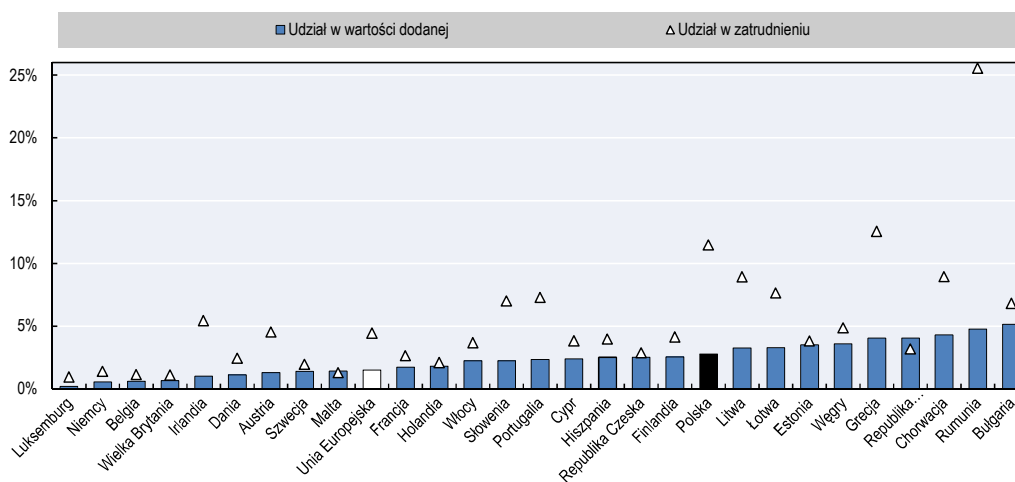
Fragmentaryczna gospodarka działalności rolniczej i pozarolniczej

Struktura gospodarki wiejskiej w Polsce składa się z dwóch równoległych, ale raczej niepowiązanych ze sobą wymiarów: działalności rolniczej i pozarolniczej. Działalność rolnicza stanowi znaczną część gospodarki wiejskiej. Produkcja rolna, czyli tzw. działalność prymarna, realizowana jest poprzez różne formy i rodzaje gospodarstw. Główną działalnością pozarolniczą na obszarach wiejskich, lub inaczej działalnościami drugiego i trzeciego sektora, jest przetwórstwo przemysłowe, budownictwo i różnorodne usługi, prowadzone przez podmioty gospodarcze. Sytuacja ta znajduje także odzwierciedlenie w podziale na dwa odrębne segmenty wiejskich rynków pracy: rolniczy

i pozarolniczy. Każdy z nich ma swoją specyfikę, a przy tym są ze sobą do pewnego stopnia niepowiązane (Witkowski, 2004).

Sektor pierwszy, na który w Polsce składa się duży udział działalności rolniczej obok niewielkiego udziału działalności leśnej i rybackiej, angażuje stosunkowo dużą część zatrudnienia. W 2015 r. udział zatrudnienia w sektorze pierwszym wyniósł 11%, czyli znacznie przewyższał średni poziom dla OECD (wynoszący 5%) i był trzeci co do wielkości pod względem zatrudnienia w UE po Rumunii i Grecji. Jeżeli chodzi o wartość dodaną, sektor pierwszy w 2015 r. wniósł 2,4% wartości dodanej, co stanowi mniejszy wkład niż w innych krajach Europy Środkowej o ogólnie niskim jego udziale w zatrudnieniu, takich jak Węgry, Słowacja i Czechy (rys. 1.32).

Rys. 1.32. Wkład sektora pierwszego w gospodarkę, kraje UE, 2015



Uwagi: W skład sektora pierwszego wchodzi: rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo.

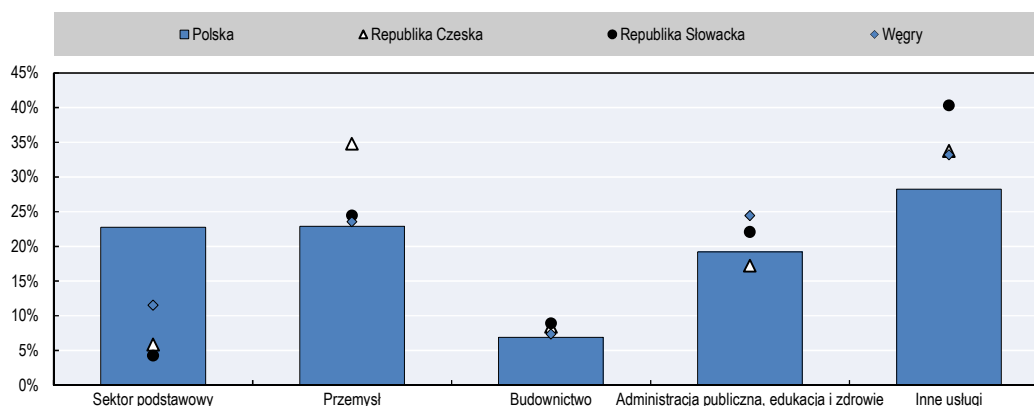
Uwaga od Turcji: Informacje zawarte w tym dokumencie w odniesieniu do Cypru dotyczą jedynie południowej części wyspy. Na wyspie nie ma ani jednego organu reprezentującego Turków i Greków cypryjskich. Turcja uznaje Turecką Republikę Cypru Północnego (TRCP). Do czasu znalezienia trwałego i sprawiedliwego rozwiązania w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych Turcja podtrzymuje swoje stanowisko w „kwestii cypryjskiej”. Opinia wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej należących do OECD i Unii Europejskiej: Republika Cypryjska jest uznawana przez wszystkie państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych z wyjątkiem Turcji. Informacje zawarte w niniejszym dokumencie dotyczą obszaru będącego pod skuteczną kontrolą rządu Republiki Cypryjskiej.

Źródło: Komisja Europejska (2016), „CAP context indicators 2016 update”, Agriculture and Rural Development, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-indicators/context/2016/indicator-table_en.pdf.

Sektor rolniczy w Polsce jest najbardziej pracochłonny wśród państw członkowskich Unii Europejskiej. W tym samym roku (2015) łączna liczba osób zatrudnionych w rolnictwie wyniosła w Polsce 1 768 700 osób, co jest drugim po Rumunii wynikiem w UE. W porównaniu z innymi krajami Europy Wschodniej, takimi jak Czechy, Węgry i Słowacja, Polska charakteryzuje się znacznie wyższym udziałem zatrudnienia w sektorze pierwszym oraz niższym udziałem zatrudnienia w sektorze usług (rys. 1.33). W 2015 r. zasoby siły roboczej ogółem w gospodarstwach rolnych w rocznych jednostkach roboczych wyniosły 1 866 450, będąc najliczniejszymi w UE¹⁵. Wynika to głównie z przewagi małych gospodarstw rodzinnych. Po Słowenii, Polska ma największy udział gospodarstw rolnych zatrudniających wyłącznie pracowników w ramach rodziny w UE;

wkład pracy członków rodzin stanowi 96,4% całkowitej siły roboczej gospodarstw rolnych wyrażonej w rocznych jednostkach roboczych¹⁶.

Rys. 1.33. **Udział zatrudnienia według sektorów gospodarki w regionach przeważająco wiejskich, wybrane kraje Europy Wschodniej, 2014**



Uwagi: Do sektora pierwszego zalicza się rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo; „inne usługi” obejmują: handel, naprawy, transport, usługi zakwaterowania, usługi gastronomiczne, działalność finansową i ubezpieczeniową, działalność informacyjną i komunikacyjną; działalność profesjonalną, naukową i techniczną, działalność administracyjną, działalność usługową wspomagającą i inne usługi.

Źródło: OECD (2016k), „Regional economy”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Silniejsza dywersyfikacja gospodarki wiejskiej może podnieść poziom zatrudnienia i zarobków

W ostatnich latach, w ramach polityki wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, Polska dynamicznie rozwijała ich pozarolnicze funkcje. Największe zmiany w tym zakresie można zaobserwować na obszarach, na które wpływ wywierają obszary metropolitalne i ośrodki subregionalne. Rolnictwo jest na tych obszarach zastępowane innymi funkcjami, takimi jak mieszkalnictwo, rekreacja, produkcja i usługi.

Proces dywersyfikacji gospodarki obszarów wiejskich odzwierciedla celowość zwiększenia dochodów uzyskiwanych ze źródeł pozarolniczych jako sposobu na poprawę dochodów drobnych gospodarstw rolnych (ramka 1.3). Chociaż rolnictwo jest kluczową działalnością gospodarczą dla mieszkańców wsi, nie jest ono wysoce opłacalne i podlega zmienności ze względu na wahania cen na rynkach międzynarodowych oraz nieprzewidywalność produkcji. Duża liczba wiejskich gospodarstw domowych musi uzupełniać swe dochody pochodzące z rolnictwa o inne źródła dochodów. W 2010 r. ponad połowa gospodarstw domowych, dla których rolnictwo było źródłem dochodów deklarowała, że dochody z tej działalności stanowiły mniej niż 30% ich całkowitych dochodów. Tylko w przypadku jednej piątej gospodarstw rolnych dochody z działalności rolniczej stanowiły ponad 90% ogółu dochodów gospodarstw domowych rolników. Znaczenie dochodów z działalności rolniczej dla dochodów gospodarstw domowych jest szczególnie niskie w trzech województwach: podkarpackim, śląskim i małopolskim, charakteryzujących się bardzo wysokim stopniem rozdrobnienia agrarnego i dużą liczbą bardzo małych gospodarstw rolnych (rys. 1.34).

Ramka 1.3. Wpływ dywersyfikacji gospodarczej na zmniejszenie ubóstwa na obszarach wiejskich w Polsce

Ogólnie uważa się, że dywersyfikacja gospodarcza obszarów wiejskich może przyczynić się do bardziej efektywnej alokacji środków, a tym samym może pomóc w ograniczeniu ubóstwa. Przekonanie to jest jednocześnie przesłanką do zachęcania członków gospodarstw domowych rolników do różnicowania ich działalności i zatrudnienia poza rolnictwem. Wprawdzie w wyniku tych działań znaczna część środków publicznych skierowanych na obszary wiejskie została przeznaczona na wspieranie zatrudnienia poza gospodarstwami rolnymi i zakładanie firm pozarolniczych, lecz zachęty dla gospodarstw domowych do łączenia działalności rolniczej z niektórymi rodzajami działalności pozarolniczej wciąż pozostają ograniczone. Jednym z głównych pytań jest oczywiście to, w jak wynagrodzenie, na które składają się dochody z prowadzenia gospodarstwa i spoza gospodarstwem rolnego prezentuje się na tle innych możliwych do osiągnięcia strategii dochodowych.

W studium Fałkowskiego, Jakubowskiego i Strawińskiego z 2014 r. badano tę relację w latach 1998-2008 na obszarach wiejskich w Polsce. Badanie koncentrowało się na wiejskich gospodarstwach domowych funkcjonujących w oparciu o dwa źródła dochodu, z których jednym było rolnictwo. Porównano je z gospodarstwami domowymi o jednym źródle dochodu oraz gospodarstwami domowymi o dwóch źródłach dochodu pozarolniczego. Teoretycznie dywersyfikacja mogłaby stanowić atrakcyjną alternatywę dla innych strategii dochodowych, ponieważ stosujące ją wiejskie gospodarstwa domowe mogą nadal korzystać ze swoich aktywów rolnych, a jednocześnie podejmować opłacalne zatrudnienie poza rolnictwem. Wyniki analizy wskazują, że dywersyfikacja jest lepszym rozwiązaniem niż oparcie się na dochodach niezarobkowych (świadczeniach socjalnych), oraz – zwłaszcza po przystąpieniu Polski do UE w 2004 r. – jest rozwiązaniem porównywalnym lub korzystniejszym niż specjalizacja oparta na pracy najemnej poza rolnictwem. Podobnie, począwszy od 2005/2006 r. dochody wiejskich gospodarstw domowych utrzymujących się jednocześnie z prowadzenia działalności rolniczej i pozarolniczej były porównywalne z dochodami gospodarstw domowych łączących dwa rodzaje działalności pozarolniczej. Niemniej jednak szczegółowa analiza pokazuje, że pomiędzy różnymi typami gospodarstw domowych występują istotne różnice. Na przykład gospodarstwa domowe łączące działalność rolniczą z dochodami niezarobkowymi znajdowały się w relatywnie gorszej sytuacji niż gospodarstwa rolne łączące zatrudnienie w rolnictwie z pracą najemną poza rolnictwem. W rzeczywistości gospodarstwa domowe realizujące strategie oparte, przynajmniej w pewnym stopniu, na dochodach niezarobkowych osiągają gorsze wyniki niż te, które opierają się na innych strategiach.

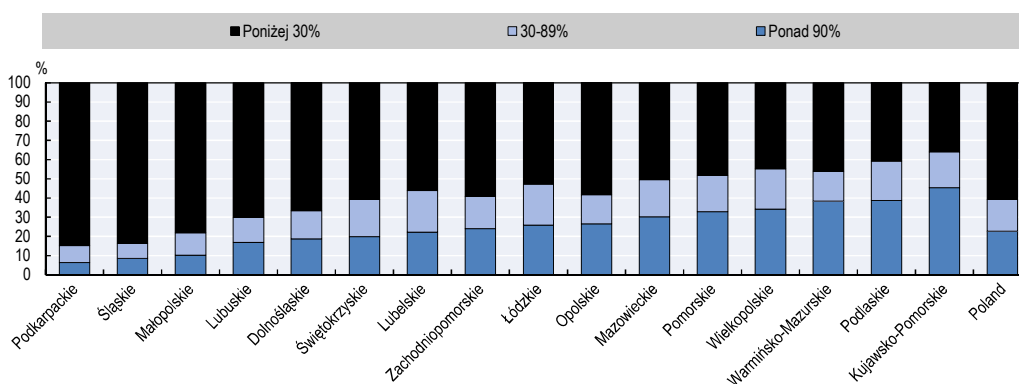
Wyniki ostrożnie sugerują, że w latach 1998-2008 rolnikom prawdopodobnie brakowało zachęt finansowych do nawet częściowego odejścia z rolnictwa. Dzieje się tak dlatego, że gospodarstwa zależne wyłącznie od rolnictwa osiągały lepsze wyniki niż inne podobne gospodarstwa domowe łączące dochody z rolnictwa i źródeł pozarolniczych. Dane nie wskazują na przechodzenie przez dane gospodarstwo domowe z jednej strategii dochodowej do drugiej. W rezultacie porównań dokonuje się pomiędzy podobnymi, ale nie tymi samymi gospodarstwami domowymi. Względna poprawa wyników gospodarstw domowych częściowo lub w pełni zajmujących się rolnictwem, obserwowana około 2004 r., tj. od czasu przystąpienia Polski do UE, potwierdza, że na obszarach wiejskich głównymi beneficjentami akcesji Polski do UE byli rolnicy, dzięki dostępowi do funduszy WPR.

Źródło: Fałkowski, J., M. Jakubowski i P. Strawiński (2014), "Returns from income strategies in rural Poland", <http://dx.doi.org/10.1111/ecot.12032>.

Dla poszczególnych jednostek przejście z działalności rolniczej do pozarolniczej może być wyzwaniem. Z sektora rolniczego najczęściej odchodzą ludzie młodzi poniżej 35. roku życia i osoby w wieku emerytalnym. Często napotykają one jednak trudności ze znalezieniem nowej pracy poza rolnictwem. Prawdopodobieństwo pomyślnej zmiany

sektora jako miejsca pracy jest największe wśród osób w wieku 35-44 (Tocco, Bailey i Davidova, 2013). Ponadto wyższy poziom wykształcenia zwiększa prawdopodobieństwo pomyślniej zmiany zatrudnienia w porównaniu z niższym poziomem wykształcenia. Jeżeli chodzi o płeć, mężczyźni częściej niż kobiety przenoszą się z rolnictwa do sektora pozarolniczego. Dzieje się tak m. in. z powodu proporcjonalnie większego popytu na pracę fizyczną mężczyzn na obszarach wiejskich (Wiest, 2016). Ponadto czynniki zniechęcające, z jakimi spotykają się kobiety wiejskie zamierzające przenieść się do sektora pozarolniczego, nasilają się po urodzeniu dzieci, podczas gdy mężczyźni pozostający w związku małżeńskim i mający dzieci mogą z większym prawdopodobieństwem zmienić sektor działalności (Tocco, Bailey i Davidova, 2013). Pozarolniczy rynek pracy o niskiej chłonności jest już mniej dostępny dla kobiet (Wiest, 2016). Czynnikiem przyciągającym pracowników rolnych do gospodarki pozarolniczej są wyższe zatrudnienie i wyższe płace w sektorze pozarolniczym. Często jednak takie warunki konieczne nie występują, co zniechęca do zmiany sektora.

Rys. 1.34. **Udział dochodów z rolnictwa w ogólnych dochodach gospodarstw domowych otrzymujących dochody z rolnictwa, Polska, 2010**



Uwaga: Nie uwzględniono gospodarstw domowych bez jakichkolwiek dochodów z rolnictwa.

Źródło: GUS, Powszechny Spis Rolny 2010, <https://bdl.stat.gov.pl/BDLS/metadane/podgrupy/321>.

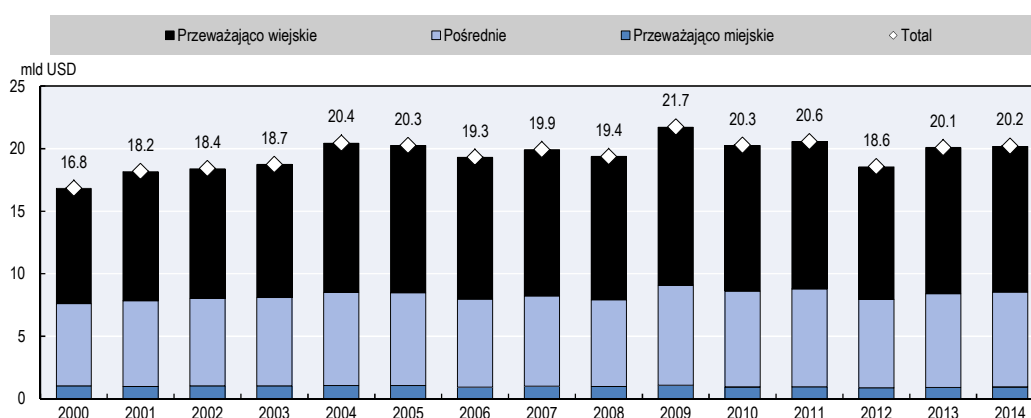
Rolnictwo jest kluczową działalnością gospodarczą dla regionów wiejskich Polski, jednak wydajność pracy w tym sektorze jest stosunkowo niska

Sektor rolny przechodzi przeobrażenia strukturalne, przechodząc od mniejszego zapotrzebowania na siłę roboczą do zaangażowania bardziej kapitałochłonnej siły roboczej. Udział sektora pierwszego (obejmującego rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo) w zatrudnieniu zmniejszył się w Polsce w latach 2007-2012 o 2,6 %, czyli o pełny punkt procentowy powyżej średniej zmiany w UE-27. Bezwzględny spadek podstawowego zatrudnienia w tym okresie był zdecydowanie największy w UE i wyniósł -271 000 pracowników, tj. był 2,8 razy większy niż w Hiszpanii, która odnotowała drugi co do wielkości spadek. Spadek ten może częściowo tłumaczyć ostatnia fala emigracji polskiej siły roboczej do innych krajów europejskich, który został częściowo zrekompensowany napływem pracowników ukraińskich do Polski w ostatnich latach. Szacuje się, że w Polsce pracuje ok. 1,3 mln Ukraińców, z czego znaczna część jest zatrudniona w rolnictwie.

Istotny wpływ na polską gospodarkę rolną miały w ostatnich latach dwa ważne wydarzenia: przystąpienie do wspólnego rynku UE oraz późniejsze rosyjskie embargo na import żywności z Polski. Po przystąpieniu do UE, w 2004 r. całkowita WDB w sektorze pierwszym wzrosła w stosunku do 2003 r. o 7 punktów procentowych. W tym okresie polski bilans handlowy skorzystał na silnym wzroście eksportu żywności. Polska przestała być importerem netto w zakresie produkcji w sektorze pierwszym, stając się ważnym eksporterem. Następnie doszło do destabilizacji sytuacji w wyniku kryzysu gospodarczego. WDB w sektorze pierwszym spadła o 3% w 2008 r., po czym dynamicznie wzrosła w 2009 r. (+12%), a następnie ponownie spadła o 7% w 2010 r. i o kolejne 10% w 2012 r., aby w 2014 r. powrócić do poziomów z 2010 r. Następnie embargo rosyjskie, które miało miejsce po kryzysie na Ukrainie w 2014 r., znacznie ograniczyło popyt na produkty żywnościowe. W szczególności rynek jabłek doświadczył silnego wstrząsu spowodowanego zarówno mniejszym popytem, jak i większą niż zwykle produkcją w tym roku.

Za wzrost wartości dodanej brutto w sektorze pierwszym w latach 2000-2014 odpowiadały regiony przeważająco wiejskie. Ich udział w całkowitej WDB sektora pierwszego wzrósł w latach 2000-2014 o 1,7%. W 2014 r. regiony wiejskie w Polsce wyprodukowały 58% krajowej wartości dodanej brutto w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie. Udział wkładu obszarów wiejskich w wartości dodanej brutto tego sektora zmieniał się w czasie – od najmniejszego w 2000 r. kiedy wynosił 55%, do największego w 2008 r. gdy osiągnął 59% (rys. 1.35).

Rys. 1.35. WDB w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie według typu regionu TL3 OECD, Polska



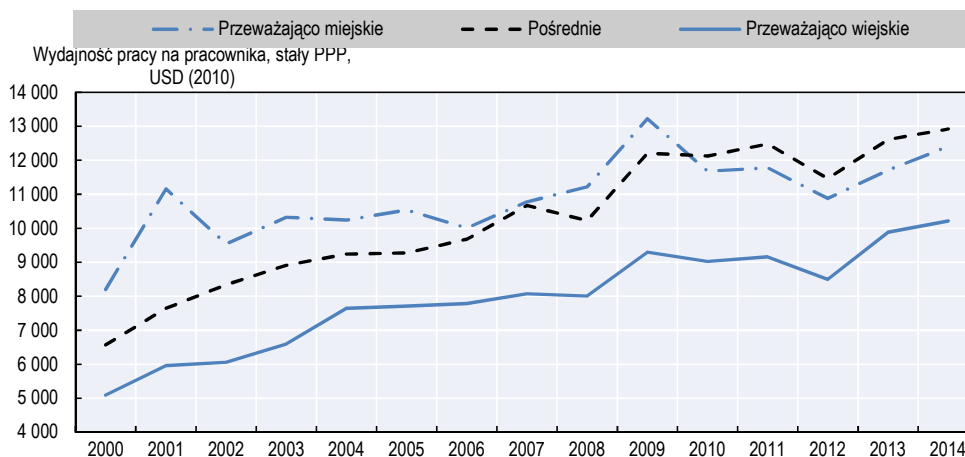
Uwaga: Poziomy wyrażone w mld USD, stały PPP (2010 r.).

Źródło: OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Wydajność pracy w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie w regionach wiejskich w Polsce jest niższa niż w regionach pośrednich i przeważająco miejskich (rys. 1.36). W latach 2000-2014 wydajność w działalności sektora pierwszego w regionach pośrednich była najwyższa w porównaniu z pozostałymi typami regionów w Polsce. Ponadto, wydajność pracy na obszarach wiejskich, mierzona jako WDB w stosunku do liczby zarejestrowanych pracowników, prawdopodobnie jest przeszacowana z powodu obecności bezrobocia ukrytego¹⁷. Według danych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, skala bezrobocia ukrytego jest szacowana na około 490 000

osób, przy czym różnice pomiędzy regionami są znaczne. Wg innych szacunków liczba ta sięga 600 000 (Kowalski, 2013).

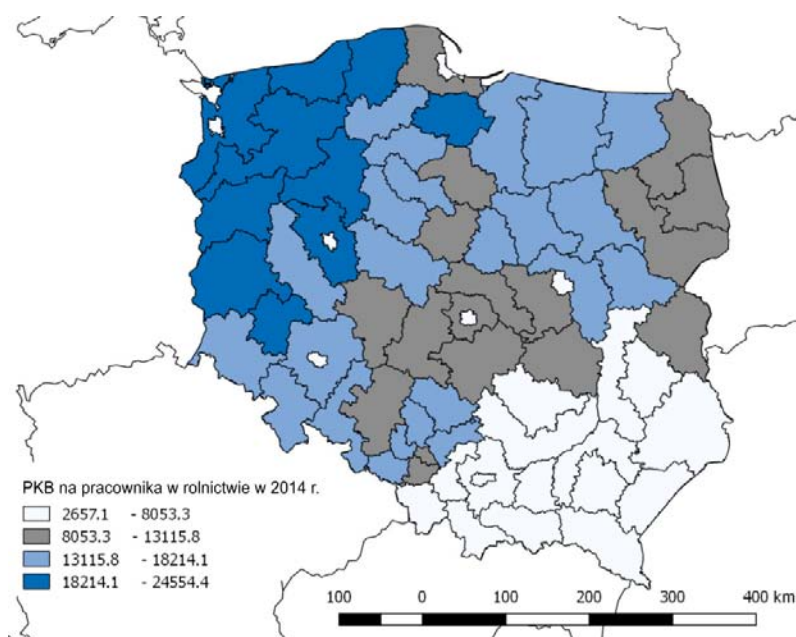
Rys. 1.36. Trendy wydajności pracy w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie według typu regionu TL3 OECD, Polska



Źródło: OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

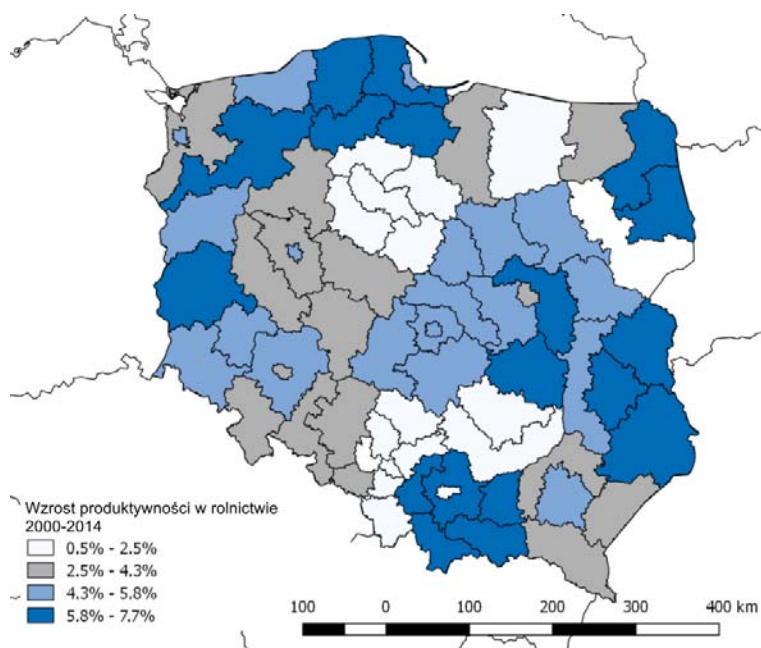
Wydajność pracy w rolnictwie osiąga najwyższe wartości na północnym zachodzie a najniższe na południowym wschodzie kraju (rys. 1.37). Zmienność wskaźników produktywności w rolnictwie pomiędzy regionami jest duża. Podczas gdy poziom produktywności i wzrost wydajności nie są silnie skorelowane z typem regionu, są one wyraźnie skorelowane z rozdrobnieniem gruntów rolnych, które jest zróżnicowane w przestrzeni geograficznej. Obszary o najwyższej wydajności pracy w rolnictwie znajdują się na terenach przedwojennych Niemiec, gdzie średnie powierzchnia działek rolnych jest stosunkowo duża. Są to istotne uwarunkowania wstępne zwiększenia wydajności pracy. Wśród polskich regionów przeważająco wiejskich TL3, region pilski, zlokalizowany na północnym zachodzie, odnotował najwyższą produktywność pracy w tym sektorze, wynoszącą 24 554 USD na pracownika w 2014 r. Natomiast obszary wiejskie o najniższej produktywności w rolnictwie znajdują się w byłych zaborach austro-węgierskim i rosyjskim, głównie położonych na południowym wschodzie kraju, gdzie grunty rolne są najbardziej rozdrobnione. Należą do nich województwa podkarpackie i małopolskie, które cechuje wysoki poziom fragmentacji gruntów. Województwo podkarpackie jest również regionem o największym udziale gruntów rolnych niskiej jakości (2,3% wobec średniej krajowej wynoszącej 0,9%). Wśród regionów TL3 o najniższej produktywności pracy w Polsce wysoką pozycję zajmuje region rzeszowski, położony na południowym wschodzie, o ponad siedmiokrotnie niższym poziomie niż region pilski (3 320 USD w przeliczeniu na pracownika).

Rys. 1.37. WDB na pracownika w rolnictwie, Polska



Źródło: OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-e>.

Rys. 1.38. Wzrost wydajności pracy w rolnictwie, Polska

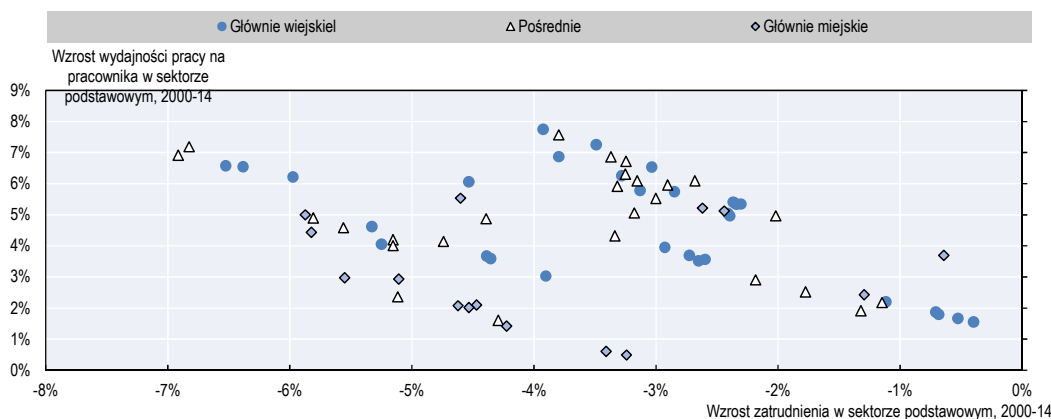


Źródło: OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-e>.

Pomimo różnic w poziomie wydajności pracy w porównaniu z północno-zachodnimi regionami Polski, wiele regionów wschodnich i południowych nadrabia zaległości poprzez zwiększenie średniej produktywności w rolnictwie o ponad 8% w latach

2000-2014 (rys. 1.38). W większości regionów TL3 wydajność pracy w rolnictwie wzrosła dzięki kurczeniu się zasobów siły roboczej (rys. 1.39). Tendencja ta wskazuje na to, że zmiany strukturalne są konieczne, aby przejść do bardziej efektywnego zarządzania gruntami rolnymi, ale wskazuje ona również na kwestię płynnego przepływu siły roboczej do innych sektorów.

Rys. 1.39. Wzrost wydajności pracy na tle wzrostu zatrudnienia w pierwszym sektorze według typu regionu TL3 OECD, Polska, 2000-2014



Źródło: OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-e>.

Podczas gdy stosunkowo niewielki odsetek gospodarstw rolnych angażuje się w formalną działalność gospodarczą poza rolnictwem, działalność ta może wносить znaczący wkład w całkowite dochody gospodarstw rolnych. Liczba gospodarstw rolnych deklarujących prowadzenie działalności gospodarczej innej niż rolnicza jest niewielka w porównaniu z całkowitą liczbą gospodarstw rolnych w Polsce, a w latach 2010-2013 udział gospodarstw rolnych prowadzących taką działalność zmniejszył się z 3,9% w 2010 r. do 2,6% w 2013 r. (Mickiewicz i Mickiewicz, 2016). Charakter działalności pozarolniczej różni się zazwyczaj w zależności od wielkości gospodarstwa rolnego, np. większe gospodarstwa koncentrują się na energii odnawialnej, podczas gdy mniejsze gospodarstwa mają tendencję do produkcji rzemieślniczej (Mickiewicz i Mickiewicz, 2016). Dane z 2013 roku wskazują, że w przypadku 42,2% polskich gospodarstw rolnych łączne przychody gospodarstw rolnych z działalności pozarolniczej nie przekroczyły 10% ich dochodów ogółem. W przypadku kolejnych 26,9% gospodarstw działalność pozarolnicza stanowi 11% dochodów gospodarstw ogółem, podczas gdy w pozostałych 30,9% gospodarstw rolnych działalność pozarolnicza generowała ponad 50% dochodów ogółem (Mickiewicz i Mickiewicz, 2016). Badania wskazują na istnienie ujemnej korelacji pomiędzy wielkością gospodarstwa rolnego a zatrudnieniem poza rolnictwem (Adam, 2015).

Scalanie gruntów jest skorelowane z wyższą wydajnością pracy w sektorze rolnym

Struktura agrarna w Polsce jest zupełnie odmienna od struktur w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, takich jak: Bułgaria, Czechy, Węgry, Łotwa, Litwa czy Słowacja. Podczas gdy pozostałe kraje przeszły w okresie socjalistycznym głęboki proces kolektywizacji gruntów, w Polsce w tym samym czasie istniały – obok państwowych gospodarstw rolnych i spółdzielni produkcyjnych – prywatne małe gospodarstwa rolne.

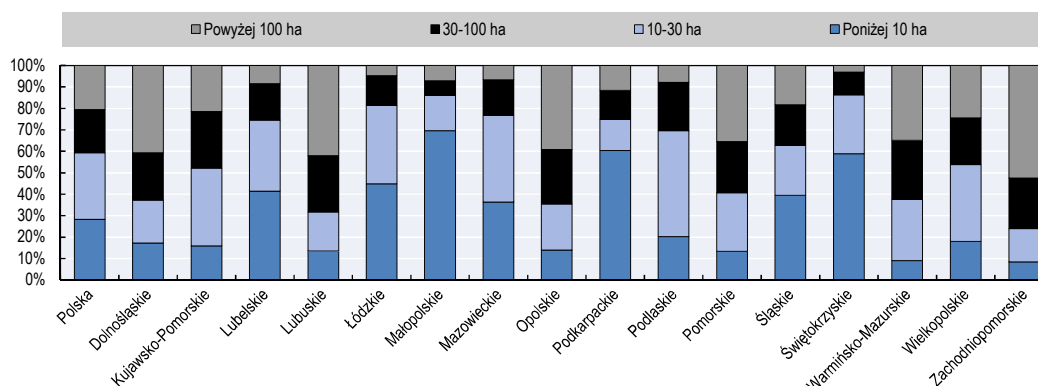
Po upadku systemu socjalistycznego przejście do gospodarki rynkowej zaowocowało w większości krajów Europy Środkowej i Wschodniej złożoną i rodzącą trudności dualną strukturą gospodarstw rolnych, w ramach której większość gruntów rolnych nadal należy do bardzo dużych gospodarstw, ale jednocześnie powstało wiele bardzo małych gospodarstw. Wiele dużych gospodarstw „odziedziczyło” nieefektywność poprzedniego systemu państwowych gospodarstw rolnych, podczas gdy małe gospodarstwa były zbyt małe i nie dysponowały wystarczającymi środkami na rozwój (Swinnen i Rozelle, 2006). Polska wraz ze Słowenią była jednym z niewielu krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które uniknęły procesu transformacji gospodarstw rolnych, jednak Polska nie uniknęła problemów związanych z istnieniem zbyt wielu gospodarstw małych, nieprodukcyjnych.

Oprócz istnienia dużej liczby małych gospodarstw rolnych, należy podkreślić, że większość z nich posiada bardzo rozdrobnione/rozproszone w przestrzeni grunty rolne. Rozdrobnienie gruntów w Polsce determinowane było cechami topograficznymi, tradycjami dziedziczenia i historycznymi reformami rolnymi przeprowadzanymi w okresie rozbiorów (1775-1918) oraz ponownie w okresie socjalizmu (1944-89) (Gąsiorowska i Bielecka, 2014). Tereny górskie i obszary o bardzo zróżnicowanej jakości gleb, szczególnie na nizinach, stanowią główną przeszkodę o charakterze przestrzennym dla scalania gruntów. Praktyka podziału działek rolnych dla członków rodziny, w połączeniu z przeludnieniem wsi, jeszcze bardziej pogłębiła rozdrobnienie w południowych regionach Polski. Ponadto w okresie zaborów w każdym z trzech zaborów w różnym czasie wprowadzono ustawy scaleniowe/komasacji gruntów, kładąc podwaliny pod silne różnice regionalne w strukturze gospodarstw rolnych. Wreszcie, po zakończeniu II wojny światowej przeprowadzono reformę rolną w celu kolektywizacji gospodarstw rolnych. Jednakże znaczna część gruntów rolnych pozostała we własności prywatnej. Reforma ta skoncentrowała się na likwidacji dużych i średnich prywatnych gospodarstw rolnych, lecz pozostawiła małe gospodarstwa pod kontrolą rodzin, które wcześniej tam gospodarowały¹⁸.

Rozdrobnienie ziemi rolniczej jest wyraźniej obserwowane w niektórych województwach, szczególnie w małopolskim i podkarpackim, gdzie grunty będące w posiadaniu małych gospodarstw rolnych (poniżej 10 ha) stanowią ponad 60% gruntów wszystkich gospodarstw (rys. 1.40). Natomiast w województwie zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim udział gruntów należących do małych gospodarstw wynosi tylko około 10%. W regionach tych ponad jedna trzecia wszystkich gruntów rolnych należy do gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 100 ha. Na tym obszarze Polski w okresie socjalizmu występowała największa koncentracja państwowych gospodarstw rolnych, co ułatwiało tworzenia dużych, towarowych gospodarstw rolnych na tym terenie po 1989 r.

W Polsce występuje duża liczba bardzo małych gospodarstw rolnych. W 6 z 16 województw przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego wynosi mniej niż 10 ha, a w przypadku małopolskiego, które jest również regionem o najwyższym stopniu rozdrobnienia gruntów rolnych (tabela 1.9) – 4,8 ha. Średnia wielkość gospodarstw rolnych w Polsce rośnie. Podczas gdy w 2003 r. istniały ponad 2 mln gospodarstw rolnych, w 2014 r. liczba ta spadła do 1,4 mln. Przekłada się to na wzrost średniej wielkości gospodarstwa rolnego, ponieważ całkowita wielkość powierzchni użytkowanych gruntów rolnych w tym okresie pozostawała dość stabilna.

Rys. 1.40. Udział gruntów rolnych ogółem według wielkości gospodarstwa, Polska, 2015



Uwaga: Własność publiczna i prywatna, w tym grunty rolne poniżej 1 ha.

Źródło: GUS (2016a), *Rocznik statystyczny rolnictwa 2016*, <https://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks-of-agriculture-2016,6,11.html>.

Tabela 1.9. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego (ha) według województw, Polska

	2005	2013	przyrost w %
Małopolskie	2,7	4,8	78%
Podkarpackie	3,0	5,2	70%
Świętokrzyskie	4,7	6,3	36%
Śląskie	2,8	7,4	163%
Łódzkie	6,6	8,6	30%
Lubelskie	6,1	8,9	46%
Mazowieckie	7,4	10,3	38%
Wielkopolskie	10,5	15,5	47%
Podlaskie	11,7	15,7	34%
Dolnośląskie	8,9	16,5	85%
Kujawsko-Pomorskie	11,2	17,4	56%
Pomorskie	14,1	21,3	52%
Opolskie	9,1	21,5	135%
Lubuskie	11,3	22,0	95%
Warmińsko-Mazurskie	17,2	27,9	62%
Zachodniopomorskie	17,6	31,1	76%
Poland	7,0	11,5	64%

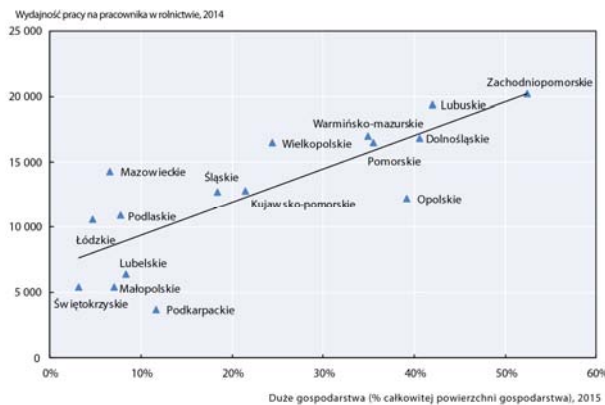
Uwaga: Średnią powierzchnię gospodarstwa oblicza się jako iloraz łącznej powierzchni gruntów w gospodarstwach rolnych ogółem i liczby gospodarstw ogółem.

Źródło: Eurostat (2016a), Farm Structure Database, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database> (dostęp w grudniu 2016 r.).

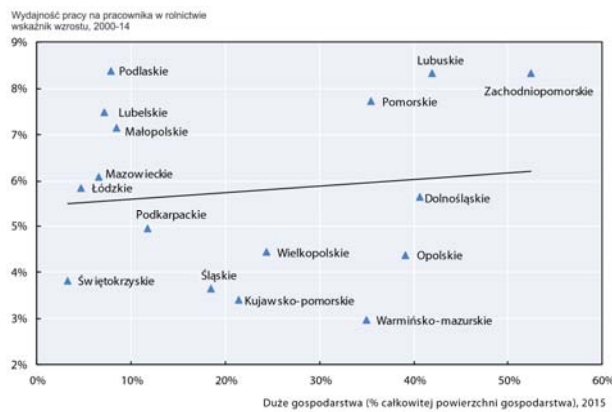
Większe gospodarstwa rolne są głównym czynnikiem wzrostu produktywności w rolnictwie. Poziom produktywności pracy w rolnictwie jest dodatnio skorelowany z wielkością gospodarstwa, tj. wyższy w gospodarstwach dużych (ponad 100 ha) i niższy w gospodarstwach wielkością drobnymi (1-2 ha). Słabsza jest natomiast korelacja pomiędzy rozmiarem gospodarstwa rolnego a wzrostem wydajności (rys. 1.41).

Rys. 1.41. Wydajność pracy w małych i dużych gospodarstwach rolnych według regionów TL2, Polska, 2000-2014

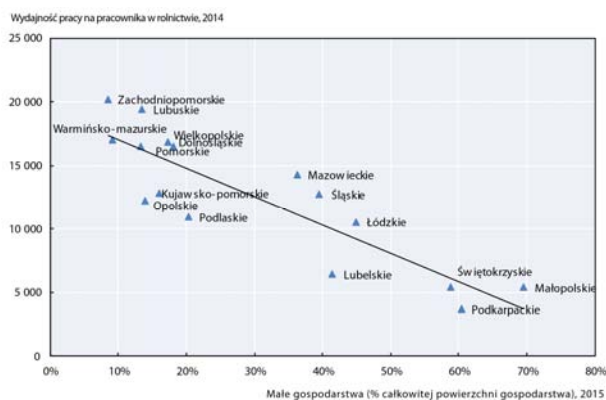
A. Udział dużych gospodarstw i wydajność pracy w rolnictwie, regiony TL2



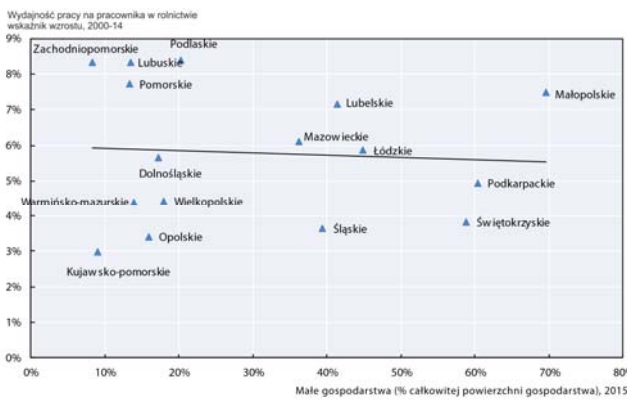
B. Duże gospodarstwa i wzrost wydajności pracy w rolnictwie, regiony TL2



C. Udział małych gospodarstw i wydajność pracy w rolnictwie, regiony TL2



D. Małe gospodarstwa i wzrost wydajności pracy w rolnictwie, regiony TL2

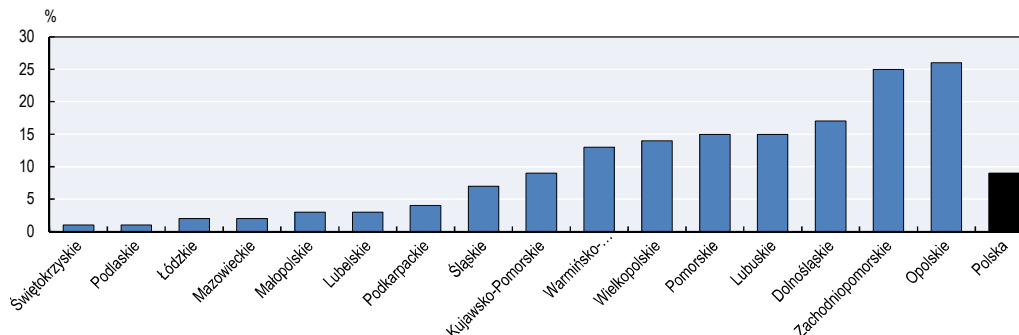


Uwagi: Duże gospodarstwa = 100 ha lub więcej; małe gospodarstwa = poniżej 10 ha (dane za 2014 r.). Wydajność mierzy się WDB na pracownika w sektorze rolnym.

Źródło: GUS (2015), *Rocznik statystyczny rolnictwa 2015*, <https://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/statistical-yearbook-of-agriculture-2015.6.10.html> (dane na temat rozmiaru gospodarstw rolnych); OECD (2016k), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* – baza danych (dane na temat WDB na pracownika w sektorze rolnym), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-e>.

Państwo nadal posiada znaczną część gruntów rolnych, których udział w powierzchni gruntów rolnych ogółem w regionach TL2 waha się od 1% (świętokrzyskie) do 26% (opolskie), (rys. 1.42). Ogółem około 9% gruntów rolnych w kraju jest nadal własnością państwa, z czego część jest dzierżawiona rolnikom.

Rys. 1.42. Udział państwowych gruntów rolnych według województw, Polska, 2014 r.



Źródło: GUS (2015), Rocznik statystyczny rolnictwa 2015, <https://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/statistical-yearbook-of-agriculture-2015,6,10.html>.

Rynek pracy na obszarach wiejskich

Regionalne różnice w poziomie bezrobocia są związane z czynnikami strukturalnymi

Charakterystyki rynku pracy są silnie zróżnicowane regionalnie. W II kwartale 2017 r. najwyższy wskaźnik zatrudnienia odnotowano w województwie wielkopolskim (58,8%), a najniższą stopę bezrobocia w województwach wielkopolskim (2,4%), lubuskim (3,4%), małopolskim i śląskim (po 4,0%). Z kolei najwyższą stopę bezrobocia zaobserwowano w województwie podkarpackim (8,4%), a następnie w województwie warmińsko-mazurskim (6,8%), które jednocześnie charakteryzował najniższy wskaźnik zatrudnienia (50,5%) zanotowany również w woj. lubelskim (6,5%). Duże międzyregionalne różnice w stopie bezrobocia nie są bezpośrednio związane z czynnikami popytowymi, takimi jak PKB czy trendy inwestycyjne, ale raczej z czynnikami strukturalnymi: demograficznymi, edukacyjnymi i struktury gospodarki (Ciżkowicz, Kowalczyk i Rzońca, 2014). W regionach wiejskich najwyższe stopy bezrobocia odnotowuje się na obszarach, na których wcześniej dominowały gospodarstwa państwowe, czyli w północnej i zachodniej części kraju. Mimo poprawy ogólnej sytuacji na rynku pracy w Polsce, na obszarach wiejskich nadal obserwuje się wysokie bezrobocie ukryte, a także niski udział kobiet na rynku pracy. Wskaźnik zatrudnienia (dla osób w wieku powyżej 15 lat), który wyniósł ok. 56,7%, jest bardzo zbliżony pomiędzy regionami miejskimi i wiejskimi.

Spadek stopy bezrobocia w latach 2004-2008 można wiązać z masową emigracją bezrobotnych za granicę, która nastąpiła po przystąpieniu Polski do UE (Fihel i Kaczmarczyk, 2013). Emigracja poakcesyjna charakteryzowała się zjawiskiem „drenażu mózgów”, gdyż wśród polskich emigrantów nadreprezentowane były osoby lepiej wykształcone. Jednocześnie bardzo wysoki odsetek polskich emigrantów za granicę zaangażowany był tam do prostych prac niewymagających kwalifikacji. Najliczniejszą grupę emigrantów pod względem miejsca pochodzenia stanowiła ludność pochodząca z obszarów wiejskich, a następnie z dużych miast (o zaludnieniu powyżej 100 tys. mieszkańców). Niemcy, Włochy i Holandia przyjmują stosunkowo więcej osób pochodzących ze wsi o niekorzystnych charakterystykach demograficznych – osoby starsze i/lub o niższym poziomie wykształcenia. Natomiast wśród osób wyjeżdżających do Irlandii i Wielkiej Brytanii dominują młodszy i lepiej wykształceni migranci z miast (Okólski i Topińska, 2012). Kolejną konsekwencją przystąpienia do UE jest zmniejszenie

różnicy pomiędzy obszarami wiejskimi a miastami pod względem poziomu zatrudnienia i stopy bezrobocia. Rynek pracy na obszarach wiejskich przewyższał rynek pracy w miastach aż do światowego kryzysu w 2008 r., ale od czasu przystąpienia do UE różnica pomiędzy tymi dwoma typami regionów zmniejszyła się. Po kryzysie gospodarczym 2008 r. zatrudnienie i stopa bezrobocia osiągnęły zasadniczo ten sam poziom w regionach wiejskich i miejskich, a tendencja ta odwróciła się w 2013 r., kiedy regiony miejskie osiągnęły lepsze wyniki niż regiony wiejskie.

Bezrobocie ukryte w polskich gospodarstwach rolnych jest wysokie

W porównaniu z miejskim, obraz wiejskiego rynku pracy charakteryzują zafałszowania wynikające z nieuwzględniania pewnych danych w oficjalnych statystykach. Najistotniejszą kwestią w tym kontekście jest duża liczba gospodarstw rolnych, w których zatrudnienie znajdują członkowie gospodarstwa domowego rolnika (tj. jego/jej małżonka/małżonek, dzieci i inne osoby), nawet pomimo tego, że praca jest w tym wypadku zbędna i nie zwiększa poziomu produkcji (Witkowski, 2004). Ta szeroko rozpowszechniona na polskich obszarach wiejskich cecha lokalnego rynku pracy nazywana jest często „bezrobociem ukrytym”. Ten rodzaj ukrytego bezrobocia trudno uchwycić w oficjalnych statystykach. Szacunki skali bezrobocia ukrytego wahają się od 490 tys. według danych IERiGŻ aż do 600 tys. w badaniu Kowalskiego (2013). Stanowi to poprawę sytuacji w porównaniu z szacowanym w 1996 r. poziomem 900 000 osób (Witkowski, 2004), ale nadal świadczy o tym, że znaczna część siły roboczej na obszarach wiejskich mogłaby być lepiej wykorzystana poza rolnictwem. Bezrobocie ukryte w rolnictwie występuje w szczególności wśród małych gospodarstw, prowadzonych przez osoby starsze, osoby o niższym wykształceniu i kobiet (Wiest, 2016). Istnieją również dowody na to, że w Polsce istnieje stosunkowo duża gospodarka nieformalna (szara strefa), co jest jednak bardzo trudne do oszacowania (ramka 1.4).

Ramka 1.4. Skala szarej strefy w Polsce

Według badań i szacunków Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, w 2015 roku szara strefa (w tym działalność nielegalna, operacje ukryte - głównie poprzez zaniżanie obrotów w przedsiębiorstwach rejestrowanych, prowadzenie operacji nieformalnych, w większości niezarejestrowane zatrudnienie) stanowiła 19,2% polskiego PKB (Łapiński, Peterlik i Wyżnikiewicz, 2015). Polska została uznana za jeden z krajów OECD, w których zatrudnienie nieformalne stanowi największe wyzwanie (OECD, 2008;2014). Według największego badania na ten temat (Schneider, Bühn i Montenegro, 2010, zaktualizowanego przez Schneidera w 2013 r.), szara strefa gospodarki stanowi około 24% produktu krajowego brutto Polski (wśród państw OECD w gorszej sytuacji jest tylko Estonia, Turcja i Meksyk). Metodologia, która jest stosowana w tych szeroko cytowanych publikacjach podlega jednak poważnym ograniczeniom, stąd wyniki mogą być zawyżone (Andrews, Caldera Sánchez i Johansson, 2011). Dla porównania według szacunków GUS szara strefa gospodarki w 2010 roku wyniosła około 13%, podczas gdy liczba osób dopuszczających się nieformalnego zatrudnienia zmniejszyła się z 9,6% ogółu zatrudnionych w 2004 roku do 4,6% w 2010 roku. Niemniej jednak, według opracowania Andrewsa, Caldera Sánchez i Johanssona (2011) opartego na kilku źródłach, wielkość gospodarki nieformalnej w Polsce jest prawdopodobnie wysoka w porównaniu z innymi krajami OECD.

Zaniżanie dochodów jest w Polsce zjawiskiem powszechnym, a duża liczba pracowników w małych firmach nie jest zatrudnionych w oparciu o pisemną umowę o pracę (choć należy podkreślić, że przestrzeganie przepisów podatkowych poprawiło się) (OECD, 2008). Zjawisko to jest to szczególnie rozpowszechnione na wsi (Schneider i Williams, 2013), gdzie znaczącą

Ramka 1.4. Skala szarej strefy w Polsce (cont.)

rolę odgrywa wysoki poziom zaufania pomiędzy stronami. Z badań wynika, że „istnienie bliskich więzi z sąsiadami, przyjaciółmi i członkami rodziny często odgrywa istotną rolę w istnieniu nieformalnych miejsc pracy” (Losby i in., 2002:15). Nieformalne zatrudnienie powodowane jest często brakiem możliwości zatrudnienia w sektorze formalnym, ale również możliwością większych zarobków (Mroz, 2010; Walewski, 2011), z uwagi na unikanie płacenia podatków dochodowych i składek na ubezpieczenie społeczne oraz możliwości uzyskiwania dochodów z systemu zabezpieczenia społecznego i preferencyjne traktowanie osób samozatrudnionych. Nieformalne zatrudnienie stanowi poważny problem dla rynku pracy z wielu powodów. Osoby pracujące w szarej strefie, mające zazwyczaj ograniczoną pomoc socjalną, dość często borykają się z wysokim poziomem niepewności dochodów, a co za tym idzie są bardziej narażone na ryzyko ubóstwa. Ponadto szara strefa powoduje niedobór dochodów podatkowych w budżecie, co wpływa na ograniczenie jakości usług publicznych i wywiera większą presję podatkową na sektor formalny gospodarki. Prowadzi zatem do zakłóceń rynku, ponieważ firmy działające w szarej strefie odnoszą korzyści z nieuczciwej konkurencji. Oprócz tego szara strefa obejmuje również niezarejestrowane transakcje pomiędzy osobami fizycznymi i przedsiębiorstwami.

Na występowanie i zakres zatrudnienia w szarej strefie wpływać mogą instytucje publiczne i prowadzona przez nie polityka. Według OECD (2014), aby ograniczyć zatrudnienie w szarej strefie, państwo mogłoby podjąć działania w następujących obszarach: 1) uprościć przepisy podatkowe w celu zmniejszenia kosztów przestrzegania prawa, ograniczyć możliwości wykorzystywania luk prawnych, a także zmniejszyć koszty poboru i monitorowania podatków; 2) poprawić monitorowanie i wzmocnić system podatkowy w celu ograniczenia unikania i uchylania się od płacenia podatków; 3) wyeliminować bariery wejścia na rynek i kosztowne procedury administracyjne; 4) lepiej powiązać zasiłki dla bezrobotnych ze składkami w celu zachęcenia do formalnego zatrudnienia; 5) zreformować system ubezpieczeń społecznych rolników (KRUS), który obecnie zachęca do nieformalnego zatrudnienia; 6) wzmocnić praworządność. Zauważalna jest wyraźna korelacja pomiędzy wielkością szarej strefy a skutecznością instytucji stojących na straży prawa własności, ustanawiających bezstronne sądownictwo i zwalczających korupcję (Andrews, Caldera Sánchez i Johansson, 2011). Ponadto liczba godzin pracy niezarejestrowanej zwykle wyższa jest w krajach, w których istnieje przekonanie, że niewielu obywateli postępuje uczciwie, co świadczy również o poziomie zaufania pomiędzy obywatelami a władzami publicznymi. Poprawa efektywności zarządzania w państwie i walka z korupcją poprzez zwiększenie poziomu zaufania do rządu może poprawić gotowość do płacenia podatków i generalnie odegrać ważną rolę w ograniczaniu szarej strefy.

Opracowano na podstawie: OECD (2014), *OECD Economic Surveys: Poland 2014*, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en.

Źródła: OECD (2008), “Declaring work or staying underground: Informal employment in seven OECD countries”, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2008-4-en; Schneider, F., A. Bühn i C.E. Montenegro (2010), “New estimates for the shadow economies all over the world”, <https://doi.org/10.1080/10168737.2010.525974>; Andrews, D., A. Caldera Sánchez i Å. Johansson (2011), “Towards a better understanding of the informal economy”, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9b1mf88x28-en>; Mroz, B. (2010), “Migration into the shadow: Unregistered work in Poland”; Walewski, M. (2011), “An attempt to measure the trends in shadow employment in Poland”; Łapiński, K., M. Peterlik i B. Wyżnikiewicz (2015), Szara strefa w polskiej gospodarce w 2015 roku; Schneider, F. i C.C. Williams (2013), *The Shadow Economy*, <https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/IEA%20Shadow%20Economy%20web%20rev%207.6.13.pdf>; Losby, J.L. i in. (2002), “Informal economy literature review”, www.kingslow-assoc.com/images/Informal_Economy_Lit_Review.pdf.

Podczas gdy na obszarach wiejskich kobiety rzadko są właścicielkami gospodarstwa rolnego, mają one istotny wkład w jego funkcjonowanie. Wkład ten w badaniu aktywności ekonomicznej ludności liczy się jako płatne zatrudnienie. Zasoby siły roboczej wśród kobiet są w znaczącym stopniu niewykorzystane. Mogą one wyraźnie poprawić dynamikę rozwoju obszarów wiejskich. Inne formy bezrobocia ukrytego to: pracownicy zatrudnieni na stanowiskach, na których nie wykorzystują w pełni swoich umiejętności (niewykorzystywanie umiejętności); pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze godzin, ale gotowi do pracy w pełnym wymiarze godzin; oraz zniechęceni pracownicy, którzy rezygnują z poszukiwania pracy i opuszczają zasoby siły roboczej, choć faktycznie są gotowi do pracy. Wśród nich ta ostatnia grupa ma szczególne znaczenie w Polsce: wśród osób nieaktywnych zawodowo w Polsce ponad 500 tys. deklaroowało, że powodem ich beczynności jest „wypróbowanie każdej znanej metody poszukiwania pracy” lub „przekonanie o niemożności znalezienia pracy”¹⁹ (dane BAEL).

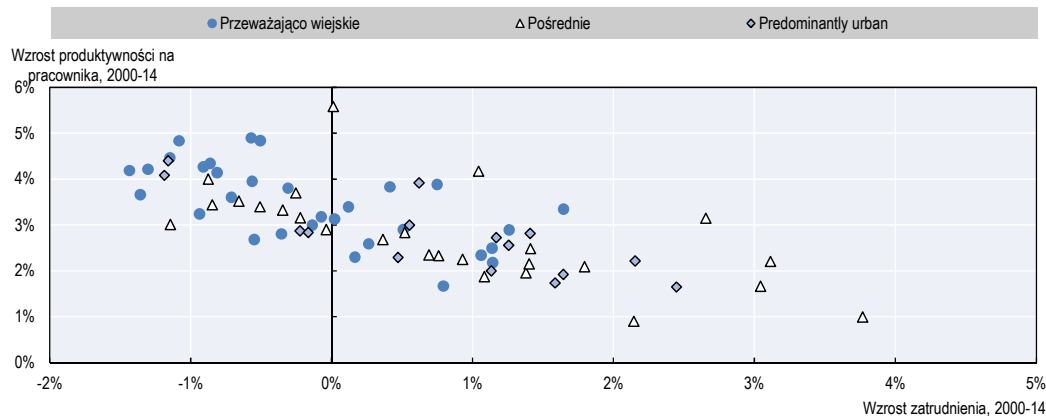
Kluczowe statystyki prezentują poważny obraz pozarolniczego rynku pracy na obszarach wiejskich. Wiejską ludność nierolniczą – nazywaną również „ludnością bezrolną” – charakteryzuje zarówno niski wskaźnik aktywności zawodowej, jak i niski wskaźnik zatrudnienia. Ponadto stopa bezrobocia w tej grupie jest ponad dwukrotnie wyższa niż wśród gospodarstwach domowych rolników: 6,6% w stosunku do 2,7% w II kw. 2017 r. (GUS, 2017c). Szczególnie niski poziom zatrudnienia ludności bezrolnej na wsi związany jest z ograniczoną dostępnością miejsc pracy poza rolnictwem oraz niskim poziomem wykształcenia ludności wiejskiej, co przyczynia się do trudności w znalezieniu zatrudnienia poza rolnictwem. Jednocześnie niższa stopa bezrobocia wśród członków gospodarstw domowych rolników to odzwierciedlenie obecności bezrobocia ukrytego w rolnictwie.

Wzrost wydajności poprzez zmniejszanie zasobów siły roboczej

W wielu regionach Polski wzrost produktywności został przyspieszony przez likwidację miejsc pracy, ponieważ pracownicy o niskiej wydajności zastępowani są bardziej wydajnymi maszynami. Ogółem średni roczny wzrost zatrudnienia w latach 2000-2014 był ujemny w 29 z 72 regionów TL3 (ponad 40% regionów TL3), (rys. 1.43). Podczas gdy problem ten występuje też w innych krajach OECD we wszystkich typach regionów TL3, jest on szczególnie wyraźny w regionach wiejskich Polski. W 18 z 31 regionów wiejskich w Polsce, tj. 58% regionów wiejskich, wzrost wydajności pracy został przyspieszony ubytkiem zatrudnienia w latach 2000-2014. Tendencja ta w mniejszym stopniu utrzymywała się w regionach pośrednich i miejskich Polski. W tym samym okresie wzrost wydajności związany był ze spadkiem zatrudnienia w jednej piątej regionów miejskich (3 z 15) i około jednej trzeciej regionów pośrednich (8 z 25).

Zmniejszanie się zasobów siły roboczej widoczne jest szczególnie w Polsce północno-zachodniej i południowo-wschodniej (rys. 1.44). Natomiast regiony, w których następuje wzrost zatrudnienia koncentrują się wokół Warszawy, na Ziemiach Zachodnich i Północnych przyłączonych do Polski po II wojnie światowej oraz w niektórych częściach województw Polski południowej. Regiony rejestrujące spadek zatrudnienia położone są wzdłuż wschodniej i zachodniej granicy kraju, na południu (w województwie małopolskim) oraz w dużej części Polski centralnej w województwach kujawsko-pomorskim, wielkopolskim i łódzkim. Spośród regionów, które odnotowały największy spadek zatrudnienia w latach 2000-2014 (od 0,7% do 1,4% rocznie) siedem znajduje się w województwach kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim.

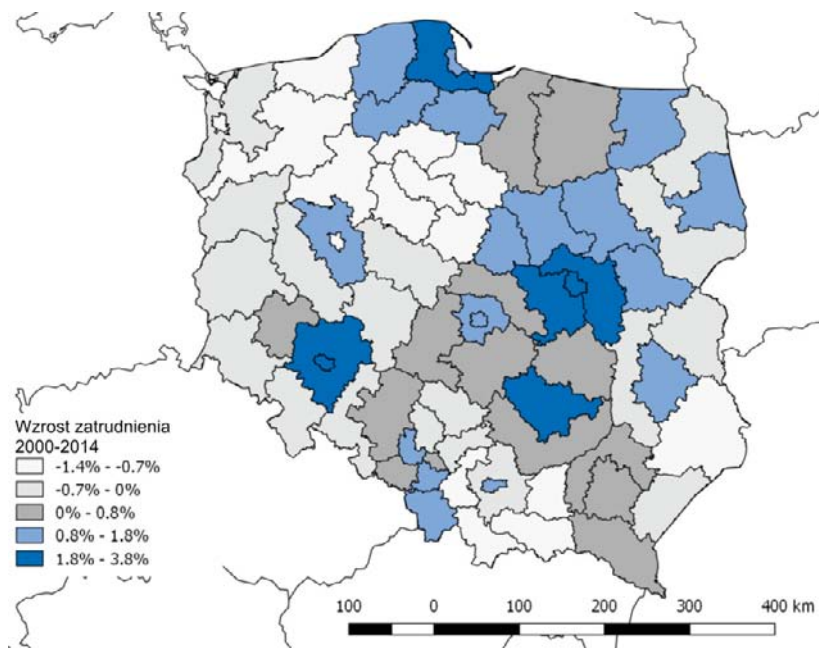
Rys. 1.43. Wzrost produktywności a wzrost zatrudnienia według regionów TL3 OECD, Polska



Źródło: OECD (2016), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Tylko 12 z 31 regionów przeważająco wiejskich, odnotowało w latach 2000-2014 dodatni wzrost zatrudnienia. Większość tych regionów zlokalizowana jest w województwie mazowieckim (4 z 12) i łódzkim (3 z 12). Prosta sektorowa analiza zatrudnienia wskazuje, że w 2014 r. w porównaniu ze średnią wszystkich polskich regionów wiejskich, dwa o najwyższym wzroście zatrudnienia w tym okresie (2000-2014), tj. płocki i rzeszowski odnotowały większy udział zatrudnienia w sektorze publicznym i budownictwie i jednocześnie mniejszy udział zatrudnienia w sektorze pierwszym (tabela 1.10).

Rys. 1.44. Wzrost zatrudnienia ogółem według regionów TL3, Polska



Źródło: OECD (2016), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Tabela 1.10. Zatrudnienie w regionach wiejskich notujących wzrost zatrudnienia w podziale na sektory gospodarki, Polska, 2014 r.

Region TL3	Województwo	Udział zatrudnienia w sektorze w odniesieniu do średniego udziału w regionach wiejskich			
		Rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo	Przemysł, w tym energetyka	Budownictwo	Administracja publiczna, obowiązkowe zabezpieczenia społeczne, edukacja, opieka zdrowotna
Płocki	Mazowieckie	0,86	0,90	1,38	1,11
Rzeszowski	Podkarpackie	0,58	0,89	1,13	1,14
Sandomiersko-Jędrzejowski	Świętokrzyskie	1,71	0,74	0,85	0,87
Ostrołęcki	Mazowieckie	1,39	0,80	0,94	1,00
Siedlecki	Mazowieckie	1,34	0,81	0,81	1,02
Ciechanowski	Mazowieckie	1,36	0,89	0,82	1,04
Piotrkowski	Łódzkie	0,69	1,27	0,97	0,87
Skierniewicki	Łódzkie	1,14	0,92	0,84	0,87
Chojnicki	Pomorskie	0,71	1,20	1,15	1,03
Sieradzki	Łódzkie	1,05	1,18	0,83	0,88
Tarnobrzeski	Podkarpackie	0,67	1,44	0,86	0,90
Krakowski	Małopolskie	0,80	1,05	1,26	0,77

Źródło: OECD (2016), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Ubóstwo, bezrobocie i niedostateczne zatrudnienie

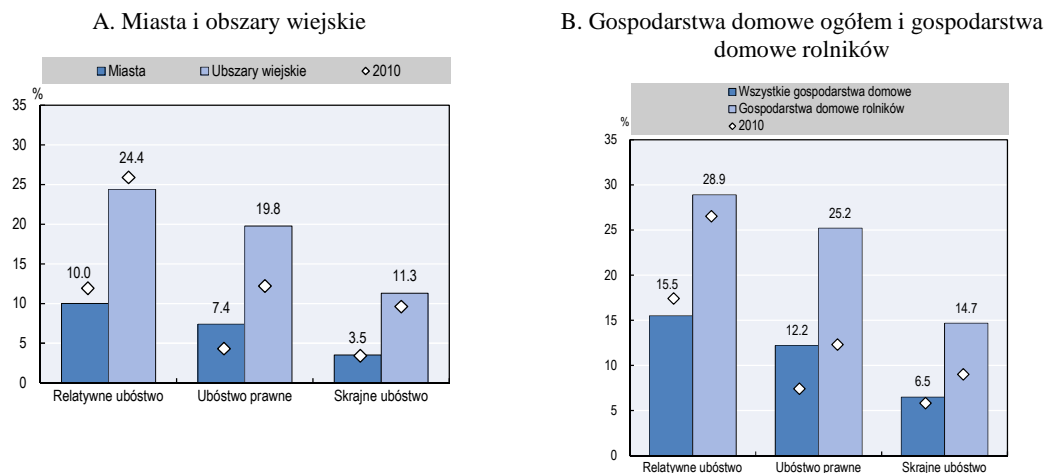
Ubóstwo jest najwyższe na obszarach wiejskich, w tym najwyższe w gospodarstwach domowych rolników

Najwyższe wskaźniki bezrobocia na obszarach wiejskich występują na obszarach byłych państwowych gospodarstw rolnych, gdzie ludność miała duże trudności ze znalezieniem nowych form zatrudnienia (np. w części województw warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego) oraz w regionach, w których upadły duże państwowe przedsiębiorstwa produkcyjne (np. w województwie świętokrzyskim). Tendencje dotyczące bezrobocia pozwalają wskazać obszary, na których rynki pracy są mniej dynamiczne i gdzie częściej może występować ubóstwo. Związek pomiędzy bezrobociem a ubóstwem na obszarach wiejskich nie wynika jednak wyłącznie z częstości występowania bezrobocia ukrytego w gospodarstwach domowych rolników. Ubóstwo i nierówności społeczne w Polsce mają wymiar przestrzenny, a brak zróżnicowania wiejskiej gospodarki oraz utrzymywanie się dualistycznej struktury gospodarki rolnej doprowadziło do pogłębiania się nierówności pomiędzy niektórymi grupami. Stopa ubóstwa jest najwyższa na obszarach peryferyjnych, gdzie zatrudnienie w rolnictwie jest stosunkowo wysokie, gospodarka wiejska słabo zróżnicowana, a w strukturze agrarnej przeważają małe gospodarstwa. Stopa ubóstwa na obszarach wiejskich jest przeciętnie dwukrotnie wyższa niż w dużych miastach (o zaludnieniu 500 000 osób lub więcej) (FDPA, 2016). Zjawiska te doprowadziły do wyróżnienia w badaniach tak zwanej „ściany wschodniej”, na której ubóstwo koncentruje się w regionach wschodnich, a bezrobocie - na obszarach byłych państwowych gospodarstw rolnych (Komisja Europejska, 2008)²⁰.

Zagrożenie skrajnym ubóstwem jest znacznie wyższe na obszarach wiejskich niż w miastach. W 2015 r. około 1 na 9 mieszkańców wsi żył w skrajnym ubóstwie, w porównaniu z mniej niż 1 na 20 mieszkańców miast (rys. 1.45). Mieszkańcy wsi stanowią

blisko 60% wszystkich osób żyjących w Polsce poniżej granicy skrajnego ubóstwa, podczas gdy tylko 40% polskiego społeczeństwa żyje na obszarach wiejskich, co wskazuje na koncentrację ubóstwa poza miastami. Udział osób żyjących w skrajnym ubóstwie wzrósł z 5,6% w 2008 r. do 7,4% w 2014 r. i gwałtownie spadł z 6,5% w 2015 r. do 4,9% w roku 2016. W latach 2011-2013 odsetek ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym na obszarach wiejskich wynosił średnio 33%, tj. o 4 punkty procentowe więcej niż w miastach i 8 punktów procentowych więcej niż w całej Unii Europejskiej.

Rys. 1.45. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem, Polska, 2015



Uwagi: Wskaźniki zagrożenia ubóstwem obliczane są na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych. Zagrożenie ubóstwem relatywnym to odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków (w tym zarówno wartość artykułów bezpłatnych, jak i konsumpcja naturalna) był niższy od relatywnego progu ubóstwa, przyjęty na poziomie 50% średnich miesięcznych wydatków na poziomie wszystkich gospodarstw domowych oszacowany przy wykorzystaniu tzw. pierwotnej skali równoważności OECD. Zagrożenie ubóstwem ustawowym: odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków (w tym zarówno wartość artykułów bezpłatnych, jak i konsumpcja naturalna) był niższy niż tzw. „ustawowy” próg ubóstwa, tj. kwota, która zgodnie z ustawą o pomocy społecznej daje prawo do korzystania z pomocy społecznej. Zagrożenie skrajnym ubóstwem: odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków (w tym wartość artykułów bezpłatnych oraz konsumpcja naturalna) był niższy od przyjętego progu skrajnego ubóstwa (minimum egzystencji, określenie poziomu zaspokojenia potrzeb poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka).

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, <http://swaid.stat.gov.pl/en/sitepagesdbw/warunkizycialudnosci.aspx>.

Zgodnie z krajowym wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem, stopa ubóstwa najwyższa jest wśród gospodarstw domowych utrzymujących się z niezarobkowych źródeł dochodu, takich jak renty inwalidzkie, a także wśród rolników. Członkowie gospodarstw domowych rolników stanowią prawie połowę ludności obszarów wiejskich żyjącej w ubóstwie. W 2016 r. w przybliżeniu co czwarty rolnik żył w ubóstwie relatywnym, a 11% rolników żyło w skrajnym ubóstwie. Wśród rolników posiadanie niewielkiej ilości gruntów ornych jest dodatnio skorelowane z wyższym ubóstwem. Z drugiej strony zagrożenie ubóstwem w pozarolniczych gospodarstwach domowych jest niższe niż średnia dla obszarów wiejskich. W szczególności wśród osób pracujących na własny rachunek odsetek osób żyjących w ubóstwie, zarówno skrajnym, jak i relatywnym jest najniższy (Żmija, 2015). Wyższa stopa ubóstwa występuje również wśród osób o ograniczonej mobilności, takich jak osoby niepełnosprawne (Komisja Europejska, 2008). Ponadto stopa ubóstwa jest zróżnicowana także ze względu na płeć; stopa ubóstwa wśród

kobiet jest wyższa niż wśród mężczyzn między innymi dlatego, że kobiety mają mniejsze możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich (Tarkowska i Korzeniewska, 2002; Karwacki, 2006; Tarkowska, 2006). Młodsze grupy wiekowe i rodziny wielodzietne są szczególnie narażone na ubóstwo (Komisja Europejska, 2008). Najnowsza analiza Głównego Urzędu Statystycznego wskazuje na znaczną poprawę sytuacji w zakresie ubóstwa na wsi, co jest częściowo zasługą rządowego Programu Rodzina 500+, który zapewnia wsparcie finansowe rodzinom z dwojgiem lub większą liczbą dzieci lub z jednym dzieckiem i dochodami poniżej ustalonego progu (GUS, 2016).

Ubóstwo i brak perspektyw dla pracowników byłych państwowych gospodarstw rolnych i ich rodzin

Przed 1989 r. w Polsce funkcjonowało około 1 600 państwowych gospodarstw rolnych zatrudniających około 500 000 pracowników. Wraz z członkami ich rodzin, populacja ta wynosiła około 2 milionów osób (Komisja Europejska, 2008). Państwowe gospodarstwa rolne cechowała bardzo szczególna struktura. Posiadały one własne osiedla mieszkaniowe z niskiej jakości blokami mieszkalnymi w których kwaterowano pracowników gospodarstwa, co różniło je od innych miejscowości (Feltynowski i in., 2015). Kiedy państwowe gospodarstwa rolne zostały zlikwidowane w 1991 r., wielu byłych już pracowników miało trudności z przejściem do nowych form zatrudnienia, ponieważ posiadali oni tylko specjalistyczne, ale i elementarne dla danej dziedziny umiejętności. Nie były one łatwe do zaadaptowania do innych zawodów, a do tego żyli oni w autonomicznej wspólnotce, która w okresie socjalizmu miała niewielki kontakt z innymi częściami społeczeństwa. W latach 1991-1993 około 100 000 pracowników byłych gospodarstw państwowych straciło pracę, chociaż liczba ta z czasem się zmniejszyła (Komisja Europejska, 2008). Izolacja tej grupy społecznej, w tym także ich obecnie dorosłych dzieci, mających często jedynie podstawowe wykształcenie jest powodem ich braku dostępu do możliwości zatrudnienia, rozwijania umiejętności i udziału w rynku pracy. Doprowadziło to do bezrobocia strukturalnego i wielopokoleniowego ubóstwa (zob. Milczarek, 2002).

Podsumowując, gospodarka wiejska w Polsce stoi przed wyzwaniami związanymi ze zmianami strukturalnymi i wzrostem produktywności. W miarę, jak uwydatniają się i tak już duże nierówności terytorialne kraju, regiony osiągające słabe wyniki muszą znaleźć sposoby odejścia od nieproduktywnej działalności rolniczej na rzecz wyższej produktywności poza rolnictwem. Jednocześnie ogólna ścieżka wzrostu wydajności pracy poprzez zmniejszenie zatrudnienia nie sprzyja zrównoważonemu wzrostowi i rozwojowi. Wysoka stopa bezrobocia rejestrowanego i ukrytego na niektórych obszarach wskazują na potrzebę przejścia do działalności, które poszerzą gamę dostępnych możliwości zatrudnienia, zwłaszcza dla tych, którzy są zagrożeni wykluczeniem społecznym na obszarach wiejskich.

Czynniki sprzyjające wzrostowi i rozwojowi

W niniejszym rozdziale omówiono kluczowe czynniki rozwoju i poprawy wskaźników gospodarczych obszarów wiejskich w Polsce. Poprawa sytuacji gospodarczej polskich obszarów wiejskich wymaga zintegrowanego podejścia władz krajowych i regionalnych do inwestowania w czynniki sprzyjające wzrostowi produktywności: infrastrukturę, umiejętności i innowacje. Współczesny świat i globalna gospodarka stawiają rolników w obliczu nowych wyzwań. Nie wystarczy już po prostu produkować dobra - rolnicy muszą również dbać o dostarczanie produktów wysokiej

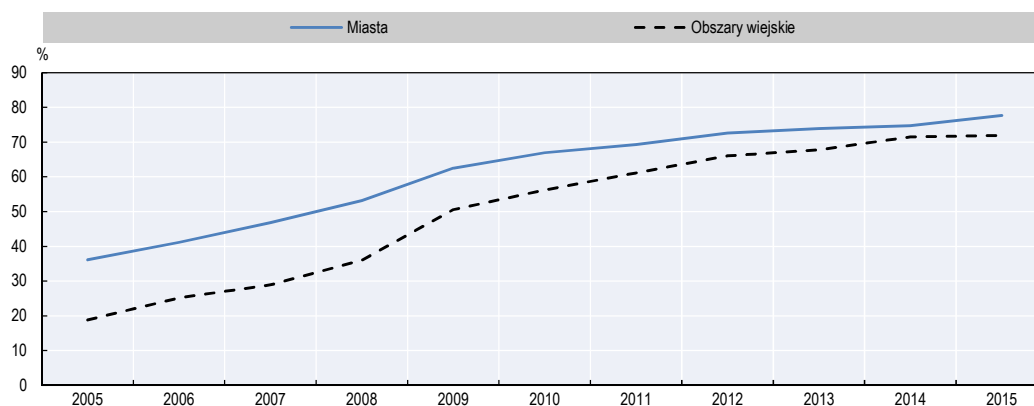
jakości po konkurencyjnych cenach, a także o pozyskiwanie klientów, przy jednoczesnym uwzględnieniu bardziej rygorystycznych wymogów w zakresie ochrony środowiska. Ponadto, pomyślny rozwój obszarów wiejskich w Polsce będzie wymagał odpowiedniej redystrybucji wiejskiej siły roboczej z działalności rolniczej o niskiej wydajności do działalności pozarolniczej.

Od czasu transformacji społeczno-gospodarczej odnotowano szereg pozytywnych zmian na obszarach wiejskich w Polsce. Należą do nich: wzrost poziomu wykształcenia mieszkańców, niedawne wzrosty w skali pozarolniczej działalności gospodarczej, znaczne rozszerzenie sieci infrastruktury technicznej oraz intensywniejsze działania w ramach współpracy na poziomie społeczności lokalnej. Jednak pod wieloma względami regiony wiejskie nadal pozostają w tyle za miastami, a znaczna część ludności wiejskiej nadal nie jest w stanie utrzymać się, przy jednoczesnym dużym uzależnieniu od europejskich i krajowych dotacji oraz świadczeń socjalnych.

Infrastruktura i dostępność transportowa

Gospodarstwa domowe na obszarach wiejskich zyskały w ostatnim czasie większy niż wcześniej dostęp do komputerów i Internetu. Dostępność komputerów w gospodarstwach domowych na obszarach wiejskich wzrosła z 67,1% do 75,0% w latach 2011-2015 (rys. 1.46); udział ten jest jednak nadal poniżej wskaźnika dostępności do komputerów w miastach (82,9%) i średniej krajowej (77,9%). Udział wiejskich gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu wzrósł z 18,8 % do 72,0% w latach 2005-2015, czyli zaledwie o 5,7 punktu procentowego poniżej średniej w miastach. Udział gospodarstw domowych na obszarach wiejskich posiadających szerokopasmowy dostęp do Internetu wzrósł z 15,2% w 2005 r. do 64,7% w 2015 r., czyli o 9,4% poniżej średniej dla miast (rys. 1.47). Zróżnicowanie regionalne w zakresie dostępu szerokopasmowego jest duże, od 43,3% gospodarstw domowych w województwie świętokrzyskim do 71,3% w województwie podkarpackim.

Rys. 1.46. Odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu, Polska

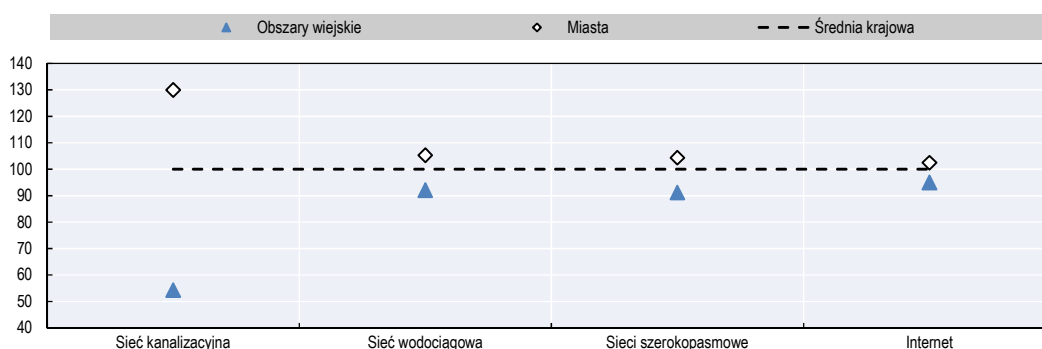


Uwaga: Odsetek gospodarstw domowych (z co najmniej jednym członkiem w wieku 16-74 lat) posiadających dostęp do Internetu.

Źródło: GUS (2017b), "Use of information and communication technologies in enterprises and households database", goo.gl/jgiFpy.

Podczas gdy dostęp do Internetu wśród mieszkańców obszarów wiejskich uległ w ostatnich latach znacznej poprawie ze względu na inwestycje w infrastrukturę cyfrową, szybki Internet nie zawsze jest jednak dostępny. Pomimo rosnącej dostępności Internetu, korzystanie z e-usług przez mieszkańców wsi jest stosunkowo niskie w porównaniu z mieszkańcami miast. Skuteczne korzystanie z e-usług w Polsce wymaga publicznych programów edukacyjnych i szkoleniowych promujących ich wykorzystanie. Jest to jednak czasochłonne i kosztowne, ponieważ działania muszą być dostosowane zarówno do potrzeb jednostek jak i grup społecznych (Jaska, 2015).

Rys. 1.47. Analiza porównawcza infrastruktury technicznej gospodarstw domowych na obszarach wiejskich, Polska, 2016



Źródło: GUS (2017), Bank Danych Lokalnych, Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna.

Na niektórych obszarach wiejskich systemy wodociągowe i kanalizacyjne pozostają słabo rozwinięte – nadal istnieją obszary wiejskie niepodłączone do sieci infrastrukturalnych, a także obszary, na których pojedyncze studnie nie zapewniają nieprzerwanego zaopatrzenia gospodarstw w wodę. Współczynnik przyłączenia do sieci wodociągowej²¹ na koniec 2016 roku wyniósł 82,5%. Jeszcze gorsza jest sytuacja pod względem dostępności sieci kanalizacyjnej. Współczynnik przyłączy domowych do sieci kanalizacyjnej wyniósł na koniec 2016 roku 35,6%²². Wynika z tego jasno, że nadal konieczne są dalsze inwestycje w poprawę tej podstawowej infrastruktury na obszarach wiejskich. Należą do nich: nowe budownictwo i przebudowa/modernizacje, a także nowoczesna technologia uzdatniania wody i oczyszczania ścieków. Poprawa dostępności infrastruktury wodno-kanalizacyjnej podniesie poziom życia i poprawi stan środowiska przyrodniczego. Na obszarach wiejskich znaczenie finansowania zewnętrznego dla osiągnięcia tego celu wynika z tego, że wysokie koszty utrzymania sieci infrastrukturalnych w przeliczeniu na gospodarstwo domowe ze względu na niską gęstość zaludnienia, rozproszony charakter osadnictwa oraz mniejszą ilość wody i odpadów muszą zostać rozłożone na niewielką i relatywnie ubogą liczbę użytkowników.

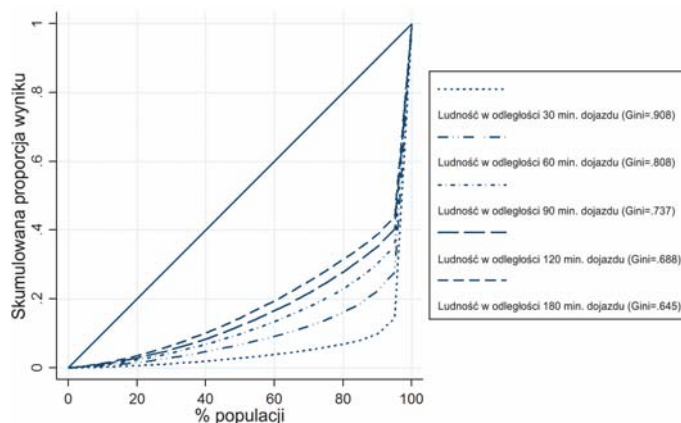
Nierówności pod względem dostępności transportowej są duże i mogą prowadzić do pogłębiających się nierówności gospodarczych

Ogólnie rzecz biorąc, dostępność transportowa odnosi się do zdolności ludzi w danym regionie do fizycznego uzyskania różnych możliwości i dotarcia do różnych rodzajów usług w danym przedziale czasowym. Dostęp do ludzi odnosi się na przykład do możliwości nawiązywania kontaktów społecznych, zawierania transakcji rynkowych i dzielenia się wiedzą. Dostępność w tym wypadku mierzona jest jako odsetek populacji do jakiej dostęp mają mieszkańcy danego regionu w określonym czasie, biorąc pod uwagę

rzeczywistą jakość sieci drogowej i rozmieszczenie ludności w przestrzeni geograficznej. Wysoce nierównomierny rozkład dostępności na danym terytorium oznacza, że pewne grupy ludności narażone są na kosztowny i trudny dostęp, podczas gdy inne mają stosunkowo łatwy dostęp do możliwości rozwojowych i usług. Jeżeli te dysproporcje w dostępności utrzymają się przez pewien czas, prawdopodobnie zwiększą się wówczas różnice w dobrobycie ludzi. Różnice w dostępie częściowo powodowane są naturalnymi barierami i historycznym kształtowaniem osadnictwa, ale mogą się one utrzymywać, jeżeli dysproporcje w dostępie do transportu nie zostaną odpowiednio zniwelowane. Wysokie koszty usług publicznych i prywatnych są jedną z inherentnych charakterystyk obszarów wiejskich ze względu na wyzwania związane z niską gęstością zaludnienia, dużymi odległościami, które muszą zostać odbyte oraz niskim poziomem eksploatacji przez niewielką liczbę ludności. W Polsce odnotowuje się znaczne dysproporcje w dostępie do ludzi, infrastruktury transportowej, edukacji i usług wyższego rzędu. Stąd, dostęp do ludzi jest traktowany jako wyznacznik aktywności społecznej i możliwości biznesowych, podczas gdy dostęp do usług wyższego rzędu, takich jak edukacja i opieka zdrowotna, może oznaczać problemy związane z niedostatecznym zaopatrzeniem usług na całym terytorium.

Wskaźniki nierówności ujawniają, że dysproporcje w dostępie do ludzi w Polsce są duże. Krzywe Lorenza pokazują, w jakim stopniu faktyczny rozkład możliwości i usług różni się od modelu idealnej dystrybucji. Im bardziej krzywa oddalona jest od tego stanu, tym większe są nierówności w dostępie. Na tej podstawie współczynnik Giniego ukazuje poziom nierówności w dystrybucji możliwości i usług, gdzie wartość 1 oznacza najwyższy poziom nierówności. Dla 30 minutowych dojazdów poziom nierówności jest bardzo wysoki (rys. 1.48). Jest to bezpośredni skutek koncentracji miejskiej, ponieważ mieszkańcy centrów miast mają relatywnie szybki dostęp do stosunkowo dużej części ogółu ludności. Uderzające jest jednak to, że nierówności utrzymują się na wysokim poziomie nawet przy 2-godzinnych dojazdach, co wskazuje, że dla tej długości dojazdów ludzie mieszkający w gminach o wysokiej dostępności dotarliby do znacznej części ogółu ludności, podczas gdy osoby mieszkające w gminach o niskiej dostępności dotarłyby jedynie do jego niewielkiej części. Występują znaczne różnice w dostępności pomiędzy gminami miejskimi a pozostałymi typami gmin: 34% mieszkańców gmin miejskich znajduje się w kwartylu największej dostępności, natomiast liczba ta spada do 11,3% dla osób mieszkających w gminach wiejskich lub miejsko-wiejskich (rys. 1.49).

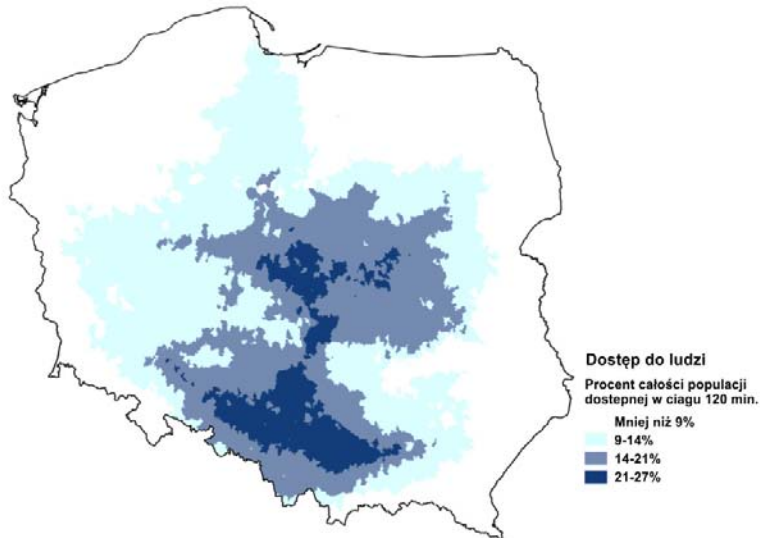
Rys. 1.48. Krzywa Lorenza dostępności do ludzi według gmin, Polska, 2015



Źródło: Obliczenia oparte na Open Street Maps, polskich rozkładach jazdy (PKP) i modelu ITF.

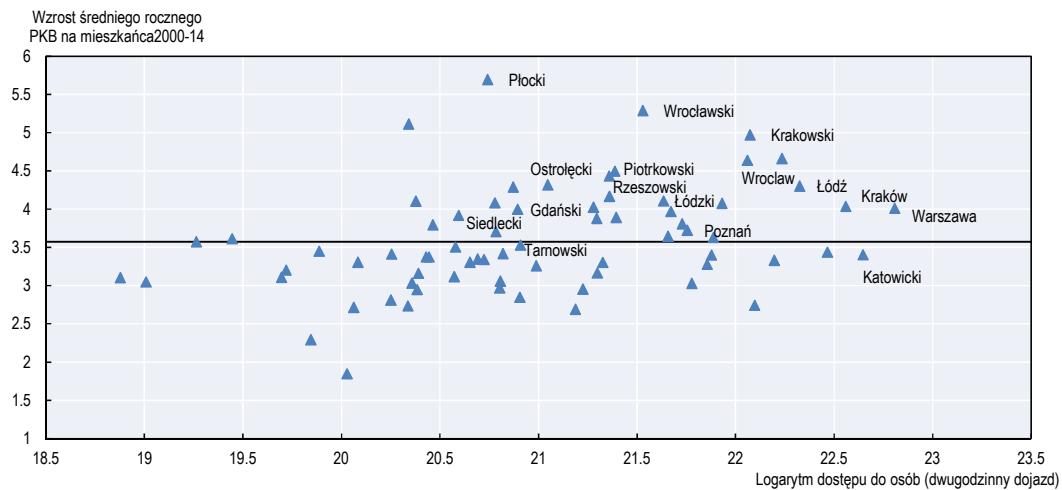
Najlepiej skomunikowane jest województwo śląskie, gdzie 70% mieszkańców ma dostęp do 21-28% ogółu ludności Polski w ciągu 2 godzinnych dojazdów. Następne w kolejności jest województwo łódzkie (52%) i małopolskie (51,9%). Wyższa dostępność tych województw wynika z bliskości szeregu miast i sieci autostrad. W przeciwieństwie do nich większość województw w północno-zachodniej i wschodniej Polsce ma dostęp do znacznie mniejszej części ludności. Najbardziej skrajnym przykładem jest województwo zachodniopomorskie które jest dostępne w ciągu 2 godzinnego dojazdu jedynie dla niespełna 9% ogółu ludności Polski.

Rys. 1.49. Dostęp do ludzi, Polska, 2015



Źródło: Obliczenia oparte na Global Human Settlements (GHS).

Rys. 1.50. Dostępność do ludzi (dojazdy dwugodzinne) a wzrost PKB na mieszkańca w regionach TL3, Polska



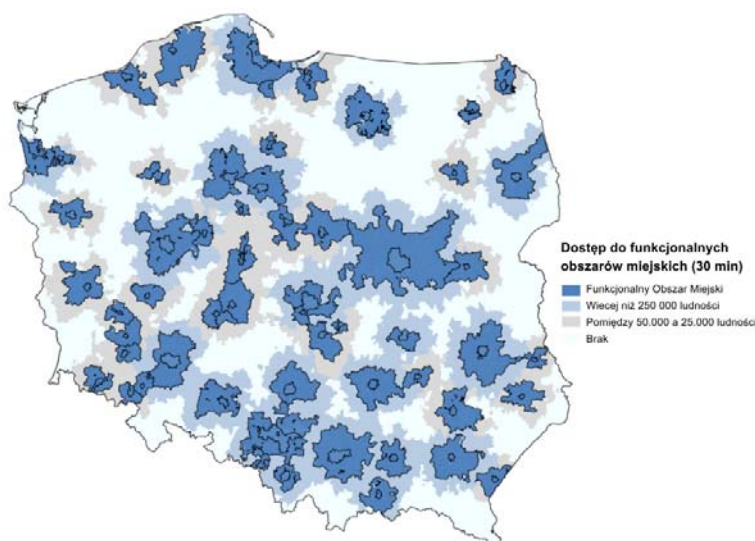
Uwaga: Linia pozioma oznacza średnią krajową.

Źródło: Wyliczenia oparte na Global Human Settlements (GHS) i OECD (2016), "Regional economy", OECD Regional Statistics (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Dostępność do ludzi i wyniki gospodarcze są pozytywnie ze sobą skorelowane w układzie regionów TL3 w Polsce. Dla większości regionów metropolitalnych o wysokim poziomie dostępności ludności wzrost gospodarczy w latach 2000-2014 odbywał się w szybszym tempie niż dla średniej krajowej. Niektóre z regionów TL3 wykazujące zarówno konwergencję pod kątem wydajności pracy i wzrostu zatrudnienia, takie jak region płocki, piotrkowski i rzeszowski, mają stosunkowo wysoki poziom dostępności do ludzi. Natomiast większość regionów TL3, które wypadły poniżej średniej krajowej pod względem wzrostu PKB na mieszkańca, ma stosunkowo niski poziom dostępności do ludzi (rys. 1.50).

Ze względu na fakt, że w dużych miastach koncentrują się różnorodne grupy demograficzne, działalności gospodarcze (w tym usługi) oferują one zazwyczaj relatywnie większy dostęp do rynku pracy i możliwości biznesowych oraz usług edukacyjnych i zdrowotnych. Ponadto, mieszkańcy stref podmiejskich mogą mieć wysoki dostęp do możliwości i usług, w zależności od istniejących połączeń komunikacyjnych z największymi aglomeracjami miejskimi. W Polsce odsetek osób mieszkających w odległości 30-minutowych dojazdów do jednego z 58 MOF-ów wynosi prawie 30%, z czego 20% mieszka w pobliżu MOF liczących ponad 250 000 mieszkańców. W przypadku godzinnej podróży udziały wynoszą odpowiednio 44,2% i 37% (rys. 1.51).

Rys. 1.51. Dostęp do miejskiego obszaru funkcjonalnego w ciągu trzydziestominutowego dojazdu, Polska, 2015



Uwaga: Miejskie obszary funkcjonalne definiowane zgodnie z OECD.

Źródło: Wyliczenia oparte na zbiorze danych Global Human Settlements (GHS).

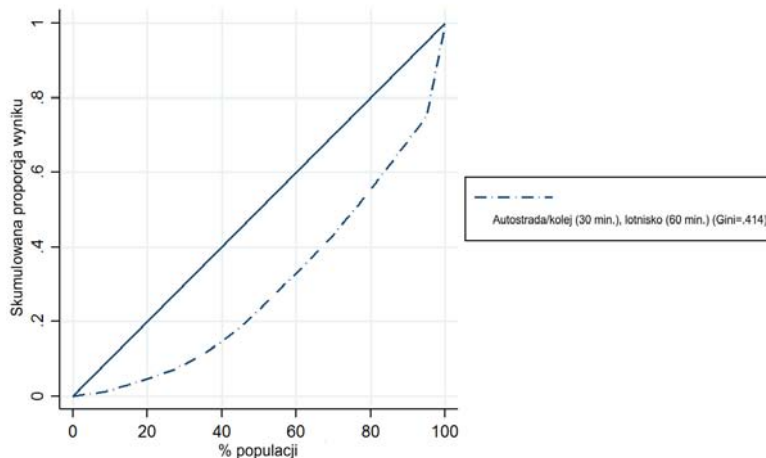
Nierówny dostęp do infrastruktury transportowej zwłaszcza na obszarach wiejskich

Nierówności występują również na całym terytorium kraju w zakresie dostępu do infrastruktury transportowej, chociaż w tym przypadku różnice nie są aż tak duże, jak w przypadku dostępu do ludzi. W całym kraju 38,2% ludności może dotrzeć do najbliższej autostrady i stacji kolejowej w ciągu 30 minut, a na najbliższe lotnisko w ciągu 60 minut. Kolejne 18,1% ludności ma dostęp do kolei i autostrady, ale nie ma dostępu do lotnisk,

natomiast 26,6% ma dostęp albo tylko do kolei, albo tylko do autostrady. Ponadto 17,1% nie ma możliwości dotarcia w ciągu 30 minut do żadnego z tych środków transportu (lub w ciągu 60 minut w przypadku transportu lotniczego). Stanowi to istotną lukę w dostępie, ponieważ oznacza, że ludność mieszkająca na tych obszarach jest fizycznie niepołączona z resztą kraju.

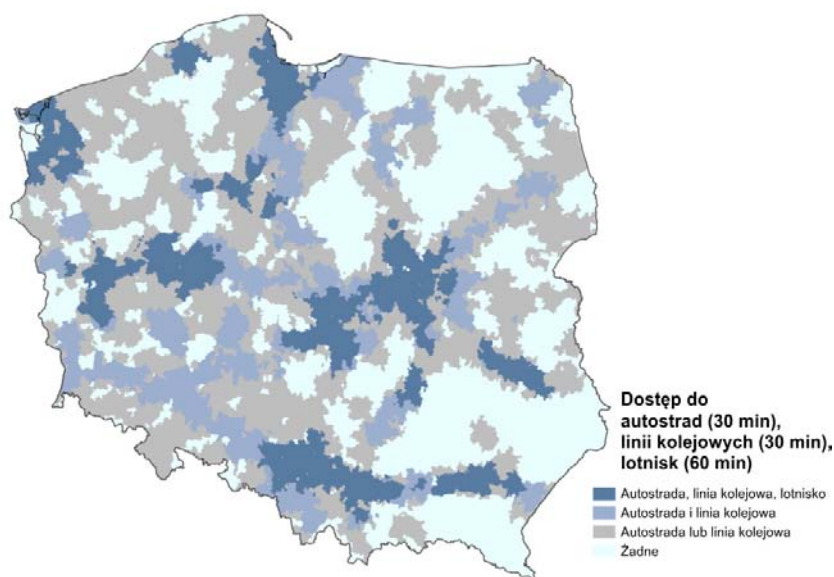
Dostępność do infrastruktury transportowej jest również zróżnicowana w poszczególnych rodzajach stref i typach regionów (Rysunki 1.52 i 1.53). Niemal 59% ludności mieszkającej w gminach miejskich ma dostęp do wszystkich trzech środków transportu, natomiast tylko 7% nie ma dostępu do żadnego z nich. Poziom dostępności jest podobny w gminach miejskich i miejsko-wiejskich, ale chociaż w gminach miejsko-wiejskich nieco więcej osób ma dostęp do wszystkich trzech środków transportu (27% w miejsko-wiejskich w stosunku do 24% w wiejskich), to nieco większy odsetek ludności w gminach wiejskich nie ma dostępu do żadnego z tych środków transportu (24% w wiejskich w stosunku do 22% w miejsko-wiejskich). Najwyższy odsetek ludności mający dostęp do wszystkich trzech środków transportu odnotowuje się w województwach pomorskim i śląskim – około 63%. Z drugiej strony w trzech województwach (dolnośląskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim) nikt z mieszkańców nie ma możliwości dotarcia do wszystkich trzech środków transportu w danych przedziałach czasowych. Z kolei w województwach śląskim, pomorskim i wielkopolskim zanotowano najmniejszy odsetek ludności, która w ogóle nie ma dostępu do środków transportu – jedynie około 2–8%. W województwie zachodniopomorskim odnotowano największy odsetek ludności (61%), która ma dostęp albo do kolei, albo do autostrady, ale tylko mniej niż 2% ludności ma dostęp obu środków transportu.

Rysunek 1.52. **Krzywa Lorenza dostępności do infrastruktury transportowej wg gmin, Polska, 2017**



Źródło: Obliczenia oparte na Open Street Maps, danych Polskich Kolei Państwowych (PKP) i modelu transportu powietrznego ITF.

Rysunek 1.53. Dostęp do autostrad, kolei i lotnisk, Polska, 2017



Źródło: Obliczenia oparte na Open Street Maps, danych Polskich Kolei Państwowych (PKP) i modelu transportu powietrznego ITF.

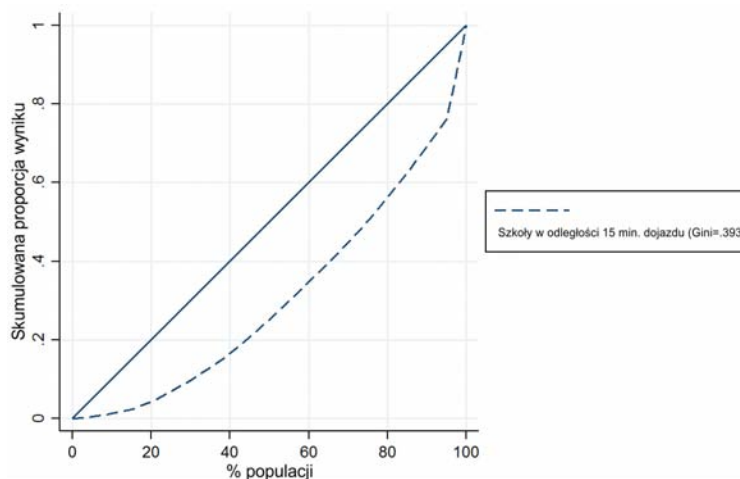
Stosunkowo dobry dostęp do edukacji i usług zdrowotnych w miastach, ale ograniczony w niektórych regionach

Chociaż nierówności w dostępie do podstawowej edukacji są najniższe spośród innych analizowanych kategorii, mogą jednak mieć znaczące konsekwencje dla tworzenia kapitału ludzkiego na obszarach, na których niska dostępność przyczynia się do braku mobilności dzieci i młodych ludzi. W Polsce 63,9% ludności może dotrzeć do placówki edukacyjnej, począwszy od przedszkola do szkoły średniej, w ciągu 15 minut; 16% ludności nie ma łatwego dostępu do jednego z trzech poziomów edukacji (przedszkole, szkoła podstawowa lub szkoła średnia); natomiast w przypadku 20,1% nie jest dostępna szkoła, do której można by dotrzeć w ciągu 15 minut (Rysunki 1.54 i 1.55).

Istnieją znaczące różnice w dostępie do placówek edukacyjnych między gminami miejskimi i pozostałymi. Pomimo tego, że ponad 91% mieszkańców miast ma dostęp do wszystkich trzech poziomów edukacji, w gminach miejsko-wiejskich 40% ma dostęp do wszystkich poziomów, a 38% nie ma dostępu do żadnego z nich. W gminach wiejskich 51% ma dostęp do wszystkich poziomów nauczania, 22,4% nie ma dostępu do co najmniej jednego z nich, a 26,6% nie ma możliwości dotarcia do żadnej szkoły w ciągu 15 minut (Rysunek 1.54). Braki w dostępie są znaczące, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że dostęp do edukacji podstawowej powinien być wyższy niż dostęp do innych usług. Jest to efekt stosunkowo niskiej mobilności dzieci i młodzieży w tym sensie, że grupy te uzależnione są od pomocy innych osób, które dowiozą je na miejsce, a same nie mają dostępu do szybkich środków transportu, takich jak samochód. Nierówności w dostępie do edukacji w Polsce mogą mieć również związek z zakresem działania lokalnych samorządów, które zapewniają dostęp do szkolnictwa. Niewystarczający dostęp do podstawowej edukacji może wpływać na słabą frekwencję i słabe wyniki, a w przyszłości na gorsze perspektywy dla dzieci i młodzieży mieszkającej na obszarach o niskim dostępie do edukacji.

Na poziomie województw Śląsk odnotowuje najwyższy odsetek ludności, która ma dostęp do wszystkich poziomów edukacji (88%), natomiast w zachodniopomorskim (24%) i lubuskim (36%) wskaźnik ten jest najniższy. Wśród województw z ograniczonym dostępem do edukacji zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie, lubuskie mają największe odsetki ludności, która musi jechać do dowolnej szkoły dłużej niż 15 minut (odpowiednio 47%, 43,5% i 43,4%). Z drugiej strony województwo śląskie ma najniższy odsetek ludności bez dostępu do edukacji – na poziomie 3,4%.

Rysunek 1.54. Krzywa Lorenza dostępu do szkół wg gmin, 2017

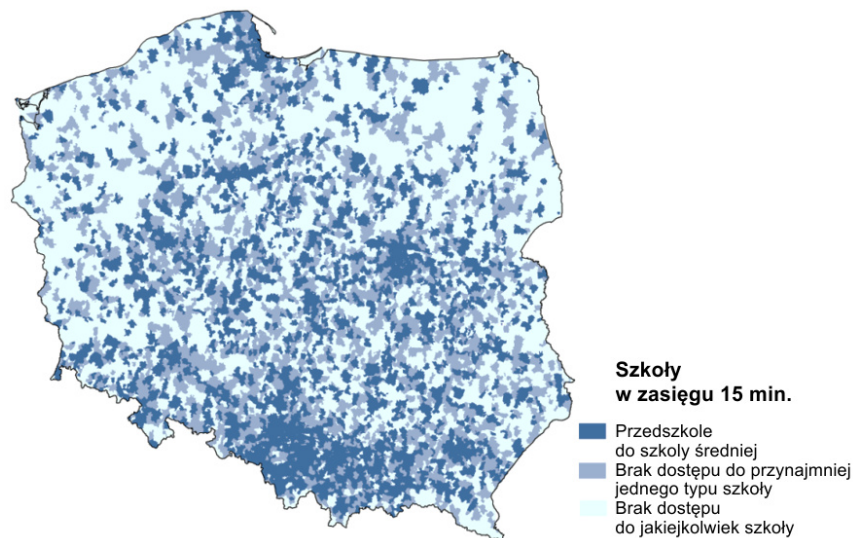


Uwaga: Szkoły obejmują następujące kategorie: przedszkola, szkoły podstawowe, szkoły średnie, szkoły artystyczne, szkoły kształcenia specjalnego, inne.

Źródło: Obliczenia na podstawie danych Systemu Informacji Oświatowej.

Największy dostęp do usług wyższego rzędu, takich jak szkoły wyższe i szpitale, mają mieszkańcy gmin miejskich, a najmniejszy - mieszkańcy gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. W całym kraju dla 44,9% ludności dojazd do szpitala zajmuje 30 minut, a do szkoły wyższej 60 minut (Rysunki 1.56 i 1.57). Tylko 4% ludności, głównie mieszkającej na obrzeżach dużych miast, ma dostęp tylko do szkoły wyższej, natomiast 37,8% ma dostęp tylko do szpitala. Pozostałe 13,3% ludności mieszka w gminach bez dostępu do szpitali i szkoły wyższej. Niemal wszyscy mieszkańcy gmin miejskich mają dostęp do szpitala. Nie ma go tylko 5,3% tej populacji. Wśród mieszkańców miast 63,3% ma także dostęp zarówno do szkoły wyższej, jak i szpitala, ale odsetek ten zmniejsza się do 34,8% w gminach miejsko-wiejskich i 32,1% w gminach wiejskich. Województwo śląskie zamieszkuje najwyższy odsetek ludności z dostępem do obu tych instytucji – 86,1%, natomiast nikt w podkarpackim, pomorskim i małopolskim nie ma dostępu ani do szpitala, ani do uczelni, przy czym województwo małopolskie zamieszkuje najwyższy odsetek (39,1%) ludności bez dostępu do obu tych instytucji.

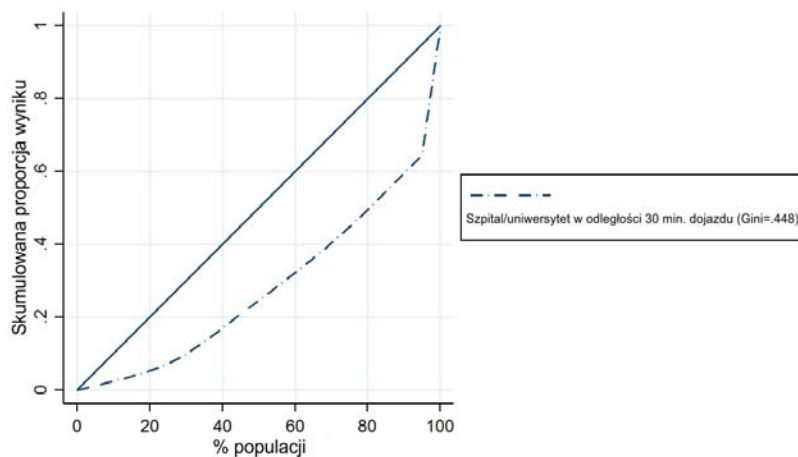
Rysunek 1.55. Dostęp do szkół z dojazdem do 15 minut, Polska, 2017



Uwaga: Szkoły zostały podzielone na następujące kategorie: przedszkola, szkoły podstawowe, szkoły średnie, szkoły artystyczne, szkoły kształcenia specjalnego, inne.

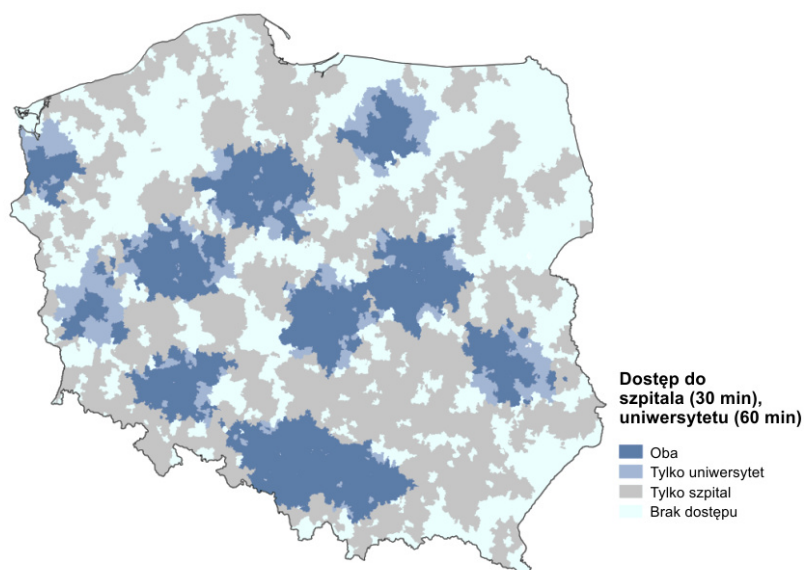
Źródło: Obliczenia na podstawie danych Systemu Informacji Oświatowej.

Rysunek 1.56. Krzywa Lorenza dostępności do szpitali i szkół wyższych wg gmin, Polska, 2017



Źródło: Obliczenia oparte na klasyfikacji szpitali i klinik Open Street Maps.

Rysunek 1.57. Dostęp do szpitali i szkół wyższych, Polska, 2017



Źródło: Obliczenia oparte na klasyfikacji szpitali i klinik wg Open Street Maps.

Rozwój kapitału ludzkiego

Szybki wzrost poziomu wykształcenia, ale słabe postępy w poprawie jakości efektów uczenia się

Poziom wykształcenia w Polsce należy do jednego z najwyższych w OECD. Na dzień dzisiejszy 62% ludności w wieku 25-64 posiada co najmniej wykształcenie średnie II stopnia, w porównaniu do średniej OECD wynoszącej 48%. Poziom wykształcenia w Polsce znacząco wzrósł w ciągu ostatnich 15 lat, częściowo w wyniku rozwoju szkolnictwa wyższego. W latach 2000-2014 odsetek ludności aktywnej zawodowo posiadającej wykształcenie wyższe wzrósł niemal trzykrotnie z 12,3% do 31,0%, tym samym dorównując średniej UE-28 (31,1%). W tym samym okresie odsetek siły roboczej posiadającej jedynie wykształcenie podstawowe spadł o ponad połowę z 15,8% do 6,6%, czyli do poziomu niższego niż średnia UE-28 (20,5%).

Polska wyróżnia się pod tym względem, że aż 30% młodzieży pochodzącej ze wsi, wraca na obszary wiejskie po ukończeniu studiów (Szafraniec i Szymborski, 2016). Można również zaobserwować zjawisko przemieszczania się na obszary wiejskie młodzieży, która nie pochodzi ze wsi (Wasielewski, 2013). W konsekwencji struktura edukacyjna młodych mieszkańców wsi (w wieku 25–29 lat) uległa poprawie w ostatnich dekadach (Szafraniec i Szymborski, 2016).

Wyniki polskich uczniów poprawiły się, co odzwierciedlają dane PISA dotyczące wyników 15-latków w latach 2003–2012. Wg PISA Polska osiąga obecnie lepsze wyniki niż średnia OECD, ale od 2006 r. wzrost jakości edukacji uległ spowolnieniu. Od 2006 r. znacząca poprawa efektów uczenia się była widoczna jedynie w matematyce, natomiast wyniki związane z czytaniem i naukami ścisłymi pozostały na tym samym poziomie (OECD, 2015).

Szybkemu wzrostowi liczby absolwentów szkolnictwa wyższego mogły również towarzyszyć spadki jakości kształcenia w niektórych instytucjach szkolnictwa wyższego. Wyniki badania OECD dotyczącego umiejętności osób dorosłych (PIAAC) wskazują, że chociaż młodsze grupy mają lepsze wyniki niż starsze pokolenia, pod względem średniego poziomu zdobytych umiejętności, poziom i intensywność ich wykorzystywania należą do najniższych wśród wszystkich krajów OECD (OECD, 2013). Innymi słowy, poziom umiejętności absolwentów uczelni wyższych w Polsce jest średnio niższy niż w pozostałych krajach OECD, a odsetek absolwentów o niskim poziomie umiejętności podstawowych jest wysoki (OECD, 2016). Konieczna może więc być poprawa jakości i treści polskich programów edukacyjnych i szkoleniowych, aby zapewnić młodzieży zdobycie właściwych umiejętności na wysokim poziomie pozwalające sprostać wymogom rynku.

Równie ważnym problemem w Polsce jest brak dopasowania umiejętności do wykonywanej pracy, ponieważ duży odsetek młodych Polaków posiadających wyższe wykształcenie pracuje w zawodach niewymagających tak wysokich kwalifikacji (15%) (OECD, 2016). Oprócz opracowania systemu, który pozwoli lepiej dopasowywać podaż umiejętności do popytu, konieczne jest również poprawienie zdolności reagowania systemu kształcenia i szkolenia zawodowego (VET) na popyt na rynku pracy w Polsce. Według danych PIAAC z 2012 r. jedynie 5% studentów stwierdziło, że są przygotowywani do zawodu lub szkoleni przez pracodawców, co stanowi dużo niższy poziom niż średnia OECD, która wynosi 17% (OECD, 2016). Rząd Polski rozpoczął wprowadzanie reformy w 2017 r. mającej na celu kontynuowanie dotychczasowych wysiłków w celu poprawy funkcjonowania systemu kształcenia i szkolenia zawodowego, a także zwiększenia zaangażowania sektora prywatnego w zapewnienie dobrego przygotowania młodych ludzi do wejścia na rynek pracy.

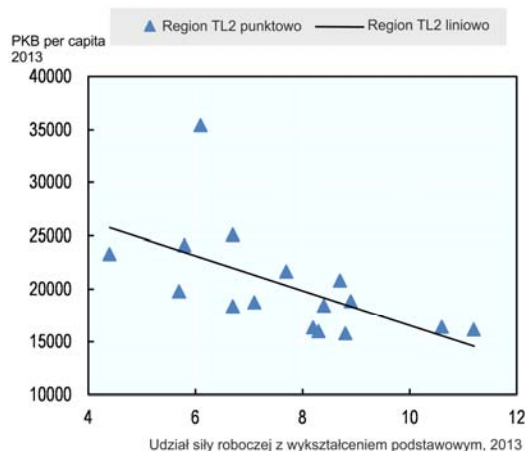
Regionalne dysproporcje pod względem wyników edukacyjnych są duże i wciąż wyraźne w układzie miasto-wieś

Istnieją znaczne różnice w poziomie wykształcenia między regionami. W województwie warmińsko-mazurskim odnotowano najwyższy odsetek osób z wykształceniem podstawowym (11,1%), natomiast najniższy odsetek takich osób (4,1%) – w województwie śląskim. Z drugiej strony w województwie mazowieckim – w którego skład wchodzi Warszawa, odnotowano najwyższy odsetek osób z wyższym wykształceniem w Polsce (40,6%), przekraczający średnią zarówno w Polsce jak i w UE-28.

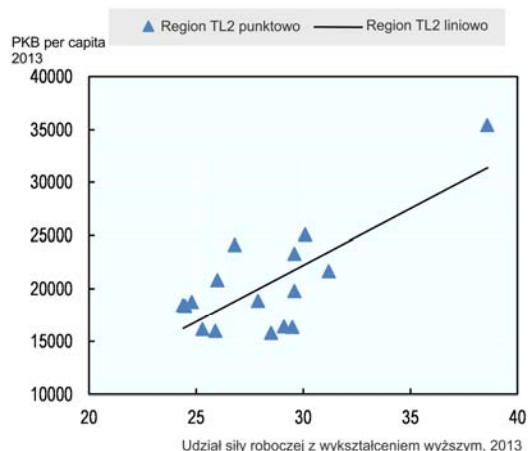
Wyższe wykształcenie ma silny wpływ na rynek pracy w Polsce. Chociaż w całym OECD wskaźniki zatrudnienia osób dorosłych z wyższym wykształceniem w wieku 25–34 lata spadły w latach 2005-2015 z 84% do 83%, w Polsce wskaźniki zatrudnienia dotyczące tej samej grupy wiekowej wzrosły z 83% do 87% (OECD, 2016). Ponadto stopa bezrobocia wśród dorosłych Polaków z wyższym wykształceniem była w 2015 r. niższa o ponad 12 punktów procentowych niż wśród osób z wykształceniem niższym niż średnie (OECD, 2016).

Na układzie regionalnym poziom wykształcenia jest pozytywnie skorelowany z wysokością dochodów (Rysunek 1.58). Posiadanie wykształcenia podstawowego jest w regionach TL2 ujemnie skorelowane z PKB na mieszkańca w regionie, natomiast w przypadku wyższych poziomów wykształcenia wyższego sytuacja jest odwrotna (Rysunek 1.59).

Rysunek 1.58. Odsetek ludności aktywnej zawodowo z wykształceniem podstawowym a PKB na mieszkańca w regionach TL2, Polska, 2013



Rysunek 1.59. Odsetek ludności aktywnej zawodowo z wykształceniem wyższym a PKB na mieszkańca w regionach TL2, Polska, 2013

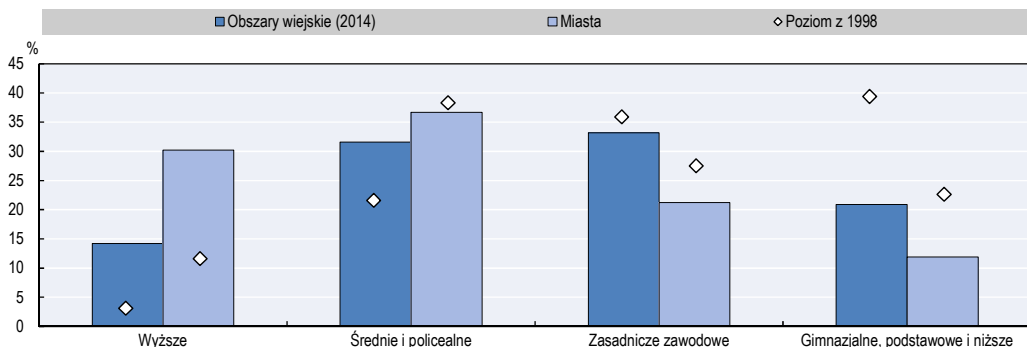


Źródło: OECD (2016), „Regional innovation”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/d8c3473a-en>; OECD (2016), „Regional economy”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Dysproporcje regionalne w tym zakresie w Polsce zależą od typu regionu, przy czym w miastach odnotowuje się lepsze efekty edukacyjne niż na obszarach wiejskich (Rysunek 1.60). Największe różnice dotyczą osób z wykształceniem wyższym – na obszarach wiejskich jest ich o 16 punktów procentowych mniej niż w miastach, natomiast odsetek ludności z wykształceniem gimnazjalnym i wykształceniem podstawowym jest na obszarach wiejskich o 9 punktów procentowych wyższy niż w miastach.

Wyniki na obszarach wiejskich znacznie się poprawiły w ciągu ostatniego dziesięciolecia, mimo że zasób umiejętności jest na tych obszarach niższy. Odsetek ludności w wieku produkcyjnym z wyższym wykształceniem wzrósł z 3,1% w 1998 r. do 14,2% w 2014 r., a z wykształceniem gimnazjalnym i podstawowym spadł z 39,4% do 20,9%. Także dzieci z obszarów wiejskich uzyskały z czasem większy dostęp do wczesnej edukacji. Na początku pierwszej dekady XXI wieku jedynie 18% dzieci z obszarów wiejskich korzystało z tego poziomu edukacji, ale w 2014 r. liczba ta wzrosła do 61%. Pomimo znacznych postępów frekwencja na etapie wczesnej edukacji pozostaje na obszarach wiejskich na poziomie niższym niż w miastach, gdzie 93% dzieci korzysta z tych usług.

Rysunek 1.60. Ludność w wieku 15–64 lat wg wykształcenia, Polska



Źródło: GUS Bank Danych Lokalnych, Rynek Pracy, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (dane pobrane w styczniu 2017 r.).

Rezultaty te można wyjaśnić mniejszą dostępnością usług publicznych na obszarach wiejskich i tradycją kształcenia w domu. Mimo to rosnący dostęp do wczesnej edukacji na obszarach wiejskich może stanowić bardzo korzystną strategię inwestycji w kapitał ludzki, ponieważ „umiejętności wytwarzają umiejętności”, co oznacza, że umiejętności pozyskane we wczesnych latach życia tworzą podstawę dla dalszej nauki i zdobywania kompetencji (OECD, 2016; Carneiro i Heckman, 2003). Ponadto dane PISA wskazują, że udział w edukacji na tym poziomie zmniejsza ryzyko niskich wyników edukacyjnych w wieku 15 lat (OECD, 2016) co przynosi bardzo dobre rezultaty w późniejszym okresie życia, szczególnie w przypadku dzieci wywodzących się z grup społecznych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, które z reguły więcej zyskują na wcześniejszej edukacji niż późniejszych inwestycji w edukację (Woessmann, 2008).

Innowacyjność oraz badania i rozwój

Obszary wiejskie charakteryzuje niski poziom działalności innowacyjnych

Innowacyjność jest często wyznaczana przez inwestycje w nauki, które opierają się na instytucjach badawczych, takich jak uczelnie wyższe, państwowe lub prywatne laboratoria, a ich wyniki mierzone są z reguły liczbą patentów. Według tych kryteriów wiele obszarów wiejskich nie jest innowacyjnych, ponieważ nie ma tam głównych instytucji naukowych lub siedzib przedsiębiorstw prowadzących prace naukowe i rejestrujących wyniki nauk generujących patenty. W związku z tym nie jest zaskoczeniem, że na poziomie regionów TL3 w latach 2000-2011 pięć najlepszych ośrodków według intensywności generowania patentów to Kraków, Wrocław, Warszawa, Poznań i Łódź, – czyli obszary metropolitalne (OECD, 2016). Kolejne regiony, które osiągnęły dobre wyniki pod tym względem to Trójmiasto, region Warszawa–Zachód, region radomski, łódzki i bielski – są to regiony miejskie i pośrednie znajdujące się w sąsiedztwie obszarów metropolitalnych. Co ciekawe, niektóre regiony przeważająco wiejskie, na których nie zgłoszono w roku 2000 żadnych patentów, takie jak białski i wrocławski, odnotowały w latach 2000–2011 stosunkowo duży wzrost intensywności generowania patentów (wzrost odpowiednio o 14,3% i 5,9%) (OECD, 2016). Szersze rozumienie innowacyjności – takie, które uwzględnia nie tylko nowe praktyki i sposoby działania, ale także usprawnienia istniejących praktyk i technologii – może lepiej odwzorować sposób wytwarzania innowacji na obszarach wiejskich i ich znaczenie dla wiejskich gospodarek. Niestety, dostępność danych potrzebnych do zaobserwowania

takiej dynamiki jest ograniczona (zob. Ramka 1.5 w celu zapoznania się z przykładami innowacji na obszarach wiejskich).

W ujęciu ogólnym poziom działalności innowacyjnej na obszarach wiejskich w Polsce jest raczej niski. Inwestycje w zakresie prac badawczo-rozwojowych są powiązane z działalnością innowacyjną. Główną działalność na tych obszarach stanowi rolnictwo, ale ponieważ nie ma zbyt dużych możliwości prowadzenia związanej z nim działalności badawczo-rozwojowej, potencjał ekonomiczny działalności rolniczej jest niski. Większe gospodarstwa dużo częściej niż mniejsze angażują się w działalność w dziedzinie badań i rozwoju oraz w działalność innowacyjną. Kolejnym przykładem są wydatki na badania i rozwój w przemyśle spożywczym, który jest bardzo ważny dla polskiej wsi. Wysokość wydatków na badania i rozwój w tej gałęzi gospodarki zmniejszyła się w ujęciu bezwzględnym w latach 2009-2011, po czym nieco wzrosła w kolejnych latach. W 2014 r. wydatki na działalność innowacyjną w przemyśle spożywczym wyniosły 8% całkowitych wydatków branży, czyli mniej niż w 2009 r., w którym ich poziom był najwyższy (Tabela 1.11). Wydatki na B+R ulegają wahaniom w czasie i są warunkowane różnymi czynnikami, takimi jak dostęp do finansowania.

Tabela 1.11. **Wydatki na działalność innowacyjną w przemyśle spożywczym i ich udział w całości wydatków na działalność innowacyjną w przemyśle, Polska**

	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	mln PLN	%	mln PLN	%	mln PLN	%	mln PLN	%	mln PLN	%	mln PLN	%
Nakłady na działalność innowacyjną w przemyśle spożywczym, z czego:	2 034,5	8,4	1 238,6	5,5	1 168,1	6,0	1 461,2	7,2	1 511,4	7,7	1 815,3	8,1
– B+R ¹	74,6	3,7	4,2	1,3	53,0	2	176,4	5,0	79,8	2,1	401,8	9,1
– Zakup wiedzy i oprogramowania ²	58,1	9,2	49,3	3,6	24,2	3,5	32,2	3,1	–	–	57,3	9,4
– Inwestycje ³	1 159,4	8,4	811,2	6,9	736,2	6,5	866,4	7,3	978,3	9,3	973,2	7,5

Uwagi: 1. Wydatki wewnętrzne (wartość prac badawczo-rozwojowych prowadzonych przez własne zaplecze badawcze) oraz wydatki zewnętrzne (wartość prac badawczo-rozwojowych w danej jednostce zakupionych od innych krajowych lub zagranicznych operatorów). 2. Ze źródeł zewnętrznych. 3. Na maszyny, wyposażenie techniczne, narzędzia i środki transportu.

Źródło: FDPA (2016). „Polska wieś 2016, Raport o stanie wsi. FDPA”, www.fdpa.org.pl/uploads/polska_wies_2016_synteza.docx (sprawozdanie ogólne).

Poprawa komunikacji dzięki ICT ma kluczowe znaczenie dla pobudzania innowacji na obszarach wiejskich w Polsce. W 2006 r. internetu używało 35% wiejskiej społeczności w wieku od 16 do 74 lat, natomiast w 2014 r. odsetek ten wzrósł do 64,2% w tempie szybszym niż w miastach. Dostęp do technologii ICT oraz ich wykorzystanie na obszarach wiejskich są jednak wciąż na niskim poziomie i mogą stanowić poważną przeszkodę dla prowadzenia działalności gospodarczej.

Ramka 1.5. Przykłady innowacji na obszarach wiejskich, Polska

Innowacje na obszarach wiejskich mogą wyglądać inaczej niż te powszechnie znane w miastach. Przykłady innowacji na obszarach wiejskich spotkanych w Polsce w trakcie tego badania obejmują:

- małe przedsiębiorstwo rodzinne wykonujące metalowe ogrodzenia jako działalność dodatkową (poza rolnictwem), które wynalazło maszynę umożliwiającą budowanie ogrodzeń szybciej i bardziej precyzyjnie;
- przedsiębiorcę, który przejął dużą część niemieckiego rynku wystaw kwiatów dzięki opracowaniu linii montażowej i stosowaniu wstępnie zmontowanych zespołów, by zwiększyć produktywność i obniżyć koszty;
- spółdzielnię warzywną, która stworzyła nowy model organizacyjny, zapewniający doradztwo wewnętrzne dla plantatorów i zaawansowane techniki marketingowe w zakresie sprzedaży ich produktów;
- rodzinne przedsiębiorstwo rolne, które przejęło dużą część brytyjskiego rynku marynowanej cebuli, dzięki opracowaniu wysoce wydajnych technik uprawy i przetwarzania;

Takie rodzaje praktyk innowacyjnych trudno jest zmierzyć i uchwycić, a jednak mają one kluczowe znaczenie dla rozwoju działalności gospodarczej i wzrostu gospodarczego na obszarach wiejskich. W literaturze na temat innowacji na obszarach wiejskich zwraca się uwagę na znaczenie rozeznania rynku lokalnego (często ukrytego i niejawnego), wiedzy fachowej (często bardziej wyraźniej i sformalizowanej) oraz wsparcia sieci na rzecz innowacji na obszarach wiejskich (Esparcia, 2014). Polityka publiczna odgrywa istotną rolę we wspieraniu dwóch ostatnich elementów – wiedzy fachowej oraz sieci.

Źródło: Esparcia, J. (2014), "Innovation and networks in rural areas: An analysis from European innovative projects", [„Innowacje i sieci na obszarach wiejskich: analiza europejskich projektów innowacyjnych”] <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2013.12.004>.

Przypisy

1. Regiony wiejskie klasyfikowane są zgodnie z definicją „regionu głównie wiejskiego” według rozszerzonej typologii OECD. W całym tekście terminy „głównie wiejskie” i „wiejskie” używane są zamiennie. Więcej informacji na temat typologii OECD można znaleźć pod adresem:
https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD_regional_typology_Nov2012.pdf.
2. Ustanowiony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 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. z 1998 r. Nr 157, poz. 1031.
3. Klasyfikacja OECD TL opiera się na gęstości zaludnienia i rozmiarze ośrodków miejskich położonych w danym regionie. Szczegółowe informacje znajdują się w ramce 1.2A.2.
4. Projekcje zaludnienia sugerują, że do 2025 r. Łódź może stracić 10% obecnej ludności w wyniku połączenia naturalnego spadku i migracji (OECD, 2016d).
5. Należy zauważyć, że legalny pobyt w Polsce nie może przekraczać sześciu miesięcy, a niektóre wizy pracownicze zezwalają na pobyt jedynie na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy.
6. Wskaźnik koncentracji geograficznej ludności, porównywalny w różnych krajach, obliczany jest w następujący sposób: $\sum_{i=1}^n (p_i - a_i/2) * 100$, gdzie p_i to udział w liczbie ludności i, a_i to udział w powierzchni regionu i.
7. Wszystkie wartości wyrażone jako PPP, USD (2010 r.).
8. Sandomiersko-jędrzejowski (PL332).
9. Krośnieński (PL323), przemyski (PL324).
10. Chełmsko-zamojski (PL312).
11. Leszczyński (PL417), kaliski (PL416).
12. Ciechanowsko-płocki (PL121).
13. Piotrkowski (PL115).
14. Istotność ustala się na podstawie dwustronnego badania istotności statystycznej dla współczynnika korelacji liniowej Pearsona, gdzie $p=0.05$.
15. Na podstawie Komisji Europejskiej (2014).
16. Na podstawie Komisji Europejskiej (2014).
17. Według Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności, nieopłacani członkowie rodzin, którzy wnoszą wkład w prowadzenie gospodarstwa rolnego, nie są traktowani

jak pracownicy najemni i jako tacy nie są ujęci w oficjalnych danych liczbowych dotyczących bezrobocia.

18. Zob. Milczarek (2002) w sprawie szczegółowego opisu procesu prywatyzacji gospodarstw rolnych w gospodarce postspołecznej w kontekście ogólnych zmian strukturalnych i instytucjonalnych.
19. Dane za 2014 r.
20. Zob. również Michalska (2009).
21. Wyliczony jako stosunek budynków mieszkalnych podłączonych do sieci wodociągowej do całkowitej liczby budynków mieszkalnych na obszarach wiejskich.
22. Wyliczony jako stosunek budynków mieszkalnych podłączonych do sieci kanalizacyjnej do całkowitej liczby budynków mieszkalnych na obszarach wiejskich.

Bibliografia

- Adam, W. (2015), „Rola małych gospodarstw rolniczych w procesie przemian strukturalnych polskiego rolnictwa”, *Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej Bydgoszczy*, T. 8, s. 364-382.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez i Å Johansson (2011), „Towards a better understanding of the informal economy”, *OECD Economics Department Working Papers*, Nr 873, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgb1mf88x28-en>.
- Carneiro, P. i J. Heckman (2003), „Human capital policy”, w: Heckman, J. i A. Krueger (eds.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Chmielewska, I., G. Dobroczycki i J. Puzynkiewicz (2015), „Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania”, Badanie zrealizowane w 2015 r., https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2016/20161212_obywatele_ukrainy_pracujacy_w_polsce_%E2%80%93_raport_z_badania.pdf
- Ciżkowicz P., M. Kowalczyk i A. Rzońca (2014), „Heterogeneous determinants of local unemployment in Poland”, *Post-Communist Economies*, T. 28/4, s. 487-519, <https://doi.org/10.1080/14631377.2016.1226784>.
- GUS (2017a), Statystyki populacji, Bank Danych Lokalnych <https://bdl.stat.gov.pl/BDLS/metadane/podgrupy/557>.
- GUS (2017b), „Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych”, goo.gl/jgiFpy.
- GUS (2017c) *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. II kwartał 2017 roku*, Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-ii-kwartal-2017-roku,4,25.html>.
- GUS (2016a), *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2016*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rolnictwa-2016,6,10.html>.
- GUS (2016b), Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2016 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2016-r,14,4.html>.
- GUS (2015a), *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2015*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rolnictwa-2015,6,9.html>.
- GUS (2015b), Subiektywny dobrobyt w Polsce w 2015 r., https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/20/1/1/subiektywny_dobrobyt_w_polsce_w_2015r.pdf.

- GUS (2014), „Prognoza ludności na lata 2014-2050”, Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2014-2050-opracowana-2014-r-1.5.html>.
- Czarnecki, A. (2015), „The changing role of small towns as sales and supply markets for rural hinterland”, w: Zajda, K. i S. Michalska (eds.), *Young Researchers and the Problems of Polish Rural Areas*, s. 147-168, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Dzialek, J. (2009), „Social capital and economic growth in Polish regions”, artykuł MPRA, Nr 18287, Uniwersytet Monachijski, Niemcy, https://mpa.ub.uni-muenchen.de/18287/1/MPRA_paper_18287.pdf.
- Esparcia, J. (2014), „Innovation and networks in rural areas: An analysis from European innovative projects”, *Journal of Rural Studies*, T. 34, s. 1-14, <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2013.12.004>.
- Komisja Europejska (2017), „Competitiveness in low-income and low-growth regions: The lagging regions report”, Commission Staff Working Document, SWD(2017)132 final, Komisja Europejska, Bruksela http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/lagging_regions%20report_en.pdf.
- Komisja Europejska (2016), „CAP context indicators 2016 update”, Rolnictwo i Rozwój Obszarów Wiejskich, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-indicators/context/2016/indicator-table_en.pdf (dostęp 30 sierpnia 2017 r.).
- Komisja Europejska (2015), „The 2015 aging report: Economic and budgetary projections for the 28 EU member states (2013-2060)”, Bruksela, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf.
- Komisja Europejska (2014), „CAP context indicators 2014-2020: Update December 2014”, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-indicators/context/2014/indicator-table_en.pdf.
- Komisja Europejska (2008), „Poverty and social exclusion in rural areas, country study: Poland”, Wspólnoty Europejskie, Bruksela, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2087&langId=en>.
- Komisja Europejska (2008), „Poverty and social exclusion in rural areas, final report, Annex I: Country studies Poland”, Wspólnoty Europejskie, Bruksela.
- Europejska Agencja Środowiska (2012), *Corine Land Cover (CLC) 2012*, Wersja 18.5.1 (baza danych).
- Eurostat (2017), Population projections to 2080, Code: tps00002, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00002&plugin=1>.
- Eurostat (2016), *Farm Structure Database*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database>.
- Eurostat (2016), Eurostat regional yearbook, population projections, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_regional_population_projections#Projected_changes_in_regional_populations.

- Fałkowski, J., M. Jakubowski i P. Strawiński (2014), „Returns from income strategies in rural Poland”, *Economics of Transition*, T. 22/1, s. 139-178, <http://dx.doi.org/10.1111/ecot.12032>.
- FDPA (2016), „Polska wieś 2016, Raport o stanie wsi”, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, www.fdpa.org.pl/polska-wies-2016-raport-o-stanie-wsi-informacja-prasowa.
- Feltynowski, M. i in. (2015), „Some problems of local development: The example of former state agricultural farms in Poland”, *Research for Rural Development*, T. 2, s. 237-243.
- Fihel, A. i P. Kaczmarczyk (2013), „Migracja a polski rynek pracy”, [w:] Rynek pracy wobec zmian demograficznych, pod red. M. Kiełkowskiej, Instytut obywatelski, Warszawa.
- Gąsiorowski, J. i E. Bielecka (2014), „Land fragmentation analysis using morphometric parameters”, *The 9th International Conference „Environmental Engineering”*, wybrane artykuły, <http://dx.doi.org/10.3846/enviro.2014.205>.
- Rząd RP (2017), *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Warszawa.
- Jalowiecki, B. i M.S. Szczepański (2007), „Dziedzictwo polskich regionów”, w: Kojder, A. (ed.), *Jedna Polska? Dawne i nowe różnicowania społeczne*, Wydawnictwo WAM, Kraków, Polska.
- Jaska, E. (2015), „Dostępność i wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych na obszarach wiejskich”, *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, T. XVII/44.
- Karwacki A. (2006), *Błędne koło, Reprodukacja kultury podklasy społecznej*, UAM, Toruń, Polska.
- Kiniorska, I. i J. Wrońska-Kiczor (2011), „Changes in the population potential in rural areas of the Swietokrzyskie voivodeship”, *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, T. 11, s. 49-59.
- Kowalewski, A. i in. (2013), „Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce”, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Kowalski, J.K. (2013), Duże bezrobocie ukryte w rolnictwie, *Gazeta Prawna* 4 lutego 2013, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/677789,duze-bezrobocie-ukryte-w-rolnictwie.html>.
- Łapiński, K., M. Peterlik i B. Wyżnikiewicz (2015), *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2015 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Losby, J.L. i in. (2002), „Informal economy literature review”, Institute for Social and Economic Development (ISED) Consulting and Research and the Aspen Institute, Newark, Delaware and Washington, DC, www.kingslow-assoc.com/images/Informal_Economy_Lit_Review.pdf.
- Michalska, S. (2009), „Rural poverty in Poland: Scale of the problem, reductional factors, groups of risk”, w: Rosner, A. (ed.), *Globalization and Rural Development: Chinese and Central European Perspectives*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej

- Akademii Nauk, Warszawa i Instytut Rozwoju Wsi Chińskiej Akademii Nauk Społecznych w Pekinie.
- Mickiewicz, A. i B. Mickiewicz (2016), „Pozarolnicza działalność gospodarcza na obszarach wiejskich w Polsce”, *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, T. 18/1.
- Milczarek, D. (2002), „Privatization as a process of institutional change”, *The Case of State Farms in Poland*, Shaker Verlag, Aachen, Germany.
- Mróz, B. (2010), „Migration into the shadow: Unregistered work in Poland”, mimeo, Warsaw School of Economics.
- OECD (2017), „International migration database”, *OECD International Migration Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00342-en> (accessed 9 August 2017).
- OECD (2016a), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>.
- OECD (2016b), „Elderly population by region”, w2016: *OECD Factbook 2015-2016: Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2015-4-en>.
- OECD (2016c), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>.
- OECD (2016d), *Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How to Help Them Succeed*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250246-en>.
- OECD (2016e), *OECD Economic Surveys: Poland 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2016-en.
- OECD (2016f), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>
- OECD (2016f), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>
- OECD (2016h), „Patents by regions (Edition 2016)”, *OECD Patent Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/0c24fb8f-en>.
- OECD (2016i), *Policy Priorities for Making Poland a More Inclusive and Knowledge-Based Economy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267886-en>.
- OECD (2016j), „Regional demography”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>.
- OECD (2016k), „Regional economy”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>.
- OECD (2016l), „Regional innovation”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/d8c3473a-en>.
- OECD (2015), „PISA 2015 key findings for Poland”, strona internetowa, www.oecd.org/poland/pisa-2015-poland.htm (dostęp 22 maja 2017 r.).
- OECD (2014), *OECD Economic Surveys: Poland 2014*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en.

- OECD (2013a), *OECD Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/888932913665>.
- OECD (2013b), „Survey of Adult Skills: Poland country profile”, strona internetowa, <http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=POL&treshold=10&topic=AS> (dostęp 22 maja 2017 r.).
- OECD (2012), *Promoting Growth in All Regions*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.
- OECD (2008), „Declaring work or staying underground: Informal employment in seven OECD countries”, in: *OECD Employment Outlook 2008*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2008-4-en.
- Okólski, M. i I. Topińska (2012), „Social impact of outmigration and rural-urban migration in Central and Eastern Europe, final country report, Poland”.
- Rosner A. and M. Stanny (2014), „Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I”, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
- Schneider, F. i C.C. Williams (2013), *The Shadow Economy*, The Institute of Economic Affairs, London, <https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/IEA%20Shadow%20Economy%20web%20rev%207.6.13.pdf>.
- Schneider, F., A. Bühn i C.E. Montenegro (2010), „New estimates for the shadow economies all over the world”, *International Economic Journal*, T. 24/4, s. 443-461, <https://doi.org/10.1080/10168737.2010.525974>.
- Stanny, M. (2013), „Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce”, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
- Swinnen, J.F.M. i S. Rozelle (2006), *From Marx and Mao to the Market: The Economics and Politics of Agricultural Transition*, Oxford University Press.
- Szafranec, K. i P. Szyborski (2016), „Transition from education to employment: A specific character of rural youth of the selected post-communist countries”, *Więś i Rolnictwo*, T. 4/173, s. 101-121.
- Tarkowska, E. (2006), „The young generation of former state farms: Inheriting or overcoming poverty?”, *Special Issue of the Polish Journal on Social Policy: From Poverty to Social Exclusion*, s. 20-23, www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2013/04/ps_en_2006.pdf#page=20.
- Tarkowska E. i K. Korzeniewska (2002), *Młodzież z byłych PGR – ów. Raport z badań*, ISP, Warszawa.
- Tocco, B., A. Bailey i S. Davidova (2013), „Determinants to leave agriculture and change occupational sector: Evidence from an enlarged EU”, *Factor Markets Working Paper*, Nr 46(2013), <https://www.ceps.eu/system/files/FM%20WP46%20Determinants%20to%20Leave%20Agriculture.pdf>.
- Walewski, M. (2011), „An attempt to measure the trends in shadow employment in Poland”, *World Bank Policy Research Paper*, Nr 5910.

- Wasielewski, K. (2013), *Młodzież wiejska na uniwersytecie – droga na studia, mechanizmy alokacji, postawy wobec kształcenia*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń, Polska.
- Wieruszewska, M. (ed.) (2007), *Tu i tam. Migracje z polskich wsi za granicę*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk (IRWiR PAN), Warszawa.
- Wiest, K. (2016), *Women and Migration in Rural Europe: Labour Markets, Representations and Policies*, New Geographies of Europe, Palgrave Macmillan.
- Wilczyński, R. (2016), „Sytuacja rozwojowa wsi w województwie opolskim w warunkach depopulacji”, *Studia Obszarów Wiejskich*, T. 41, s. 209-227.
- Witkowski, J. (2004), „Measurement of rural labour force in Poland”, Główny Urząd Statystyczny, <https://www.nass.usda.gov/mexsai/Papers/mexsaipoland.pdf>.
- Woessmann, L. (2003), „Schooling resources, educational institutions and student performance: The international evidence”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, T. 65/2, s. 117-170, <http://dx.doi.org/10.1111/1468-0084.00045>.
- Zawalińska, K. (2012), „Rozwój obszarów wiejskich w warunkach zmieniającej się koniunktury gospodarczej”, *Roczniki Naukowe*, T. 24/1, Warszawa-Poznań-Białystok.
- Żmija, D. (2015), „Economic poverty in rural areas of Poland” („Ubóstwo ekonomiczne na obszarach wiejskich Polski”), *Acta Sci. pol. Oeconomia*, T. 14/3, s. 167-175.

Załącznik 1.A1.

Dodatkowe tabele i rysunki

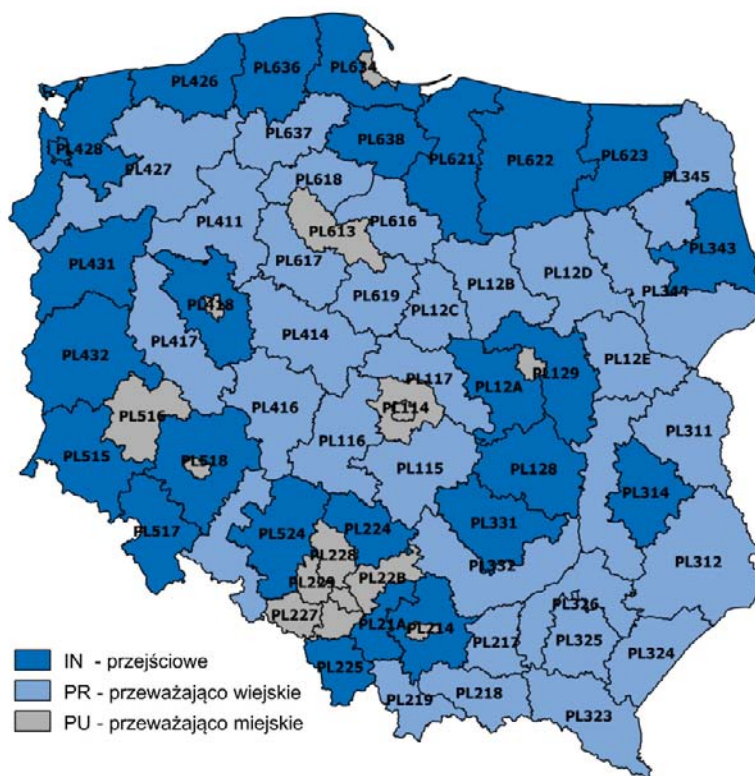
Tabela 1.A1.1. PKB na pracownika, wzrost PKB na pracownika, wskaźnik PKB na pracownika w relacji do średniej krajowej wg regionów TL3 odnotowujących konwergencję, Polska

Stały PPP USD 2010

Region TL3	PKB na pracownika		Wzrost PKB na pracownika	Wskaźnik PKB na pracownika w stosunku do średniej krajowej		Konwergencja	Wzrost zatrudnienia
	2000	2014	2000-14	2000	2014	2000-14	2000-14
Leszczyński	29 635	57 849	4,89%	84,03	108,47	24,43	-0,57%
Kaliski	28 713	55 636	4,84%	81,42	104,32	22,90	-0,50%
Nowosądecki	22 960	44 436	4,83%	65,11	83,32	18,21	-1,08%
Świecki	29 916	53 673	4,26%	84,83	100,64	15,81	-0,91%
Tarnowski	25 902	46 972	4,34%	73,45	88,07	14,62	-0,86%
Nowotarski	23 016	42 427	4,47%	65,27	79,55	14,29	-1,15%
Inowrocławski	26 910	47 929	4,21%	76,31	89,87	13,56	-1,30%
Włocławski	26 040	46 242	4,19%	73,84	86,70	12,86	-1,43%
Koniński	32 389	55 705	3,95%	91,84	104,45	12,60	-0,56%
Grudziądzki	25 329	44 680	4,14%	71,82	83,78	11,95	-0,81%
Rzeszowski	29 308	49 932	3,88%	83,11	93,62	10,52	0,75%
Piotrkowski	27 177	45 988	3,83%	77,06	86,23	9,16	0,41%
Szczecinecko-Pyrzycki	32 137	53 137	3,66%	91,13	99,63	8,50	-1,36%
Pilski	34 715	56 950	3,60%	98,44	106,78	8,34	-0,71%
Płocki	55 715	88 319	3,35%	157,99	165,60	7,61	1,65%
Łomżyński	23 239	39 167	3,80%	65,90	73,44	7,54	-0,31%
Tarnobrzegi	29 589	47 189	3,39%	83,90	88,48	4,58	0,12%
Chełmsko-Zamojski	20 299	31 719	3,24%	57,56	59,47	1,91	-0,94%
Białski	21 937	33 990	3,18%	62,21	63,73	1,53	-0,07%
Suwalski	25 551	39 339	3,13%	72,45	73,76	1,31	0,02%

Źródło: Obliczenia na podstawie danych OECD (2016), „Regional economy”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Rysunek 1.A1.1. Kody regionów TL3 i typy regionów OECD, Polska



Uwaga: IN: regiony pośrednie, PR: regiony przeważająco wiejskie; PU: regiony przeważająco miejskie.

Bibliografia

OECD (2016), „Regional economy”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Załącznik 1.A2.

Definiowanie obszarów wiejskich w Polsce

Definiowanie obszarów wiejskich jest trudne, ale ma ono kluczowe znaczenie dla polityki

To, w jaki sposób myśli się o obszarach wiejskich i w jaki sposób się je definiuje, ma istotny wpływ na politykę. Perspektywa geograficzna, poprzez którą postrzegane są kwestie polityczne, wpływa z kolei na sposób działania i rodzaje proponowanych interwencji politycznych. Definiowanie obszarów wiejskich jest prawdopodobnie bardziej złożone niż definiowanie miast. O ile miasta mają wiele wspólnych cech, które sprawiają, że obszary te są do siebie podobne, o tyle charakterystyki i funkcje obszarów wiejskich mogą się znacznie różnić. Z tego powodu obszary wiejskie są często w sposób zbyt uproszczony postrzegane jako wszystkie obszary, które znajdują się poza miastami. Takie podejście nie daje możliwości opisanie obszarów wiejskich *per se* i nie uwzględnia ich specyficznych cech.

Nie ma jednego dobrego sposobu na zdefiniowanie obszarów wiejskich, ponieważ istnieje kilka podejść do tej kwestii, a każde z nich ma swoje wady i zalety. W Polsce obszary wiejskie definiuje się na podstawie podziału administracyjnego kraju na gminy przez Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT)¹. Klasyfikacja opiera się na wyróżnieniu trzech typów gmin: miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich. Zgodnie z tym podziałem obszarami wiejskimi są gminy wiejskie i części wiejskie gmin miejsko-wiejskich, a obszary miejskie to gminy miejskie i części miejskie gmin miejsko-wiejskich. Od 2015 r. 63% gmin w Polsce jest klasyfikowanych jako wiejskie, 25% jako miejsko-wiejskie i 12% jako miejskie. W związku z tym, zgodnie z oficjalną klasyfikacją, 40% ludności w Polsce mieszka na obszarach wiejskich, a 93% powierzchni kraju stanowią obszary wiejskie.

Klasyfikacja obszarów wiejskich TERYT jest wykorzystywana do celów statystyki publicznej i w związku z tym jest stosowana w większości badań naukowych i analiz polityk dotyczących rozwoju obszarów wiejskich. Klasyfikacja TERYT ma jednak wiele ograniczeń.

1. Dane terytorium jest klasyfikowane albo jako wiejskie, albo jako miejskie. Dychotomiczne klasyfikacje terytoriów nie mogą jednak opisać złożoności ciągłości kontinuum miejsko-wiejskiego.
2. Klasyfikacja ta koncentruje się przede wszystkim na definiowaniu pojęcia „miejski”, pozostawiając definicję „wiejskiego” dla pozostałych terytoriów. Kategoria obszarów wiejskich obejmuje zarówno obszary podmiejskie, jak i peryferyjne regiony wiejskie, chociaż mają one bardzo niewiele cech wspólnych.

3. Typologia ta opiera się na kryteriach jakościowych. Status miejski przyznawany jest gminom w drodze procedur politycznych i administracyjnych, niezależnie od ilościowych lub obiektywnych cech tych gmin.
4. Nie ma zróżnicowania między różnymi typami obszarów wiejskich. Obszary wiejskie znajdujące się w pobliżu miast nie są odróżniane od peryferyjnych obszarów wiejskich.
5. Typ „gmina miejsko-wiejska” stwarza ograniczenia i zniekształcenia dla analiz i badań polityk. Części wiejskie gmin miejsko-wiejskich włącza się do definicji obszarów wiejskich. Niektórych zmiennych, takich jak dochody i wydatki gminne, a także alokacja funduszy UE, nie można jednak podzielić na niższe poziomy terytorialne. Takie podejście może obciążać błędem niektóre analizy. Na przykład średnia dostępność mieszkańców wsi (części wiejskiej gminy miejsko-wiejskiej) do usług publicznych jest zaniżona, ponieważ usługi są często w znacznym stopniu świadczone w miejskiej części takich gmin.

Tabela 1.A2.1. Liczba gmin w Polsce wg typów administracyjnych na dzień 31 grudnia 2015 r., według województw

Województwo	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy miejskie	Ogółem
łódzkie	133	26	18	177
mazowieckie	228	51	35	314
małopolskie	121	47	14	182
śląskie	96	22	49	167
lubelskie	170	23	20	213
podkarpackie	109	35	16	160
podlaskie	78	27	13	118
świętokrzyskie	70	27	5	102
lubuskie	40	33	9	82
wielkopolskie	115	92	19	226
zachodniopomorskie	49	54	11	114
dolnośląskie	78	55	36	169
opolskie	36	32	3	71
kujawsko-pomorskie	92	35	17	144
pomorskie	81	19	23	123
warmińsko-mazurskie	67	33	16	116
Polska	1 563	611	304	2 478

Źródło: Główny Urząd Statystyczny (2015 r.), <http://stat.gov.pl>.

Definicje o charakterze administracyjnym tworzone są też po to, aby dopasowały się do zakresu polityk wiejskich. Dostosowana definicja obszarów wiejskich została stworzona w celu realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 oraz Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020. Głównym celem definicji było zapewnienie wsparcia małym miastom (poniżej 5 000 mieszkańców), które pełnią funkcje zbliżone do funkcji miejscowości wiejskich. Ta klasyfikacja ma jednak pewne wady: nie uwzględnia dostępności do usług; definicja opiera się wyłącznie na progach zaludnienia; granice miejscowości są definiowane na podstawie regionów administracyjnych, a nie ze względów funkcjonalnych (Ramka 1.A2.1).

Ramka 1.A2.1. Źródła administracyjnej typologii gmin w Polsce

Obecna kategoryzacja obejmująca gminy miejskie, miejsko-wiejskie (mieszane) i wiejskie została wprowadzona w latach 1991/92 (restrukturyzacja administracyjna) na początkowym etapie przemian ustrojowych w Polsce. W okresie socjalizmu istniały tylko dwie takie kategorie administracyjne: miasta i inne gminy. W wielu jednak przypadkach siedziba władz lokalnych znajdowała się w pobliskim mieście. W związku z tym od 1991/92 r. w wielu takich przypadkach siedziba władz lokalnych pozostała w mieście, a sąsiadująca gmina została włączona jako wiejska część gminy miejsko-wiejskiej. W innych przypadkach miasto i sąsiadująca gmina utworzyły dwie odrębne jednostki administracyjne z własnymi władzami lokalnymi. Uzasadnienie, dlaczego niektóre uznano za jedną gminę, a inne za dwie odrębne jednostki, nie jest oczywiste.

Od 1989 r. prawie 100 gmin zmieniło swój status na „miejski”. Od 2004 r. odrzucono 18 wniosków; powody były różne: niska gęstość zaludnienia, ograniczone wsparcie polityczne, niewystarczająca liczba ważnych instytucji publicznych i niski poziom infrastruktury technicznej. Spośród 99 nowych miast, które powstały w latach 1989-2017, 77 to historyczne miasta, którym w rzeczywistości ponownie przyznano status miejski utracony w poprzednich stuleciach. Po 1989 r. tylko jedno miasto utraciło status miejski: gmina Wesoła, która została włączona do Warszawy w 2002 r.

Status miejski jest przyznawany lub przywracany (po utracie przywilejów miejskich w przeszłości) miejscowości tylko wtedy, gdy spełnione są różne kryteria/warunki. Kryteria nadania statusu miejskiego są następujące:

- Pod względem **planowania przestrzennego** miejscowość składająca wniosek: musi posiadać odpowiednią infrastrukturę techniczną (cała miejscowość musi być wyposażona w sieć gazową, wodociąg i kanalizację, a także sieć ciepłowniczą i własną oczyszczalnię ścieków, a także cała miejscowość musi być objęta systemem selektywnej zbiórki odpadów); musi być ujęta w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (w tym w perspektywie rozwoju miasta) uchwalonym przez władze lokalne; musi wykazywać szczególne miejskie właściwości (przestrzenno-funkcjonalne) i cechy (układ urbanistyczny/miejski z odrębnym rynkiem, zwarta zabudowa typu miejskiego, asfaltowa powierzchnia ulic, kanalizacja burzowa, chodniki, oświetlenie ulic itp.); musi mieć odrębne centrum (obszar centralny); nie może posiadać zabudowy typu zagrodowego lub budynków gospodarczych w obszarach zwartej zabudowy; nie może wykazywać żadnych cech niewłaściwych dla miast, takich jak niez warta zabudowa, użytki rolne, itp.
- Pod względem **historycznym i administracyjnym** miejscowość składająca wniosek musi: posiadać status miejski w przeszłości lub stanowić ważny ośrodek administracyjny (nie jest to ścisły wymóg, ale raczej zaleta przy ubieganiu się o status miejski); posiadać wystarczającą liczbę instytucji publicznych pełniących ważne „ponadlokalne” funkcje i uczestniczących w podstawowych funkcjach miejskich (w nawiązaniu do teorii bazy ekonomicznej); pełnić funkcję siedziby gminy.
- Pod względem **demograficznym i funkcjonalnym** miejscowość składająca wniosek musi być zamieszkiwana przez odpowiednią liczbę mieszkańców (próg wynosi 2 000 osób, w praktyce warunek ten często nie jest spełniany / nie jest ściśle brany pod uwagę) oraz co najmniej dwie trzecie ludności aktywnej zawodowo musi być zatrudnione poza rolnictwem.
- Pod względem **politycznym**: pomysł ubiegania się o status miejski musi być popierany przez mieszkańców (tj. poparcie przeważającej liczby mieszkańców projektowanego miasta oraz otaczającego go obszaru wiejskiego we wstępnych/pilotażowych konsultacjach); pozytywna opinia/decyzja wydana przez wojewodę.

Ramka 1.A2.1. Źródła administracyjnej typologii gmin w Polsce (cont.)

Na ogół, pomimo wymogów biurokratycznych, które są bardzo mocno odczuwalne w całym procesie, powyższe kryteria są coraz swobodniej przestrzegane.

Przesłanki przemawiające za uzyskaniem statusu miejskiego

Status miejski bywa uznawany za prestiżowy i może umożliwić gminom ubieganie się o specjalne systemy finansowania przeznaczone wyłącznie dla miast, np. tak zwany fundusz JESSICA na rewitalizację ulic i mieszkań starego centrum. W niektórych przypadkach (szczególnie na obszarach podmiejskich dużych miast) gminy wiejskie ubiegają się o status miejski jako zabezpieczenie przed włączeniem do sąsiedniego miasta, chroniąc tym samym swoją autonomię. Uważa się, że taki status zapewnia silniejszą autonomię mediacyjną/negocjacyjną. Jednocześnie w większości przypadków (nowe miasta) zmiana statusu administracyjnego nie odbiera możliwości ubiegania się o fundusze przeznaczone dla obszarów wiejskich, ponieważ nowe miasta nie przekraczają 5 000 mieszkańców (próg, poniżej którego miasto uznaje się za obszar wiejski). Jest to więc sposób, który pozwala nowym miastom rozszerzyć spektrum możliwości rozwoju (łącząc systemy finansowania dla miast i dla obszarów wiejskich).

Wiele miejscowości w Polsce całkowicie spełnia wyżej wymienione kryteria statusu miejskiego, ich samorządy lokalne lub mieszkańcy nie są jednak zainteresowani ubieganiem się o status miejski, dlatego gminy te pozostają „celowo” wiejskie. Niektórzy lokalni decydenci zwracają uwagę na znacznie niższe dotacje na edukację z budżetu centralnego dla miast niż dla gmin wiejskich. Inni twierdzą, że będą ubiegać się o status miejski w przyszłości, gdy tylko gmina zostanie w pełni objęta infrastrukturą techniczną oraz obiektami technicznymi (zbudowanymi dzięki wykorzystaniu obecnych programów finansowania obszarów wiejskich). W rezultacie pojawiła się również nowa tendencja do ubiegania się przez gminy miejskie o status mieszany (sześć przypadków w ciągu ostatnich dziewięciu lat) z powodu chęci skorzystania z różnych systemów finansowania dedykowanych obszarom wiejskim i połączenia ich z „programami miejskimi”. Czasami jest to technicznie możliwe, ponieważ nawet jeśli jest to gmina miejska/miasto, wciąż znajdują się tam obszary czysto wiejskie, a także oddzielne małe miejscowości w obrębie jej granic, które mogą zostać wyłączone jako wiejska część nowej gminy miejsko-wiejskiej (mieszanej).

Źródło: Adam Czarnecki, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk.

Dodatkowe źródła: Dziennik Ustaw Nr 2, poz. 9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1990 r. w sprawie podziału wspólnych organów dla miast i sąsiadujących z nimi gmin oraz ustalenia granic, nazw gmin i ich siedzib; Dziennik Ustaw Nr 3, poz. 12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1990 r. w sprawie połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy; Dziennik Ustaw Nr 87, poz. 397, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 września 1991 r. w sprawie podziału lub połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy oraz zmiany i ustalenia ich nazw i siedzib.

Stosowanie różnych taksonomii regionalnych może przynieść bardzo odmienne wyniki

Zestawienie sposobów kategoryzacji udziału ludności wiejskiej przez klasyfikacje TERYT i OECD podkreśla implikacje różnych podejść. Według klasyfikacji TERYT udział osób mieszkających na obszarach wiejskich jest największy w województwie podkarpackim (59%), najmniejszy w śląskim (23%), a pomiędzy nimi stopniowo maleje. Ten stopniowy spadek jest jeszcze bardziej widoczny w przypadku udziału terenów wiejskich: poza województwem śląskim, które jest silnie zurbanizowane, pozostałe 15

polskich województw udział obszarów wiejskich waha się między 89% a 98%. Natomiast klasyfikacja OECD pozwala uzyskać bardziej zróżnicowany obraz (zob. Ramka 1.A2.2 w celu zapoznania się z rozszerzoną typologią). W sześciu województwach w ogóle nie występują regiony wiejskie, a w skład czterech województw (pomorskie, warmińsko-mazurskie, opolskie i lubuskie) wchodzi wyłącznie regiony pośrednie TL3. Pięć województw obejmuje zarówno regiony wiejskie, jak i miejskie TL3; również pięć województw obejmuje tylko regiony wiejskie/pośrednie TL3. Typologia OECD ujawnia znacznie bardziej spolaryzowany rozkład ludności i gruntów niż typologia TERYT.

Ramka 1.A2.2. Rozszerzona typologia regionalna OECD

Typologia regionalna OECD została stworzona w 1991 r., aby zwiększyć porównywalność danych regionalnych pomiędzy różnymi państwami OECD. Zgodnie z tą typologią regiony TL3 zostały podzielone na podstawie gęstości zaludnienia i wielkości (wg liczby ludności) na regiony przeważająco miejskie (PU), regiony pośrednie (IN) i regiony przeważająco wiejskie (PR). W ostatnich latach OECD opracowała rozszerzoną typologię regionalną, w której rozróżniła regiony wiejskie położone w pobliżu miast i regiony wiejskie oddalone od miast, w zależności od odległości, którą należy pokonać, aby dotrzeć do głównych ośrodków regionalnych. Od 2015 r. typologia OECD została zaktualizowana w odniesieniu do państw UE na podstawie klasyfikacji zaproponowanej przez Eurostat, która opiera się na siatce pól. Zgodnie z obecną klasyfikacją OECD, regiony wiejskie na obszarze OECD stanowią 53% ogólnej powierzchni krajów OECD, na których mieszka 35% ogółu ludności krajów OECD.

Zgodnie z typologią OECD opartą na siatce pól w pierwszej kolejności oblicza się gęstość zaludnienia dla pól siatki o powierzchni 1 km². Na podstawie tych informacji określa się następnie „klastry miejskie”, które składają się z graniczących ze sobą komórek siatki o powierzchni 1 km² każda i na obszarze których gęstość zaludnienia wynosi co najmniej 300 mieszkańców na kilometr kwadratowy, a całkowita liczba mieszkańców wynosi co najmniej 5 000. Na podstawie klastrów miejskich ustanowiono dwie kategorie: 1) klastry o wysokim zagęszczeniu lub ośrodki miejskie „składające się z graniczących ze sobą pól siatki o powierzchni 1 km² każde oraz charakteryzujące się gęstością zaludnienia wynoszącą co najmniej 1 500 mieszkańców na kilometr kwadratowy i minimalną liczbą mieszkańców 50 000”, 2) pola siatki obszarów wiejskich są polami, które nie spełniają określonego progu (gęstość zaludnienia na tych obszarach wynosi mniej niż 300 mieszkańców na kilometr kwadratowy), przy czym wszystkie pozostałe pola, których nie zaliczono do klastrów miejskich, zalicza się z definicji do pól siatki obszarów wiejskich. W dalszej kolejności region TL3 zostaje określony jako:

- region przeważająco miejski (PU), jeżeli odsetek ludności mieszkającej w obrębie pól siatki obszarów wiejskich wynosi mniej niż 20%;
- region pośredni (IN), jeżeli odsetek ludności mieszkającej w obrębie pól siatki obszarów wiejskich wynosi 20-50%;
- region przeważająco wiejski (PR), jeżeli odsetek ludności mieszkającej w obrębie pól siatki obszarów wiejskich wynosi powyżej 50%.

Istnieje również dodatkowe kryterium, które opiera się na wielkości ośrodków miejskich w regionach TL3. Region sklasyfikowany pierwotnie jako PR (IN) staje się IN (PU), jeżeli na jego obszarze znajduje się ośrodek miejski, w którym mieszka co najmniej 200 000 (500 000) mieszkańców stanowiących 25% całej populacji regionu. Te trzy kategorie stanowią typologię regionalną OECD.

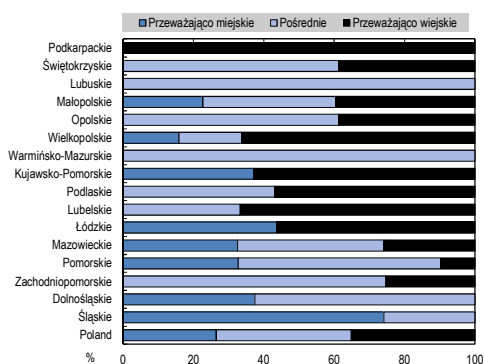
W ramach trzeciego etapu typologia regionalna OECD jest rozszerzona w wyniku uwzględnienia czasu dojazdu co najmniej 50% regionalnej ludności do najbliższego

Ramka 1.A2.2. Rozszerzona typologia regionalna OECD (cont.)

zaludnionego ośrodka, który zamieszkuje ponad 50 000 mieszkańców. Dotyczy to jedynie kategorii IN i PR, ponieważ regiony PU z definicji obejmują miejscowości o dużej gęstości zaludnienia. W efekcie uzyskano typologię opartą na pięciu kategoriach: regionach przeważająco miejskich (PU), regionach pośrednich położonych w pobliżu miast (INC), regionach pośrednich oddalonych od miast, regionach przeważająco wiejskich położonych w pobliżu miast (PRC) i regionach przeważająco wiejskich oddalonych od miast (PRR).

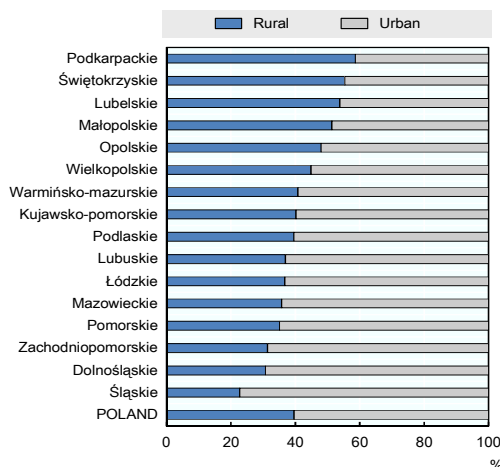
Źródła: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban-rural_typology, Brezzi, M., L. Dijkstra i V. Ruiz (2011), „OECD extended regional typology: The economic performance of remote rural regions”, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg6z83tw7f4-en>.

Rysunek 1.A2.1. Udział ludności według typu regionu, typologia regionalna OECD, Polska, 2014



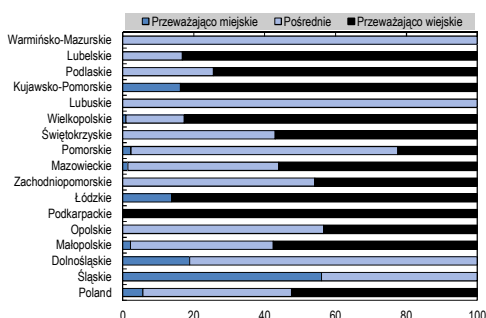
Źródło: OECD (2016), „Regional demography”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>.

Rysunek 1.A2.2. Udział ludności na obszarach wiejskich, typologia regionalna TERYT, Polska, 2014



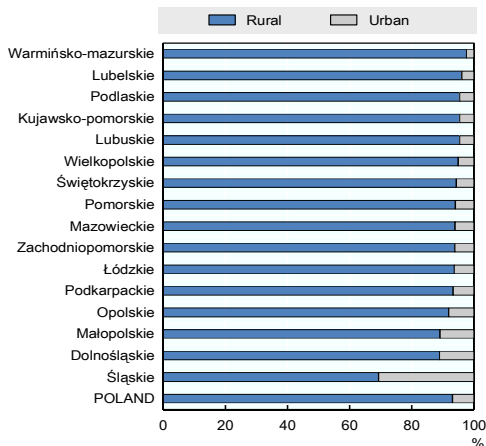
Źródło: Oficjalne dane statystyczne Polski.

Rysunek 1.A2.3. Udział gruntów w regionach przeważająco wiejskich, typologia regionalna OECD, Polska, 2014



Źródło: OECD (2016), „Regional demography”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>.

Rysunek 1.A2.4. Udział gruntów na obszarach wiejskich, typologia regionalna TERYT, Polska, 2014



Źródło: Oficjalne dane statystyczne Polski.

Zgodnie z klasyfikacjami OECD i TERYT województwa podlaskie i łódzkie mają podobny udział ludności zamieszkującej obszary wiejskie. Jednakże stosując typologię regionalną OECD, w przypadku województwa łódzkiego reszta ludności mieszka wyłącznie w regionach miejskich, a w przypadku podlaskiego wyłącznie w regionach pośrednich. Klasyfikacja TERYT nie wprowadza takiego zróżnicowania. Może to błędnie sugerować, że oba regiony mają podobny „stopień wiejskości”, choć w województwie łódzkim znajduje się trzecie co do wielkości miasto w Polsce (Łódź, około 700 000 mieszkańców), a największe miasto województwa podlaskiego ma mniej niż 300 000 mieszkańców.

Stosowanie definicji obszarów wiejskich dla celów polityki

Definicje i typologie obszarów wiejskich mają duże znaczenie w opracowywaniu i wdrażaniu polityki, ponieważ wiążą obszary geograficzne i perspektywy, przez które postrzega się problemy i w związku z tym podejmuje się związane z nimi działania. Państwa OECD korzystają z coraz bardziej złożonych i wielofunkcyjnych definicji terytorialnych, aby lepiej zrozumieć relacje i lepiej ukierunkować politykę na dane miejsce. Finlandia, Włochy i Szwecja to tylko kilka przykładów, jak można zaadaptować definicje obszarów wiejskich do różnych celów politycznych, które mogą mieć zastosowanie w Polsce i zostały syntetycznie omówione poniżej.

Tabela 1.A2.2. Regiony TL3 według typu i województwa, Polska

Kod regionu	Typ wg OECD	Pełny	Nazwa polska	Nazwa angielska	TL2 (województwo)
PL113	PU	PU	Miasto Łódź	Miasto Łódź	łódzkie
PL114	PU	PU	Łódzkie	Lodzki	łódzkie
PL115	PR	PRC	Piotrkowski	Piotrkowski	łódzkie
PL116	PR	PRC	Sieradzki	Sieradzki	łódzkie
PL117	PR	PRC	Skierniewicki	Skierniewicki	łódzkie
PL127	PU	PU	Miasto Warszawa	Miasto Warszawa	mazowieckie
PL128	IN	IN	Radomski	Radomski	mazowieckie
PL129	IN	IN	Warszawski-Wschodni	Warszawski-Wschodni	mazowieckie
PL12A	IN	IN	Warszawski-Zachodni	Warszawski-Zachodni	mazowieckie
PL12B	PR	PRC	Ciechanowski	Ciechanowski	mazowieckie
PL12C	PR	PRC	Płocki	Plocki	mazowieckie
PL12D	PR	PRC	Ostrolęcki	Ostrolecki	mazowieckie
PL12E	PR	PRC	Siedlecki	Siedlecki	mazowieckie
PL213	PU	PU	Miasto Kraków	Miasto Kraków	małopolskie
PL214	IN	IN	Krakowski	Krakowski	małopolskie
PL217	PR	PRC	Tarnowski	Tarnowski	małopolskie
PL218	PR	PRC	Nowosądecki	Nowosadecki	małopolskie
PL219	PR	PRC	Nowotarski	Nowotarski	małopolskie
PL21A	IN	IN	Oświęcimski	Oswiecimski	małopolskie
PL224	IN	IN	Częstochowski	Czestochowski	śląskie
PL225	IN	IN	Bielski	Bielski	śląskie
PL227	PU	PU	Rybnicki	Rybnicki	śląskie
PL228	PU	PU	Bytomski	Bytomski	śląskie
PL229	PU	PU	Gliwicki	Gliwicki	śląskie
PL22A	PU	PU	Katowicki	Katowicki	śląskie
PL22B	PU	PU	Sosnowiecki	Sosnowiecki	śląskie
PL22C	PU	PU	Tyski	Tyski	śląskie
PL311	PR	PRR	Biański	Bialski	lubelskie
PL312	PR	PRC	Chelmsko-Zamojski	Chelmsko-Zamojski	lubelskie

Tabela 1.A2.2. **Regiony TL3 według typu i województwa, Polska (cont.)**

Kod regionu	Typ wg OECD	Pełny	Nazwa polska	Nazwa angielska	TL2 (województwo)
PL314	IN	IN	Lubelski	Lubelski	lubelskie
PL315	PR	PRC	Puławski	Pulawski	lubelskie
PL323	PR	PRC	Krośnieński	Krosnienski	podkarpackie
PL324	PR	PRC	Przemyski	Przemyski	podkarpackie
PL325	PR	PRC	Rzeszowski	Rzeszowski	podkarpackie
PL326	PR	PRC	Tarnobrzesci	Tarnobrzesci	podkarpackie
PL331	IN	IN	Kielecki	Kielecki	świętokrzyskie
PL332	PR	PRC	Sandomiersko-Jędrzejowski	Sandomiersko-Jędrzejowski	świętokrzyskie
PL343	IN	IN	Białostocki	Bialostocki	podlaskie
PL344	PR	PRC	Łomżyński	Lomzynski	podlaskie
PL345	PR	PRC	Suwalski	Suwalski	podlaskie
PL411	PR	PRC	Piłski	Piłski	wielkopolskie
PL414	PR	PRC	Koniński	Koninski	wielkopolskie
PL415	PU	PU	Miasto Poznań	Miasto Poznan	wielkopolskie
PL416	PR	PRC	Kaliski	Kaliski	wielkopolskie
PL417	PR	PRC	Leszczyński	Leszczynski	wielkopolskie
PL418	IN	IN	Poznański	Poznanski	wielkopolskie
PL424	IN	IN	Miasto Szczecin	Miasto Szczecin	zachodniopomorskie
PL426	IN	IN	Koszaliński	Koszalinski	zachodniopomorskie
PL427	PR	PRC	Szczecinecko-Pyrzycki	Szczecinecko-Pyrzycki	zachodniopomorskie
PL428	IN	IN	Szczeciński	Szczecinski	zachodniopomorskie
PL431	IN	IN	Gorzowski	Gorzowski	lubuskie
PL432	IN	IN	Zielonogórski	Zielonogorski	lubuskie
PL514	PU	PU	Miasto Wrocław	Miasto Wrocław	dolnośląskie
PL515	IN	IN	Jeleniogórski	Jeleniogórski	dolnośląskie
PL516	PU	PU	Legnicko-Głogowski	Legnicko-Glogowski	dolnośląskie
PL517	IN	IN	Wałbrzyski	Walbrzyski	dolnośląskie
PL518	IN	IN	Wrocławski	Wroclawski	dolnośląskie
PL523	PR	PRC	Nyski	Nyski	opolskie
PL524	IN	IN	Opolski	Opolski	opolskie
PL613	PU	PU	Bydgosko-Toruński	Bydgosko-Torunski	kujawsko-pomorskie
PL616	PR	PRC	Grudziądzki	Grudziadzki	kujawsko-pomorskie
PL617	PR	PRC	Inowrocławski	Inowroclawski	kujawsko-pomorskie
PL618	PR	PRC	świecki	Swiecki	kujawsko-pomorskie
PL619	PR	PRC	Włocławski	Wloclawski	kujawsko-pomorskie
PL621	IN	IN	Elbląski	Elblaski	warmińsko-mazurskie
PL622	IN	IN	Olsztyński	Olsztynski	warmińsko-mazurskie
PL623	IN	IN	Elcki	Elcki	warmińsko-mazurskie
PL633	PU	PU	Trójmiejski	Trojmiejski	pomorskie
PL634	IN	IN	Gdański	Gdanski	pomorskie
PL636	IN	IN	Słupski	Słupski	pomorskie
PL637	PR	PRC	Chojnicki	Chojnicki	pomorskie
PL638	IN	IN	Starogardzki	Starogardzki	pomorskie

Uwaga: PU: regiony przeważająco miejskie, PR: regiony przeważająco wiejskie; IN: regiony pośrednie; PRC: regiony przeważająco wiejskie blisko miasta.

Typologia przestrzenna Finlandii – Obszary funkcjonalne i strefy wzrostu

W niektórych krajach przyczyną zmiany definicji obszarów wiejskich była reforma samorządów lokalnych. Przykładem jest Finlandia. Po raz pierwszy wprowadzono tam typologię obszarów wiejskich w 1993 r. w oparciu o granice gmin. Zidentyfikowano trzy typy obszarów wiejskich: 1) obszary wiejskie położone w pobliżu obszarów miejskich; 2) obszary wiejskie z dala od miast; oraz 3) słabo zaludnione obszary wiejskie. Rozpoczęta w 2005 r. restrukturyzacja gmin spowodowała, że gmin było mniej, ale były większe powierzchniowo oraz że wzrastającym poziomie „wiejskości” w gminach. W związku z tym potrzebna była nowa typologia wiejska, aby lepiej oddać tę dynamikę. Stwierdzono, że statystyki oparte na granicach administracyjnych nie nadają się do analizy przestrzennej, ponieważ nie odzwierciedlają właściwie różnic między regionami. W tym celu w 2013 r. Finlandia wprowadziła nową definicję opartą na danych przestrzennych (pola siatki geograficznej o powierzchni 250 m²). Zgodnie z tą definicją terytoria są analizowane na podstawie wielu zmiennych, które sklasyfikowano w ramach siedmiu typów regionalnych: wewnętrzne obszary miejskie, zewnętrzne obszary miejskie, obszary podmiejskie, lokalne centra na obszarach wiejskich, obszary wiejskie położone w pobliżu obszarów miejskich, obszary wiejskie otoczone innymi obszarami wiejskimi oraz słabo zaludnione obszary wiejskie. Typologia wykorzystuje szeroki zakres zmiennych, których celem jest uchwycenie różnorodności obszarów wiejskich, uwzględniając: ludność, zatrudnienie, wzorce dojazdów do pracy, stopień zabudowy, dostęp do transportu oraz dane na temat użytkowania gruntów. Zmienne te są wykorzystywane zbiorowo, aby stworzyć wskaźniki działalności gospodarczej, zmian demograficznych, dostępności, intensywności użytkowania gruntów i innych cech właściwych dla każdego z regionów (OECD, 2016a).

Te uszczegółowione klasyfikacje okazały się użyteczne do celów politycznych i w dalszym ciągu są rozwijane. Na przykład, obecnie trwają prace nad projektem, który koncentruje się na obszarach funkcjonalnych i strefach wzrostu, będących połączeniem obszarów dojazdów z obszarami usług (sklepy spożywcze, specjalistyczne i inne). Na tej podstawie można analizować obszary funkcjonalne i miejsca, w których ludzie prowadzą codzienne życie. Finlandia opracowała również klasyfikację stref wzrostu, które stanowią korytarze powiązane połączeniami transportowymi. Ta klasyfikacja wesprze realizację polityki obszarów wiejskich i miejskich, wskazując, gdzie istnieją połączenia na poziomie krajowym, oraz ułatwi określenie obszarów odnoszących sukcesy oraz tych, które borykają się z bieżącymi wyzwaniem wymagającymi ukierunkowanych działań.

Zindywidualizowane definicje we Włoszech

Włochy przyjęły klasyfikacje terytorialne, które uwzględniają ich policentryczny charakter obszarów. Nowa polityka spójności terytorialnej – polityka „obszarów wewnętrznych” – była przedmiotem pierwszych rozmów w 2012 r., a w 2014 r. przeznaczono na nią pierwsze środki finansowe. W ramach tej polityki terytorium krajowe podzielono na sześć typów regionów, aby umożliwić uwzględnienie w polityce poszczególnych kwestii regionalnych. Obszary wiejskie, czy też „obszary wewnętrzne”, nie zostały określone na podstawie kryteriów demograficznych takich jak gęstość zaludnienia lub liczba mieszkańców, lecz na podstawie dostępności usług. Terytorium państwa podzielono na ośrodki usługowe (składające się z jednej lub wielu gmin), obszary okalające oraz obszary wewnętrzne (pośrednie, oddalone lub bardzo oddalone) na podstawie kryterium czasu dojazdu.

Definicja ta została zaprojektowana specjalnie do celów tworzenia polityki obszarów wiejskich i koncentruje się na usługach z zakresu opieki zdrowotnej, edukacji i transportu. W szczególności uwzględnia następujące wskaźniki: dostęp do edukacji na poziomie szkół średnich, kompleksową placówkę opieki zdrowotnej oraz średnich rozmiarów stację kolejową. Jeżeli czas dojazdu do lokalnego ośrodka oferującego te trzy zasadnicze usługi wynosi mniej niż 20 minut, obszar określa się jako obszar okalający, jeżeli wynosi od 20 do 40 minut – jako pośredni obszar wewnętrzny, a jeżeli wynosi od 40 do 75 minut – jako oddalony obszar wewnętrzny; jeżeli natomiast czas dojazdu wynosi ponad 75 minut, obszar określa się jako bardzo oddalony obszar wewnętrzny. Około 13,3 miliona osób we Włoszech mieszka na obszarach wewnętrznych, a 46,1 miliona – w centrach.

Szwedzka typologia oparta na polach siatki

Różne agencje rządowe w Szwecji wprowadziły szereg definicji obszarów wiejskich, w ramach których rozróżnia się różne rodzaje obszarów wiejskich, ich funkcjonalność i dostęp do obszarów miejskich. Przykładowo, już w 1996 r. Krajowa Agencja ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich opracowała klasyfikację jednostek lokalnych wyodrębnionych według miejscowości, w ramach której przeprowadzono analizę dostępności miejsc pracy i usług. Po włączeniu Krajowej Agencji ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich do Szwedzkiej Agencji ds. Analizy Strategii na rzecz Rozwoju (Tillväxtanalys) agencja ta opracowała własną klasyfikację terytorialną, która w dużej mierze została przystosowana do klasyfikacji OECD. Klasyfikację tę oparto na kryterium populacji w polach siatki o powierzchni 1 km², aby obliczyć ludność wiejską i nie-wiejską w danej gminie oraz określić różne progi w celu ustalenia klasyfikacji danej gminy².

Obszary wiejskie w Szwecji cechują się rozproszonym zaludnieniem i różnej wielkości osiedlami; stąd funkcjonalne obszary ekonomiczne, które wyróżnia się na podstawie interakcji na rynku pracy, stanowią lepszy sposób ujęcia wspomnianej różnorodności. Klasyfikacja Terytorialna Szwedzkiej Agencji ds. Analizy Polityki na rzecz Rozwoju w lepszy sposób odzwierciedla krajobraz wiejski tego kraju. Definicję tę musi jednak stosować konsekwentnie cały rząd, aby dostosować i koordynować strategie publiczne w celu powiązania wyzwań z szansami, jakie występują na różnych obszarach wiejskich (OECD, 2017).

Przypisy

1. Utworzony w ramach Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 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. z 1998, Nr 157, poz. 1031.
2. Na podstawową klasyfikację składają się trzy rodzaje gmin, ustalone w oparciu o: 1) gminy, w których mniej niż 20% populacji mieszka na obszarach wiejskich, a łączna liczba ludności w sąsiednich gminach wynosi 500.000 (gminy przeważająco miejskie), 2) inne gminy, w których mniej niż 50% populacji mieszka na obszarach wiejskich (gminy pośrednie) oraz 3) gminy, w których co najmniej 50% populacji mieszka na obszarach wiejskich (gminy przeważająco wiejskie) (OECD, 2017).

Bibliografia

- Brezzi, M., L. Dijkstra i V. Ruiz (2011), „OECD extended regional typology: The economic performance of remote rural regions”, *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/06, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg6z83tw7f4-en>.
- Główny Urząd Statystyczny (2015), <http://stat.gov.pl>.
- OECD (2017), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268883-en>.
- OECD (2016), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.
- OECD (2016), “Regional demography”, *OECD Regional Statistics* (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>.

Rozdział 2

W kierunku zintegrowanej polityki wobec obszarów wiejskich dla Polski

W rozdziale przeanalizowano strukturę i zakres koncentracji krajowych polityk wobec obszarów wiejskich w Polsce oraz priorytety rozwojowe i działania samorządów regionalnych i lokalnych na obszarach wiejskich, a także rolę Unii Europejskiej w ustrukturyzowaniu wsparcia. Rozdział rozpoczyna się przeglądem krajowych polityk na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w Polsce oraz analizą ich zmian w czasie – od nacisku wyłącznie na rolnictwo w kierunku silniejszego nacisku na szeroko rozumiany rozwój obszarów wiejskich. Następnie, omówiono kluczowe obszary polityki na rzecz obszarów wiejskich: rolnictwo, dywersyfikację gospodarki wiejskiej, polityki przestrzenne, w zakresie użytkowania ziemi i środowiskowe, infrastrukturę oraz usługi publiczne. Rozdział kończy się dyskusją jak wspomniany wyżej zestaw polityk mógłby być lepiej zintegrowany w celu bardziej skutecznego rozwoju wsi.

Dane statystyczne dla Izraela są zapewnione przez i w ramach odpowiedzialności właściwych władz Izraela. Wykorzystanie tych danych przez OECD jest z zastrzeżeniem praw i statusu Wzgórz Golan, Wschodniej Jerozolimy oraz osiedli Izraelskich na Zachodnim Brzegu w ramach warunków prawa międzynarodowego.

W ostatnich dziesięcioleciach obszary wiejskie Polski przeszły znaczącą transformację. W niektórych regionach wiejskich Polski w relatywnie krótkim czasie nastąpiło podwojenie wydajności, dokonano ogromnych inwestycji w infrastrukturę i poprawiły się wyniki społeczno-gospodarcze. Mimo to, regiony wiejskie ogółem nie zdążyły nadrobić braków w zakresie średniego produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca (zob. rozdział 1). W 2014 r. PKB na mieszkańca w regionach wiejskich wynosił 80% średniej krajowej, a więc poniżej średniej wartości dla krajów OECD wynoszącej 90%. Między miastami a obszarami wiejskimi oraz między poszczególnymi obszarami wiejskimi w różnych częściach kraju utrzymują się znaczne dysproporcje pod względem zatrudnienia, wzrostu gospodarczego i dostępu do usług (zob. rozdział 1). Ponadto, pomimo wsparcia modernizacji rolnictwa i zróżnicowania gospodarki, w wielu przypadkach transformacja obszarów wiejskich przebiegała powoli.

Polityka wobec obszarów wiejskich jest ważna dla Polski z wielu powodów. Mieszkańcy wsi stanowią dużą część ludności kraju (około 40%), a ich dobrobyt ma kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego i dobrobytu kraju. Stopa ubóstwa jest najwyższa na obszarach wiejskich a w nich najwyższa w gospodarstwach domowych rolników. Zatem istnieje wyraźna potrzeba aby polityka wobec obszarów wiejskich wspierała dywersyfikację gospodarczą i zatrudnienie, aby z kolei pomóc podnieść jakość życia mieszkańców wsi. Ponadto, struktura osadnictwa w Polsce ma charakter policentryczny – na całym jej terytorium rozsiane są małe i średnie miasta. Silniejsze powiązania na linii miasto-wieś mogą przynieść lepsze wyniki wzrostu społeczno-gospodarczego oraz przynieść korzyści wszystkim interesariuszom. To jedynie kilka przykładów, które podkreślają znaczenie polityki wobec obszarów wiejskich dla rozwoju kraju.

Jednym z najbardziej znaczących wydarzeń w kontekście rozwoju obszarów wiejskich było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., a w tym rolę jaką odegrały polityka spójności i wspólna polityka rolna. Chociaż pierwotnie skupiano się niemal wyłącznie na rolnictwie, to coraz częściej postrzega się obszary wiejskie wielowymiarowo, gdzie wsparcie dywersyfikacji gospodarczej jest istotne. W równej mierze nastąpiło odejście od wysoce scentralizowanego, odgórnego podejścia do kształtowania polityki i przyjęcie podejścia, zgodnie z którym w procesie tworzenia i wdrażania polityki zaangażowany jest szerszy wachlarz podmiotów, w tym grupy oparte na lokalnych społecznościach. Kolejne reformy decentralizacyjne kształtują działania na rzecz promowania rozwoju społeczności lokalnych; jednak proces decentralizacji z całą pewnością nie został zakończony – co więcej, polityka wobec obszarów wiejskich i polityka rolna w dalszym ciągu funkcjonują osobno.

Polityka wobec obszarów wiejskich w Polsce kształtowana jest obecnie przez sieć polityk unijnych, krajowych i regionalnych w sferze rolniczej, gospodarczej, środowiskowej i kulturowej, które tworzą rozmaite zachęty, ale i czynniki zniechęcające w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Jak zostanie to omówione, można zrobić więcej, aby dostosować zachęty i poprawić skuteczność polityk wobec obszarów wiejskich w oparciu o warunki i potrzeby lokalne. Niekiedy sprzeczne polityki zakłócają realizację celu nadrzędnego. Pozytywnie, przyjęte w 2009 r. krajowe ramy rozwoju zwiększają koordynację polityk różnych ministerstw, w tym wielu polityk sektorowych, które mają wpływ na rozwój obszarów wiejskich. Jednak charakter inwestycji terytorialnych nie zawsze jest oczywisty w świetle nowego podejścia i utrzymuje podziały między sposobem rozumienia rozwoju obszarów wiejskich w ramach różnych działań na rzecz rozwoju rolnictwa a tymi w ramach rozwoju regionalnego. Chociaż osiągnięto już bardzo wiele, należy podjąć dalsze wysiłki, aby wykorzystać środki UE w sposób strategiczny, który jest uzupełniany politykami i interwencjami na szczeblu krajowym.

W niniejszym rozdziale przeanalizowano zestaw działań polityki wobec obszarów wiejskich, które są ważne dla polskiej wsi w wielu jej obszarach tematycznych. Rozdział rozpoczyna się przeglądem kierunków polityk wobec obszarów wiejskich w Polsce, w tym ich ewolucji w ciągu ostatnich dziesięcioleci a także przedstawia podmioty szczebla krajowego, regionalnego oraz lokalnego. Następnie omówiono polityki wspierające trwającą reformę strukturalną rolnictwa z naciskiem na dwojaki charakter rolnictwa w Polsce (tj. współistnienie dużych gospodarstw towarowych oraz wielu drobnych gospodarstw rodzinnych) oraz jego implikacje dla polityki publicznej. W dalszej kolejności zbadano programy na rzecz dywersyfikacji gospodarczej, politykę i programy dotyczące użytkowania gruntów i ochrony środowiska oraz programy rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich. W ostatniej części omówiono programy zapewniania usług na obszarach wiejskich. Na końcu rozdziału przedstawiono przemyślenia o tym, jak można lepiej zintegrować ze sobą różne omawiane tutaj polityki różnych sektorów i poziomów administracji publicznej, a także sposobu, w jaki sposób można je dostosować do potrzeb mieszkańców wsi i ich społeczności.

Przegląd polityk na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w Polsce

Polityka wobec obszarów wiejskich w Polsce w ciągu ostatnich dekad przeszła ewolucję – od początkowego skoncentrowania na obszarach wiejskich jako głównych miejsc produkcji rolnej aż do uznania ich za miejsca z różnorodnymi funkcjami gospodarczymi, kulturowymi i środowiskowymi. To wielowymiarowe postrzeganie gospodarek obszarów wiejskich, a tym samym polityki wobec obszarów wiejskich, jest coraz powszechniej uznawane w krajach OECD (OECD, 2016f). Jednak, w OECD utrzymują się wyraźnie różne podejścia do polityki wobec obszarów wiejskich pod względem sposobu, w jaki rząd i organy samorządów regionalnych wdrażają te pomysły w praktyce. Ogólnie można rozróżnić wąskie i szerokie polityki wobec obszarów wiejskich (tj. polityki nakierowane na konkretny cel i polityki o całościowym/parasolowym charakterze).

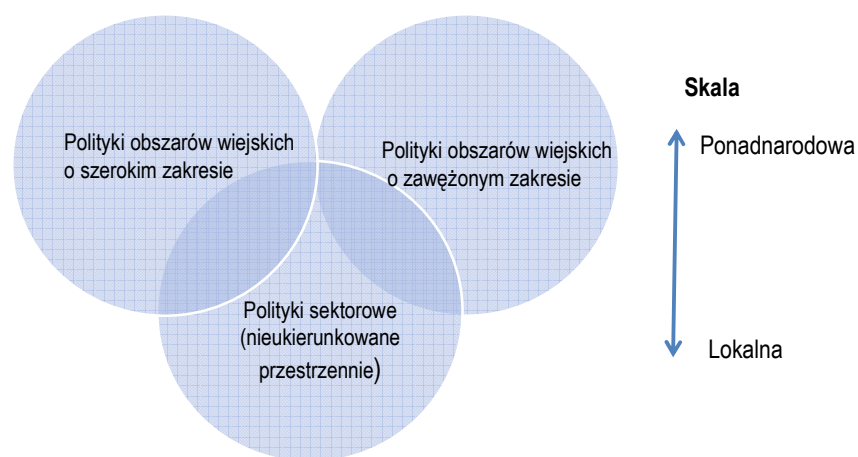
- Polityka wobec obszarów wiejskich w ujęciu szerszym odnosi się do wysiłków mających wywrzeć wpływ na wszystkie działania skierowane do obszarów wiejskich podejmowane przez i w ramach poszczególnych sektorów administracji jako element rozwoju społeczności obszarów wiejskich. Takie podejście stosuje się od początku XXI wieku w Wielkiej Brytanii, np. poprzez ideę „rural mainstreaming” (Shortall i Alston, 2016; OECD, 2011)¹. Jest ono obecne także w Finlandii, w jej międzysektorowym Komitecie ds. Polityki wobec Obszarów Wiejskich.
- Polityka wobec obszarów wiejskich w wąskim ujęciu obejmuje wszystkie działania i instrumenty, które są konkretnie ukierunkowane na rozwój obszarów wiejskich. Jak omówiono w rozdziale 1, sposób, w jaki definiuje się obszary wiejskie, jest zatem szczególnie istotny w planowaniu takich interwencji.

Każde podejście - wąskie i szerokie - ma swoje wady i zalety. W celu zintegrowania różnych interwencji sektorowych, szerokie polityki wobec obszarów wiejskich mogą być adresowane także do obszarów wykraczających poza tereny wiejskie. Podejścia całościowe, które łączą np. politykę rolną, transportu i energetyki, mogą utracić ukierunkowanie terytorialne i/lub mogą mieć niezamierzone skutki dla mieszkańców wsi. Z kolei wąskie podejście może być mniej korzystne ze względu na mniej przekrojowy lub mniej zintegrowany charakter. Stopień adekwatności każdego z podejść zależy w dużej mierze od charakteru obszarów wiejskich (np. charakterystyki społeczno-demograficznej

i struktury lokalnej gospodarki) oraz ich dostępu do towarów, usług i infrastruktury. W miejscach, w których znaczny odsetek ludności wiejskiej mieszka z dala od usług i boryka się z marginalizacją społeczną i gospodarczą, konieczne jest prowadzenie wąskich polityk wobec obszarów wiejskich. Jeżeli dana ludność mieszka w pobliżu miast (a zatem bliżej usług) i obserwuje się tam niższy poziom marginalizacji społecznej i gospodarczej, zastosowanie polityk o szerszym zakresie może być bardziej odpowiednie.

Polska, podobnie jak większość krajów OECD, bardziej koncentruje się na wąskich politykach wobec obszarów wiejskich, tak jak jest to np. w przypadku krajowego programu rozwoju obszarów wiejskich. Jednak jest ona uzupełniana szerokimi politykami, takimi jak krajowe i regionalne strategie rozwoju, ale i w ramach programów operacyjnych, np. w ramach programu adresowanego do obszarów Polski Wschodniej, gdzie obserwuje się niższy wzrost gospodarczy, występuje rozproszona struktura osadnicza i odnotowuje się wysoką stopę ubóstwa. Polityki i instytucje działające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w Polsce są pod istotnym wpływem wspólnych polityk i podejścia wspólnotowego Unii Europejskiej. Należy przyznać, że istnieje również wiele polityk, które często mają charakter sektorowy i oddziałują na obszary wiejskie. Choć nie są one ukierunkowane terytorialnie, mogą mieć mimo wszystko skutki w wymiarze terytorialnym. Zaliczają się do nich polityki i instrumenty finansowania edukacji, opieki zdrowotnej i usług społecznych, które mogą mieć unikalne (i czasami niezamierzone) skutki w wymiarze terytorialnym. Zaletą szerokiego podejścia jest dążenie do stworzenia mechanizmu pozwalającego na rozwiązanie problemu braku podejścia terytorialnego w ramach polityk sektorowych. Związek pomiędzy różnymi rodzajami polityki – całościową, zawężoną i sektorową – przedstawiono na rysunku 2.1. W niniejszym przeglądzie skupiono się na krajowych politykach wobec obszarów wiejskich (w tym politykach regionalnych z wymiarem wiejskim), jednak omówiono także polityki sektorowe. W kolejnej sekcji przedstawiono otoczenie polityki wobec obszarów wiejskich, w tym instytucje różnej skali i głównych aktorów polityk.

Rysunek 2.1. **Kombinacja polityk wobec obszarów wiejskich**



Ewolucja polityki wobec obszarów wiejskich w Polsce – Od rolnictwa do rolnictwo/rozwój obszarów wiejskich

Terytorium Polski zostało ukształtowane przez dziedzictwo historyczne, pozostawiając wyraźne wzorce geograficzne rozwoju regionalnego i obszarów wiejskich widoczne aż do dziś. W latach 1795–1918 terytorium Polski podzielone było między trzy

europejskie mocarstwa – Rosję, Prusy i Austro-Węgry – i na każdym z tych terytoriów obowiązywał odmienny ustrój prawny, gospodarczy i polityczny. Przykładowo uwłaszczenie chłopów przeprowadzono na tych terytoriach w różnych momentach, które dzieliły dziesięciolecia, a także w różnym czasie rozpoczęło funkcjonowanie szkolnictwo jednak o odmiennych systemach. Tego rodzaju różnice historyczne miały i mają długotrwały wpływ na wszystko począwszy od modeli osadnictwa na tych terytoriach po struktury agrarne i cechy społeczno-gospodarcze ludności. Podejmowano próby integracji międzyregionalnej w okresie międzywojennym (1918–39), jednak były one krótkotrwałe (Hathaway i Hathaway, 1997). Po II wojnie światowej granice Polski przesunęły się na zachód i podjęto wysiłki w celu integracji nowych obszarów z resztą kraju. Pierwszą połowę XX wieku można określić jako czas zmieniających się władz i granic oraz powszechnego zamętu.

W okresie komunizmu (w latach 1945–1989) panowała stabilizacja w instytucjach państwowych oraz pod względem granic. W polityce wobec obszarów wiejskich tamtych czasów koncentrowano się na rozwoju rolnictwa. W niektórych przypadkach skolektywizowano prywatne gospodarstwa rolne (np. zakładano państwowe gospodarstwa rolne), w innych przypadkach rozparcelowywano grunty na mniejsze gospodarstwa. Jakkolwiek podejmowano wysiłki na rzecz zmniejszenia różnic w poziomie życia między mieszkańcami obszarów wiejskich i miast to w połowie lat 50. XX wieku stało się jasne, że państwowe gospodarstwa rolne nie osiągają zamierzonych rezultatów i, w konsekwencji, wprowadzono mechanizmy oddziaływujące na prywatne gospodarstwa rolne (np. mechanizmy regulujące ich wielkość)². W latach 70. XX wieku wprowadzono politykę rolną w zakresie wsparcia cenowego w celu zwiększenia dochodów gospodarstw, a jednocześnie państwowe programy świadczeń zdrowotnych i emerytalnych rozszerzono na ludność pracującą w prywatnych gospodarstwach rolnych. W związku z tym, choć w Polsce kolektywizacja gospodarstw nie była tak powszechna jak w innych państwach komunistycznych (np. w obecnych Republice Czeskiej, Słowacji, i na Ukrainie), sektor rolnictwa zakorzeniony był w gospodarce socjalistycznej, która zapewniała rolnikom niskie, ale stałe dochody. W tym czasie polityki ograniczały możliwość powiększenia areалу gospodarstw przez rolników, a do tego środki produkcji rolnej były pod kontrolą państwa.

W 1989 roku zakończył się okres rządów jednej partii w reżimie socjalistycznym, a wraz z nim polityka socjalizmu państwowego, które tak długo kształtowała sektor rolniczy. Wraz z przejściem Polski do demokratycznego systemu politycznego nastąpiła deregulacja rynku i prywatyzacja dawnych państwowych gałęzi przemysłu³. Stanowiło to istotną zmianę warunków rynkowych dla rolnictwa i – bardziej ogólnie – dla rozwoju obszarów wiejskich. Zaprzestano dotowania rolnictwa, polityka kredytowa dla gospodarstw rolnych została zaostrzona, a rolnicy weszli na rynek konkurencyjnych cen (także w przypadku importu); jednak zaopatrzenie w środki produkcji rolnej pozostało zmonopolizowane (Kowalski, 1993, s. 35). Zarówno na obszarach wiejskich, jak i miastach bezrobocie wzrosło wyraźnie w początkowym okresie przejściowym, jednak w mniejszym stopniu niż w większości innych państw Europy Środkowej i Wschodniej w tym samym czasie (Swinnen, Dries i Macours, 2005). Początek lat 90. XX wieku był okresem transformacji i doprowadził między innymi do odejścia od wydobywania surowców na rzecz produkcji towarów przetworzonych przeznaczonych na eksport (Gomułka, 2016). Te zmiany strukturalne znacząco wpłynęły na mieszkańców wsi. Wzrosły też migracje ekonomiczne ponieważ ludzie zaczęli szukać możliwości na dalej położonych obszarach.

Proces integracji z Unią Europejską w pierwszej dekadzie lat 2000 przyniósł istotne zmiany w polityce wobec obszarów wiejskich, włączając w to nowe programy gospodarcze, instytucje i podejścia polityczne. Przedakcesyjne wsparcie finansowe z UE dla polskiego sektora rolnego i obszarów wiejskich rozpoczęło się w 2002 roku (Specjalny Program Akcesyjny na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, ang. SAPARD)⁴. Po przystąpieniu Polski do UE, polscy producenci rolni uzyskali dostęp do dużego rynku europejskiego i funduszy Komisji Europejskiej na rzecz obszarów wiejskich i rolnictwa. Wspólna Polityka Rolna (WPR) UE, fundusze strukturalne i inne instrumenty wspierały wielowymiarową wizję rozwoju obszarów wiejskich. Obok tradycyjnego nacisku na modernizację rolnictwa polityki wobec obszarów wiejskich zaczęły poświęcać więcej uwagi szerokiemu wachlarzowi polityk istotnych dla życia wiejskiego – polityce oświatowej, infrastrukturze, przedsiębiorczość, ochronę środowiska itd. (Tarkowska, 2008, s. 317)⁵. Od 2004 roku (pierwszy rok członkostwa Polski w UE) obowiązywał wieloletni plan rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich⁶. W początkowych latach programu, finansowanie skupiało się na konkurencyjności rolnictwa, z czasem pojawiło się więcej inicjatyw związanych z rozwojem obszarów wiejskich na szerszą skalę. Jest to pozytywna zmiana, jednak – co zostanie omówione w niniejszym rozdziale – można było zrobić więcej dla zintegrowania tych dwóch obszarów polityki.

Towarzyszące, tym ogólnym zmianom polityki, przejście do demokracji parlamentarnej pociągnęło za sobą szereg reform decentralizacyjnych. Po 40 latach panowania wysoce scentralizowanego systemu rządów w okresie socjalistycznym „odbudowa samorządów lokalnych stała się jednym z pierwszych i najważniejszych filarów transformacji politycznej w Polsce w 1989 roku” (Kulesza i Sześciło, 2012, s. 485). Pierwsze wybory do rad gmin odbyły się w latach 90. XX wieku. Dalsza decentralizacja nastąpiła w roku 1998, kiedy stworzono dwa dodatkowe poziomy samorządu terytorialnego – wojewódzki i powiatowy. Reformy doprowadziły zatem do zmniejszenia liczby województw i utworzyły pośredni poziom rządzenia między poziomem krajowym a lokalnym (Ramka 2.1). Decentralizacja zwiększyła znaczenie województw w realizacji polityki wobec obszarów wiejskich, a gminy stały się ważnymi podmiotami w dostarczaniu usług mieszkańcom wsi i w zapewnianiu podstawowej infrastruktury. Umacnianie władzy lokalnej i decentralizacja uważane są nadal za ważny cel polityki rządu w ramach nowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (szerzej omówiono to w rozdziale 3). Chociaż cel ten został jasno sformułowany, jego wdrożenie stanowi inną kwestię i wiąże się z funkcją regulacyjną państwa oraz funkcjami centralnych instytucji państwowych.

Ramka 2.1. Samorząd terytorialny w Polsce

W Polsce istnieją trzy poziomy samorządu terytorialnego: wojewódzki, powiatowy i gminny (Tabela 2.1). Województwa w większości pokrywają się z regionami historycznymi i jest ich łącznie 16. W sumie jest 314 powiatów oraz 66 miast na prawach powiatu i 2 478 gmin. Miasta na prawach powiatu wykonują zarówno zadania gminy, jak i powiatu. Struktura administracyjna poprzedzająca tę konfigurację (w latach 1975–98) obejmowała ponad trzykrotnie większą liczbę województw, a szczebel powiatowy nie istniał.

Ramka 2.1. Samorząd terytorialny w Polsce (cont.)

Tabela 2.1. Struktura polityczna i administracyjna samorządu terytorialnego w Polsce

Poziomy samorządu terytorialnego	Liczba	Organ uchwalodawczy	Organ wykonawczy
Województwa	16	Sejmik województwa wybierany jest w wyborach bezpośrednich	Sejmik województwa wybiera zarząd województwa, w tym marszałka województwa, nie więcej niż 2 wicemarszałków i pozostałych członków zarządu. Mogą oni być wybierani spoza składu sejmiku województwa.
Powiaty	314 oraz 66 miast na prawach powiatu	Radni powiatu wybierani są w wyborach bezpośrednich	Rada powiatu wybiera zarząd powiatu, w tym starostę (przewodniczącego zarządu), wicestarostę i pozostałych członków zarządu
Gminy	2 478	Rada gminy wybierana jest w wyborach bezpośrednich	Wójt, burmistrz, prezydent miasta wybierany jest w wyborach bezpośrednich

Uwaga: W miastach na prawach powiatu samorządy wykonują zadania gminy i powiatu. Istnieją trzy typy gmin: 1) gminy miejskie, 2) gminy wiejskie; 3) gminy miejsko-wiejskie.

Źródła: OECD (2015b), *OECD Environmental Performance Reviews: Poland 2015*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227385-en>, s. 52; OECD (2016b), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>; OECD (2017e), „Subnational governments in OECD countries: Key data”, <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>; Mikuła Ł. i M. Walaszek (2016), „The evolution of local public service provision in Poland”.

Unia Europejska: Ramy finansowania, polityki i priorytety

Ramy finansowania, polityki i priorytety ustanowione przez Komisję Europejską mają istotny wpływ na strukturę polityk krajowych w państwach członkowskich⁷. Priorytety strategiczne na poziomie europejskim, takie jak strategia „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, wyznaczają całościowe agendy polityczne i podział środków finansowych. Priorytety te przekładają się na zalecenia i cele dla poszczególnych państw⁸. Ramy polityki UE umożliwiają państwom członkowskim określanie własnych, uzupełniających się obszarów priorytetowych i takim obszarem są właśnie polskie polityki na rzecz obszarów wiejskich, które łączą priorytety krajowe z priorytetami UE (obejmując współfinansowanie z funduszy i wspólne zarządzanie funduszami). Rząd krajowy realizuje także własne polityki terytorialne i sektorowe w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich.

Istnieje sześć priorytetów określonych przez UE w ramach bieżącej perspektywy finansowej (2014–2020) w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich. Polska postanowiła prowadzić działania we wszystkich sześciu obszarach. Są one następujące:

1. ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich;
2. poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych;

3. poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie;
4. chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa;
5. wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym;
6. zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Ostatni priorytet jest także określany jako LEADER (z franc. *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*, czyli powiązania pomiędzy działaniami na rzecz wiejskiej gospodarki) i rozwój lokalny kierowany przez społeczność (ang. *community-led local development* – CLLD). Państwa członkowskie mogą wybierać z zestawu 20 działań realizujących priorytety zidentyfikowane w programach rozwoju obszarów wiejskich (wdrażanych w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich [EFRROW] i środków krajowych).

Unia Europejska i polityki oraz finansowanie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich

Polityka wobec obszarów wiejskich UE jest kształtowana zarówno przez WPR, jak i przez politykę spójności, które mają na celu poprawę sytuacji gospodarczej regionów UE i uniknięcie dysproporcji regionalnych⁹. Polska jest jednym z największych beneficjentów funduszy WPR i polityki spójności. Kluczowymi celami WPR są: zwiększenie wydajności rolnictwa, zapewnienie rolnikom godnego poziomu życia, stabilizacja rynków i zapewnienie dostępu do żywności. Cele te znacząco wpłynęły na kształt rynków, polityk i interwencji w państwach członkowskich¹⁰. Działania w ramach WPR obejmują płatności bezpośrednie wspierające dochody rolników, które z kolei zobowiązują ich do przestrzegania – podczas prowadzenia działalności rolniczej – wielu standardów dotyczących bezpieczeństwa żywności, ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska¹¹.

Od połowy lat 90. XX wieku Unia Europejska stopniowo ogranicza wspieranie rolnictwa. Znaczenia nabrały nowe instrumenty - szczególnie płatności, które nie są powiązane z produkcją, a także w znacznym stopniu ograniczono nieprawidłowości cenowe (OECD, 2017b, s. 1). Jednocześnie więcej płatności jest przeznaczanych na rzecz przestrzegania przepisów w zakresie ochrony środowiska. Ogromna część wsparcia WPR dla sektora rolnictwa trafia do producentów (ponad 85%) (OECD, 2017b, s. 1)¹². Średnia wysokość płatności bezpośredniej na hektar w ramach wsparcia w Polsce jest poniżej średniej europejskiej (212,46 EUR *versus* 241,87 EUR), a udział płatności bezpośrednich w standardowej produkcji rolnej jest w Polsce powyżej średniej europejskiej (14,06% *versus* 12,76%), co wskazuje na charakter bezpośredniego wsparcia w ramach WPR niezwiązanego z wielkością produkcji od czasu reformy w 2003 roku (Tropea, 2016, s. 31)¹³. Jednak wysokość płatności bezpośrednich w przeliczeniu na siłę roboczą jest dużo niższa niż średnia europejska (860 EUR *versus* 1901 EUR), co wskazuje na wysoki udział drobnych gospodarstw w strukturze agrarnej Polski (Tropea, 2016, s. 32).

Podejście sektorowe WPR uzupełnione jest perspektywą terytorialną dzięki EFRROW – określanym czasami jako „drugi filar” WPR. EFRROW zapewnia wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w szerszym zakresie. Fundusz ten wprowadzony został w

ramach tzw. reformy „Agenda 2000” w celu promowania zrównoważonego i trwałego rozwoju poprzez wzrost i zatrudnienie¹⁴. Jednak część płatności – nawet w ramach pierwszego filaru WPR – może uwzględniać także wymiar terytorialny, np. dzięki płatnościom bezpośrednim, które trafiają też na obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania lub dzięki powiązanemu wsparciu dobrowolnemu.

Podczas gdy oba fundusze WPR (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz EFRROW) są wyraźnie ukierunkowane na obszary wiejskie poprzez wsparcie dla rolników i rozwoju obszarów wiejskich, istnieją inne fundusze UE, które również są ważne dla rozwoju obszarów wiejskich. EFRROW jest jednym z pięciu funduszy w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, które stanowią główne narzędzie polityki inwestycyjnej Unii Europejskiej. W każdej perspektywie finansowej w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych wyznaczone są obszary priorytetowe. Uzgodnienia o finansowaniu obejmują okresy siedmioletnie i określane jako wieloletnie ramy finansowe. Obecnie Polska bierze udział w drugim tego rodzaju programie¹⁵. W okresie programowania 2014–2020 ustanowiono 11 celów tematycznych, z których rządy krajowe mogły wybrać te, na które zapewnione będzie wsparcie bezpośrednio. Polska zdecydowała się wesprzeć wszystkie 11 celów tematycznych (Rysunek 2.2)¹⁶. Cele tematyczne przekładają się na priorytety specyficzne dla każdego funduszu EFSI i są określone w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy.

Rysunek 2.2. Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne, obszary tematyczne, 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Unia Europejska (2013), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/txt/html/?uri=celex:32013r1303&from=pl>.

Każdy z ww. celów tematycznych obejmuje interwencje na obszarach wiejskich. Umowy partnerskie przewidują, że 6,7% alokacji nie należących do EFRROW musi dotyczyć obszarów wiejskich. Łącznie istnieje pięć funduszy EFSI: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR), i wcześniej wspomniany EFRROW (tabela 2.2). W perspektywie finansowej na lata 2014-2020, Polska jest również jednym z 19 państw członkowskich będących beneficjentami Inicjatywy na rzecz

zatrudnienia ludzi młodych (YEI). Odrębne fundusze w ramach EFSI są współfinansowane ze środków UE i rządu krajowego, a kwota dofinansowania różni się w zależności od rodzaju finansowania¹⁷. W przypadku Polski przewidziano, że w latach 2014-2020 104,8 mld EUR zostanie zainwestowanych za pośrednictwem EFSI poprzez powiązanie 24 krajowych i regionalnych programów (wkład finansowy UE wynosi 86 mld EUR, natomiast krajowy wkład Polski wynosi 18,8 mld EUR) (Komisja Europejska, 2016c). Stanowi to około 7% wszystkich wydatków publicznych w przypadku Polski.

Tabela 2.2. **Komponenty Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, Polska, okres programowania 2014-2020**

EFSI	Opis	Wkłady krajowe i UE, w milionach	Łączna kwota finansowania, w milionach	Odsetek całości EFSI na lata 2014-2020
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)	Promuje zrównoważony rozwój w różnych regionach UE	UE: 120 641,61 EUR POL: 21 877,24 EUR	142 518,85 EUR	45,5%
Europejski Fundusz Społeczny (EFS)	Wspiera projekty związane z zatrudnieniem w całej Europie i inwestuje w kapitał ludzki Europy – pracowników, młodzież i wszystkie osoby poszukujące pracy	UE: 38 819,18 EUR POL: 6 832,06 EUR	45 651,24 EUR	14,6%
Fundusz Spójności (FS)	Finansuje projekty transportowe i środowiskowe w państwach, w których dochód krajowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej unijnej	UE: 69 623,97 EUR POL: 12 286,58 EUR	81 910,55 EUR	26,2%
Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR)	Pomaga rybakom w przyjęciu zrównoważonych praktyk połowowych i społecznościom nadbrzeżnym w dywersyfikacji ich gospodarek, poprawiając jakość życia na europejskich wybrzeżach	UE: 531,22 EUR POL: 179,29 EUR	710,51 EUR	0,2%
Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)	Koncentruje się na sprostaniu poszczególnym wyzwaniom, przed którymi stoją obszary wiejskie UE	UE: 25 894,12 EUR POL: 14 743,96 EUR	40 638,08 EUR	13,0%
Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI)	Wspiera młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nieszkoląca się w regionach, w których stopa bezrobocia wśród młodzieży wynosi ponad 25%	UE: 1 514,63 EUR POL: 133,64 EUR	1 648,27 EUR	0,5%

Uwaga: Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych nie jest tradycyjnie postrzegana jako jeden z pięciu podstawowych EFIS; jest to specjalny fundusz na lata 2014-2020 i obejmuje wspólne inicjatywy z EFS.

Źródła: Komisja Europejska (2017a), „Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w Polsce”, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13481&langId=en>; Komisja Europejska (2014a), „Podsumowanie umowy partnerstwa dla Polski”, 2014-2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-poland-summary-may2014_en.pdf; Komisja Europejska (2017b), „Łączne alokacje UE z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego 2014-2020 (jednostka EUR, obecne ceny)”, <https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/overall-table-2014-2020.xls>; Komisja Europejska (2017c), „Europejski Fundusz Morski i Rybacki Polska”, https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-poland-fact-sheet_en.pdf; Komisja Europejska (2017d) *Szczegóły dotyczące finansowego wdrażania EFSI (baza danych)*; <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52>.

EFRROW (który strukturyzuje i współfinansuje polski Program Rozwoju Obszarów Wiejskich) obejmuje 13% łącznej puli środków finansowych EFSI na lata 2014-2020. Ze wszystkich środków finansowanych z EFRROW największą wartość pod względem budżetowym mają inwestycje w aktywa rzeczowe, a w dalszej kolejności są to: rozwój gospodarstw i przedsiębiorstw oraz płatności dla obszarów o szczególnych

ograniczeniach naturalnych. Zdecydowana większość płatności w ramach tego programu kierowana jest do rolników, co odzwierciedla rozdział obowiązków między inne EFSI, które mają rozwiązywać pozostałe problemy rozwoju obszarów wiejskich. EFMR – skupiający się na społecznościach nadbrzeżnych i rybołówstwie – jest również ukierunkowany terytorialnie na obszary wiejskie, choć nie wyłącznie, ponieważ objęte nim działania mogą również uwzględniać finansowanie projektów w miastach; jest to znacznie mniejsza pula środków finansowych (0,2% całkowitej wartości). W przypadku niektórych EFSI rząd krajowy zarządza funduszami lub przekazuje obowiązki zarządzania innym instytucjom. Województwa odgrywają główną rolę w realizacji największego spośród EFSI – EFRR – który stanowi 45,5% łącznej puli środków finansowych. Każdy region w Polsce posiada regionalny program operacyjny, który określa jego priorytety inwestycyjne na lata 2014-2020. Obejmują one fundusze ukierunkowane na obszary wiejskie. EFS to kluczowy fundusz wspierający walkę z ubóstwem, wykluczeniem społecznym lub nierównością w dostępie do infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich. Pozostałe fundusze ukierunkowane są na osoby, które borykają się z pewnego rodzaju marginalizacją – np. ubóstwem lub słabymi więziami z rynkiem pracy – lub na regiony i terytoria, które są słabo rozwinięte pod względem dostępu do usług lub infrastruktury (np. Program Operacyjny Polska Wschodnia, zob. Ramka 2.2)¹⁸. W obu przypadkach inwestycje na obszarach wiejskich mają duże znaczenie.

Ramka 2.2. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020

Województwa Polski Wschodniej (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie) charakteryzują się najniższymi poziomami rozwoju gospodarczego w kraju i znajdują się wśród najbiedniejszych regionów w Unii Europejskiej. Polityki ukierunkowane terytorialnie odgrywają istotną rolę w kierowaniu wsparcia do tych obszarów. Najważniejszą inicjatywą w tym zakresie jest Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, w ramach której koordynowane są interwencje we wschodnim makroregionie w trzech strategicznych obszarach: wsparciu dla rozwoju innowacji, zatrudnieniu i kapitale ludzkim oraz rozwoju infrastruktury. Łącznie działania te mają na celu zwiększenie poziomu innowacji, zaktywizowanie udziału ludności w rynku pracy i poprawę jakość kapitału ludzkiego oraz zwiększenie dostępności regionu dzięki inwestycjom w transport i infrastrukturę cyfrową. Program dla Polski Wschodniej współfinansowany jest z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i zarządzany jest przez Ministerstwo Rozwoju.

W pierwszym okresie programowania (2007-2013) skoncentrowano się na przyspieszeniu tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej zgodnie z zasadami zrównoważonego i trwałego rozwoju. Przydzielono 2,7 mld EUR z zasobów EFRR i krajowych środków publicznych. W ramach programu wsparcie uzyskały inwestycje mające na celu: stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy; ustanowienie transregionalnej sieci szerokopasmowej; rozwinięcie wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich oraz poprawę dostępności i jakości połączeń transportowych z województwami Polski Wschodniej. Głównym celem obecnego okresu programowania (2014-2020) jest zwiększenie wydajności pracy we wszystkich sektorach gospodarki w Polsce Wschodniej. Przydzielono na ten cel w przybliżeniu 2,3 mld EUR z zasobów EFRR i krajowych środków publicznych. Program operacyjny ma na celu wsparcie zakładania innowacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw oraz zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw. Wsparcie zostanie również zapewnione inwestycjom związanym z poprawą dostępności transportowej miast wojewódzkich oraz ich obszarów funkcjonalnych.

Źródło: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Krajowe polityki rozwoju obszarów wiejskich

Polska krajowa strategia rozwoju podkreśla wagę komplementarności polityki wspieranej z funduszy UE i krajowych, gdzie krajowe fundusze wykorzystuje się do osiągnięcia celów, do których fundusze UE nie mają zastosowania. W 2009 r. Polska przyjęła nowy krajowy system zarządzania, próbując wprowadzić podejście przekrojowe do organizacji polityki rozwojowej¹⁹. W związku z tym Polska opracowała długookresowe i średniookresowe krajowe strategie rozwoju oraz dziewięć towarzyszących podstrategii mających na celu ukierunkować rozwój państwa²⁰. Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020 opracowana przez Ministerstwo Rozwoju określa rozwojowe cele państwa i wskazuje priorytetowe obszary działań, w tym inicjatywy, które można sfinansować w perspektywie UE na lata 2014-2020 w ramach umowy partnerstwa. Według założeń, krajowa strategia rozwoju ma połączyć europejskie cele w ramach strategii „Europa 2020” z celami krajowymi. Tym samym strategia wykorzystuje zarówno wspólne unijne i krajowe finansowanie oraz niezależne krajowe finansowanie w przypadku niektórych celów.

Długookresowym celem Polski w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – jak określono w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa – jest poprawa jakości życia mieszkańców wsi oraz efektywne wykorzystanie zasobów i potencjału obszarów wiejskich, w tym rolnictwa i rybactwa, do celów zrównoważonego i trwałego rozwoju kraju. Pięć celów szczegółowych odpowiadających na cel długookresowy na rzecz zrównoważonego i trwałego rozwoju wsi to:

1. poprawa jakości kapitału ludzkiego i społecznego, zwiększenie zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich;
2. poprawa warunków życia na obszarach wiejskich i ich dostępności przestrzennej;
3. bezpieczeństwo żywnościowe;
4. wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego;
5. ochrona środowiska przyrodniczego i dostosowanie do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

Te priorytety na rzecz rozwoju obszarów wiejskich ściśle odpowiadają priorytetom umowy partnerstwa UE-Polska w zakresie wsparcia interwencji na obszarach wiejskich, z wyjątkiem, że ograniczenie ubóstwa nie zostało jak dotąd wyraźnie określone w polskiej krajowej strategii długookresowej.

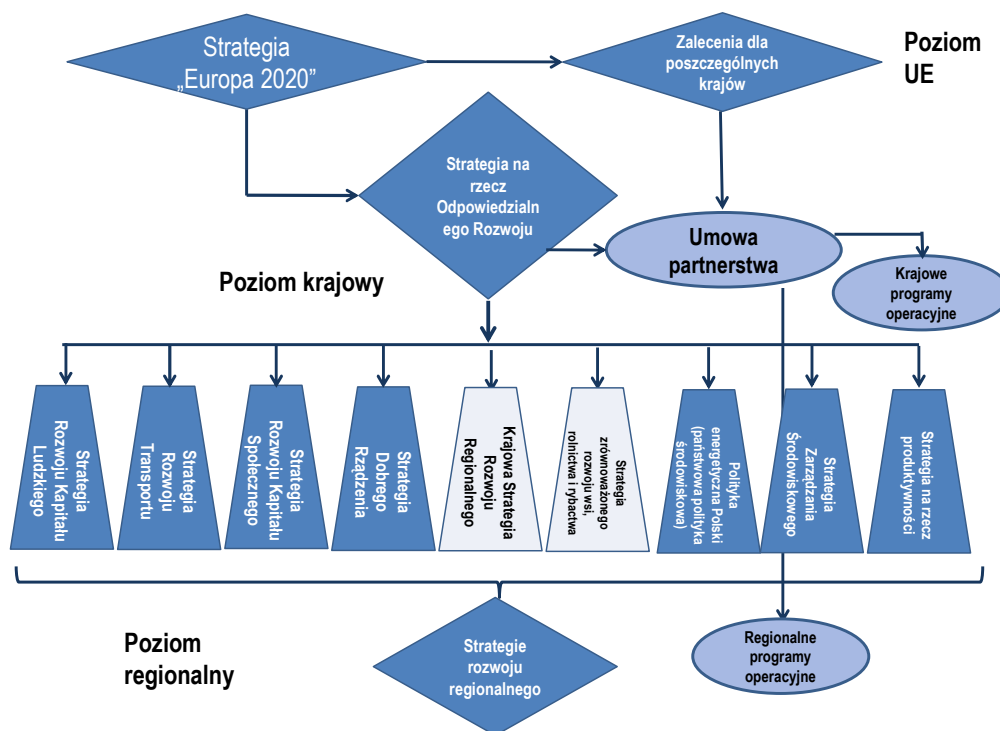
System dokumentów strategicznych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich przedstawiono na Rysunku 2.3. „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” jest jedną z dziewięciu zintegrowanych strategii na rzecz rozwoju kraju. Blisko połowa (48%) budżetu strategii jest finansowana z funduszy unijnych (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2012) Z kolei strategia ta, wraz z umową partnerstwa UE-Polska i programami operacyjnymi na poziomie krajowym, stanowi podstawę Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (2014-2020), który określa, w jaki sposób zostanie wykorzystany EFRROW (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2017a)²¹.

Kolejna z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju to: „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR)”, która identyfikuje główne wyzwania, założenia i cele regionalnej polityki kraju, jak również zasady i mechanizmy współpracy między rządem i samorządami wojewódzkimi. Na przykład strategia opisuje wykorzystanie kontraktów terytorialnych, w których

samorządy wojewódzkie i rząd krajowy uzgadniają cele rozwojowe i inwestycje. Przyjęcie strategii w 2010 r. miało znaczący wpływ na zwiększenie roli i niezależności regionów w rozwoju regionalnym. Jednym z jej celów strategicznych jest wyeliminowanie dysproporcji międzyregionalnych, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów wiejskich o niskiej dostępności, które tracą swoje funkcje społeczno-gospodarcze (np. obszary przygraniczne o słabo rozwiniętej sieci dróg lub kolei).

Obecny polski Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2014-2020) koncentruje się na instrumentach, które wspierają rolnictwo. Udział zatrudnienia w rolnictwie w 2015 r. wynosił 11%, a jeśli chodzi o wartość dodaną sektor rolnictwa w 2016 r. wniósł wkład w wysokości 2,41%, co stanowi mniejszą wartość niż w innych państwach w Europie Środkowej, w których udział zatrudnienia jest mniejszy, takich jak Republika Czeska, Węgry i Republika Słowacka, co odzwierciedla większy udział dużych gospodarstw w tych krajach po okresie kolektywizacji (zob. rozdział 1). W ramach obecnego okresu finansowania UE zawarto polityczny konsensus, aby rozwój obszarów wiejskich był wspierany przez politykę spójności. W tym celu, z obecnie wdrożonych funduszy polityki spójności co najmniej 5,2 mld EUR (6,7% wszystkich funduszy polityki spójności) przeznaczono na potrzeby obszarów wiejskich. Umowa partnerstwa określa powiązania między funduszami polityki spójności i funduszem rozwoju obszarów wiejskich. To, w jaki sposób to zobowiązanie przełoży się na kryteria przyznawania wsparcia skierowanego do beneficjentów na obszarach wiejskich, pozostaje jednak kwestią otwartą. Zobacz Ramkę 2.3. w celu zapoznania się jak priorytety polityki ujmowane w polskim Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich ewoluowały w czasie.

Rysunek 2.3. Dokumenty strategiczne na rzecz rozwoju obszarów wiejskich



Źródło: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej.

W dniu 14 lutego 2017 r. przyjęto nową średniookresową krajową strategię: Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r. Przyjęcie nowej strategii oznacza zmiany w polskim systemie zarządzania rozwojem (w tym aktualizację dziewięciu zintegrowanych strategii). Nowa Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju określa nowy model rozwoju – niezależną wizję strategiczną; zasady, cele i priorytety w zakresie rozwoju kraju w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym w okresie do 2020 r. oraz w perspektywie do 2030 r. W związku z jej rolą i przypisanymi zadaniami, strategia jest instrumentem do zarządzania w elastyczny sposób głównymi procesami rozwojowymi w kraju. Treść i implikacje nowej krajowej strategii rozwoju omówiono w rozdziale 3.

Ramka 2.3. Ewolucja polskiego programu rozwoju obszarów wiejskich

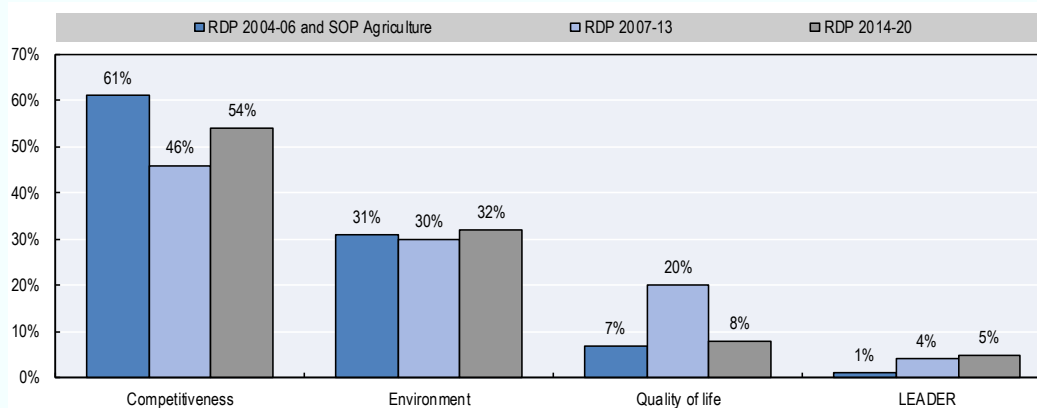
Polska polityka wobec obszarów wiejskich uległa znaczącym zmianom od czasu przystąpienia kraju do UE w 2004 r. Po przystąpieniu polska polityka rozwoju obszarów wiejskich była w ogromnym stopniu podporządkowana zasadom Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) oraz nowej strukturze administracyjnej utworzonej w celu jej wdrożenia. Celem pierwszego polskiego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (2004–2006) w głównej mierze było wsparcie gospodarstw rolnych, włączając w to środki zaprojektowane do zwiększenia konkurencyjności rolnictwa. W latach 2004–06, wydatki na konkurencyjność rolnictwa wyniosły 61% wszystkich funduszy udostępnionych w ramach programów UE dedykowanych obszarom wiejskim i rolnictwu. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zwraca uwagę, że odzwierciedla to dążenie do wspierania pełnej zgodności z wymogami UE i kompensacyjny charakter Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w kontekście stopniowego wprowadzania płatności bezpośrednich. W kolejnym okresie programowania (PROW 2007–2013) wskaźnik ten zmniejszył się do 46%, a w obecnym okresie (PROW 2014–2020) zakłada się, że wyniesie około 54%. Drugim najwyższym priorytetem w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich jest ochrona środowiska. Udział wydatków na ten cel utrzymywał się na względnie stabilnym poziomie w latach 2004–2020 (30%-32%). Stabilność ta jest prawdopodobnie uwarunkowana ograniczoną zdolnością wykorzystania tych funduszy w Polsce.

Natomiast wysoką zmienność można zaobserwować w przypadku działań PROW ukierunkowanych na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich, w tym inwestycji w małą infrastrukturę. W latach 2004–2020, ich udział wahał się między 7% i 20%. Częściowo wynika to ze zmian w filozofii wsparcia na rzecz obszarów wiejskich w ramach PROW polegającej na finansowaniu w większym zakresie większych inwestycji w infrastrukturę oraz innych działaniach poświęconych obszarom wiejskim z innych programów operacyjnych realizowanych pod egidą polityki spójności. Tradycyjnie działania wspierające rozwój lokalnych społeczności w ramach programu LEADER nie miały zbyt dużego znaczenia. Obecnie przeznaczają się na nie 5% budżetu PROW, jednak ich rola w kolejnych okresach budżetowych wyraźnie wzrasta (Rysunek 2.4).

W porównaniu z pozostałymi państwami UE w latach 2007–2013 Polska położyła większy nacisk na rolnictwo (46% wydatków PROW w Polsce w porównaniu z 35% w UE-27) niż na środowisko przyrodnicze (30% w Polsce w porównaniu z 45% w UE-27). Jednocześnie, wydatki przeznaczone na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich mają większy udział w Polsce (20% budżetu PROW w Polsce w porównaniu z 14% w UE-27). W latach 2007-2013 udział wydatków na oddolny program LEADER na rzecz przedsiębiorczości był nieznacznie niższy w Polsce (4% w porównaniu z 6% w UE-27), jednak w obecnej perspektywie zwiększył się.

Ramka 2.3. Ewolucja polskiego programu rozwoju obszarów wiejskich (cont.)

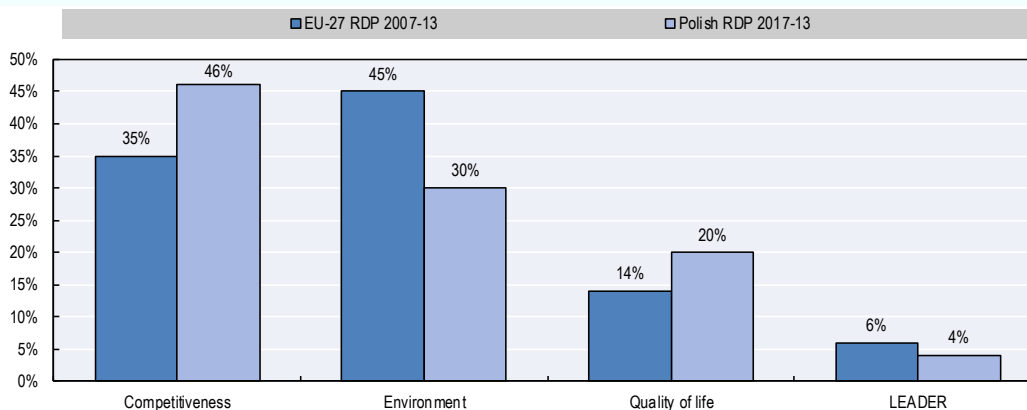
Rysunek 2.4. **Struktura wydatków w ramach polskich programów rozwoju obszarów wiejskich w okresach budżetowych 2004–2020**



Uwagi: Podział opiera się na klasyfikacji osi w odniesieniu do programów z lat 2004–2013 oraz na podobnej alokacji poszczególnych środków w programie na lata 2014–2020. Obliczenia oparto na rocznych sprawozdaniach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Źródło: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk.

Rysunek 2.5. **Struktura wydatków w ramach polskiego programu rozwoju obszarów wiejskich oraz programu rozwoju obszarów wiejskich UE-27**



Uwaga: Obliczenia oparto na rocznych sprawozdaniach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz na publikacji Zawalińskiej (2009).

Źródło: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk.

Jeżeli chodzi o rodzaje instrumentów ekonomicznych wykorzystanych do celów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, K. Zawalińska (2008) stwierdza, że wsparcie w formie inwestycji (tj. działań na rzecz efektywności) miało podobny udział do transferu dochodów i słabo ukierunkowanych płatności obszarowych (tj. działań na rzecz równości). Na poziomie krajowym współczynnik alokacji funduszy między działaniami na rzecz efektywności i działaniami na rzecz równości wyniósł 42:58 w latach 2004–06 i 54:46 w latach 2007–2013. W związku z tym można stwierdzić, że istnieje tendencja do zwiększania działań proefektywnościowych.

Ramka 2.3. Ewolucja polskiego programu rozwoju obszarów wiejskich (cont.)

Na poziomie wojewódzkim współczynnik ten jest jednak bardzo zróżnicowany. Z jednej strony istnieją regiony, które wykazują bardzo wysoką skuteczność w pozyskiwaniu funduszy na inwestycje. Na przykład do regionów, w których dotacje na inwestycje w infrastrukturę wyniosły ponad 50% funduszy PROW zaliczyć należy województwa kujawsko-pomorskie (56%) i wielkopolskie (52%). Z drugiej strony istnieją również regiony, w których około 50% funduszy zostało wykorzystanych w formie bezpośrednich transferów (np. województwo świętokrzyskie – 47%) lub płatności obszarowych, które nie sprzyjają zachowaniom proefektywnościowym (np. zachodniopomorskie – 50%) (Zawalińska, 2008). Zdolność wykorzystania różnego rodzaju funduszy różni się w zależności od regionu.

Źródło: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk; dodatkowe źródła: Zawalińska, K. (2009), „Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce”, Zawalińska, K. (2008), „Ile jest spójności, a ile efektywności w polityce rozwoju obszarów wiejskich w Polsce?”.

Pozostałe polityki krajowe wpływające na rozwój obszarów wiejskich

Poza politykami krajowymi, które są w bezpośredni sposób ukierunkowane na obszary wiejskie lub sektory gospodarki, istnieje mnóstwo polityk, które nie są ukierunkowane na obszary wiejskie, niemniej jednak wywierają na nie wpływ. Na przykład:

- Polityki społeczne, takie jak program „Rodzina 500+”, który zapewnia wsparcie rodzinom z dwójką lub większą liczbą dzieci, mogą mieć większy wpływ na obszarach wiejskich, na których dochody są niższe niż w miastach, stąd zachęty finansowe oferowane przez ten program są większe. Program ten może pomóc w ograniczeniu ubóstwa dzieci, jednak może również obniżyć aktywność zawodową kobiet, która na obszarach wiejskich jest już niska ze względu na brak dobrze płatnych miejsc pracy (OECD, 2016c: 24). Uogólniając, struktura polityk opieki społecznej w Polsce kreuje różne czynniki zniechęcające do podjęcia pracy, zwłaszcza w przypadku drugich żywicieli rodziny (Kurowska, Myck i Wrohlich, 2015).
- Polityki rynku pracy również mają znaczące konsekwencje dla obszarów wiejskich. Na przykład aktywność ekonomiczna może dalej spadać ze względu na opuszczenie rynku pracy przez starszych pracowników wskutek obniżenia ustawowego wieku emerytalnego pod koniec 2017 r. Polityka ta może przynieść niewspółmierny skutek dla tych obszarów wiejskich, na których występuje większa koncentracja osób w starszym wieku.
- Polityki związane ze świadczeniem usług z zakresu edukacji i opieki zdrowotnej mogą wpłynąć na dostęp do nich na obszarach wiejskich w zależności od sposobu, w jaki są organizowane, np. regulacje dotyczące wielkości szkół i placówek mogą doprowadzić do powstania na obszarach wiejskich większych szkół w większych odległościach.
- Polityki w dziedzinie środowiska, takie jak ochrona działów wodnych i lasów, mogą w sposób niewspółmierny wpłynąć na obszary wiejskie, ponieważ obejmują największą powierzchnię gruntów na wsi.

- Polityki transportowe wpływają na rozwój obszarów wiejskich poprzez zapewnienie powiązań ułatwiających przemieszczanie towarów i osób. Obejmuje to sieć krajowych dróg, linii kolejowych, lotnisk i portów morskich.

W związku z tym, w praktyce, polityki wobec obszarów wiejskich rządu krajowego znacznie wykraczają poza te określane jako „wiejskie”. Perspektywa terytorialna stosowana do tak całościowych polityk może pomóc w zapewnieniu, że są one odpowiednio dostosowane do danego miejsca. Polska Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 zapewnia wytyczne dotyczące sposobu koordynacji i wdrażania polityk publicznych, które mają znaczące oddziaływanie terytorialne, jednak w praktyce jej zdolność koordynacyjna jest niska (OECD, 2016b). Niektóre państwa OECD przyjęły tzw. „rural proofing” - mechanizm weryfikowania, w jaki sposób określone rozwiązania polityczne wpływają na sytuację mieszkańców wsi i społeczności obszarów wiejskich. Istnieje jednak ryzyko, że takie podejście jest po prostu formą „odhaczania rubryk”, która nie ma istotnego znaczenia dla tych kwestii.

Strategie rozwoju regionalnego

Samorządy wojewódzkie są odpowiedzialne za regionalny rozwój gospodarczy, publiczną edukację, w tym szkolnictwo wyższe, szpitale i programy profilaktyki zdrowotnej (i inne programy ochrony zdrowia) oraz rynek pracy i infrastrukturę na poziomie regionalnym²². Chociaż samorządy województw ponoszą stosunkowo ograniczoną odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych (głównie w zakresie szkolnictwa wyższego, transportu, przeciwdziałania bezrobociu, polityk rodzinnych i kulturalnych), ich rola strategiczna jest znacząca ze względu na fakt opracowania strategii rozwoju województwa i zarządzania funduszami UE, m.in. określania priorytetów i wspierania inwestycji oraz projektów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ich regionach.

Utworzenie samorządów na poziomie regionalnym wraz z określeniem towarzyszących im obowiązków było stymulowane przez proces przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Początkowo polityka regionalna w Polsce koncentrowała się na rozwijaniu celów i zasad unijnej polityki spójności i była prowadzona na poziomie krajowym. W 2010 r. w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego określono ramy dla rozwoju regionalnego. Zwiększyły one rolę polityki regionalnej i znaczenie podejść do rozwoju przestrzennego, które są spójne między sektorami i wzajemnie wzmacniają między poziomami.

Każde województwo w Polsce opracowuje strategię rozwoju, regionalne strategie sektorowe (np. regionalną strategię innowacji) oraz regionalny program operacyjny (RPO) w odniesieniu do każdego siedmioletniego okresu programowania. Strategie rozwoju województwa przedstawiają diagnozę kluczowych wyzwań i możliwości dla regionu, a także ustalają średniookresowe priorytety rozwoju. Ich opracowanie obejmuje społeczne zaangażowanie i konsultacje, a same strategie mają zostać dostosowane do regionalnego planu rozwoju przestrzennego, strategii sektorowych i programów regionalnych, takich jak RPO. Na przykład województwo podlaskie, znajdujące się na wschodzie kraju, oparło swoją strategię rozwoju regionalnego na swoim potencjale konkurencyjnym (Ramka 2.4).

Ramka 2.4. Strategia rozwoju regionalnego województwa Podlaskiego: „Zielone, otwarte, dostępne i przedsiębiorcze”

Województwo podlaskie stoi przed kilkoma wyzwaniami rozwojowymi. Region posiada ogólnie niski poziom rozwoju, ograniczoną dostępność zarówno do reszty kraju, jak i do wschodnich sąsiadów, starzejące się społeczeństwo i niższe poziomy kwalifikacji niż średnia krajowa, niskie wskaźniki przedsiębiorczości i ograniczone zróżnicowanie gospodarcze na obszarach wiejskich w czasie, kiedy poziom zatrudnienia w rolnictwie spada. Mimo to region posiada również wiele zasobów i możliwości w zakresie rozwoju. Strategia rozwoju województwa podlaskiego do roku 2020 określa wizję przyszłości opartą na konkurencyjnej przewadze regionu.

Region dąży do opracowania możliwości związanych z jego wieloma rezerwatami przyrody (parkami narodowymi i chronionymi obszarami Natura 2000), które są ważne dla różnicowania wiejskiej gospodarki. Celem regionu jest pobudzenie przedsiębiorczości dzięki skoncentrowaniu jego siły konkurencyjnej na takich obszarach jak produkcja rolna, „ekologiczne i zielone” produkty i usługi, odnawialne źródła energii, technologie przyjazne środowisku, ekoturystyka i srebrna gospodarka. Ponadto, celem regionu jest zwiększenie jego dostępności, w tym w zakresie transportu, telekomunikacji/komunikacji cyfrowej, usług biznesowych.

Strategia rozwoju uznaje znaczenie wzmocnionych powiązań wzdłuż wschodnich sąsiadów, w tym Białorusi, Litwy, Federacji Rosyjskiej, Ukrainy i innych państw bałtyckich. Ponieważ państwa graniczące nie należą do UE, współpraca z nimi ogólnie jest ograniczona. Do niedawna Federacja Rosyjska stanowiła ważny rynek eksportowy dla wielu produktów pochodzących z województwa; jednak rosyjskie embargo ograniczyło handel w przypadku poszczególnych towarów (np. jabłek), w związku z czym poszukiwane są nowe rynki. Niezależnie od pewnych barier, rynek wschodni na pograniczu województwa podlaskiego nie jest pod pewnymi względami w pełni wykorzystywany.

Źródło: Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020; <https://strategia.wrotapodlasia.pl/resource/file/download-file/id.459>.

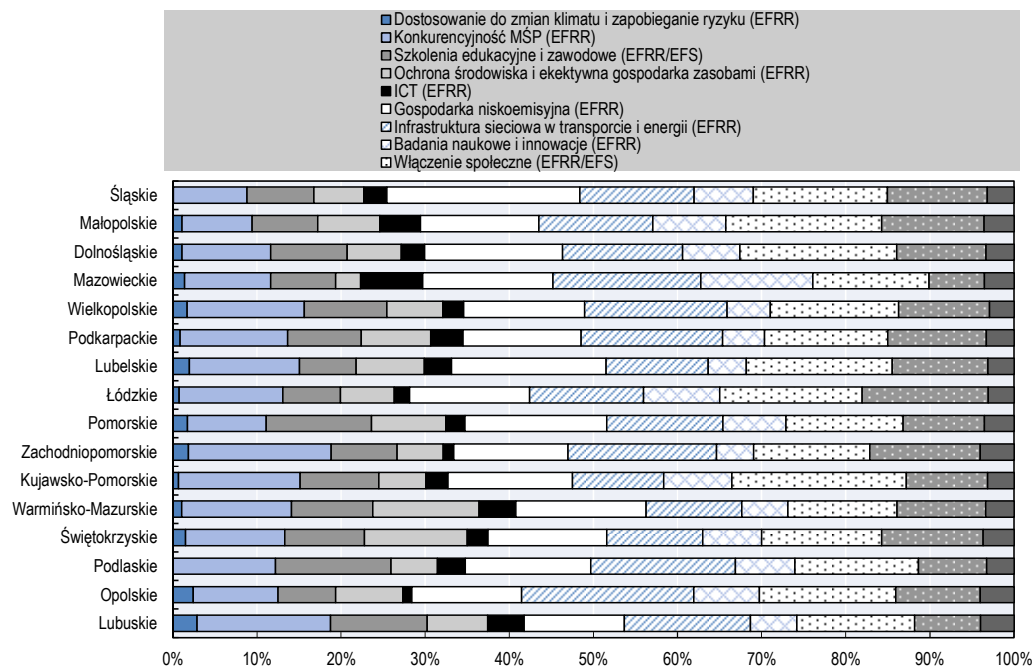
Regionalne Programy Operacyjne

Regionalne Programy Operacyjne są współfinansowane z funduszy unijnych (EFS i EFRR), co warunkuje priorytety inwestycyjne polityki regionalnej, w tym inwestycje na obszarach wiejskich. Od 2007 r. regiony są w pełni odpowiedzialne za dużą część funduszy europejskich w ramach polityki spójności²³. Zgodnie z polityką spójności, wszystkie województwa w Polsce określone są jako „słabiej rozwinięte”, co oznacza, że ich PKB na mieszkańca jest niższe niż 75% średniego PKB w UE-27 – z wyjątkiem województwa mazowieckiego, które ostatnio - obejmując Warszawę - stało się „bardziej rozwiniętym” województwem²⁴. Na regiony słabiej rozwinięte przeznaczona jest większa pula środków finansowych. W okresie programowania 2014-2020 województwa z największymi przydziałami środków finansowych to odpowiednio województwo zachodniopomorskie, świętokrzyskie, lubelskie i podlaskie.

Każdy RPO opiera się na ocenie i diagnozie kluczowych wyzwań, przed którymi stoi region oraz identyfikacji względnych priorytetów rozwoju. Spośród wszystkich RPO włączenie społeczne jest największym priorytetem pod kątem wielkości alokacji, w dalszej kolejności jest to przejście na gospodarkę niskoemisyjną i infrastruktura sieciowa w obszarze transportu i energii, natomiast na dostosowanie do zmiany klimatu, pomoc

techniczną oraz technologie informacyjne i komunikacyjne przeznaczono najmniejsze pule środków finansowych (Rysunek 2.6).

Rysunek 2.6. **Finansowanie Regionalnych Programów Operacyjnych według województw, lata 2014-2020**



Źródło: Komisja Europejska (2017d), „Dane dotyczące Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych”, <https://cohesiondata.ec.europa.eu>.

RPO identyfikują inwestycje strategiczne i mobilizują lokalnych aktorów – samorządy lokalne oraz inne podmioty sektora publicznego i prywatnego oraz sektorów non-profit – zapewniając im dostęp do finansowania/dofinansowania szerokiego wachlarza działań. A zatem programy te stanowią główny impuls dla rozwoju endogennego i w dużej mierze polegają na angażowaniu publicznych i prywatnych podmiotów w realizację działań i inwestycji. Na przykład, w ramach RPO udzielane jest wsparcie przedsiębiorstwom w celu przeprowadzenia prac badawczo-rozwojowych, zapewniane środki finansowe samorządom lokalnym na budowę infrastruktury publicznej i dróg oraz na rewitalizację i programy dla osób poszukujących pracy. Z RPO nie zawsze wynika, w jaki sposób kieruje się fundusze na obszary wiejskie. Niektóre fundusze RPO ukierunkowane są na obszary wiejskie, np. rewitalizację obszarów wiejskich w ramach RPO województwa Małopolskiego 2014-2020. Natomiast w pozostałych przypadkach cele terytorialne nie są określone.

Polski System Monitorowania Rozwoju (STRATEG) zapewnia szereg wskaźników mających na celu monitorowanie społeczno-gospodarczego rozwoju powiązanego z RPO. Nie odnotowano jednak terytorialnego wpływu tych wskaźników na obszary wiejskie. Trudno jest wyróżnić ich oddziaływanie terytorialne. Informacje na temat szacowanego odsetka alokowanych środków wykorzystanych na potrzeby obszarów wiejskich znajdują się w każdym szczegółowym opisie osi priorytetowych każdego RPO. Kwoty te wskazują na potencjalne źródło finansowania potrzeb obszarów wiejskich w ramach szczegółowych obszarów tematycznych (Tabela 2.3). Każda instytucja zarządzająca stara się przydzielić te kwoty na ten cel, jednak nie ma gwarancji, że dokładnie takie kwoty

zostaną wydane, ponieważ nie jest to przedmiotem celów i wskaźników wymaganych przez Komisję Europejską. Rząd krajowy nie posiada żadnego mechanizmu zgodności, dzięki któremu mógłby zapewnić, aby te zobowiązania kwotowe zostały spełnione. Planowane jest wprowadzenie narzędzia monitorującego ten proces pod koniec 2018 r.

Tabela 2.3. **Szacowany odsetek alokacji z regionalnych programów operacyjnych dedykowanych obszarom wiejskim**

Regionalny Program Operacyjny	Szacowany % alokacji RPO dedykowanego obszarom wiejskim	Kwota (milion EUR)
Województwo dolnośląskie	min. 15%	397
Województwo kujawsko-pomorskie	32%	637
Województwo lubelskie	50%	1 115
Województwo lubuskie	10%	90
Województwo łódzkie	11%	250
Województwo małopolskie	27%	746,7
Województwo mazowieckie	11%	228,8
Województwo opolskie	40%	360
Województwo podkarpackie	11%	232,6
Województwo podlaskie	19%	230
Województwo pomorskie	30%	557,8
Województwo śląskie	13%	454
Województwo świętokrzyskie	24%	314,4
Województwo warmińsko-mazurskie	11%	189,2
Województwo wielkopolskie	27%	661,5
Województwo zachodniopomorskie	11%	176
Ogółem	100%	6 580

Źródło: Opracowanie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozwój lokalny

Samorząd lokalny – rola powiatów i gmin w rozwoju obszarów wiejskich

Samorządy lokalne są pod wieloma względami wiodącymi podmiotami w rozwoju obszarów wiejskich – zakres ich działań jest w wysokim stopniu kształtowany przez zasady, przepisy i ramy budżetowe określone przez rząd krajowy i samorządy województw. Na poziomie samorządu lokalnego – czyli powiatów i gmin – zapewniane są obywatelom infrastruktura i usługi, które wspierają rozwój lokalnej gospodarki i jakość życia w lokalnych społecznościach²⁵.

Powiat ziemski wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Jest głównie odpowiedzialny za szkoły średnie, publiczne usługi zdrowotne, opiekę społeczną, kulturę, architekturę i budownictwo oraz bezpieczeństwo publiczne i większą część infrastruktury obejmującej wiele gmin²⁶. Z uwagi na ich ograniczone środki finansowe rola powiatów w polityce rozwoju społecznego i gospodarczego jest jednak ograniczona. W Polsce trwają debaty na temat skuteczności samorządu powiatowego, szczególnie na obszarach otaczających gminy, które są również powiatami grodzkimi (Sakowicz, 2017).

Gminy z kolei ponoszą główną odpowiedzialność za rozwój lokalny, w tym planowanie przestrzenne, zarządzanie nieruchomościami, budownictwo mieszkaniowe, usługi społeczne, edukację wczesną i podstawową oraz ochronę środowiska. Gminy miejskie i miejsko-wiejskie również zarządzają infrastrukturą, w tym drogami,

zaopatrzeniem w wodę, odprowadzaniem ścieków oraz, od 2013 r., zbieraniem i unieszkodliwianiem odpadów²⁷. Pod względem finansowym, gminy w mniejszym stopniu niż powiaty są uzależnione od dotacji i subwencji rządowych, zatem mają nieco większą swobodę, aby nakładać opłaty i wykorzystywać zasoby własne na inicjatywy rozwojowe. Jeżeli chodzi o subwencje ze strony innych jednostek samorządu terytorialnego, małe gminy wiejskie korzystają z dotacji, które uwzględniają bardziej ograniczoną zdolność nakładania podatków oraz potrzeby związane ze społeczno-gospodarczymi charakterystykami społeczności. Samorządy lokalne są reprezentowane na poziomie krajowym przez następujące stowarzyszenia: Związek Miast Polskich, Unię Metropolii Polskich, Związek Powiatów Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP i Unię Miasteczek Polskich.

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność to ogólny termin obejmujący szerokie spektrum podmiotów lokalnej społeczności, które mają istotne znaczenie dla sukcesu i prężności obszarów wiejskich. Należą do nich lokalne samorządy, mieszkańcy, przedsiębiorstwa, grupy wyznaniowe, organizacje non-profit, stowarzyszenia branżowe/przedsiębiorców itd., które wspólnie działają i podejmują decyzje oraz rozwijają wspólną wizję przyszłości swojej społeczności. Często zauważa się, że w przeciwieństwie do wielu państw Europy Środkowej i Wschodniej, rozwój lokalny kierowany przez społeczność jest w Polsce słabo rozwinięty. W szczególności w porównaniu z innymi europejskimi krajami i krajami OECD w Polsce istnieje mniej organizacji społeczeństwa obywatelskiego, odnotowuje się mniejsze zaangażowanie mieszkańców w grupy społeczeństwa obywatelskiego, a demokratyczny samorząd terytorialny stanowi stosunkowo nowe zjawisko. A jednak w krótkim czasie poczyniono ogromne postępy. Od roku 1989 r. w Polsce rozwinęły się setki krajowych i międzynarodowych organizacji pozarządowych (NGO) obejmujących szeroki wachlarz działań związanych z rozwojem obszarów wiejskich.

Wiele NGO prowadzi prace w ramach finansowanych przez donatorów projektów w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, a tym samym bezpośrednio lub pośrednio współpracują one z departamentami lub agencjami rządowymi. Istnieją grupy działające na rzecz konkretnej sprawy, takie jak Międzynarodowa Koalicja Dla Ochrony Polskiej Wsi (ICPPC), która działa na rzecz ochrony małych, tradycyjnych gospodarstw rolnych w Polsce, i Fundacja Wspomagania Wsi, która główny nacisk kładzie na pozarolnicze inicjatywy we wsiach, takie jak poprawa infrastruktury informatycznej. Istnieje również duża sieć stowarzyszeń, spółdzielni i towarzystw rolników, które reprezentują interesy swoich członków²⁸. Jedną z największych tego rodzaju grup jest Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych liczący 1,1 mln członków. W Polsce od dawna funkcjonują rolnicze spółdzielnie produkcyjne, które pomagają rolnikom wspólnie gromadzić swoje zasoby i zbiorowo negocjować ceny, co jest szczególnie przydatne w przypadku drobnych producentów rolnych. Chociaż w 2014 r. funkcjonowało około 1 000 spółdzielni rolniczych, to jednak liczba ta spada i warto zauważyć, że udział takich spółdzielni w polskim rynku jest mniejszy niż w przypadku wielu krajów UE (Matyja, 2016). Oprócz tego rodzaju partnerstw w Polsce działa wiele różnych NGO i fundacji wspierających w ramach swojej działalności rozwój obszarów wiejskich i prowadzących analizy dotyczące warunków rozwoju obszarów wiejskich.

Unijny program LEADER i rozwój lokalny kierowany przez społeczność: rola lokalnych grup działania

UE zainicjowała podejście „rozwój oparty na lokalnej społeczności” (community-led approach) w ramach do rozwoju obszarów wiejskich.

Unijny program LEADER, który po raz pierwszy przyjęto w latach 90. XX w., odegrał kluczową rolę w reorientacji rozwoju obszarów wiejskich, poza wyłącznie politykę rolną (Kisiel i Gierwatowska, 2013). Podejście to odniosło sukces na obszarach wiejskich do tego stopnia, że zostało w następstwie rozszerzone na trzy dodatkowe fundusze UE w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (tj. EFS, EFMR i EFRR)²⁹. Na obszarach wiejskich z inicjatywy samorządów lokalnych, przedsiębiorców i stowarzyszeń społeczeństwa obywatelskiego na określonym terytorium lub w ramach określonej społeczności utworzono lokalne grupy działania aby wdrożyć cele unijnego programu LEADER. Lokalne grupy działania stanowią formę „specjalnych stowarzyszeń”, w ramach których na szczeblu decyzyjnym prywatni partnerzy i stowarzyszenia muszą stanowić przynajmniej 50% lokalnego partnerstwa. Lokalne grupy działania podejmują decyzje w sprawie kierunku i treści strategii rozwoju obszarów wiejskich oraz w sprawie różnych projektów finansowanych w ramach programu LEADER – w Polsce istnieje ponad 300 takich grup. Podejście LEADER wspierają organizacje parasolowe, takie jak Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich (utworzone w 2002 r.), udostępniając krajową platformę na rzecz współpracy między organizacjami wiejskimi.

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność, wykorzystując trzy wyżej wymienione fundusze, stanowi nowe podejście w Polsce na lata 2014-2020. Tylko dwa województwa (podlaskie i kujawsko-pomorskie) zdecydowały się na wdrożenie finansowania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach więcej niż jednego funduszu i więcej niż jednej polityki. Uzasadnieniem łączenia tych elementów jest promocja bardziej zintegrowanych inwestycji, które mogą opierać się zarówno na instrumentach miękkich, jak i twardych. W praktyce jednak fundusze te są regulowane odrębnymi przepisami dotyczącymi wdrażania projektów, co może utrudniać wnioskodawcom zorientowanie się w przebiegu tego procesu. Jednym z rozwiązań tej kwestii byłoby umożliwienie stosowania podwójnego finansowania w odniesieniu do środków miękkich i twardych zamiast dzielenia jednego projektu na dwie lub trzy odrębne części składowe. Obecnie ramy ustanowione przepisami wykonawczymi uniemożliwiają stosowanie takich rozwiązań. Aby propagować tego rodzaju zintegrowane podejścia w nowym okresie programowania, należałoby procesy te uprościć. Jest to szczególnie istotne ze względu na szersze wykorzystanie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność planowane w ramach nowej rządowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

Realizacja programu LEADER w Polsce pobudziła rozwój organizacji trzeciego sektora; obszary, w których realizowany jest program LEADER, charakteryzują się wyższym udziałem organizacji sektora trzeciego (Furmankiewicz, Janc i Macken-Walsh, 2016). Jednak, kwestionowany jest zakres, w jakim organizacje społeczeństwa obywatelskiego uczestniczą w działaniach lokalnych grup działania oraz ich zdolność do wykraczania poza interesy sektorowe (co stanowi podstawowy cel programu LEADER) (Furmankiewicz, Janc i Macken-Walsh, 2016). Lokalne grupy działania znajdują się pod silnym wpływem sektora publicznego, a znaczna ich większość w Polsce została utworzona przez podmioty sektora publicznego, w odróżnieniu od organizacji obywatelskich lub wolontariatu (Kisiel i Gierwatowska, 2013). Z tego względu ważne jest, aby polska polityka wobec obszarów wiejskich sprzyjała znaczącemu rozwojowi

lokalnemu kierowanemu przez społeczność, a jednocześnie wspierała i zachęcała często powstające dopiero lokalne instytucje do takich starań. Więcej informacji na temat potencjału lokalnego i trzeciego sektora przedstawiono w rozdziale 3.

Budżet partycypacyjny – fundusz sołecki

Celem pobudzenia włączania członków społeczności w lokalny rozwój w 2009 r. utworzono fundusz sołecki, aby promować stosowanie budżetów partycypacyjnych na obszarach wiejskich. Fundusze sołeckie opierają się na połączeniu budżetu lokalnego gminy i finansowania z budżetu krajowego. Alokacja środków z budżetu krajowego jest wyższa w przypadku gmin o niższych dochodach. Fundusze wykorzystuje się w celu poprawy jakości życia na obszarach wiejskich poprzez inwestycje, takie jak place zabaw, naprawy chodników i architekturę krajobrazu. Mieszkańcy i grupy w ramach społeczności przedstawiają projekty do rozpatrzenia i określają, które z nich powinny zostać sfinansowane. Wykorzystanie tego instrumentu w gminach znacznie wzrosło w ostatnich latach. Fundusz ten obecnie jest wykorzystywany w niemal 90% gmin wiejskich i stanowi najsilniejszy instrument partycypacji obywatelskiej w kraju pod względem liczby zaangażowanych członków społeczności i wielkości funduszy. Fundusze te są ustanawiane przez rady gmin na zasadzie dobrowolności.

Polityki wspierające zachodzącą zmianę strukturalną rolnictwa

Polskie rolnictwo nie jest jeszcze w pełni nowoczesne i w ciągu ostatnich kilku lat doświadczyło poważnych, krótkoterminowych wstrząsów spowodowanych utratą rynku rosyjskiego, który od wielu lat stanowił główny kierunek eksportu. Ponadto, zgodnie z jednym z wielu możliwych przyszłych scenariuszy rolnictwo może odczuć negatywne skutki reform WPR (Rząd RP, 2017). Istnieją jednak silne przesłanki, świadczące o tym, że chociaż rolnictwo i przetwórstwo spożywcze w Polsce nie utrzyma się w obecnej formie, to jednak będzie istniała wystarczająca szansa na rozwój umożliwiający zwiększenie roli Polski jako ważnego producenta w Unii Europejskiej. Pomimo poważnej modernizacji rolnictwa, jaka dokonała się w ostatnich dekadach, sektor ten dysponuje nadal znacznym, niewykorzystanym potencjałem, co wynika z podwójnego charakteru rolnictwa w kraju (Nowak, Kamińska i Krukowski, 2015). Sprostanie temu wyzwaniu – konieczności modernizacji rolnictwa w celu zwiększenia produktywności – stanowi podstawę polskiego programu rozwoju obszarów wiejskich, chociaż wiele polityk nadal sprzyja utrzymaniu niekonkurencyjnego rolnictwa małej skali.

Znaczenie gospodarstw rodzinnych w Polsce

Polska gwarantuje wsparcie dla gospodarstw rodzinnych w konstytucji, jednak samo pojęcie „gospodarstwa rodzinnego” jest problematyczne

W Polsce, jak we wszystkich państwach OECD, znaczna większość gospodarstw rolnych to gospodarstwa rodzinne. Istnieją wprawdzie bardzo duże gospodarstwa rolne funkcjonujące jak przedsiębiorstwa, których właścicielami są niepowiązane osoby fizyczne, są one jednak stosunkowo rzadko spotykane. Większość dużych gospodarstw rolnych, nawet jeśli działają w ramach spółdzielni, są prowadzone przez członków jednej rodziny i funkcjonują w taki sam sposób, jak pozostałe gospodarstwa rodzinne. Polska przyjęła jednak wyjątkowe podejście, zapisując w art. 23 Konstytucji RP, że gospodarstwo rodzinne stanowi podstawę ustroju rolnego państwa. W konstytucji, gospodarstwa rodzinne zostały szeroko zdefiniowane jako gospodarstwa stanowiące połączenie gospodarstwa rolnego z gospodarstwem domowym (Puślecki, 2016). W

rezultacie gospodarstwa rodzinne zyskały preferencyjne traktowanie w przepisach mających wpływ na system rolnictwa w Polsce.

W Polsce występują dwa rodzaje gospodarstw rolnych: 1) gospodarstwa prowadzone przez „osobę fizyczną” (osobę prywatną); 2) gospodarstwa prowadzone przez „osoby prawne” (firmy) będące organizacje, takie jak spółki występujące jako odrębne podmioty. W przepisach prawa polskiego w coraz większym stopniu faworyzowano jako rolników osoby fizyczne. W 2003 r. gospodarstwo rodzinne zdefiniowano w przepisach jako gospodarstwo rolne nieprzekraczające 300 ha, prowadzone przez osobę fizyczną (ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, 2003 r.). Ustawa nadała Agencji Nieruchomości Rolnych prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej, którą Agencja uważa za szkodliwą dla struktury gospodarstw rodzinnych. Niedawna ustawa o gruntach z 2016 r. wstrzymała sprzedaż państwowej ziemi rolnej i ograniczyła nabywanie ziemi rolnej do rolników indywidualnych zdefiniowanych jako osoby, które: posiadają kwalifikacje rolnicze i będą prowadzić gospodarstwo rolne; co najmniej od 5 lat mieszkają w gminie, w której zlokalizowane są dane grunty; po nabyciu ziemi nie będą prowadzić gospodarstwa rolnego o powierzchni przekraczającej 300 ha. Za sprawą nowej ustawy trudno jest podjąć działalność rolniczą osobom, które obecnie nie są rolnikami. Ustawa utrudnia również przemieszczanie się z jednej części Polski do innej, co doprowadzi do fragmentacji rynku gruntów. Ponadto ustawa stanowi poważną przeszkodę dla zwiększenia powierzchni gospodarstwa rolnego o ponad 300 ha. O ile 300 ha to stosunkowo wysoki próg wielkości jak na gospodarstwo rolne, wymóg ten może jednak negatywnie wpływać na uprawy rolne wymagające intensywnego wykorzystania gruntów, jak np. produkcja zbóż, która stymulowana jest ekonomią skali, oraz systemy wypasu bydła.

Zdefiniowanie maksymalnej wielkości gospodarstwa rodzinnego pod względem areалу sprawia, że prawo jest nieprzyjazne dla niektórych typów produkcji towarów

Takie podejście w definiowaniu gospodarstwa rodzinnego utrudnia proces modernizacji rolnictwa. Ustawa określa konkretną maksymalną wielkość gospodarstwa, aby kwalifikować je jako „gospodarstwo rodzinne”, niezależnie od tego, czy większe gospodarstwa rolne są bardziej wydajne lub konkurencyjne na rynku krajowym i międzynarodowym. Ponadto, w ustawie gospodarstwo rodzinne zostało zdefiniowane pod względem wielkości wykorzystywanych gruntów, co daje pierwszeństwo bardzo dużym gospodarstwom rolnym intensywnie wykorzystującym grunty, a penalizuje średniej wielkości gospodarstwa rolne o ekstensywnej gospodarce ziemią. Na przykład, 300-hektarowe gospodarstwo, w którym uprawia się owoce lub warzywa, generowałoby plony o dużej wartości, ale byłoby gospodarstwem rodzinnym. Natomiast gospodarstwo prowadzące hodowlę bydła na pastwiskach o powierzchni 300 ha gruntów gorszej klasy nie przyniosłoby bardzo wysokich dochodów rodzinie, która je prowadzi. Nowa ustawa ogranicza ponadto zakres rynków ziemi rolnej wprowadzając zapis utrudniający zakup ziemi rolnej osobom niebędącym długoletnimi mieszkańcami gminy, w której zlokalizowane są dane grunty. Ograniczony popyt na ziemię rolną może spowodować spadek cen i zmniejszyć zachęty bezproduktywnych drobnych producentów rolnych do sprzedaży swoich gruntów, co wymusi na nich kontynuowanie działalności rolniczej.

W Polsce istnieją dwa rodzaje gospodarstw rolnych, które nie zostały dobrze opisane przez obowiązującą typologię gospodarstw rolnych

Aby skutecznie dostosowywać się do zmieniających się warunków, konieczne są dwa odrębne podejścia w ramach polityki: jedno w odniesieniu do licznych, nieefektywnych drobnych gospodarstw rolnych, a drugie do stosunkowo nielicznych gospodarstw towarowych, które odpowiadają za znaczną większość produkcji i eksportu (ramka 2.5). Oba typy gospodarstw rolnych są w Polsce ważne, choć z różnych powodów. Drobne gospodarstwa rolne stanowią zdecydowaną większość gospodarstw domowych rolników a zarazem potężną siłę polityczną i społeczną. Duże gospodarstwa towarowe nigdy nie będą stanowiły głównego źródła zatrudnienia, mogą jednak wносить niewspółmiernie duży wkład do PKB i eksportu, jeżeli nadal będą dorównywać konkurencyjnym gospodarstwom rolnym w innych państwach UE i OECD pod względem zaawansowania technologicznego i wydajności. Obecne ramy polityki na rzecz małych gospodarstw można udoskonalić tak, aby zapewnić lepsze zachęty do ich przekształcania w bardziej wydajne gospodarstwa rolne, tam gdzie jest to możliwe, a w przeciwnym razie – aby zwiększyć ich zaangażowanie w zatrudnienie w sektorze pozarolniczym. Ponadto, wsparcie na rzecz gospodarstw towarowych mogłoby zostać zwiększone, w szczególności dla tych gospodarstw średniej wielkości, które wykazują potencjał pod względem wzrostu wydajności.

Ramka 2.5. Podział na małe i duże gospodarstwa w Polsce

Od czasu transformacji w 1989 r. polska polityka rolna zdecydowanie była ukierunkowana na spowolnienie tempa likwidacji małych i bardzo małych gospodarstw rolnych, dla których sprzedaż na rynek nie pozwalała większości utrzymać się rodzinie (Macours i Swinnen, 2008; Rutkowski, 2006; Wilkin, 1997). W okresie przejściowym polityka ta odzwierciedlała ogromne przemiany dokonujące się w całej Polsce, które spowodowały poważne zakłócenia na rynkach pracy i znaczne spadki zarobków. Na wczesnych etapach tego procesu pracę straciły osoby zatrudnione w dużych gospodarstwach państwowych i spółdzielczych, w wyniku czego osobom tym trudno było znaleźć alternatywne zatrudnienie. W tej sytuacji jasne stało się, że znacznie większa liczba pracowników prywatnych gospodarstw rolnych nie może zostać wchłonięta ani przez lokalne rynki pracy na obszarach wiejskich, ani przez rynki pracy na obszarach miejskich. W rezultacie „najlepszym” z dostępnych wariantem strategicznym było znalezienie sposobów na utrzymanie przynajmniej dostatecznych warunków życia w tego typu gospodarstwach rolnych.

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej wprowadzono nowy system polityki rolnej, z którym wiązał się duży, nowy napływ wsparcia dla rolnictwa, które koncentrowało się jednak w większym stopniu na większych i bardziej towarowych gospodarstwach rolnych (Campos, Jaklic i Juvancic, 2010; Majewski, Guba i Wąs, 2016; Petrick, 2001). Wsparcie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) spowodowało, że polski sektor rolnictwa stał się bardziej rozczłonkowany, przy czym dość mała część gospodarstw zaczęła szybko zwiększać swoją produkcję i obniżać koszty produkcji dzięki inwestycjom w grunty i sprzęt. Jednak, znakomita większość gospodarstw rolnych pozostała powierzchniowo niewielka i nieosiągająca minimum skali efektywności przy ograniczonej tylko sprzedaży produktów rolnych. Dla takich gospodarstw rolnych wprowadzenie jednolitej płatności obszarowej zapewniło nowy zastrzyk dochodu niepowiązany z osiąganą przez nie wielkością produkcji. Dzięki temu i transferom krajowym, większość małych gospodarstw była w stanie przetrwać nawet pomimo spadku cen żywności w Polsce.

Ramka 2.5. Podział na małe i duże gospodarstwa w Polsce (cont.)

Szczególne problemy stojące przed małymi gospodarstwami

Rolnictwo pozostaje ważnym sektorem polskiej gospodarki, zwłaszcza pod względem roli, jaką odgrywa w handlu międzynarodowym, oraz udziału zaangażowanych w nie zasobów pracy. Powszechnie uznaje się jednak, że obecna struktura rolnictwa – rozkład wielkości gospodarstw pod względem posiadanych gruntów, udziału w produkcji lub udziału w dochodach gospodarstwa — jest niekorzystna (Csaki i Lerman, 2002; OECD, 2008; Petrick, 2001; Henningsen, 2009; Wigier, 2014a). Niemal połowa polskich gospodarstw rolnych produkuje zbyt mało, aby zapewnić wkład do dochodów gospodarstwa domowego nawet na poziomie 4 000 EUR rocznie (Komisja Europejska, 2016a). Większość takich gospodarstw posiada zbyt mało gruntów, aby osiągać produkcję zapewniającą ich rentowność, inne gospodarstwa są słabo zarządzane lub posiadają zbyt mało aktywów, co uniemożliwia im wydajną produkcję.

W 2005 r. gospodarstwa rolne, których wartość rocznej sprzedaży nie osiągnęła poziomu 4 000 EUR, stanowiły 70% wszystkich gospodarstw rolnych, natomiast w 2013 r. – 48% (Eurostat, 2005; 2013). Bez wątpienia gospodarstwa, które osiągają tak niskie wyniki sprzedaży, nie są w stanie same zapewnić dostatecznego dochodu rodziny. Ustawowa granica ubóstwa dochodowego w Polsce w przypadku gospodarstwa domowego składającego się z dwóch osób dorosłych i dwojga dzieci w 2013 r. wynosiła nieco powyżej 4 000 EUR rocznie. Według szacunków OECD średni dochód gospodarstwa domowego w Polsce wynosi około 16 000 EUR. Jeżeli przyjmiemy marżę brutto na poziomie 20% standardowej produkcji jako dochód netto ze sprzedaży osiągniętej przez gospodarstwo rolne, wówczas gospodarstwo rolne osiągające sprzedaż o wartości 100 000 EUR uzyskałoby zwrot z pracy i kapitału rodziny rzędu 20 000 EUR, czyli nieco powyżej średniego dochodu gospodarstwa domowego w Polsce. Bez wątpienia nawet gospodarstwa rolne, których wartość sprzedaży wynosi blisko 50 000 EUR, nie są w stanie zapewnić dostatecznego dochodu na potrzeby rolniczego gospodarstwa domowego po odliczeniu kosztów operacyjnych i kosztu kapitału. Według danych Eurostatu za 2013 r. w Polsce znajdowało się około 77 000 gospodarstw rolnych (czyli około 5% wszystkich gospodarstw rolnych), które osiągnęły standardową produkcję na poziomie 50 000 EUR lub więcej i były w stanie zapewnić dochód gospodarstwa domowego umożliwiający utrzymanie czteroosobowej rodziny, gdyby stanowiły jedyne źródło dochodu z pracy. W przypadku znacznej większości gospodarstw rolnych produkcja rolna jest niewystarczająca aby zapewnić odpowiedni dochód.

Niektóre gospodarstwa rolne osiągające mniejszą sprzedaż mogą wprawdzie stanowić rentowne podmioty rolne, z tym że, aby zapewnić dostateczne warunki życia, rodzina musi w takich przypadkach posiadać również inne źródła dochodu, takie jak zatrudnienie poza rolnictwem lub płatności transferowe. Gospodarstwa rolne osiągające sprzedaż na poziomie 15 000–49 000 EUR, których liczba wynosi około 225 000, byłyby dobrymi kandydatami na obranie orientacji biznesowej umożliwiającej gospodarstwu rolnemu opłacalność, jednak nie na tyle dużymi, aby stanowiły wyłączne źródło dochodu gospodarstwa domowego. Gospodarstwa rolne osiągające dochód poniżej 15 000 EUR należy raczej określić mianem działalności związanej z trybem życia, w przypadku której dochód z rolnictwa nigdy nie będzie mógł stanowić jedynie przypadkowy wkładu na pokrycie kosztów utrzymania rodziny. Podsumowując, z obecnej struktury polskiego rolnictwa wynika, że większość polskich rodzin prowadzących gospodarstwa rolne albo będą musiały polegać na płatnościach transferowych i dotacjach tworzących większość ich dochodów bądź też będą musiały znaleźć zatrudnienie poza rolnictwem, gdyż ich gospodarstwo jest zbyt małe, aby osiągnąć odpowiednią produkcję przeznaczoną na sprzedaż. Niektóre małe gospodarstwa rodzinne mogą być w stanie osiągnąć wielkość umożliwiającą im prowadzenie rentownej działalności, a jeszcze mniej z nich będzie w stanie osiągnąć wielkość do umożliwiającą prowadzenie gospodarstwa rodzinnego w pełnym wymiarze czasu pracy, co wymaga jednak pojawienia się nowej orientacji w polityce rolnej.

Ramka 2.5. Podział na małe i duże gospodarstwa w Polsce (cont.)

Towarowe gospodarstwa rolne prowadzące działalność o charakterze rynkowym

Około jedną trzecią polskich gospodarstw rolnych można obecnie uznać za mocno zorientowane na rynek przedsiębiorstwa handlowe, które generują znaczną część dochodu gospodarstwa domowego (FADN, 2017). Takie gospodarstwa można uznać za grupę docelową tradycyjnej polityki rolnej. Praktycznie wszystkie te gospodarstwa rolne osiągnęły ten status po 1989 r., kiedy to w ramach nowego systemu zliberalizowano zasady dotyczące własności gruntów i przekazywania gruntów oraz ponownie wprowadzono do polskiego rolnictwa mechanizmy rynkowe. To ta grupa gospodarstw rolnych gospodaruje większością gruntów, uzyskuje największą produkcję oraz to dzięki niej Polsce udało się z importera żywności netto stać się znaczącym eksporterem żywności (Stańko i Mikuła, 2014).

Gospodarstwa te rozumieją zasady nowoczesnego rolnictwa i to one mają największy udział w inwestycjach w sprzęt rolniczy i nowe technologie. Ponadto, jest też bardziej prawdopodobne, że takie gospodarstwa częściej korzystają z pożyczonych środków finansowych niż małe gospodarstwa. Chociaż otrzymują one większe dotacje w przeliczeniu na gospodarstwo, jeżeli chodzi o kwoty pieniężne, to jednak dotacje te stanowią mniejszy udział dochodu gospodarstwa rolnego niż w przypadku małych gospodarstw (zob. rozdział 1). Grunty, które użytkują gospodarstwa rolne tej kategorii, operują zróżnicowanymi wielkościami pości ziemi, co zależy od ich specjalizacji towarowej, więc wielkość gospodarstwa rolnego mierzona powierzchnią posiadanych gruntów jest w tym przypadku słabym wskaźnikiem. Liczba takich gospodarstw rolnych, podobnie jak ich udział w produkcji i dochodach, z czasem stale rosną. Ten wzrost stanowi najlepszy wskaźnik nadal w pełni niewykorzystanego potencjału polskiego rolnictwa, gdyż świadczy o tym, że pomimo niesprzyjającej państwowej polityki rolnej istnieją rolnicy, którzy wierzą, że inwestowanie w polskie rolnictwo oferuje dobry, potencjalny zwrot.

Gospodarstwa towarowe stanowią główną grupę docelową Wspólnej Polityki Rolnej przewidującej różne stawki wsparcia dla gospodarstw produkujących różne towary, oraz dodatkowo oferujące środki finansowe na modernizację gospodarstw i poprawę jakości środowiska naturalnego. O ile wsparcie dla gospodarstw rolnych w dużej mierze jest uzależnione od wielkości produkcji, to jednak jednolita płatność obszarowa jest obliczana na podstawie wielkości użytkowanych gruntów. Ze względu na ukierunkowanie WPR na rolnictwo towarowe polityka ta od momentu przystąpienia Polski do UE stanowi główną siłę napędową wzrostu wielkości sektora gospodarstw towarowych w Polsce. Powodzenie gospodarstw towarowych w Polsce w dużej mierze będzie zależało od przyszłego kierunku reformy WPR. Gospodarstwa towarowe w Polsce posiadają jednak również inne kluczowe zalety, w tym reaktywnie kształtowane koszty siły roboczej, niedrogie grunty i zdolność do dalszego wprowadzania zaawansowanych technologii w dziedzinie produkcji rolnej, które umożliwiają ograniczenie kosztów i zwiększenie plonów.

Źródła: Macours, K. i J.F.M. Swinnen (2008), „Rural-urban poverty differences in transition countries”, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.11.003>; Rutkowski, J. (2006), „Labor market developments during economic transition”, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8710/wps3894.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; Wilkin, J. (1997), „From agricultural policy to rural policy: Central Europe in transition”, www.fao.org/docrep/w7440e/w7440e09.htm; Campos, M., T. Jaklic i L. Juvancic (2010), „Factors affecting farm productivity in Bulgaria, Hungary, Poland, Romania and Slovenia after the EU accession and likely structural effects”; Majewski, E., W. Guba i A. Was (2016), „Farm income risk assessment for selected farm types in Poland: Implications of future policy reforms”; Petrick, M. (2001), „Poland’s agriculture: Serious competitor or Europe’s poorhouse? Survey results on farm performance in selected Polish *voivodeships* and a comparison with German farms”; Csaki, C. i Z. Lerman (2002), „Land and farm structure in transition: The case of Poland”; OECD (2008), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264049529-en>; Henningsen, A. (2009), „Why is the Polish farm sector still so underdeveloped?”, <https://doi.org/10.1080/14631370802663646>; Wigier, M. (2014a), „The competitiveness of Polish agriculture after accession to the EU”; Stańko, S. i A. Mikuła (2014), „Tendencje w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi w Polsce w latach 1995-2013”.

Jak dotąd polska polityka w dużym stopniu koncentrowała się na problemach małych gospodarstw rolnych

Polska polityka rolna koncentruje się na znacznej większości ludności rolniczej, która prowadzi bardzo małe gospodarstwa – poniżej 10 ha. Polityki z czasem ewoluowały ze wspierania dochodów gospodarstw rolnych poprzez wsparcie cenowe na wsparcie dobrobytu gospodarstw rolnych poprzez zapewnienie polityki społecznej ukierunkowanej na potrzeby gospodarstw domowych małych gospodarstw rolnych. Wraz przystąpieniem Polski do UE i przejściem na Wspólną Politykę Rolną, aby osiągnąć ten cel, Polska musiała w większym stopniu oprzeć swoją politykę rolną na polityce społecznej niż na tradycyjnej polityce rolnej. Niemniej jednak Polska często interpretuje Wspólną Politykę Rolną w sposób, który korzystny jest dla najmniejszych gospodarstw rolnych niż raczej dla rolnictwa towarowego. Na przykład, z przeglądu wdrożenia pierwszego filaru I Wspólnej Polityki Rolnej przeprowadzonego w 2015 r. przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej wynika, że Polska znajduje się w gronie państw, które w największym stopniu dostosowują Wspólną Politykę Rolną do realizacji priorytetów krajowych (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, 2015:115). Polska, podobnie jak Chorwacja i Grecja, wykorzystuje sześć z ośmiu sposobów umożliwiających zmianę płatności w ramach filaru I. W szczególności Polska podjęła decyzję o przeniesieniu 25% środków finansowych z filaru II do filaru I, wprowadziła górny limit płatności wynoszący 150 000 EUR, stosuje wsparcie związane z wielkością produkcji i przyjęła system dla małych gospodarstw (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, 2015:115). W porównaniu z innymi państwami UE Polska, podobnie jak Bułgaria, w większym stopniu korzystała z możliwości ukierunkowania wsparcia dochodu na małe i średnie gospodarstwa rolne (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, 2015:110)³⁰. W przyszłości Polska powinna zapewnić bardziej zrównoważone ramy polityki uwzględniające potrzeby małych gospodarstw, jak i gospodarstw towarowych oraz rozwój obszarów wiejskich.

Poza politykami ukierunkowanymi na dualny charakter polskiego rolnictwa, istotne znaczenie ma również podejście terytorialne. Polska charakteryzuje się dużym regionalnym zróżnicowaniem z punktu widzenia wydajności rolnictwa. Różnice te tylko częściowo wynikają z odmiennych warunków klimatycznych i geograficznych. Na przykład, regiony o wyższym stopniu rozwoju społecznego odnotowują również wyższą wydajność w rolnictwie (Nowak, Kamińska i Krukowski, 2015). Wskaźnik kształcenia kierujących gospodarstwami rolnymi jest również najwyższy w najbardziej rozwiniętych regionach, co z kolei jest pozytywnie skorelowane ze wskaźnikiem wykorzystania unijnych środków finansowych (Gwiaździńska-Goraj i Rudnicki, 2016). Z badań wynika, że wyższe poziomy kształcenia i szkoleń są powiązane z wyższą wydajnością gospodarstw (Komisja Europejska, 2016b; OECD, 2017a). W sposób oczywisty wynika z tego, że niektóre części Polski są w stanie uczestniczyć w większym stopniu w określonych kierunkach polityk rolnych, takich jak wsparcie na rzecz modernizacji gospodarstw, ze względu na warunki ramowe i instytucje wspierające takie prace. W innych regionach, polityki powinny koncentrować się na rozwoju takich warunków ramowych od podstaw. Polityki rolne są zatem w większym zakresie powiązane z rozwojem obszarów wiejskich. Zmiany w Polsce zmierzają w kierunku tego podejścia, można jednak uczynić więcej, aby zwiększyć komplementarność między polityką rolną a polityką rozwoju obszarów wiejskich (kwestia ta została omówiona ponownie w końcowej części tego rozdziału).

Ustalenie właściwych zachęt dla drobnych gospodarstw rolnych

Chociaż liczba bardzo małych gospodarstw w Polsce wciąż zmniejsza się – podobnie jak udział ludności rolniczej prowadzącej takie gospodarstwa oraz produkcji pochodzącej z takich gospodarstw – to jednak zarówno obserwatorzy wewnętrzni, jak i zewnętrzni uważają, że tempo zmian jest zbyt wolne (Chaplin, Davidova i Gorton, 2005; Dzun, 2016; Dries i Swinnen, 2002; OECD, 2008; Petrick i Tyran, 2003; Wigier, 2014a). Najwięcej mniejszych gospodarstw znajduje się w południowo-wschodnich województwach Polski, w których odnotowuje się jednocześnie najwolniejsze tempo przekształceń w większe gospodarstwa rolne (Marks-Bielska, 2016). Większość małych gospodarstw sprzedaje na rynku formalnym mniej niż połowę swojej produkcji. Duża część ich produkcji jest zatem przeznaczana na użytek własny gospodarstwa lub sprzedawana w ramach gospodarki nieformalnej. Główne źródło dochodu w przypadku takich gospodarstw rolnych stanowią płatności transferowe z budżetu Unii Europejskiej lub z krajowych dotacji dla rolników i krajowych programów opieki społecznej. W ten sposób są one szczególnie uzależnione od kontynuacji świadczeń zarówno w ramach polityki rolnej, jak i polityki społecznej. Znaczna część polskiej ludności rolniczej to drobni rolnicy, którzy często angażują się politycznie, tworząc silne lobby na rzecz opiekuńczej polityki wobec obszarów wiejskich (Halamska, 2016; Wigier, 2014a).

Większość drobnych gospodarstw rolnych boryka się z dwoma poważnymi problemami dotyczącymi gruntów. Po pierwsze, zbyt mała powierzchnia posiadanych gruntów uniemożliwia takim gospodarstwom osiągnięcie efektywnej skali produkcji. Po drugie, zazwyczaj odczuwają niekorzystne skutki dużej fragmentacji gospodarstw rolnych. Gospodarstwa rolne o powierzchni poniżej 3 ha mogą posiadać dużo ponad dziesięć różnych i przestrzennie rozproszonych pól, z których żadne nie jest na tyle duże, aby można je było efektywnie uprawiać, nawet przy użyciu małych maszyn. Fragmentacja sprawia, że grunty, czyli główny atut w rolnictwie, trudno jest zarówno kupić, jak i sprzedać, co utrudnia małym gospodarstwom zarówno rozwój, jak i porzucenie działalności rolniczej. Tam gdzie pola są rozdrobione trudno jest połączyć działki rolne, czego wymaga nowoczesna działalność rolnicza. Ponadto, użytkowanie gruntów staje się mniej rentowne, przez co ich wartość spada. Czynniki te sprawiają, że właściciele gruntów nie mogą zmienić swojej sytuacji, a perspektywy konsolidacji gospodarstw oraz możliwości porzucenia działalności rolniczej są ograniczone. Dominacja małych gospodarstw rolnych nie tylko negatywnie wpływa na wydajność w rolnictwie, ale również zamyka niektóre osoby w błędnym kole ubóstwa (Żmija, 2015). Istotnym celem zintegrowanej polityki wobec obszarów wiejskich jest zatem poprawa produkcji rolnej w przypadku tych grup i/lub przejście na większy udział zatrudnienia w sektorach pozarolniczych w celu podniesienia dochodów.

W przypadku drobnych producentów rolnych odnotowuje się jeden z najwyższych wskaźników ubóstwa, podobnie jak w przypadku mieszkańców obszarów popegeerowskich (Tarkowska, 2008). Transformacja, jaka dokonana się w Polsce w latach 90-tych XX w., skutkowałą zamknięciem wielu państwowych zakładów produkcyjnych, które zapewniały pracę drobnym producentom rolnym co najmniej w niepełnym wymiarze czasu pracy. W następstwie zamykania takich przedsiębiorstw powrót do pracy w gospodarstwie rolnym zapewnił wielu osobom zabezpieczenie w tym niespokojnym okresie. Jednak dla wielu stanowiło to jednocześnie pułapkę uniemożliwiającą osiągnięcie wyższych dochodów (PARSP, 2005). Przewaga małych gospodarstw rolnych na wielu obszarach wiejskich w Polsce nie stanowi więc jedynie kwestii wydajności, ale jest także problemem społecznym. Problem utrzymującego się ubóstwa i bezrobocia

ukrytego w przypadku drobnych gospodarstw rolnych należy rozwiązać zwiększając wydajność gospodarstw rolnych i/lub możliwości zatrudnienia poza rolnictwem.

Aktualna kombinacja polityk dla drobnych gospodarstw rolnych

Kluczowe polityki formalnie związane z rolnictwem, które są korzystne dla drobnych gospodarstw rolnych, obejmują: system wsparcia bezpośredniego UE, krajowy podatek rolny w miejsce podatku dochodowego, możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, wyłączenie gospodarstw rolnych z wymogu prowadzenia rachunkowości, oraz specjalny plan opieki medycznej i emerytalnej dla rolników dofinansowany przez państwo (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, KRUS)³¹. Unijna jednolita płatność obszarowa stanowi skromny, choć istotny, coroczny zastrzyk środków pieniężnych dla drobnych producentów rolnych posiadających minimum 1 ha. W 2015 r. liczba beneficjentów takich płatności bezpośrednich wyniosła 1,35 miliona, z czego 90% uzyskało kwotę poniżej 5 000 EUR rocznie (FDPA, 2016: 97). Chociaż nie jest to duża kwota, płatność ta stanowi istotną część budżetu gospodarstwa domowego, przez co stanowi zachętę dla małych gospodarstw rolnych (FDPA, 2016: 98). Jedynym wymogiem uzyskania jednolitej płatności obszarowej jest utrzymanie gruntów w stanie umożliwiającym ich uprawę, a tym samym płatność ta nie jest związana z faktyczną produkcją. W rezultacie powszechnie uważa się, że duża ilość gruntów będących własnością drobnych gospodarstw rolnych jest nieformalnie oddawana w dzierżawę sąsiadom, którzy je użytkują. Ponieważ dzierżawa ma charakter nieformalny, właściciel nadal ubiega się o uzyskanie jednolitej płatności, a dzierżawca uzyskuje korzystną stawkę za dzierżawę.

Polska przyjęła szczegółowe programy adresowane do drobnych gospodarstw rolnych w ramach WPR, a także krajowe strategie, które służą temu samemu celowi (zob. ramka 2.6, w której opisano rolę wsparcia dla drobnych gospodarstw rolnych w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich). Ich efekt netto ma polegać na znaczącym bodźcu, aby drobni producenci rolni nie rezygnowali ze swojej działalności pomimo niskich dochodów, jakie generuje tego typu działalność rolnicza (Gaziński, 2016; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2014). Polski rząd od dawna zapewnia silne wsparcie gospodarstw domowych o niskich dochodach, w tym gospodarstw domowych rolników, które objęte są odrębnym pakietem ubezpieczenia zdrowotnego i emerytalnego. Rządowe transfery były na tyle wysokie, że wystarczały do utrzymania nierówności dochodowej na poziomie podobnym do historycznych poziomów po transformacji na przestrzeni lat 90-tych XX w., nawet wówczas gdy utrata miejsc pracy wskutek restrukturyzacji spowodowała znaczny wzrost nierówności pod względem dochodu z pracy (Keane i Prasad, 2002). Rysunek 2.7 przedstawia stały wzorzec wsparcia publicznego ogółem dla małych gospodarstw w latach 2004-2012 (Wigier, 2014). Należy zauważyć, że w tym okresie systematycznie zmniejszała się liczba gospodarstw rolnych, czego skutkiem jest szybszy wzrost średnich nakładów na gospodarstwo rolne w porównaniu ze wzrostem w przypadku wsparcia zagregowanego. Płatności transferowe nadal funkcjonują w polskim społeczeństwie i stanowią czynnik zniechęcający do angażowania się w działalność rynkową, tworząc rozbieżność między dochodem z pracy po opodatkowaniu w gospodarce formalnej a niższym dochodem nominalnym wraz z dodatkowymi świadczeniami z rolnictwa.

Ramka 2.6. Państwowe wsparcie dla drobnych gospodarstw: Rola polityki rozwoju obszarów wiejskich

Małe gospodarstwa korzystają z dopłat bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR; filar I). Dobrowolny system płatności dla małych gospodarstw zastępuje wszystkie rodzaje wsparcia w ramach systemu dopłat bezpośrednich (z wyjątkiem krajowego wsparcia o charakterze przejściowym), a jednolita kwota wsparcia wynosi nie więcej niż 1 250 EUR na gospodarstwo. Rolnicy uczestniczący w systemie płatności dla małych gospodarstw są zwolnieni tylko z kontroli norm i wymogów zasady wzajemnej zgodności, i z obowiązku stosowania praktyk ekologiczacji ponieważ uznaje się, że struktura ich gospodarstw (mały obszar) w sposób „automatyczny” przyczynia się do ekologiczacji (nie duże działki, zróżnicowana, tradycyjna struktura działalności, itp.). Kwota wsparcia jest określana dla każdego rolnika indywidualnie, jako suma wszystkich płatności, do których otrzymania rolnik byłby uprawniony, gdyby pozostał w systemie standardowym. Rolnicy mogli przystąpić do systemu dla małych gospodarstw tylko w pierwszym roku jego stosowania (tj. w 2015 r.). Rolnicy otrzymujący z tytułu płatności bezpośrednich nie więcej niż 1 250 EUR na gospodarstwo zostali włączeni do systemu automatycznie, chyba że nie wyrazili na to zgody.

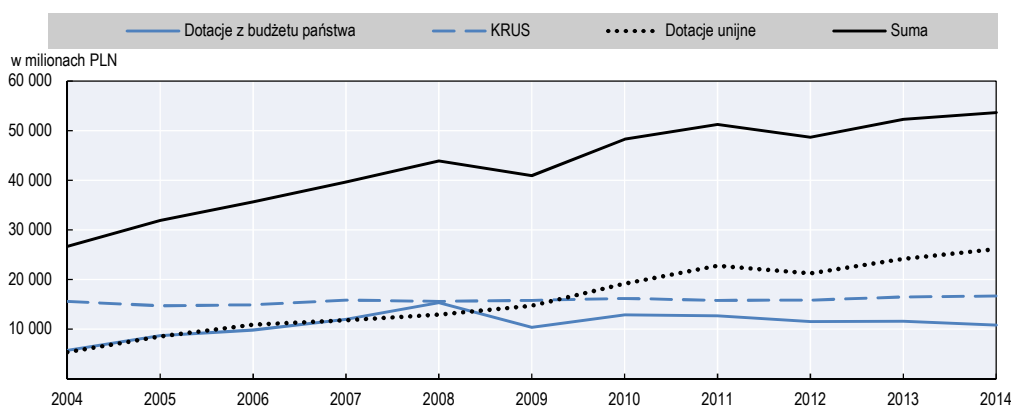
Polityki rozwoju obszarów wiejskich również bezpośrednio wspierają te grupy w celu dalszej modernizacji gospodarstw i zwiększenia ich konkurencyjności. Wsparcie to zostało określone w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 opracowanym przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w ramach którego zarządza się wszystkimi środkami z WPR, które nie są dopłatami bezpośrednimi (tj. filar II).

Instrument „Restrukturyzacja małych gospodarstw” ma na celu zwiększenie dochodów i rentowności drobnych producentów rolnych. To poddziałanie jest skierowane do gospodarstw o wartości produkcji poniżej 10 000 EUR. W wyniku otrzymania jednorazowej płatności w wysokości 15 000 EUR, właściciele takich gospodarstw zobowiązują się do zwiększenia wartości produkcji o co najmniej 20%, do poziomu powyżej 10 000 EUR. Rolnicy, którzy skorzystają z tego poddziałania są zobowiązani do utrzymania wyższego poziomu produkcji przez okres co najmniej pięciu lat z rzędu. Ponadto skorzystanie z tego poddziałania uniemożliwia im wykorzystanie innych środków programu rozwoju obszarów wiejskich w tym samym okresie. Ten instrument jest istotnym krokiem na drodze do stworzenia zachęt do tworzenia bardziej wydajnych gospodarstw. Pozostaje jednak kwestią otwartą, czy jego wpływ okaże się wystarczający do zmiany postępowania. Duże znaczenie będzie miała ocena tego instrumentu, aby uzyskać odpowiedź na to pytanie.

Ponadto, aby pomóc w pokonywaniu wyzwań związanych z produkcją rolą drobnych gospodarstw, przygotowano wsparcie dla grup producentów rolnych oraz dla uczestników systemów jakości, które mogą pomóc w wytworzeniu korzyści skali. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi pracuje także nad przygotowaniem przepisów, które w większym stopniu ułatwią rolnikom bezpośrednią sprzedaż ich produktów konsumentom z jednoczesnym zachowaniem wymogów bezpieczeństwa żywności.

Źródła: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2017c), „System płatności dla małych gospodarstw”, www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Platnosci-bezposrednie/Archiwum/Platnosci-bezposrednie-w-2015-r/System-platnosci-dla-malych-gospodarstw; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2017b), „Restrukturyzacja małych gospodarstw” www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020/Instrumenty-wsparcia-PROW-2014-2020/Restrukturyzacja-malych-gospodarstw?%2FWsparcie-rolnictwa%2FProgram-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020%2FInstrumenty-wsparcia-PROW-2014-2020%2FRestrukturyzacja-malych-gospodarstw2.

Rysunek 2.7. Wydatki budżetowe sektora rolnictwa w Polsce i w UE



Źródło: Wigier, M. (2014a), "The competitiveness of Polish agriculture after accession to the EU."

Reforma systemu ubezpieczenia społecznego i zachęt podatkowych, która czeka drobnych producentów rolnych

Główny problem strategiczny polega na ustaleniu, jak rozwiązać kwestię odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego dla rolników KRUS, z którego obecnie korzysta około 1,3 mln osób, a połowa z nich to osoby w wielu 45 lat, lub starsze (2017)³². KRUS wprowadza zachęty do pozostania w sektorze rolnym, szczególnie dla starszych rolników, nawet jeżeli płatności transferowe w ramach systemu ubezpieczeń są na bardzo niskim poziomie. Systemem KRUS objęte są osoby będące właścicielami gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha, których jedynym lub głównym źródłem dochodu pozostaje działalność rolnicza. Podejmowanie formalnego zatrudnienia poza rolnictwem zasadniczo skutkuje objęciem powszechnym systemem emerytalnym oraz powszechnym planem ubezpieczenia zdrowotnego, w ramach którego stosuje się wyższe składki, a także wiąże się z koniecznością uiszczania podatku dochodowego³³. W przypadku niskich płac dochód po opodatkowaniu może wynosić mniej niż to, co zapewniają niskie zarobki gospodarstwa rolnego i transfery. Podobnie, po przekroczeniu progowego poziomu sprzedaży produktów rolnicze gospodarstwo domowe traci dostęp do takich dopłat³⁴. Takie polityki zniechęcają do osiągnięcia większego dochodu poprzez zwiększenie sprzedaży produkcji i/lub podjęcie formalnego zatrudnienia poza rolnictwem.

OECD od dawna rekomenduje znaczne obniżenie dotacji na rzecz KRUS, zniesienie specjalnych zasad kwalifikowalności do KRUS na podstawie własności gruntów oraz charakteru działalności rolniczej, a także ostateczne ujednoczenie sposobu traktowania podatnika w ramach KRUS i powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego (ZUS) (OECD, 2006; 2014a; 2016c). Reformy systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego są jednak kontrowersyjne i niełatwe do przeprowadzenia, w dużej części dlatego, że w skład przedmiotowej grupy wchodzi wiele gospodarstw domowych o niskich dochodach, dla których te środki są bardzo ważne³⁵. Gdyby Polska zdecydowała o zaprzestaniu przyjmowania do KRUS nowych zgłoszeń lub zmniejszeniu poziomu dotacji dla nowych członków systemu, wpłynęłoby to znacznie na zachęty do dalszego prowadzenia niewielkiego przedsiębiorstwa rolnego o niskich dochodach. Takie działania mogłyby jednak jeszcze bardziej zmarginalizować populację, która jest również bardzo zagrożona ubóstwem. W związku z tym ważne jest, aby reformy były przeprowadzane w sposób umożliwiający jednostkom stopniowe dostosowanie się do zmian. W tej kwestii istnieje szereg możliwości:

- **Stopniowe wygaszanie KRUS poprzez stosowanie wymogów kwalifikowalności i premii zryczałtowanych.** System KRUS mógłby być utrzymany dla osób powyżej pewnej granicy wiekowej (np. pozwalając osobom starszym niż 45 lat pozostać w systemie KRUS według tych samych obowiązujących zasad). Jednocześnie program mógłby zostać zamknięty dla nowych uczestników. Takiej reformie musiałby towarzyszyć mechanizm obejmujący osoby zarejestrowane w systemie KRUS, które są w wieku poniżej 45 lat, i uwzględniający proces przejściowy, w którym takie osoby zostaną przeniesione do ZUS. Taki okres przejściowy mógłby obejmować pomoc w postaci premii, która ulegałaby stopniowemu zmniejszeniu w miarę wzrostu dochodów. Składki zryczałtowane mogłyby być nieznacznie zwiększane z roku na rok, aby zbliżyć system KRUS do płatności w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń.
- **Stworzenie zachęt do dołączenia do powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego.** Takie zachęty mogą być zorganizowane na szereg sposobów. Na przykład, w przejściu do ZUS mogłyby pomóc nowe formy wsparcia w ramach obecnego systemu zabezpieczenia społecznego pomagające rolnikom rozwinąć działalność rolniczą lub podjąć inną działalność zawodową. Innym wariantem mogłaby być pomoc dla gospodarstw rolnych o niskich dochodach, które pomogłoby im pokryć koszty wejścia do systemu ZUS, aby wspomóc stopniowe odchodzenie od KRUS. Takie rozwiązanie wymagałoby od gospodarstw rolnych rozliczenia się z podatku dochodowego, aby można było ocenić, w jakim stopniu gospodarstwo kwalifikuje się do otrzymywania świadczeń.
- **Szkolenie i wspieranie zatrudnienia w przypadku beneficjentów KRUS.** Struktura systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego mogłaby być również zmieniona tak, aby stworzyć zachęty do uczestnictwa w szkoleniach zawodowych dla rolników i zwiększania ich poziomu umiejętności, aby zwiększyć dochodowość ich gospodarstw bądź zwiększyć udział zatrudnienia pozarolniczego. Obecnie osoby, które rejestrują się w KRUS, nie mają generalnie możliwości uzyskania świadczeń związanych ze statusem bezrobotnego, w tym dostępu do szkoleń i/lub wsparcia zatrudnienia przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy³⁶. Umożliwienie im korzystania z tych świadczeń pomogłoby im w okresie przejściowym i nie musiałoby wiązać się z koniecznością nadania im statusu bezrobotnego.
- **Zwiększenie zachęt do podjęcia zatrudnienia pozarolniczego i przedsiębiorczości.** Kary dotyczące kwalifikowalności mogłyby zostać złagodzone i można by stopniowo zwiększać próg dla pozarolniczej działalności gospodarczej przez pewien czas w celu umożliwienia dostosowania do wyższych premii zryczałtowanych.
- **Wspieranie tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich.** Poza ww. działaniami, pomyślnie odejście od obecnych warunków KRUS wymaga poczynienia rzeczywistych starań mających na celu zróżnicowanie gospodarki wiejskiej i tym samym zwiększenie zatrudnienia w sektorach pozarolniczych.

Polski rząd wprowadził niedawno specjalny podatek dla małych przedsiębiorstw, związany ze zmniejszonymi opłatami dla ZUS, co z kolei stwarza zachętę dla drobnych rolników zarówno do założenia firmy, jak i przejścia do powszechnego systemu ubezpieczeń. Osoby, które założą firmę, będą objęte niższą stawką podatkową i niższymi składkami ZUS przez okres 2,5 roku. Innym sposobem na zachęcenie rolników do podjęcia działalności pozarolniczej jest przepis przyjęty w styczniu 2015 r.

umożliwiający osobom ubezpieczonym w KRUS, które pracują na umowę zlecenie, jednocześnie ubezpieczenie w ZUS, jeżeli zarabiają poniżej płacy minimalnej (2 000 PLN w 2017 r.). Te inicjatywy są bardzo obiecujące, ale jak wspomniano powyżej, muszą im towarzyszyć inne zachęty.

Powiązana z tym jest inna ważna kwestia polityczna, a mianowicie fakt zwolnienia drobnych gospodarstw rolnych z rozliczania się z podatku dochodowego (Kobielski, 2015). Nałożenie na wszystkie przedsiębiorstwa rolne obowiązku zgłaszania dochodów mogłoby dodatkowo zachęcić do podejmowania pracy poza gospodarstwem, ponieważ podatek od uzyskanych dochodów byłby pomniejszany o zgłoszone straty przedsiębiorstwa rolnego. Wymagałoby to zmiany definicji gospodarstwa rolnego na przedsiębiorstwo rolne; tymczasem obecnie zgodnie z polskim prawem podmiotem prawnym jest rolnik (Pawłowska-Tyszko i in., 2013:93). Po obliczeniu rocznych zysków i strat, gospodarstwa rolne miałyby większą świadomość skutków finansowych swojego obecnego statusu.

Polska nie jest odosobniona w konieczności zreformowania swojego systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych. Stanęły przed tym wyzwaniem także inne europejskie kraje, a mianowicie Austria, Niemcy i Włochy. Niemcy musiały zreformować swój system rolniczych ubezpieczeń społecznych po części z powodu jego rosnącego udziału w krajowym budżecie rolnym (72% w 2007 r.) (Mehl, 2009). Wstępne zmiany legislacyjne zostały przeprowadzone w 1994 r., a w kolejnych latach wprowadzano dalsze reformy. Niemieckie doświadczenia w reformowaniu systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych wskazują na to, że bardzo ważne są prowadzone od samego początku intensywne negocjacje i stopniowy proces, który wchodzi w życie etapowo, aby pozwolić na dostosowanie się do nich.

Wyzwania na przyszłość i zagrożenia stojące przed małymi gospodarstwami

Jeżeli nie nastąpi znacząca zmiana polityki, liczba bardzo małych gospodarstw w Polsce wciąż będzie stopniowo zmniejszać się. Chociaż obecny poziom rządowego wsparcia jest wystarczający do zapewnienia dalszego istnienia większości gospodarstw, na ogół są one prowadzone przez starszych ludzi i niewiele jest dowodów na to, aby nowe pokolenie zechciało przejąć wszystkie gospodarstwa rolne, które będą wymagały zatrudnienia nowych zarządców. Poleganie na powolnym naturalnym spadku stanowi jednak kosztowną metodę osiągnięcia znaczącej redukcji liczby małych gospodarstw. Oznacza to stały, wysoki poziom dotacji dla tych gospodarstw. Hamuje to proces łączenia małych rozproszonych działek ziemi rolnej w większe, aby można było uprawiać je w sposób wydajny. Powoduje to również, że Polska produkcja rolna i przychody z wywozu są niższe niż wynika to z ich potencjału. Ponadto, w perspektywie nadchodzącej epoki niedoborów na rynku pracy wywołanego starzeniem się społeczeństwa i spadającymi współczynnikami płodności, taka polityka zamyka znaczną część wiejskiej siły roboczej w formie zatrudnienia, która zapewnia pojedynczym osobom niski poziom dochodów i zaostcza przyszłe niedobory pracowników. W ramach polityk mających na celu zmierzenie się z tymi wyzwaniami należy odróżniać małe gospodarstwa, które mają potencjał do konkurencyjności w branży od innych podobnej wielkości, które go nie mają. W tym celu różne typy gospodarstw domowych zależnych od działalności rolniczej powinny mieć dostęp do różnych sposobów długofalowego zwiększania swoich dochodów.

Ze względu na zakres, w jakim Unia Europejska kształtuje politykę rolną, Polska, tak jak każde państwo członkowskie, ma ograniczone możliwości wpływania na przyszły kształt polityki rolnej. WPR może się zmienić na szereg różnych sposobów. Możliwe jest,

że wsparcie bezpośrednie w przyszłości wzrośnie – np. w wyniku różnic w wymogach/ambicjach dotyczących rolnictwa związanych z klimatem i środowiskiem (między UE i jej partnerami handlowymi) w kontekście trwających negocjacji porozumień dotyczących liberalizacji handlu (transatlantyckie partnerstwo handlowo-inwestycyjne, kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa, Mercosur, porozumienia z Nową Zelandią, Australią, innymi) – albo, że pozostanie na obecnym poziomie. Możliwe jest również, że w następnym okresie programowania, budżet WPR będzie mniejszy niż w obecnym, i dopłaty bezpośrednie będą postrzegane jako mniej pożądane (Buckwell i in., 2017). Niski poziom pomocy i odchodzenie od dopłat bezpośrednich stanowiłyby poważny problem dla drobnych gospodarstw w Polsce, ale jednocześnie prawdopodobnie stanowiłyby motywację do szybszego odchodzenia od rolnictwa. Niektóre reformy, takie jak porządkowanie zachęt dla rolników, aby w coraz większym stopniu podejmowali zatrudnienie pozarolnicze lub brali udział w programach zwiększania umiejętności lub zmiany kwalifikacji – pomogą w złagodzeniu zagrożeń związanych ze spadkiem wsparcia bezpośredniego. Coraz bardziej istotne będzie, aby polityki UE i polityki państwowe wspierały przechodzenie małych gospodarstw na zatrudnienie pozarolnicze (Nurzyńska, 2016). Dla małych gospodarstw, które będą dalej funkcjonować, wciąż istotną rolę będą odgrywały zarówno usługi upowszechniania wiedzy rolniczej, które umożliwiają rolnikom dostęp do technologii i wiedzy i które mogą im pomóc w skutecznym uczestniczeniu w sieciach innowacji, jak i działania wspierające konsolidację gruntów i powiększanie gospodarstw.

Ścieżki rozwoju rolnictwa sprzyjające włączeniu społecznemu

Polityki wspierające dostosowywanie się drobnych rolników wymagają ram, które uwzględniają dwie kluczowe kwestie. Po pierwsze, przyszłość większości drobnych rolników w perspektywie długofalowej, tj. wielopokoleniowej, nie może zależeć wyłącznie od rolnictwa. Zatem konieczne są polityki, które zapewnią gospodarstwom większe możliwości nie tylko wewnątrz sektora, ale także poza nim. Po drugie, w celu poprawienia zarówno konkurencyjności rolnictwa, jak i perspektyw osiągania większych zarobków poza sektorem, najważniejsze polityki nie powinny w rzeczywistości być politykami rolnymi. W związku z tym polityki dotyczące drobnych rolników muszą być ujęte w kontekście całej gospodarki, a polityki rolne muszą stanowić tylko jeden ze składników większego programu politycznego.

Ramy strategiczne dotyczące drobnych rolników powinny zawierać rozróżnienie, które małe gospodarstwa mają potencjał konkurowania w branży, a które go nie mają (Tabela 2.4). Jeżeli celem polityki jest po prostu utrzymanie jak największej liczby małych gospodarstw, to musi to być jasno stwierdzone, ponieważ nie da się realizować spójnych polityk, które z jednej strony próbują zwiększać produktywność i konkurencyjność, a z drugiej chronią małe gospodarstwa w stopniu wystarczającym, aby nie odczuwały presji konkurencji (Cervantes-Godoy i Brooks, 2008). Z drugiej strony, jeśli celem polityki jest dążenie do stworzenia wydajnego i konkurencyjnego sektora rolnego, to konieczne jest zaakceptowanie zmian strukturalnych i wskazanie polityk, które ten proces umożliwią. Jednym z możliwych wariantów w tym względzie jest wspieranie szerszej dywersyfikacji dochodów małych gospodarstw, która uwzględniałaby produkcję wyspecjalizowaną (zioła, ogrodnictwo, produkty regionalne, produkty dla sektorów farmaceutycznego i kosmetycznego) oraz zwiększanie wartości dodanej produkcji rolnej.

Tabela 2.4. **Ramy strategiczne dla rozwoju rolnictwa sprzyjającego włączeniu społecznemu**

Instrument polityki		Ścieżka rozwoju			Bufory bezpieczeństwa dla tych, którzy nie mogą się dostosować
		W rolnictwie	Poza rolnictwem	Odchodzenie z sektora do zatrudnienia pozarolniczego	
Inwestycje w kapitał ludzki	Nieznaczny wpływ edukacji formalnej na obecne pokolenie; szkolenia techniczne bardziej właściwe dla produktywności	Może pomóc członkom rodzin rolniczych i pracownikom rolnym w przejściu do zawodów wymagających wysokich kwalifikacji	Istotne dla członków rodzin rolniczych pracowników rolnych	Istotne dla zarządzania zmianą międzypokoleniową	
Inwestycje w infrastrukturę	Pomoc w integracji rynkowej	Pomoc w poprawieniu lokalnych możliwości zatrudnienia		Może ułatwić potomstwu decyzję o migracji	
Rozszerzenie badań i rozwoju	Istotne dla sektora publicznego i prywatnego; korzyści wynikające z przyjmowania rozwiązań i prowadzenia dynamicznych badań	Może się przyczynić do wzrostu zatrudnienia w rolnictwie			
Kredyty	Powinny się koncentrować na łagodzeniu niedoskonałości rynku	Wpływy pośrednie			
Reformy rynku pracy		Istotne dla zwiększenia możliwości zatrudnienia i dochodów z wynagrodzeń			
Transfery pieniężne (potencjalnie obwarowane warunkami)				Warunkowa frekwencja szkolna może stanowić uzupełnienie dla inwestycji w szkoły	Polityka najważniejsza dla tych, którzy nie mogą się dostosować
Polityki regionalne	Istotne dla zwiększania integracji rynkowej	Poszerzona działalność pozarolnicza doprowadzi do wzrostu wynagrodzeń w gospodarstwach	Istotne dla ukształtowania zróżnicowanej wiejskiej gospodarki zapewniającej większe możliwości zatrudnienia		
Rozwijanie organizacji producentów	Zmniejsza koszty transakcji i pomaga wykorzystać korzyści skali	Wpływy pośrednie			
Polityki dotyczące gruntów i prawa własności	Konieczność pobudzenia rynków wynajmu i ułatwienia drobnym rolnikom zakupu ziemi				

Źródła: Zaadaptowane z Cervantes-Godoy, D. i J. Brooks (2008), "Smallholder adjustment in middle-income countries: Issues and policy responses", <http://dx.doi.org/10.1787/228583166164>, s. 9.

Przesłanką omawianych ram jest założenie, że różne typy gospodarstw domowych uzależnionych od działalności rolniczej będą miały różne potencjalne ścieżki osiągnięcia wyższych dochodów w długim okresie i w związku z tym będą wobec nich stosowane różne wymagania. Ścieżki rozwoju są opisane w kolumnach, a instrumenty polityki w wierszach. Pierwsza kolumna (zwiększanie konkurencyjności w rolnictwie) dotyczy jedynie gospodarstw domowych rolników, ale pozostałe kolumny dotyczą zarówno gospodarstw domowych prowadzonych przez rolników, jak i prowadzonych przez pracowników najemnych (poza rolnictwem). Należy zauważyć, że ścieżki rozwoju (kolumny) nie wykluczają się wzajemnie: na przykład jeden członek gospodarstwa może zwiększać konkurencyjność gospodarstwa rolnego, a drugi zapewniać dochód z

działalności poza gospodarstwem. Instrumenty (wiersze) również nie wyczerpują wszystkich możliwości polityk, ale koncentrują się na najbardziej obiecujących argumentach.

Zwiększanie potencjału gospodarstw towarowych

Gospodarstwa towarowe w Polsce stopniowo zwiększają swój udział w produkcji, zasoby ziemi, na których gospodarują oraz udział w liczbie gospodarstw rolnych (Chmieliński i Karwat-Woźniak, 2015; Drost, 2013; Wigier, 2014a). Dzieje się tak, pomimo mało spójnego wsparcia polskiego rządu dla większych gospodarstw. Gospodarstwa towarowe są głównymi beneficjentami WPR, ponieważ Wspólna Polityka Rolna jest silnie ukierunkowana na wspieranie gospodarstw profesjonalnych. Jednak w warunkach krajowych, polskie gospodarstwa towarowe prowadzą działalność w środowisku politycznym, które jest bardziej ukierunkowane na wspieranie tradycyjnego rolnictwa małej skali. Polityki te obejmują m.in.: decyzje rządu krajowego dotyczące zmiany płatności w ramach programu Wspólnej Polityki Rolnej w taki sposób, aby zapewnić więcej środków dla mniejszych gospodarstw i ograniczyć środki trafiające do większych gospodarstw, ograniczenia w zakresie nabywania gruntów rolnych oraz stopniowe znoszenie dostępu do programów krajowych na rzecz małych gospodarstw rolnych, np. wyłączenie z podatków dochodowych czy dostęp do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)³⁷.

W 2015 r. w Polsce istniało ok. 731 000 gospodarstw towarowych, produkujących blisko 94% całkowitej produkcji rolnej kraju (FADN, 2015)³⁸. Duże gospodarstwa przekraczające 100 Europejskich Jednostek Wielkości (EJW) dostarczały niewiele ponad 35% produkcji gospodarstw towarowych i 33% łącznej produkcji rolnej (FADN, 2015)³⁹. Te w przybliżeniu 18 000 gospodarstw stanowiło 2,5% wszystkich gospodarstw towarowych i nieco ponad 1% polskich gospodarstw ogółem (FADN, 2015). Duże gospodarstwa są zazwyczaj bardziej wydajne niż małe. Jedynie duże gospodarstwa rolne wykorzystują w dużym stopniu pracę najemną (zob. rozdział 1). Największe gospodarstwa znaleźć można w Polsce północnej i zachodniej, czyli tam, gdzie zlokalizowanych było niegdyś najwięcej PGR-ów. Choć ich wpływ na politykę w Polsce jest znacznie mniejszy niż dużej liczby małych gospodarstw, duże gospodarstwa odgrywają znaczącą rolę pod względem zaopatrzenia w żywność rynku krajowego i eksportu. Wzrost ich liczby oraz ich udziału w produkcji rolnej tłumaczy, jak Polsce udało się z importera żywności netto stać się znaczącym eksporterem żywności od 2003 r. (Wigier, 2014b).

Większe gospodarstwa korzystają ze wsparcia na modernizację w ramach II filara Wspólnej Polityki Rolnej – umożliwia im to dostęp do środków finansowych na zakup nowego sprzętu i modernizację budynków. Było to szczególnie ważne w pierwszych latach tuż po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, gdy kredyty na cele rolnicze były w Polsce dostępne w ograniczonym zakresie. Obecnie pojawiają się w Polsce pochodzące z Europy Zachodniej banki, które mają doświadczenie w finansowaniu rolnictwa i oferują większym gospodarstwom rolnym szeroki wachlarz instrumentów dłużnych na zasadach komercyjnych. Przejście z finansowania inwestycji rolnych z dotacji na finansowanie w oparciu o dług i kapitał własny będzie istotne z punktu widzenia trwałego wzrostu polskiego rolnictwa. Rolnicy, którzy korzystają z kredytów, ryzykują swoim majątkiem, co sprawia, że uważniej analizują wartość swoich inwestycji niż w sytuacji, gdy otrzymują dotację albo subwencję.

Gospodarstwa towarowe rzadziej korzystają z subwencji, lecz są bardziej wrażliwe na zmiany przepisów, które ograniczają ich wybory dotyczące produkcji. Zwłaszcza niedawne ograniczenia dotyczące nabywania i sprzedaży gruntów, mające na celu ochronę małych gospodarstw przed konkurencją, mogą mieć niekorzystny wpływ na trwającą ewolucję polskiego rolnictwa w kierunku rolnictwa towarowego, podczas gdy niewiele pomogą małym gospodarstwom. Większe, sąsiadujące ze sobą działki, które są najbardziej wartościowe dla większych gospodarstw, są zbyt drogie dla małych rolników. Dzielenie działek na mniejsze mogłoby pozwolić na tworzenie nowych małych gospodarstw, lecz nie przyniosłoby wymiernych korzyści istniejącym małym gospodarstwom, a w dłuższym horyzoncie czasowym zaszkodziłoby polskiemu rolnictwu.

Polska wskazała żywność i jej przetwórstwo jako szanse na wzrost dla krajowej gospodarki. Wiadomo również powszechnie, że osiągnięcie sukcesu w tej dziedzinie wymagać będzie istnienia większej liczby gospodarstw towarowych (Grzelak i Roszko-Wójtowicz, 2015)⁴⁰. Znaczna liczba przedsiębiorstw krajowych i międzynarodowych produkuje w Polsce na rynek wewnętrzny i na eksport. Firmy te pozyskują surowce ze średnich i dużych gospodarstw towarowych, gdyż są one w stanie zapewnić wystarczającą ilość i niezmienną jakość dostaw. W przeciwieństwie do rolnictwa, w którym zatrudnionych jest obecnie niewiele pracowników najemnych spoza rodziny, przetwórstwo żywności bazuje na dużej liczbie relatywnie niewykwalifikowanych pracowników, co może mieć znaczący wpływ na lokalne rynki pracy. Polska stawia na przetwórstwo żywności jako jedną z szans rozwojowych, lecz bez wzrostu podaży wysokiej jakości produktów rolnych w niskiej cenie, które dostarczyć mogą jedynie gospodarstwa towarowe, trudno będzie rozwinąć ten sektor i mieć większy udział w handlu międzynarodowym.

Inicjatywy na rzecz wzmocnienia polskiego rolnictwa

Istnieje wiele obszarów polityki, których Wspólna Polityka Rolna nie obejmuje, a dotyczą gospodarstw rolnych różnej wielkości – Polska mogłaby bardziej się w nie zaangażować. Inicjatywy te nie wspierają bezpośrednio dochodów gospodarstw rolnych, lecz tworzą otoczenie, które może wzmocnić potencjał gospodarstw, aby stawały się bardziej efektywne i wydajne. Polityki, które zapewniają odpowiedni dostęp do kredytów, wspierają wymianę międzypokoleniową, zapewniają usługi doradcze na rzecz gospodarstw rolnych, inwestują w innowacyjność w rolnictwie oraz wspierają rozwój rynków zbytu na produkty dla rolnictwa i żywność. Wszystkie pomagają w tworzeniu otoczenia wspierającego działalność rolniczą i podnoszącego jej wkład w dochód narodowy.

Poprawa dostępu do kredytów

Nieprzerwany rozwój polskiego rolnictwa zależy od zdolności rodzin rolniczych do inwestowania w swoje gospodarstwa. Inwestycje będą musiały być w znacznym stopniu finansowane z pożyczek, a więc ważna będzie adekwatna podaż kredytów. Małe polskie gospodarstwa nie mają zazwyczaj dostępu do kredytów od pożyczkodawców działających na rzecz sektora rolniczego ani na rzecz gospodarstw domowych, dysponują też średnim poziomem wiedzy na temat finansów (Horska, Szafrńska i Matysik-Pejas, 2013). Bez odpowiednich dochodów, dzięki którym mogłyby spłacać pożyczkę, są oni ryzykownymi klientami dla pożyczkodawców. Jednak, bez dostępu do finansowania zewnętrznego, gospodarstwa rolne nie są w stanie rozwijać się. Częściowym rozwiązaniem tego problemu są rozmaite dotacje i subwencje, lecz są one dostępne w

ograniczonej wysokości i na określone cele, co ogranicza ich wpływ na poprawę sytuacji. Większe gospodarstwa towarowe mają obecnie dużo więcej możliwości w zakresie źródeł kredytowania, lecz nadal mniej niż pożyczkobiorcy z Europy Zachodniej.

W wielu państwach członkowskich OECD utworzono wyspecjalizowanych pożyczkodawców typu *mezzanine* w celu rozwiązywania problemów rozwojowych rolnictwa w tego rodzaju sytuacjach – np. Crédit Agricole we Francji, Rabobank w Holandii czy Farm Credit System w Stanach Zjednoczonych. Instytucje te mają ugruntowaną pozycję jako pożyczkodawcy spółdzielczy, którzy zapewniają rolnikom stabilną podaż kredytu z zastosowaniem obowiązujących stóp procentowych. Istotne jest to, że rządy udzielają gwarancji na koszty zaciągania pożyczek przez tych kredytodawców, dzięki czemu powiększają oni środki na zasadach preferencyjnych.

Z biegiem czasu, w Polsce utworzono szereg programów w zakresie udzielania kredytów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), lecz nie były one nakierowane konkretnie na działalność rolniczą. Zwłaszcza na obszarach wiejskich, gdzie istnieje niewielu pośredników finansowych, a z kredytów korzysta się w bardzo małym stopniu, ważne jest, aby połączyć udzielanie kredytów z usługami doradztwa rolniczego, w ramach których potencjalnym pożyczkobiorcom wskazywano by w jaki sposób skorzystać z kredytu w celu poprawy działalności rolniczej. Dla osób o ograniczonym dostępie do kredytów konwencjonalnych, czyli m.in. rolników, stworzono w Polsce system udzielania mikrokredytów. Korzystanie tego rodzaju pożyczek spowodowało ich ekspansję – w 2015 r. nowy system udzielania mikrokredytów dla firm był finansowany w Polsce przez Komisję Europejską⁴¹.

Wspieranie wymiany pokoleniowej

Polska posiada najwyższy w Europie odsetek młodych rolników (w wieku poniżej 40 lat). Taka struktura demograficzna jest zaletą z punktu widzenia trwałości sektora rolnego. We wszystkich państwach OECD rolnictwo charakteryzuje się wysokim stopniem sukcesji pokoleniowej – dzieci przejmują gospodarstwa rodziców. Przy niskich dochodach gospodarstwa, zawód rolnika może okazać się nie tylko mało atrakcyjny dla młodego pokolenia, ale także trudna pod względem finansowym jest sukcesja, kiedy dwa pokolenia muszą żyć z dochodów z jednego gospodarstwa. Ważne jest również, aby umożliwić rozpoczęcie działalności rolniczej osobom, które nie mają pochodzenia rolniczego. W świetle obowiązującej obecnie polityki napływ nowych talentów do sektora rolnego jest w Polsce coraz trudniejszy.

Największe trudności, jakie napotykają osoby młode pragnące rozpocząć działalność rolniczą, to koszty wiążące się z rozpoczęciem działalności, a także dostęp do gruntów oraz do kredytów. W ramach I filara WPR na lata 2014-2020 wprowadzono system obowiązkowego wsparcia dochodów dla młodych rolników rozpoczynających działalność, z dodatkowymi płatnościami związanymi z uprawnieniami do płatności bezpośrednich. Państwa członkowskie mogą wykorzystać do 2% progów krajowych na płatności bezpośrednie, aby corocznie wypłacać młodym rolnikom środki przez okres do 5 lat (oprócz płatności podstawowych)⁴². W ramach II filara WPR również udzielane jest wsparcie dla młodych rolników, lecz w tym przypadku podejście jest bardziej elastyczne. W przypadku Polski system wspierania młodych rolników koncentruje się wyłącznie na rozwoju gospodarstwa i działalności gospodarczej, z pominięciem poszerzania wiedzy, usług doradczych, inwestycji w infrastrukturę materialną i współpracy⁴³.

Najważniejszy aspekt procesu odnowy gospodarstw rolnych stanowi zapewnienie wysokiej jakości edukacji rolniczej osobom zainteresowanym zawodem rolnika. Jest to istotne, ponieważ polskie przepisy wymagają od osób rozpoczynających działalność rolniczą formalnych kwalifikacji zawodowych. Obecny system kształcenia zawodowego w rolnictwie jest rozdrobniony, charakteryzuje się brakiem zasobów i nie jest nakierowany na zapewnienie nowoczesnych kursów na temat metod produkcji rolnej. Szkoły rolnicze powinny odgrywać bardziej znaczącą rolę wspomagającą transformację polskiego rolnictwa. Aby móc prowadzić gospodarstwo rolne i otrzymywać subwencje, rolnicy w Polsce mają prawny obowiązek legitymowania się formalnymi kwalifikacjami z zakresu rolnictwa. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadzi i nadzoruje system szkolnictwa rolniczego (45 placówek). Placówki te oferują kształcenie w 25 zawodach rolniczych. Obecnie większy nacisk kładzie się na sektor rolno-spożywczy, w którym postrzega się możliwości rozwoju. Oprócz ww. szkół istnieją również szkoły rolnicze prowadzone przez władze powiatowe. Jest to potencjalnie solidny mechanizm kształcenia zawodowego młodych członków rolniczych gospodarstw domowych oraz innych osób zainteresowanych zawodem rolnika. Oprócz praktycznego kształcenia zawodowego w ramach technicznej edukacji rolniczej należałoby wprowadzić zagadnienia związane z zarządzaniem finansami i budżetowaniem. Ponadto, uczniów powinno się zachęcać do wyboru zawodów, w których można pracować również poza rolnictwem, aby mogli zwiększać i stabilizować swoje dochody. Być może należałoby również zachęcać ich do wypróbowania alternatywnych ścieżek rozwoju kariery, co mogłoby poszerzyć ich horyzonty poza zawód pełnoetatowego rolnika.

Wzmocnienie usług doradczych dla gospodarstw rolnych

Dobrze zorganizowane usługi doradcze stanowią główny mechanizm przekazywania rolnikom wiedzy na temat nowych sposobów produkcji rolnej. Usługi doradcze polegają na czerpaniu nowych koncepcji z sektora badań naukowych w dziedzinie rolnictwa oraz innowacyjnych praktyk rolnych i tworzeniu zbiorów praktyk rolniczych dostosowanych do potrzeb i możliwości gospodarstw w danym regionie. Usługi doradcze dla gospodarstw rolnych świadczy szereg różnych podmiotów publicznych i prywatnych. W każdym z 16 województw znajduje się centrum doradztwa rolniczego. Usługi doradcze na rzecz rolnictwa świadczą również inne podmioty, takie jak izby rolnicze czy doradcy prywatni. Choć nie ma ani jednego konkretnego powodu, dla którego prywatne usługi doradcze nie miałyby być skuteczne, to w obecnej sytuacji panującej w Polsce, przy dużym udziale bardzo małych gospodarstw generujących niewielkie dochody, odpłatność za usługi doradcze stanowi wyzwanie. Rolników raczej nie stać na tego typu usługi. Obecnie doradcy prywatni skupiają się w głównej mierze na przygotowywaniu wniosków o dotacje z subwencji unijnych, ponieważ z uzyskanych w ten sposób dochodów mogą być później opłacani. Chociaż unijne wsparcie finansowe może być źródłem poprawy wydajności gospodarstw rolnych, szanse na jego uzyskanie rosną, jeżeli rolnik korzysta z kompleksowych porad, w tym obejmujących innowacyjne rozwiązania.

Przeprowadzona w 2014 r. ocena systemu rolnictwa i wiedzy rolniczej w Polsce wykazała, że brakuje wzajemnych powiązań pomiędzy wieloma instytucjami i podmiotami świadczącymi usługi doradcze, a wiedza rolnicza powstaje zbyt często w izolacji (Kania, Vinohradnik i Tworzyk, 2014). Zauważono zwłaszcza, że usługi upowszechniania wiedzy rolniczej otrzymują zbyt małe wsparcie, a rozpowszechnianie wiedzy pozyskiwanej na uczelniach odbywa się w zbyt wolnym tempie, w przeciwieństwie do instytutów badawczych podlegających Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), które mają obowiązek przygotowywania sprawozdań na temat

wykorzystania ich zdobyczy w praktyce. W ocenie podkreślono ponadto, że system wojewódzkich usług doradczych jest niedostatecznie skoordynowany z systemem krajowym. W 2016 r. nadzór nad usługami doradczymi na poziomie wojewódzkim przeniesiono do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zwiększając w ten sposób kontrolę nad tego typu usługami i ich koordynację na poziomie krajowym.

We wszystkich państwach OECD szczególnym wyzwaniem jest włączenie doradztwa w zakresie praktyk rolnych do procesu zarządzania finansami gospodarstw rolnych. W Polsce stanowi to jeszcze większy problem, ponieważ wiele polskich gospodarstw nie prowadzi dokumentacji finansowej, a bez niej planowanie działalności gospodarstwa jest niezwykle trudne. Najwyraźniej wyzwanie, jakie stoi więc przed dostawcami usług doradczych, polega na udzieleniu pomocy polskim rolnikom w przyjęciu właściwego planowania finansowego.

Wspieranie innowacji w rolnictwie

Innowacje to główny sposób, dzięki któremu gospodarstwa rolne poprawiają z czasem swoją wydajność. Dzięki nowym odmianom roślin uprawnych, nowym środkom produkcyjnym i nowym technologiom produkcji ograniczona liczba rolników może produkować większe ilości żywności. Innowacje są jednak pochodną inwestycji w prace badawczo-rozwojowe. Polska odniosła korzyść z wdrożenia innowacji wprowadzonych najpierw w innych krajach, lecz mogłaby również poprawić swoją zdolność do produkcji wysokiej jakości żywności po konkurencyjnych cenach, zwiększając nakłady na krajowe badania w dziedzinie rolnictwa. Dzięki temu możliwe byłoby prowadzenie badań uwzględniających specyficzne uwarunkowania krajowe oraz nowe możliwości rynkowe. Na przykład, kiedy zamknięto rynek Federacji Rosyjskiej dla eksportu polskich płodów rolnych, istotne było dostosowanie produktów do wymogów nowych rynków zbytu. Koszty wspomnianego embarga udało się zmniejszyć dzięki temu, że niezbędne zmiany wprowadzono w odpowiednim czasie.

Polskie rolnictwo wykazało się wysokim potencjałem modernizacyjnym i innowacyjnym od momentu przystąpienia kraju do Unii Europejskiej, lecz dystrybucja korzyści wynikających z tych osiągnięć nie była równomierna. Duże gospodarstwa towarowe charakteryzują się najwyższym stopniem przyswajania nowych technologii i innowacji, natomiast średniej wielkości gospodarstwa pozostają w tyle, a udział małych gospodarstw w tego typu działalności jest bardzo ograniczony (Józwiak, Kagan i Mirkowska, 2016). Promowanie transferu wiedzy i innowacji stanowi jeden z obszarów priorytetowych II filara WPR. Polska ze swojej strony uzupełnia realizację tych celów finansowaniem z własnego budżetu i wsparciem badań naukowych na rzecz rozwoju rolnictwa (m.in. za pośrednictwem instytucji badawczo-rozwojowych, takich jak Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej), a także wspiera rozpowszechnianie wiedzy za pośrednictwem własnych ośrodków doradztwa rolniczego. Jednakże powiązania pomiędzy tymi dwiema grupami – instytucjami prowadzącymi badania naukowe a ośrodkami doradztwa rolniczego – należałoby wzmocnić, aby wiedza przekładała się w większym stopniu na praktykę, co może przynieść korzyść rolnikom w terenie (Kania, Vinohradnik i Tworzyk, 2014). Ponadto nakłady na prace badawczo-rozwojowe w przypadku nauk rolniczych uległy w Polsce obniżeniu w ciągu ostatnich kilku lat (Baer-Nawrocka i Poczta, 2016).

W 2015 r. utworzono Sieć na rzecz Innowacji w Rolnictwie i na Obszarach Wiejskich, aby ułatwić proces wdrażania innowacji w rolnictwie⁴⁴. Stworzenie Sieci to bardzo obiecujące wydarzenie. W najbliższych latach rozbudowana zostanie specjalna

platforma służąca upowszechnianiu wiedzy w powiązaniu z Europejskim partnerstwem na rzecz innowacji (EIP). Istnieje również szeroki wachlarz podmiotów prywatnych świadczących usługi doradcze oraz firm wspierających modernizację rolnictwa. Należy poprawić usługi oświatowe, współpracę pomiędzy interesariuszami oraz inne sposoby rozpowszechniania innowacji i wymiany najlepszych praktyk. Można by opracować konkretne strategie mające na celu włączanie średniej wielkości gospodarstw w innowacyjność w rolnictwie.

W bieżącej perspektywie finansowej UE (2014-2020) kładzie się szczególny nacisk na programy wspierające innowacje w rolnictwie. Określenie czym jest innowacja może jednak być trudne a definicja może różnić się w zależności od gospodarstwa. Ma to wpływ na sposób wykorzystania funduszy unijnych w perspektywie 2014-2020. Wiele działań w zakresie tego programu ocenia się w oparciu o realizację działań innowacyjnych, jednak istnieją różne praktyki pod względem uznawania co jest innowacyjne i w związku z tym stosowane parametry są niespójne.

Pomoc w poszerzaniu nowych możliwości rynkowych

Polska stała się znaczącym eksporterem produktów rolnych, co powoduje, że zintensyfikowanie wysiłków w celu identyfikacji nowych rynków jest jeszcze ważniejsze. Polskie firmy już odniosły wielki sukces wchodząc na nowe rynki, w szczególności w następstwie rosyjskiego embarga, kiedy to znaleziono nowe rynki zbytu. Ponieważ Polska wciąż zwiększa produkcję, potrzebna będzie identyfikacja nowych rynków, które wchłoną wzrost produkcji. Identyfikowanie możliwości rynkowych jest wyzwaniem nawet dla dużych gospodarstw, a w przypadku małych gospodarstw nie są one w stanie opanować wiedzy ponad tej dotyczącej możliwości rynku lokalnego. Intensywna inicjatywa marketingowa dla krajowej produkcji rolnej, uzupełniona inicjatywami specyficznymi dla każdego z regionów, może umożliwić eksport większej ilości produktów rolnych.

Nowoczesna i wydajna sieć grup producentów wzmacnia dostęp do rynku polskim produktom rolnym. Dzięki wsparciu grup producentów ze strony UE nastąpił ich gwałtowny rozwój w Polsce. W momencie przystąpienia do Unii Europejskiej Polska miała jedynie 20 grup producentów rolnych, a pod koniec 2015 roku ich liczba wzrosła do 1 317 (Wesołowska, 2016). Grupy producentów pomogły polskim rolnikom zakupić nowe maszyny, rozwinąć lub założyć magazyny oraz zainwestować w wydajne urządzenia i wydajny sprzęt do mycia, czyszczenia, sortowania oraz pakowania owoców i warzyw. Zmiany te są bardzo pozytywne. W województwach takich jak Wielkopolskie, w którym istnieje silna tradycja spółdzielczości, grupy producentów rozwijały się bardzo dynamicznie. W najbliższych latach Polska powinna dalej koncentrować się na pionowej i poziomej konsolidacji grup producentów i ich stowarzyszeń.

Łączenie drobnych gospodarstw z rynkami

Głównym problemem, przed którym stoją drobni producenci, jest trudność w rozwinięciu kanału sprzedaży ich produktów. Drobne gospodarstwo indywidualne ma stosunkowo niewielką nadwyżkę produkcji, która może zostać sprzedana po zaspokojeniu potrzeb gospodarstwa domowego, dlatego zazwyczaj trudno jest nawiązać kontakt z pośrednikiem, dystrybutorem lub przetwórcą, który pozwoli na sprzedanie pozostałej produkcji. Typowym planem awaryjnym jest stosowanie marketingu bezpośredniego: albo z własnego stoiska, albo na targowisku. Komercyjne kanały dystrybucji żywności nie radzą sobie zbyt łatwo z drobnymi gospodarstwami indywidualnymi z powodu

stałych kosztów umownych na niewielką ilość produktu, potencjalnych problemów ze spełnieniem wymaganych standardów jakości przez rolników oraz przerw w dostawach z pojedynczego gospodarstwa. Podczas gdy duże gospodarstwo może mieć możliwość zawrzeć umowę bezpośrednio z przetwórcą lub dystrybutorem, małe gospodarstwa, aby być atrakcyjnymi dla przetwórcy lub dystrybutora potrzebują pośrednika, który może gromadzić niewielkie ilości od wielu producentów, aby uzyskać wystarczającą ilość produktów o jednolitym standardzie jakości. Wprowadzenie podmiotu skupującego podnosi znacznie koszty, co odzwierciedla się w postaci niższych cen dla rolników. Podmiot skupujący ponosi koszty związane z identyfikowaniem rolników, zebraniem produktów z różnych źródeł oraz sprawdzeniem jakości, które mogą być znaczące. Ponadto, jeśli w ciągu kilku miesięcy nie wyprodukowano wystarczająco wielu produktów, przerwa we wprowadzaniu do obrotu może nie być wystarczająco długa, by uzasadniać rozpoczęcie działalności jako podmiot skupujący. Wraz ze wzrostem liczby gospodarstw i spadkiem produkcji poszczególnych gospodarstw spada również rentowność działalności gospodarczej w zakresie skupu.

Brak równowagi rynkowej pod względem siły przetargowej pomiędzy drobnymi producentami rolnymi w stosunku do wielkich przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego jest delikatną kwestią polityczną. W odpowiedzi na te zastrzeżenia na początku 2010 r., premier rządu polskiego powołał specjalną jednostkę do pracy nad zwiększeniem przejrzystości rynków rolnych oraz polepszeniem funkcjonowania łańcucha rolno-spożywczego. Jednostka została rozwiązana w 2013 roku. Jednym z możliwych rozwiązań jest stworzenie przez rolników spółdzielni produkcyjno-handlowych, która będzie służyć im radą w sprawach metod produkcji, aby zapewnić jednakowe produkty wysokiej jakości oraz połączyć produkcję, by ułatwić sprzedaż dystrybutorom i przetwórcom. Ponieważ rolnicy są właścicielami spółdzielni, nie ma ona żadnych powodów by naliczać marżę zysku, co powinno zapewnić maksymalne korzyści dla poszczególnych rolników. Chociaż spółdzielnie stanowią zasadniczo atrakcyjne rozwiązanie z punktu widzenia problemu wprowadzaniu do obrotu dla drobnych gospodarstw, jednak trudno jest je prowadzić ze względu na niewielką ilość produktów, dużą liczbę producentów oraz trudności w utrzymaniu stałej jakości. To wszystko generuje koszty, które muszą zostać podzielone między wszystkich producentów, co może obniżyć zainteresowanie rolników udziałem w takim przedsięwzięciu. W Polsce dodatkowym problemem jest także brak zaufania wielu rolników do zewnętrznych agencji, które narzucają warunki zarządzania, nawet jeśli są one własnością zbiorową, a nie częścią budżetu państwa. Jak wspomniano w poprzedniej sekcji, pewne regiony Polski mają silniejszą tradycję spółdzielczą i grup producentów niż inne. Niektóre badania w Polsce wykazały, że rolnicy mogą być niechętnie nastawieni do uiszczania opłat członkowskich i mają niską świadomość korzyści płynących z takiej organizacji (Milczarek-Andrzejewska, 2014). Sektor publiczny może odgrywać istotną rolę zarówno we wspieraniu tych inicjatyw, jak i w zachęcaniu do ich wprowadzania tam, gdzie jest ich mniej, tworząc platformy upowszechniania wiedzy i określając najlepsze praktyki w celu lepszego zrozumienia ryzyka związanego z założeniem grupy i uczestniczeniem w niej oraz korzyści, jakie mogą przynieść ich członkom.

Dywersyfikacja działalności gospodarczej na obszarach wiejskich – Polityki wspierające gospodarkę pozarolniczą

Samo rolnictwo nie wystarczy, by utrzymać obszary wiejskie. W wyniku trwającego procesu modernizacji polskiego sektora rolnego wymaga on zaangażowania mniejszych zasobów pracy, co z kolei powoduje zwiększenie znaczenia, jakie ma umacnianie

pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, w tym możliwości łączenia dochodu gospodarstw rolnych z pozarolniczą działalnością gospodarczą i pozarolniczym zatrudnieniem. Pomoże to zmniejszyć bezrobocie i niepełne zatrudnienie oraz ubóstwo, które wciąż się utrzymuje na obszarach wiejskich. Pozarolnicza gospodarka na polskiej wsi rozwinęła się w ostatnich latach, ale tempo tych przemian było powolne. Ostatnie badania wykazały, że mniej niż 3% wszystkich działających gospodarstw rolnych uzyskuje dochód ze źródeł innych niż produkcja rolna (jest to wzrost z 2,5% w 2006 roku). Istnieje około 1,1 mln podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich, które nie są związane z działalnością rolniczą (REGON).

Wolne tempo rozwoju gospodarki pozarolniczej jest niespójne. Z jednej strony istnieje wiele przykładów przedsiębiorstw prowadzących z powodzeniem działalność na obszarach wiejskich w Polsce, co zostanie omówione dalej, oraz dostępne są różne rodzaje wsparcia zarówno dla nowych przedsiębiorstw, jak i dla już istniejących (przykłady przedsiębiorczości wiejskiej we wschodniej Polsce zob. Ramka 2.7). Mimo to, tempo przekształceń jest wolne, a krajobraz przedsiębiorczości pozostaje zdominowany przez mikroprzedsiębiorstwa. Przedsiębiorcy bądź rezygnują z myślenia o kolejnym poziomie rozwoju przedsiębiorstwa bądź też napotykają na liczne czynniki zniechęcające ich do rozwinięcia działalności, np. bariery strukturalne, takie jak czynniki zniechęcające stworzone przez KRUS (co omówiono w poprzedniej sekcji), odległość od rynków i bariery regulacyjne. Ponadto, przedsiębiorcy z obszarów wiejskich zgłaszają trudności w znajdowaniu pracowników na stanowiska wymagające zarówno niskich, jak i wysokich kwalifikacji - i to pomimo wysokiej stopy bezrobocia, zarówno rejestrowanego, jak i ukrytego. Wiele osób wskazuje na brak postaw przedsiębiorczych wśród mieszkańców obszarów wiejskich jako przyczynę wolnego tempa przemian gospodarczych (zob. na przykład Biczkowski i Biczowska, 2016). Jednak, wyniki niedawnych badań dotyczących postaw przedsiębiorczości wśród mieszkańców miast i wsi w Polsce zaprzeczają jednak takiemu twierdzeniu i wskazują na niewielką różnicę między obiema grupami (Mularska-Kucharek i Wiktorowicz, 2015). Wspomniane wcześniej czynniki zniechęcające do zatrudnienia mogą po części wyjaśniać te rozbieżności.

Szanse rozwoju przedsiębiorstw pozarolniczych na obszarach wiejskich różnią się znacząco w różnych rejonach Polski. Społeczności wiejskie zlokalizowane blisko miast, korzystają z dynamiki aglomeracji (ekonomii skali) i jest bardziej prawdopodobne, że będą miały większy udział firm usługowych, tak jak w przypadku obszarów wiejskich atrakcyjnych turystycznie. Wzrost gospodarczy w społecznościach wiejskich, które mieszkają blisko miast, jest bardziej dynamiczny, a zatem ważne jest wzmocnienie powiązań między obszarami wiejskimi a małymi i średnimi miastami. Jest to ujęte w nowej polskiej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Na obszarach wiejskich, gdzie poziom turystyki jest niższy i gdzie są większe odległości do miejskich aglomeracji oraz rynków, profil przedsiębiorstw wiejskich jest inny, np. dominują formy produkcji lub przemysłu związane z sektorem rolnym, takie jak przetwórstwo żywności. Lokalizacja terytorialna przedsiębiorstw wiejskich wpływa na wielkość firm i ramy instytucjonalne, co z kolei wpływa na sposoby wspierania przedsiębiorczości przez politykę publiczną. Tematem tej sekcji jest ocena szeregu interwencji publicznych wspierających przedsiębiorczość – od pożyczek finansowych i szkoleń w zakresie umiejętności do lokalnych strategii rozwoju gospodarczego i inteligentnej specjalizacji.

Ramka 2.7. Przykłady przedsiębiorstw prowadzących z powodzeniem działalność na obszarach wiejskich województwa podlaskiego, Polska Wschodnia

Na obszarach wiejskich Polski funkcjonuje wiele przedsiębiorstw prowadzących z powodzeniem działalność gospodarczą. Firmy zgłaszają różne bariery oraz czynniki wspomagające ich rozwój. Wiele przedsiębiorstw działających na obszarach wiejskich, które odniosły sukces zgłasza trudności w pozyskaniu pracowników, mimo że na obszarach, gdzie firmy te działają stopa bezrobocia i poziom niedostatecznego zatrudnienia są dosyć wysokie. Niektóre z nich zatrudniają na dużą skalę emigrantów z Ukrainy. Firmy we wschodniej Polsce, produkujące towary na eksport oraz ciężkie maszyny, wskazują jakość infrastruktury transportowej jako główną przeszkodę w ich rozwoju. Wszystkie przedsiębiorstwa zgłaszają potrzebę stabilnego otoczenia regulacyjnego, przyjaznego przedsiębiorcom. Przykłady przedsiębiorców odnoszących sukcesy na obszarach wiejskich w województwie podlaskim w Polsce Wschodniej, obejmują:

- Pronar (rok założenia 1988) z główną siedzibą w województwie podlaskim, produkuje i sprzedaje maszyny i sprzęt dla rolnictwa, służb miejskich oraz branży transportowej, ma około 50% udziału w polskim rynku tego sprzętu. Przedsiębiorstwo produkuje również koła do maszyn rolniczych i komunalnych, układy hydrauliczne i pneumatyczne, osie do przyczep oraz profile stalowe i elementy z tworzyw sztucznych. W 2015 roku firma Pronar otworzyła Centrum Badawczo-Rozwojowe, które pracuje nad rozwijaniem nowych projektów i metod. Firma zatrudnia około 2 000 osób.
- PATER (rok założenia 1976), z główną siedzibą w województwie podlaskim, produkuje elementy betonowe oraz krawężniki i inne elementy wykończeniowe do ogrodów; ma trzy zakłady produkcyjne wyposażone w niemieckie linie produkcyjne. Firma zatrudnia około 100 osób.
- „Bielmlek” Spółdzielnia Mleczarska (rok założenia 1954), województwo podlaskie, produkuje mleko i ser na rynek krajowy i międzynarodowy, 80% produkcji jest przeznaczona na eksport. Do spółdzielni należy 1 250 rolników, którzy dostarczają mleko, oraz 150 pracowników. Spółdzielnia współpracuje już z lokalną uczelnią techniczną i stara się poszerzyć współpracę naukową także z innymi instytucjami (np. z uniwersytetem medycznym oraz instytutem mleczarstwa).

Dla tych firm ze wschodniej Polski jedną z największych zgłaszanych przez nie barier wzrostu jest łączność transportowa. Województwo to, leżące na peryferiach, napotyka pewne nieuniknione ograniczenia i, pomimo inwestycji w sieć drogową, drogi wiejskie o małej przepustowości wciąż stanowią problem.

Wsparcie publiczne dla przedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorstw

Dywersyfikacja działalności gospodarczej na obszarach wiejskich należy do najważniejszych celów polityki unijnej i jest zgodna z podejściem OECD do rozwoju obszarów wiejskich (Polityka wobec obszarów wiejskich 3.0, patrz Rozdział 3). Pozarolniczą działalność gospodarczą na obszarach wiejskich wspiera szeroki wachlarz rządowych działań na poziomie centralnym, wojewódzkim i lokalnym. Z jednej strony są to interwencje, które tworzą warunki sprzyjające wspieraniu wszelkiego rodzaju działalności gospodarczej, takich jak inwestycje w transport i infrastrukturę cyfrową, która ułatwia dostęp do rynków oraz do usług wysokiej jakości, takich jak opieka zdrowotna i edukacja. Niniejsza sekcja koncentruje się jednak na tym wsparciu, które zapewnia nowym i istniejącym przedsiębiorstwom dostęp do wiedzy, kapitału, rozwoju

rynku oraz wsparciu dla producentów lub grup sektorowych, aby jak najlepiej wykorzystać wspólny wysiłek. Istnieje wiele inicjatyw rządowych, o których można powiedzieć, że zapewniają takie wsparcie. Niektóre z nich są specyficzne dla danego obszaru (np. objęte Programem Operacyjnym Polska Wschodnia), inne są ukierunkowane na sektory gospodarki, które wykazują duży potencjał takie jak przemysł przetwórstwa żywności. W innych przypadkach, polityki krajowe i regionalne są modyfikowane w taki sposób, aby odpowiadały potrzebom przedsiębiorstw z obszarów wiejskich. Innowacyjność i wsparcie przedsiębiorczości jest istotnym obszarem działań w ramach umowy partnerskiej Polski z UE (2014-2020). Istnieje także szereg nowych działań, mających na celu wsparcie tego celu (tabela 2.5)⁴⁵. Bieżąca umowa koncentruje się szczególnie na działania na rzecz inteligentnych specjalizacji, które są wdrażane w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój i Programu Operacyjnego Polska Wschodnia oraz w ramach regionalnych programów operacyjnych (przez Program Rozwoju Przedsiębiorczości). Regiony mogą dowolnie wybierać obszar inteligentnej specjalizacji. Dziewięć spośród szesnastu województw Polski wybrało produkcję żywności wysokiej jakości jako jedną z inteligentnych specjalizacji w ich regionalnych dokumentach strategicznych. Warto zauważyć, że w Polsce ramy inteligentnej specjalizacji w województwach oraz sposoby/środki wdrażania w ramach monitorowanych programów są ukierunkowane na badania naukowe i innowacje, co może prowadzić do zaniedbywania wiejskich innowacji.

Tabela 2.5. Kluczowe programy wspierania przedsiębiorczości w Polsce

Program	Główne interwencje
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020	<ul style="list-style-type: none"> – Premie za podejmowanie działalności pozarolniczej – Rozwój przedsiębiorczości, rozwój usług rolniczych w ramach mikro- lub małych przedsiębiorstw – Przetwórstwo i marketing produktów rolnych – Wsparcie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w ramach działania LEADER
Regionalne programy operacyjne	<ul style="list-style-type: none"> – Wsparcie na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw (obejmujące obszary wiejskie) – Wsparcie promocji gospodarczej (na poziomie krajowym i międzynarodowym) oraz wsparcie na rzecz rozwoju nowych rynków – Stymulowanie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w gospodarce regionalnej; wsparcie usług oferowanych za pośrednictwem ICT – Wsparcie działalności przedsiębiorstw w dziedzinie B+R – Inwestycje w infrastrukturę potrzebną dla rozwoju technologicznego przedsiębiorstw – Wsparcie podmiotów ekonomii społecznej – Infrastruktura na potrzeby instytutów badawczych na poziomie regionu (przez umowy terytorialne)
Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020	<ul style="list-style-type: none"> – Wsparcie innowacyjności w małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP) – Tworzenie nowych modeli biznesowych dla internalizacji MŚP – Polepszanie efektywności systemów transportowych i rozwijanie transportu miejskiego w miastach wojewódzkich oraz zwiększanie dostępności makroregionu w dziedzinie infrastruktury transportu
Program Operacyjny Inteligentny Rozwój	<ul style="list-style-type: none"> – Wsparcie działalności przedsiębiorstw w dziedzinie B+R (nacisk na średnie przedsiębiorstwa) – Wsparcie otoczenia i zdolności przedsiębiorstwa do prowadzenia działalności w dziedzinie B+R i innowacji – Wsparcie innowacji w przedsiębiorstwach – Zwiększenie potencjału badawczego
Program Operacyjny Polska Cyfrowa	<ul style="list-style-type: none"> – Eliminowanie nierówności w dostępie do szybkich łączy szerokopasmowych – Polepszanie jakości cyfryzacji i dalsza cyfryzacja usług publicznych – Rozwijanie umiejętności cyfrowych polskiego społeczeństwa

Źródło: Ministerstwo Rozwoju (2017), Portal Funduszy Europejskich, www.funduszeuropejskie.gov.pl.

Podjęte działania na rzecz przedsiębiorczości w ramach PROW są zróżnicowane terytorialnie. W ocenie wpływu programu rozwoju obszarów wiejskich na dywersyfikację gospodarczą w latach 2003-2017 stwierdzono, że środki te miały najbardziej znaczący wpływ na sytuację w województwie wielkopolskim oraz w północnej części Mazowsza (na granicy województwa mazowieckiego, podlaskiego i lubelskiego), jak również w zachodniej części województwa warmińsko-mazurskiego (Biczkowski i Biczowska, 2016). Stwierdzono, że program miał natomiast mniejszy wpływ w południowej Polsce (z wyjątkiem kilku powiatów). Szereg czynników może wyjaśnić te różnice. Jest to kwestia, która zasługuje na dalsze badania w celu podniesienia wpływu tych funduszy.

Potrzeba lepszego powiązania programu rozwoju obszarów wiejskich z polityką spójności

W ocenie wielu krajowych ekspertów, wsparcie Polski przedsiębiorczości oraz dywersyfikacji gospodarczej na obszarach wiejskich nie było adekwatne. Możliwe są szersze działania, aby usunąć przeszkody, które napotykają małe i średnie przedsiębiorstwa (Nurzyńska, 2013; Kłodziński, 2014). Polski program rozwoju obszarów wiejskich (współfinansowany ze środków UE, filar II WPR) jest jednym z najważniejszych programów, który wspiera możliwości zatrudnienia poza rolnictwem. Należy jednak zauważyć, iż w ramach różnych programów rozwoju obszarów wiejskich w latach 2002-2020 (w tym w ramach wsparcia przedakcesyjnego) przeznaczono stosunkowo niewielką część ich całkowitych budżetów na polityki, które stymulowałyby zatrudnienie poza rolnictwem (Nurzyńska, 2016). Co ważne, wsparcie z filara II WPR na rzecz przedsiębiorczości w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich stanowiło prawie 10% budżetu poprzedniego okresu programowania (2007-2013), a w obecnym okresie (2014-2020) ograniczone zostało ono do 8% budżetu. W ramach tych kwot, wsparcie działalności pozarolniczej stanowiło 53% w poprzednim okresie i zmniejszyło się do zaledwie 40% w bieżącym okresie.

W ocenie *ex ante* bieżącego programu rozwoju obszarów wiejskich (2014–2020) zleconej przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zauważono, że aktualna struktura działań w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich zapewnia tylko ograniczone wsparcie dla tworzenia możliwości zatrudnienia poza rolnictwem, mimo że według oceny ten zakres działań stanowi jeden z kluczowych priorytetów w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. W ramach aktualnego zakresu działań, wsparcie rządowe na rzecz rozwoju obszarów wiejskich przeniesiono do innych programów operacyjnych i do polityk krajowych, na które przeznaczane są mniejsze środki (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2014). W następstwie tych ustaleń, w 2011 roku w sprawozdaniu dotyczącym wsparcia EFRR na rzecz przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w Polsce zauważono, że mimo dobrego przygotowania dokumentów dotyczących planowania na poziomie krajowym i UE nadal nie nastąpił przełom w tworzeniu miejsc pracy poza rolnictwem na obszarach wiejskich. W raporcie tym odnotowuje się w szczególności niezmiennie podejście sektorowe i brak synergii pomiędzy politykami krajowymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR i polityką rozwoju regionalnego. W świetle tych ocen oczywiste jest, że można byłoby podjąć więcej działań aby lepiej powiązać interwencje wynikające z programu rozwoju obszarów wiejskich z programami polityki spójności (Ferry, 2013; EFRR, 2011). Ponadto, jak wspomniano w poprzedniej sekcji, istnieje potrzeba ograniczenia czynników zniechęcających do dalszego prowadzenia małego przedsiębiorstwa, tak aby bardziej efektywnie sprzyjać wiejskiej przedsiębiorczości (np. barier utrudniających zwiększenie zatrudnienia poza rolnictwem

stworzonych przez KRUS i system podatkowy). W następnej sekcji zostały zanalizowane interwencje wspierające działalność pozarolniczą w wielu różnych obszarach.

Dostęp do usług dla biznesu, finansowania i szkoleń oraz tworzenie wspierającego otoczenia biznesu

W ostatnich latach Polska podjęła pewne wysiłki mające na celu stworzenie wspierającego otoczenia biznesu – zarówno w miastach, jak i na obszarach wiejskich. Na przykład, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju ustanowiło platformę Punktu Pojedynczego Kontakt (businessinpoland.gov.pl), która oferuje usługi online dla przedsiębiorców, w tym centrum pomocy zapewniające doradztwo bezpośrednie. Z usług online dotyczących działalności gospodarczej skorzystało w 2015 roku 92% przedsiębiorstw w Polsce, stanowi to imponujący wzrost, mając na uwadze fakt, że wskaźnik korzystania z usług online przez polskich obywateli jest jednym z najniższych w UE (Komisja Europejska, 2017e). Chcąc wesprzeć małe przedsiębiorstwa, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju zaproponowało regulacje, które obniżyłyby wysokość składek ZUS na ubezpieczenie społeczne dla małych- i mikroprzedsiębiorstw.

W porównaniu z przedsiębiorstwami działającymi w miastach firmy prowadzące działalność na obszarach wiejskich mogą być w bardziej niekorzystnej sytuacji ze względu na odległości utrudniające dostęp do doradztwa gospodarczego i usług wsparcia oferowanych m.in. przez banki, księgowych i konsultantów. W Polsce, w ramach różnych programów, oferowane są usługi biznesowe, w tym programy na rzecz rozwoju i utrzymania MŚP, centra rozwoju biznesowego, usługi doradcze (w tym wiejskie centra doradcze, które zbierają i upowszechniają informacje o wsparciu dla rolników oraz MŚP) oraz gwarancje kredytowe i ulgi podatkowe na rozwój małych przedsiębiorstw. Jednym z obszarów, które można wzmocnić, jest pomoc w dziedzinie marketingu na poziomie regionalnym, w tym marketingu terytorialnego. Obecnie, lokalne grupy działania podejmują takie inicjatywy, ale często wokół wąskiego zakresu działalności – np. tradycji kulinarnych i turystyki. W takiej współpracy i w marketingu regionalnym wyróżnia się zwłaszcza województwo małopolskie, które jest drugie w Polsce (po podkarpackim) pod względem liczby akredytowanych produktów regionalnych.

Ramka 2.8. Wsparcie na rzecz przedsiębiorczości i innowacji na obszarach wiejskich: przykład USA

Innowacje na obszarach wiejskich w znacznym stopniu zależą od działań lokalnych przedsiębiorców. Chociaż niektóre innowacje importowane są z miast przez lokalne oddziały dużych wielonarodowych spółek lub w wyniku transferu pomysłów opracowanych w celu wykorzystania pierwotnie w innym miejscu, innowacje te nie są zazwyczaj w pełni zakorzenione w gospodarce lokalnej. Z kolei w przypadku innowacji, których źródłem jest miejscowa ludność, istnieje większe prawdopodobieństwo, że będą one oparte na lepszym wykorzystaniu zasobów lokalnych lub nowych sposobach rozwiązywania problemów, kiedy istniejące rozwiązania tych problemów nie są dostępne.

Kluczową kwestią dla polityki publicznej jest zidentyfikowanie sposobów pobudzenia nieaktywnych przedsiębiorców, żeby pracowali nad swoimi pomysłami oraz rozwinięcie lepszych mechanizmów wsparcia dla przedsiębiorców, kiedy postanowią tę działalność podjąć. Należy wyróżnić dwa odrębne pobudki jakimi kierują się przedsiębiorcy z obszarów wiejskich. Pierwszą z nich jest zwykła wola zysku gdy przedsiębiorca dostrzeże, że na rynku istnieje

Ramka 2.8. Wsparcie na rzecz przedsiębiorczości i innowacji na obszarach wiejskich: przykład USA (cont.)

aktualnie luka, którą może wypełnić swoją działalnością. Drugą określa się jako „innowację użytkownika”, gdy dana osoba boryka się w swoim życiu lub w działalności z problemem, którego rozwiązanie nie jest obecnie dostępne, a osoba takie rozwiązanie wymyśla. Dopiero potem pojawia się pomysł stania się przedsiębiorcą.

W zasadzie wsparcie innowacyjnych przedsiębiorców z obszarów wiejskich przybiera dwie formy. Pierwsza polega na zapewnieniu, aby istniejące wsparcie innowacji nie dyskryminowało przedsiębiorców z obszarów wiejskich. Formy dyskryminacji obejmują: skoncentrowanie się wyłącznie na formalnych systemach innowacji, w przypadku których działalność badawczo-rozwojowa stanowi warunek otrzymania wsparcia (tak jak w przypadku Polski); udzielanie wsparcia tylko na rzecz innowacji, które wykazują potencjał szybkiego wzrostu („gazele”); wymóg, aby innowacje były nowe w kontekście krajowym lub międzynarodowym, zanim otrzymają wsparcie; ustanowienie wysokich minimalnych poziomów finansowania i skomplikowanych procedur, z którymi trudno jest sobie poradzić osobom prywatnym lub małym firmom; oraz skoncentrowanie wysiłków na promowaniu innowacji w miastach. Druga forma polega na szeroko zakrojonym wsparciu małych przedsiębiorstw z obszarów wiejskich, które obejmuje pomoc w ramach przechodzenia od etapu zidentyfikowania pomysłu – w przypadku nieaktywnego przedsiębiorcy – do etapu opracowywania tego pomysłu i rozwijania planu biznesowego oraz etapu faktycznego rozpoczęcia działalności. Na obszarach wiejskich najtrudniejszy może być pierwszy z tych trzech etapów. Na wielu obszarach wiejskich nie istnieją silne tradycje przedsiębiorczości, a prawie na wszystkich obszarach wiejskich jest zbyt mało osób, na których można się wzorować, chcąc rozpocząć innowacyjną działalność biznesową.

Finansowanie start-upów może stanowić szczególne wyzwanie na obszarach wiejskich ze względu na słaby system pośrednictwa finansowego. Dochody na obszarach wiejskich są niższe, co prowadzi do ograniczenia zdolności pozyskania przez przedsiębiorcę funduszy kapitału własnego dzięki zasobom własnym lub rodziny i przyjaciół. Banki wykazują zazwyczaj mniejszą zdolność do oceny planów biznesowych i są mniej chętne do ponoszenia ryzyka. Koszty przedsiębiorstwa rozpoczynającego działalność na obszarach wiejskich są wyższe, ponieważ może istnieć konieczność zbudowania, a nie wynajęcia obiektów, a wyposażenie musi zostać sprowadzone z zewnątrz. Główny nurt kapitału wysokiego ryzyka ma na celu wypełnienie tej luki, ale głównie jest przeznaczony na przedsięwzięcia szybkiego rozwoju/wysokiego zwrotu, które na obszarach wiejskich nie są powszechne. Na wielu obszarach wiejskich wyeliminowano tę lukę tworząc instytucje finansowe rozwoju społeczności lokalnych (ang. CDFI - community development finance institutions), które zapewniają pożyczkowe fundusze odnawialne lokalnym MŚP oraz przedsiębiorstwom rozpoczynającym działalność. Kapitał początkowy dla instytucji można pozyskać od lokalnej społeczności, innych instytucji finansowych lub rządu. Instytucjami finansowymi rozwoju społeczności lokalnych (CDFI) mogą być banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, fundusze pożyczkowe, fundusze udzielające mikrokredytów lub dostawcy kapitałów wysokiego ryzyka. Instytucje finansowe rozwoju społeczności lokalnych odpowiadają zazwyczaj przed społecznością lokalną, nie są nastawione na osiąganie zysków i otrzymują rządowe wsparcie prawne i finansowe. Na przykład, Skarb Państwa Stanów Zjednoczonych zapewnia techniczną i finansową pomoc, w tym gwarancje kredytowe, instytucjom finansowym rozwoju społeczności lokalnych w całym kraju.

Źródło: „Opracowanie na podstawie: US Treasury (2016), „Community Development Financial Institutions Fund”, www.cdfifund.gov/Pages/default.aspx (data ostatniego dostępu: 9 stycznia 2016 roku).

Jedną z kluczowych kwestii poruszanych przez przedsiębiorców w Polsce – zarówno z miast, jak i obszarów wiejskich – jest potrzeba stabilnego otoczenia regulacyjnego. W niektórych przypadkach wprowadzono nowe przepisy, które w krótkim czasie znacząco wpłynęły na przedsiębiorstwa, co z kolei sprawiło, że bardzo trudno było im się do nich dostosować (np. farmom wiatrowym).

Przedsiębiorstwa wiejskie mają różne możliwości uzyskania dostępu do kapitału

Dostęp do finansowania jest nieodzowny dla rozwoju nowych przedsiębiorstw i ekspansji już istniejących. Na obszarach wiejskich w Polsce przeważają mikro- i małe przedsiębiorstwa, które mogą napotykać szczególne trudności próbując uzyskać dostęp do finansowania. W szczególności stwierdzono, że „niekompletne informacje, a nawet brak informacji, zarówno ze strony dostawców kapitału, jak i przedsiębiorstw uniemożliwia rozwój normalnej i skutecznej współpracy między nimi, barierami są również brak historii kredytowej i niewystarczające gwarancje dla wierzycieli, zwłaszcza w przypadku małych i nowo powstałych firm, a także ograniczony i czasami nieodpowiedni zakres produktów finansowych” (Czemiel-Grzybowska i Skowronek-Mielczarek, 2017). Dla przedsiębiorstw wiejskich wyzwaniem są uzyskanie wiarygodności kredytowej i opcje dostarczenia zabezpieczenia kredytu.

W Polsce istnieje wiele programów, w ramach których oferuje się pomoc różnego rodzaju samozatrudnionym osobom, przedsiębiorcom oraz MŚP, w celu pokonania tych przeszkód. Wiele z tych programów związanych jest z funduszami UE (np. RPO 2014–2020 obejmują fundusze przeznaczone dla MŚP działających na obszarach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji). W ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój wdraża się w Polsce Europejski Fundusz Społeczny oraz Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, przy czym specjalne środki przeznacza się na rozwój umiejętności osób z obszarów wiejskich i obszarów Polski Wschodniej. Dostępne są również dotacje z powiatowych urzędów pracy oraz pożyczki, kredyty i gwarancje oferowane w ramach programu UE Wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (JEREMIE). Program Rozwoju Obszarów Wiejskich zapewnia pomoc finansową mikroprzedsiębiorstwom. W ramach tego programu firmom zlokalizowanym na obszarach wiejskich lub gminach miejsko-wiejskich refunduje się do 50% kosztów kwalifikowalnych. Rolnicy ubezpieczeni przez KRUS kwalifikują się do otrzymania bonusów dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność (maksymalnie do kwoty 100 000 PLN), natomiast lokalne grupy działania oferują dotacje dla przedsiębiorstw wiejskich (do kwoty 100 000 PLN). Stowarzyszenia, takie jak Fundacja Wspomagania Wsi, wspierają pozarolniczą działalność gospodarczą w ramach utworzonego w 2003 roku programu mikropożyczek. Istnieją także fundusze przeznaczone na promowanie przedsiębiorczości na obszarach uznanych za wymagające strategicznych interwencji. Na przykład, w województwie zachodniopomorskim utworzono specjalne obszary integracji, a przedsiębiorcy inwestujący na tych obszarach mają dostęp do specjalnych funduszy UE.

Pomimo wymienionych wyżej opcji wydaje się, że pieniądze na obszarach wiejskich pożyczają się niechętnie, a przedstawiciele MŚP stwierdzili, że brak dostępu do finansowania stanowi barierę utrudniającą rozwój działalności gospodarczej (Pellešová i Sýkorová, 2014). Wiele osób – nawet te, które mają dobrą perspektywę inwestycyjną – uważa, że zaciągnięcie długu jest obciążone bardzo dużym ryzykiem. W konsekwencji zapotrzebowanie na pożyczone fundusze jest mniejsze niż powinno, biorąc pod uwagę potencjał do dokonywania inwestycji o solidnych podstawach. Rolnicy, aktualni właściciele przedsiębiorstw i potencjalni przedsiębiorcy mogliby odnieść korzyści, gdyby

zetknęli się z podstawowymi koncepcjami zarządzania w biznesie, w tym m.in. kwestiami kiedy i jak wykorzystywać pożyczone fundusze, aby zwiększyć rentowność.

Istnieje szereg nowych zachęt podatkowych na badania i rozwój, ale powiązania między instytucjami badawczymi i przedsiębiorstwami działającymi na obszarach wiejskich są słabe

Rosnące zatrudnienie doprowadziło do wzrostu produkcji w Polsce, ale pociągnęło ze sobą tylko nieznaczny wzrost wydajności. Z uwagi na fakt, że zmniejszają się zasoby siły roboczej, siłą napędową przyszłego wzrostu gospodarczego musi stać się wzrost wydajności (Rząd Polski, 2017, s. 22). Wymaga to zarówno lepszych umiejętności ze strony pracowników, jak i wyższych wskaźników innowacji w zakresie produktów i procesów. Gałęzie gospodarki obszarów wiejskich, takie jak rolnictwo, leśnictwo i górnictwo, są zorientowane na eksport i dlatego istotne jest, żeby miały dostęp do najnowocześniejszych technologii i posiadały środki finansowe na ich wprowadzenie. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne mogą zapewnić zarówno wiedzę, jak i finansowanie, lecz wówczas dostęp Polski do nich zależy od strategii wielonarodowych firm. Na obszarach wiejskich, na których przeważają MŚP, możliwości napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych są ograniczone, ale zagraniczną technologię można łatwo przenieść do polskich firm. Jednak wielu MŚP na obszarach wiejskich brakuje zdolności zidentyfikowania nowych technologii, a także może brakować im zasobów finansowych do ich wprowadzenia w życie. Wynikła stąd luka technologiczna osłabia pozycję konkurencyjną polskich przedsiębiorstw działających na obszarach wiejskich i mogą przyczynić się do mniejszego zatrudnienia i niższego poziomu dochodów.

W Polsce obserwowany jest niższy poziom wydatków na prace badawczo-rozwojowe (B+R) (zob. rozdział 1). Na ogół wykorzystywanie zachęt podatkowych do prowadzenia prac badawczo-rozwojowych było i jest rzadkie, szczególnie na obszarach wiejskich (OECD, 2016c). W celu rozwiązania tych kwestii Polska w 2016 roku stworzyła nowy system zachęt podatkowych do prowadzenia prac badawczo-rozwojowych, zwiększając stawki redukcji (np. kosztów pracy i innych kosztów B+R), a w 2017 roku wprowadziła kolejne zachęty (na mocy ustawy o innowacyjności), które poszerzają zakres takich zachęt podatkowych. Niektóre zachęty podatkowe do prowadzenia prac badawczo-rozwojowych wiążą się z inwestycjami w specjalnych strefach ekonomicznych, z których kilka znajduje się na obszarach wiejskich. Strefy te korzystają także z obniżenia podatków od dochodów i nieruchomości, a do tego na obszarach wiejskich odliczenia te są największe.

Główne akademickie instytucje badawczo-rozwojowe w Polsce znajdują się w większości daleko od obszarów wiejskich, co może wpływać na związek między przedsiębiorstwami a badaniami publicznymi. W wielu przypadkach współpracę między prywatnymi przedsiębiorstwami a uczelniami mogłaby być wzmocniona. W Polsce istnieje sieć państwowych instytutów badawczych, które wspierają konkretne gałęzie przemysłu (np. rolnictwo) i współpracują z nimi. Jednak związek między regionalnymi uczelniami a działalnością gospodarczą tradycyjnie nie jest silny, a kultura takiej współpracy, za wyjątkiem akademickich społeczności badawczych, jest na wielu uczelniach zupełnie nowa. Fundusze na rzecz rozwoju regionalnego zapewniają wsparcie mające na celu poprawę tych powiązań. Na przykład, Politechnika Białostocka w ostatnim czasie stworzyła akademicki inkubator przedsiębiorczości, istnieje także Instytut Innowacji i Transferu Technologii. Są to obiecujące zmiany i dlatego oczekuje się, że w

kolejnych latach związki między uczelniami regionalnymi a przedsiębiorstwami wiejskimi będą dzięki takim wysiłkom wzmocnione. Najnowszy raport Banku Światowego w sprawie transferu technologii w województwie podkarpackim zaleca stworzenie jednolitej instytucji regionalnej ds. transferu technologii, aby zmierzyć się z wyzwaniem, jakie stanowi niewykorzystany potencjał badawczo-rozwojowy – model ten może być użyteczny także w innych polskich województwach (Banku Światowy, 2017b).

Podnoszenie poziomu umiejętności i szkolenia dla biznesu

Obszary wiejskie w Polsce charakteryzuje ograniczony dostęp do możliwości szkoleń zawodowych. Stwierdzono także, że system edukacyjny nie jest wystarczająco elastyczny w zaspokojeniu potrzeb rynku pracy (Sienkiewicz, 2009). W sytuacjach, w których szkolenie zawodowe jest wspierane w Polsce przez instytucje szkolnictwa policealnego, wsparcie to nie zawsze spełnia oczekiwania pracodawców i w związku z tym zapotrzebowanie na ponowne szkolenia może niewspółmiernie obciążać właścicieli przedsiębiorstw (Sienkiewicz, 2009). W Polsce istnieje kilka możliwości szkoleń w zakresie działalności gospodarczej, na przykład szkolenia w miejscu pracy oferowane w ramach formalnego systemu kształcenia zawodowego, szkolenia prowadzone przez pracodawców i szkolenia zapewniane przez prywatne instytucje szkoleniowe, które znajdują się zazwyczaj w miastach wojewódzkich. Pracodawcy mogą finansować lub współfinansować szkolenia i edukację, w tym w ramach kształcenia zawodowego; 15% pracodawców w Polsce wykorzystuje w tych celach fundusze publiczne (Turek i Worek, 2015)⁴⁶. Udział w kształceniu ustawicznym jest w Polsce rzadki, a według danych Eurostatu z 2010 r. jedynie 22% polskich firm zapewniało ustawiczne kształcenie zawodowe i szkolenia w porównaniu z 66% w krajach UE-27 (Komisja Europejska, 2014b).

OECD zauważyła, że Polska koncentruje się zazwyczaj na wspieraniu „twardych” umiejętności przedsiębiorców, potrzebnych w prowadzeniu działalności gospodarczej, natomiast więcej można byłoby zrobić w zakresie umiejętności zarządzania (OECD, 2016a). W Polsce istnieje szereg nowych instrumentów wspierania rozwoju umiejętności, jak na przykład Krajowy Fundusz Szkoleniowy (zarządzany przez powiatowe urzędy pracy), który wspiera szkolenia wewnętrzne w firmach. Firmy na obszarach wiejskich mają niższy wskaźnik wprowadzania nowych technologii i dlatego ważne jest zapewnienie ukierunkowanych szkoleń, które wesprą dyfuzję innowacji (Wasilewski, Floriańczyk i Wigier, 2013). Aktywne wsparcie bezpośrednie w zakresie mentoringu, szkoleń, usług doradczych i konsultingu ma zasadnicze znaczenie – szczególnie w przypadku mniejszych firm, które chcą zrobić kolejny krok w kierunku poszerzenia swojej działalności.

Zwiększanie zdolności eksportowej małych i średnich przedsiębiorstw

Najnowsze badanie OECD pokazało, jak ważny jest sektor dóbr wymiennych dla regionów wiejskich znajdujących się z dala od rynków (OECD, 2016f). Rozwinięcie rynków eksportowych może być problemem dla firm wiejskich, szczególnie tych mniejszych. Polskę charakteryzuje duża liczba małych firm wiejskich, z których wiele opiera swoją działalność na rynkach lokalnych. Poszerzenie zakresu pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich będzie częściowo zależało od zwiększenia potencjału eksportowego firm wiejskich.

We Włoszech przyjęto wyjątkowe podejście do wsparcia MŚP w pokonywaniu barier utrudniających dostęp do rynków zagranicznych dzięki programowi, w ramach którego dopłaca się do kosztów zatrudnienia tymczasowego menadżera ds. eksportu (w ramach specjalnego planu promowania produktów „Made in Italy” 2015–2017) (OECD, 2017f). Program ten pomaga MŚP zatrudnić tymczasowego pracownika na pełny lub niepełny etat w małym przedsiębiorstwie, aby pomógł w prowadzeniu działalności związanej z marketingiem, sprzedażą, rachunkowością, technologią informacyjną i innymi procesami niezbędnymi dla eksportu towarów na nowy rynek. Program ten obejmuje również szkolenia. Kiedy taki system wspierający lub zwiększający potencjał eksportowy danej firmy zostanie rozwinięty, wiedza ta zostaje przekazana istniejącemu personelowi przedsiębiorstwa, a wynajęty menadżer ds. eksportu kontynuuje wsparcie innych małych przedsiębiorstw. Program obejmuje dwa komponenty: program szkoleniowy przeznaczony dla tymczasowo zatrudnionych menadżerów ds. eksportu oraz bon dla MŚP na częściowe pokrycie kosztów zatrudnienia tymczasowo zatrudnionych menadżerów ds. eksportu (OECD, 2017f). Program ma za zadanie pomóc firmom w wejściu na nowe rynki oraz w budowaniu ich wewnętrznych zdolności do pozostania na tych rynkach dzięki szkoleniu pracowników.

Sprzysianie postawom przedsiębiorczym

Chociaż istnieje wiele modeli wspierania nowych przedsiębiorstw typu start-up, to większym problemem jest znalezienie sposobów motywacji daną osobę do rozważenia założenia własnej działalności gospodarczej i podjęcia pierwszych kroków aby się do tego przygotować. Dopóki potencjalny przedsiębiorca nie zostanie zidentyfikowany, trudno jest zapewnić jakąkolwiek formę wsparcia. Co do zasady, rolnicy powinni stanowić naturalne źródło przedsiębiorczości. Są już właścicielami i podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, więc nie muszą podejmować żadnej trudnej decyzji o przejściu, z bezrobocia lub pracy najemnej, na samozatrudnienie. Rolnicy posiadają również szeroką gamę umiejętności, które mogą wykorzystać w innego rodzaju pracy, oraz posiadają pewną podstawową wartość netto – głównie w postaci ziemi rolniczej. Wydaje się jednak, że w Polsce drobni rolnicy niechętnie odnoszą się do poszerzenia swoich źródeł dochodu lub nie są w stanie tego osiągnąć w inny sposób niż sprzedając bezpośrednio produkty rolne. Aby doprowadzić do wzrostu liczby nowych przedsiębiorstw do takiego poziomu, na którym wiele rynków pracy na obszarach wiejskich wchłonie dużą liczbę osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu konieczne będą zmiany tych postaw. Chociaż migranci zewnątrzni lub ekspatrianci mają duże szanse na rozpoczęcie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, dochodzi do tego raczej na obszarach położonych blisko ośrodków miejskich oraz na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych, które przyciągają nowych mieszkańców. Na obszarach wiejskich, które nie posiadają takich przewag przestrzennych, w kontekście nowych przedsiębiorców z całą pewnością można polegać wyłącznie na zamieszkującej je populacji.

Wspieranie sieci przedsiębiorczości i przedsiębiorstw społecznych

Sieci przedsiębiorczości wspierają firmy, ułatwiając im dostęp do wspólnych działań marketingowych, dostęp do dużych rynków, nowych technologii i wiedzy fachowej oraz udoskonalonych praktyk. Uznana powszechnie przeszkodą dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich stanowią: niechęć do współpracy i do oddolnego tworzenia instytucji, brak zaufania i ogólnie słabość tzw. kapitału społecznego (FAPA, 2016). Ma to szczególnie istotne znaczenie na obszarach wiejskich, na których w

znacznej mierze sieci społeczne mają przewagę nad sieciami formalnymi i stowarzyszeniami.

W tym względzie ważną rolę pełnią lokalne grupy działania - są one podstawą wdrażania podejścia LEADER-rozwoj lokalny kierowany przez społeczność (RLKS). Lokalne grupy działania identyfikują i wdrażają lokalną strategię rozwoju oraz podejmują decyzje w sprawie alokacji zasobów finansowych i zarządzania nimi. Lokalne grupy działania powstają jako partnerstwa podmiotów sektora publicznego i prywatnego oraz sektora obywatelskiego/wolontariatu. Opracowują zbiorowe projekty i działania wielosektorowe w celu zwiększenia konkurencyjności danego obszaru. W Polsce funkcjonuje obecnie 300 lokalnych grup działania, obejmujących swoją działalnością 90% obszaru kraju. Stowarzyszenia te pełnią szereg funkcji i mogą wspierać lokalną przedsiębiorczość na różne sposoby, w tym za pomocą marketingu terytorialnego i/lub sektorowego, rozwoju produktów i inkubatorów przedsiębiorczości.

Lokalne grupy działania należą do kluczowych instytucji wspierających endogenny, oddolny rozwój obszarów wiejskich Polski. Opracowując lokalną strategię rozwoju, lokalne grupy działania identyfikują kluczowe mocne strony danego obszaru i pomagają tworzyć partnerstwa, zdobywać umiejętności i organizować zaplecze w celu promowania przedsiębiorczości. Wspólne obszary działania obejmują: turystykę wiejską, ochronę dziedzictwa kulinarnego, rozwój przedsiębiorczości i promocję lokalnych produktów. W Polsce lokalne grupy działania koncentrują się głównie na wspieraniu mikro- i małych przedsiębiorstw, które stanowią dominującą formę działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Strategie wielu lokalnych grup działania w całej Polsce są podobne – ukierunkowane na wsparcie lokalnego dziedzictwa, turystyki i kultury, często w powiązaniu z lokalnymi produktami spożywczymi. Są to ważne działania, ale dotyczą tylko jednego aspektu działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Wiele lokalnych grup działania koncentruje się na promowaniu lokalnych produktów powiązanych z drobną produkcją wyrobów wysokiej jakości (np. „Inkubator kuchenny” w Małopolsce; Ramka 2.9). Dla tych inkubatorów ogromne znaczenie mają spółdzielnie często zatrudniające kobiety, które nie uczestniczą w ogóle lub uczestniczą w niewielkim stopniu w runku pracy. Wskaźniki przedsiębiorczości i zatrudnienia wśród kobiet na obszarach wiejskich są dużo niższe i w związku z tym tego rodzaju działania z zakresu aktywizacji wspierane przez lokalne grupy działania są bardzo cenne (Szczygieł i Piecuch, 2014 r.). Jeżeli ma to być długofalowa efektywna strategia rozwoju gospodarczego, do celów wsparcia tych działań potrzebne są silniejsze i efektywniejsze spółdzielnie. Większość przedsiębiorstw wiejskich prowadzi działalność w sektorze usług w oparciu o lokalne rynki, więc możliwości ich rozwoju są małe. Wciąż istnieje problem, w jaki sposób można byłoby pomóc małym firmom w osiągnięciu kolejnego poziomu rozwoju, poszerzeniu oferty produktów i uzyskaniu dostępu do nowych rynków.

Ramka 2.9. Lokalne Grupy Działania: Charakterystyka Lokalnych Grup Działania w Małopolsce

Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Przyjazna Ziemia Limanowska”, utworzona w 2006 r. w województwie małopolskim, liczy łącznie 86 członków, w tym 9 gmin. Grupa wspiera rozwój obszarów wiejskich i obecnie koncentruje się na dwóch głównych obszarach działania: 1) rozwoju przedsiębiorczości i turystyki (infrastruktura turystyczna, dziedzictwo kulturowe i środowisko naturalne) i 2) rozwoju kapitału społecznego (tradycyjny folklor, wspieranie lokalnej tożsamości i zwyczajów). Na obszarze, na którym prowadzi działalność lokalna grupa działania,

Ramka 2.9. Lokalne Grupy Działania: Charakterystyka Lokalnych Grup Działania w Małopolsce (cont.)

możliwości zatrudnienia są ograniczone. Jest to gospodarka oparta w głównej mierze na rolnictwie i turystyce o niskim poziomie przedsiębiorczości. Grupa wspiera szereg miękkich i twardych projektów, w tym inicjatywy mające na celu zwiększenie atrakcyjności obszaru dla dzieci i młodzieży, dążenia do stworzenia silniejszego centrum miejscowości, wsparcie na rzecz tradycyjnych wyrobów, w tym wydarzenia promujące dziedzictwo kulturowe i kulinarne.

Jedną z takich inicjatyw, której celem jest wsparcie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, jest „Inkubator kuchenny” w Zakrzowie, stworzony przez Fundację Partnerstwo dla Środowiska w Krakowie w partnerskiej współpracy z lokalną grupą działania „Gościniec 4 żywiółów” (lokalna grupa działania utworzona przez cztery gminy). Jest to pierwsza tego rodzaju inicjatywa w Polsce. Inicjatywa „Inkubator kuchenny” została utworzona na prośbę członków o pomoc w promocji tradycyjnych produktów, aby łatwiej docierały do konsumentów (od pola do stołu). Członkowie społeczności wyrazili zainteresowanie podniesieniem poziomu ich wiedzy na temat przetwarzania żywności w związku ze spełnianiem wymogów sanitarnych. Lokalna grupa działania ma aspiracje do stworzenia modelowego regionu, który stałby się wzorcem dla inkubatorów kuchennych i do promowania – wspólnie z lokalnym systemem sprzedaży – lokalnych produktów i powiązania tej inicjatywy z gospodarką turystyczną. Oprócz sprzętu kuchennego i urządzeń do przetwarzania żywności w ramach „Inkubatora kuchennego” zapewnione są szkolenia z dziedziny gastronomii i promocja, zamierzeniem jest też włączenie w tę inicjatywę uczniów szkół zawodowych i bezrobotnych.

Takie podejście do kwestii lokalnego rozwoju opiera się na tradycji jarmarków i targów, w tym na bezpośrednim kontakcie między rolnikiem, producentem i konsumentem, ze szczególnym uwzględnieniem wysokiej jakości produktów lokalnych wytwarzanych na małą skalę. Ważnym klientem tych inkubatorów są spółdzielnie, ponieważ zatrudniają bezrobotne kobiety. Biorąc pod uwagę, że w regionie przeważają małe gospodarstwa, możliwość uzyskania wartości dodanej dla tych gospodarstw może stanowić dla nich ważne źródło dochodu. W Polsce rolnicy mogą przetwarzać żywność i sprzedawać ją z własnego gospodarstwa, płacąc podatek w wysokości 2%, jednak żywność musi być przetwarzana w oficjalnie ustalonych warunkach i kontrolowana pod kątem spełnienia norm zdrowotnych i bezpieczeństwa. Kluczową kwestią w przypadku inicjatyw lokalnych grup działania, takich jak „Inkubator kuchenny”, jest wspieranie takich osób wytwarzających lokalne produkty w rozwijaniu ich przedsiębiorstw, jeśli mają taki zamiar, ponieważ są to te typy działalności, które w przyszłości będą generować zatrudnienie (w przeciwieństwie do prowadzonych w domu mikroprzedsiębiorstw).

Strategia rozwoju opracowana przez Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Przyjazna Ziemia Limanowska” jest podobna do strategii innych grup działających w tym regionie, takich jak Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Beskid Gorlicki”, która koncentruje się głównie na rozwijaniu turystyki, dziedzictwie kulturowym, infrastrukturze, szacunku dla historii i zróżnicowaniu kulturowym. Najistotniejszym celem jest turystyka. Grupa wspiera utworzenie dwóch inkubatorów, aby pomóc rolnikom w rozpoczęciu przetwarzania produktów rolnych i ich wprowadzeniu na rynek. W ramach tej działalności promowane są lokalne tradycyjne produkty żywnościowe, z którymi powiązane są strategie w zakresie turystyki. Ze względu na podobieństwa łączące te i inne grupy działające w tym regionie, powinny być czynione starania wymiany dobrych praktyk i ewentualne łączenie działań. Lokalne grupy działania koncentrują się obecnie na spełnieniu warunków finansowania z budżetu UE i odpowiedniego dostosowania do nich swojej działalności, należy jednak zastanowić się nad długofalową opłacalnością ich działalności. Ta możliwość może być wzmocniona poprzez tworzenie stowarzyszeń tych grup i ich współpracę.

Przedsiębiorczość społeczna jest słabo rozwinięta

OECD definiuje przedsiębiorstwo społeczne jako „każdą działalność prywatną prowadzoną w interesie publicznym, zorganizowaną w oparciu o strategię przedsiębiorstwa, której głównym celem nie jest maksymalizacja zysków, ale realizacja pewnych ekonomicznych i społecznych celów, i która ma zdolność dostarczenia innowacyjnych rozwiązań problemów” (OECD, 1999 r.). Przedsiębiorczość społeczna w Polsce jest słabo rozwinięta a fundusze UE walnie przyczyniły się do zainicjowania działalności takich przedsiębiorstw. Począwszy od okresu programowania 2007-2013 wśród priorytetów objętych finansowaniem programy EFS znalazła się też przedsiębiorczość społeczna. Na przykład, Program Operacyjny Kapitał ludzki obejmuje dotacje dla typu start-up dla przedsiębiorców zakładających spółdzielnie społeczne oraz innego rodzaju wsparcie niefinansowe ukierunkowane na inicjatywy z zakresu gospodarki społecznej. Obecnie Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój i regionalne programy operacyjne wspierają przedsiębiorstwa społeczne na przykład dzięki zwrotnym instrumentom finansowym oraz subwencjom na tworzenie miejsc pracy (oba są współfinansowane przez EFS). Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich również odnosi się konkretnie do przedsiębiorstw społecznych wśród swoich beneficjentów. Całość funduszy przeznaczonych na te inicjatywę pochodzi z budżetu krajowego. W przypadku gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych w Polsce ministerstwem wiodącym jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Polski Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) również wspierał gospodarkę społeczną za pośrednictwem instrumentów finansowanych z budżetu UE.

Istnieje wiele lokalnych grup promujących inicjatywy w tym obszarze, jak na przykład Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości w Suwałkach, która pracuje nad utworzeniem funduszu kredytowego na rzecz wspierania kształcenia ustawicznego w celu finansowania szkoleń i studiów podyplomowych w zakresie rozwoju przedsiębiorstw społecznych. Współpracują one z osobami niepełnosprawnymi i próbują je aktywizować na warsztatach w celu włączenia ich do życia społecznego. Przykładem wiejskiego przedsiębiorstwa społecznego jest Siedlisko (województwo opolskie), które oferuje szkolenia zawodowe i możliwości zatrudnienia młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną oraz długotrwale bezrobotnym osobom z obszarów wiejskich. To przedsiębiorstwo społeczne zapewnia całodobową opiekę dla osób starszych i osób z chorobami przewlekłymi oraz świadczy usługi gastronomiczne i pralnicze lokalnym przedsiębiorstwom, osobom prywatnym i instytucjom publicznym. Ten udany model biznesowy jest obecnie powielany w innych gminach wiejskich w Polsce (Przybysz, Orzechowska i Cichowicz, 2017 r.).

Poza tego rodzaju funkcjami opieki społecznej, w wielu krajach OECD, przedsiębiorstwa społeczne spełniają ważną rolę polegającą na świadczeniu ważnych usług prywatnych w społecznościach wiejskich, na przykład przejmując własność i obsługę lokalnych supermarketów. Na przykład w Wielkiej Brytanii, na obszarach wiejskich, utworzone zostały przedsiębiorstwa społeczne w celu zapewnienia transportu gminnego, działania sklepów wiejskich, urzędów pocztowych i opieki nad dziećmi tam, gdzie ani prywatny ani publiczny sektor nie uważa świadczenia takich usług za ekonomicznie opłacalne (OECD, 2014b).

W Polsce pojawiały się sugestie, że agencje rządowe mogłyby lepiej promować przedsiębiorstwa społeczne łagodząc niektóre obowiązujące od dawna restrykcyjne procedury zamówień publicznych i programy finansowe, które mogą dla takich przedsiębiorstw stanowić przeszkodę (OECD/UE, 2017). Należy ponadto zwrócić uwagę,

że instytucje państwowe nie wspierają sektora gospodarki społecznej za pośrednictwem robót publicznych, jak to powszechnie ma miejsce w Stanach Zjednoczonych (Praszkier, Zabłocka-Bursa i Józwik, 2014). Fundacje w Polsce stwierdziły, że chociaż wspierają przedsiębiorczość społeczną poprzez bezpośrednie finansowanie, to jednak dysponują ograniczonymi zasobami na promowanie ich działalności i usług, co może prowadzić do ograniczonego wykorzystania tych rodzajów wsparcia. Ramka 2.10 przedstawia propozycje kierunków polityki wsparcia rozwoju przedsiębiorstw społecznych.

Ramka 2.10. Polityki publiczne wspierające rozwój przedsiębiorstw społecznych

Przedsiębiorstwa społeczne odgrywają ważną rolę w rozwiązywaniu problemów społecznych, gospodarczych i środowiskowych; promując rozwój inkluzywny; i zwiększając włączenie społeczne, ponieważ ich celem jest działanie w interesie ogólnym i przynoszenie korzyści społecznościom. Miejsca pracy utworzone w sektorze gospodarki społecznej charakteryzują się ważnymi atrybutami: zazwyczaj pozostają w obrębie lokalnej społeczności ponieważ przedsiębiorstwa społeczne rzadko zmieniają lokalizację, stanowią wsparcie dla osób podatnych na zagrożenia – w przypadku tych przedsiębiorstw, które realizują swoje statutowe zadania oraz wnoszą wkład w rozwój lokalnej gospodarki stwarzając szanse na przykład na oddalonych od miast obszarach wiejskich. Przedsiębiorstwa społeczne są ważne nie tylko ze względu na ich zdolność do tworzenia miejsc pracy, ale jako kluczowe podmioty zaangażowane w walkę z wykluczeniem społecznym, zwiększające lokalny kapitał społeczny i wspierające demokratyczne uczestnictwo, świadczące dobrej jakości usługi opiekuńcze i promujące bardziej inkluzywny rozwój gospodarczy. Korzyści wynikające z funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych rosną, gdy są one odpowiednio wspierane przez politykę publiczną. Badania OECD prowadzone w krajach członkowskich w celu przeanalizowania wstępnych i istniejących warunków koniecznych do ustanowienia organizacji gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych ujawniły następujące kluczowe obszary działań politycznych na poziomie krajowym i lokalnym.

Promowanie przedsiębiorczości społecznej. Promowanie pozytywnego stosunku do przedsiębiorczości społecznej stanowi wstępny krok w kierunku tworzenia przedsiębiorstw społecznych. Jednym z dwóch sposobów w jaki można tego dokonać, a jednocześnie przyciągnąć młode talenty do tego sektora, jest wprowadzenie przedsiębiorczości społecznej do programów nauczania o przedsiębiorczości w szkołach, w ramach edukacji i szkoleń zawodowych, w szkołach średnich i na uczelniach. Przykładem przyjęcia szeroko zakrojonego podejścia jest inicjatywa Jeun'ESS uruchomiona we Francji w czerwcu 2011 r. jako publiczno-prywatne partnerstwo między szeregiem ministerstw a sześcioma przedsiębiorstwami i fundacjami z sektora gospodarki społecznej. Inicjatywa Jeun'ESS promuje gospodarkę społeczną za pośrednictwem systemu edukacyjnego i pomaga integrować młode osoby w przedsiębiorstwach gospodarki społecznej. Inny sposób promowania przedsiębiorczości społecznej polega na zakotwiczeniu jej jako kluczowego elementu w lokalnych lub regionalnych strategiach rozwoju gospodarczego. Taka strategia została przyjęta w regionie Provence Alpes-Côte d'Azur we **Francji**, gdzie regionalne bieguny innowacji i rozwoju społeczno-gospodarczego („PRIDES”) zostały utworzone w takich obszarach, jak turystyka społeczna.

Stworzenie sprzyjającego otoczenia prawnego, regulacyjnego i fiskalnego. W przypadku polityki w dziedzinie rozwoju przedsiębiorstw społecznych priorytetem jest ustalenie przejrzystych definicji prawnych przedsiębiorstw społecznych w celu regulowania takich kwestii, jak ich opodatkowanie, dostęp do rynków i dostęp do publicznego wsparcia biznesu. Środki regulacyjne powinny być zaprojektowane w taki sposób, aby umożliwiły przedsiębiorstwom społecznym realizację ich celów społecznych i gospodarczych oraz uzyskanie średnio- i długoterminowej trwałości na rynku. Wymagane jest również sprzyjające otoczenie fiskalne. Chociaż wiele organizacji gospodarki społecznej, takich jak organizacje charytatywne, może korzystać z ulg podatkowych, przedsiębiorstwa społeczne często

Ramka 2.10. Polityki publiczne wspierające rozwój przedsiębiorstw społecznych (cont.)

postrzegają się jako podmioty pozbawione takich korzyści. Zachęty podatkowe mogą przyczynić się do pokonania niektórych trudności, z jakimi mają do czynienia przedsiębiorstwa społeczne współpracujące z osobami upośledzonymi społecznie (takich jak niski poziom umiejętności, potrzeba intensywnego wspierania itd.), a także do uznania ich pozytywnych korzyści społecznych. Można również zastosować pośrednie środki fiskalne, aby ułatwić wspieranie inwestowania w rozwój przedsiębiorstw społecznych. Na przykład w **Wielkiej Brytanii** przedsiębiorstwa społeczne mogą korzystać z ulgi podatkowej Community Investment Tax Relief w przypadku tych, które inwestują w akredytowane instytucje finansujące rozwój społeczności, koncentrujące się na obszarach i grupach społecznych mniej uprzywilejowanych; ulga podatkowa wynosząca 5% kwoty zainwestowanej rocznie, jeżeli została udostępniona na okres do 5 lat.

Zapewnienie trwałego finansowania. Inna kluczowa rola polityki publicznej polega na doprowadzeniu do wyłonienia się silnego rynku finansowego dla przedsiębiorstw społecznych. Na przykład sektor publiczny może zapewniać bankom gwarancje kredytowe na ich pożyczki dla przedsiębiorstw społecznych w celu zrekomensowania postrzeganego ryzyka oraz podnieść poziom znajomości banków w zakresie możliwości i potrzeb sektora przedsiębiorstw społecznych. Równocześnie można wspierać innowacyjne uregulowania instytucjonalne między rządami a instytucjami finansowymi, na przykład przez środki polityki, które są inwestowane wspólnie z sektorem prywatnym i których celem są korzyści zarówno społeczne, jak i finansowe (np. zachęty podatkowe dla inwestujących w przedsiębiorstwa społeczne oraz bezpośredni zastrzyk środków publicznych w instrumenty finansowe). Zalążkowe finansowanie w drodze niewielkich pożyczek lub dotacji jest kluczowe także na początkowych etapach rozwoju przedsiębiorstw społecznych typu start-up. Na przykład rząd federalny w **Australii** ustanowił w 2010 roku Fundusz rozwoju i inwestycji przedsiębiorstw społecznych, który zapewnia finansowanie (raczej za pomocą pożyczek niż dotacji) i wspiera rozwój potencjału (np. fundusz inkubatorów i przedsiębiorstw typu start-up). W Belgii istnieją programy rządowe, w ramach których wspierane są przedsiębiorstwa społeczne w każdym z trzech regionów kraju; zapewniają one przedsiębiorstwom typu start-up pomoc oraz dotacje na zatrudnianie osób poszukujących pracy znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Region Stołeczny Brukseli umożliwia skorzystanie z dotacji także społecznym przedsiębiorstwom integracyjnym.

Oferowanie usług rozwoju biznesu i struktur wsparcia. Przedsiębiorstwa społeczne wymagają wsparcia biznesowego. Jednak, uniwersalne podejście wsparcia przedsiębiorstw zakładające, że przedsiębiorstwa społeczne będą wymagały tych samych usług jak przedsiębiorstwa całkowicie komercyjne, prawdopodobnie nie będzie optymalne, jeśli oferta informacji, porad, doradztwa itd. nie uwzględni społecznych wymiarów, które są kluczowe dla tworzenia przedsiębiorstw społecznych. „Wsparcie łączone”, które obejmuje zarówno ogólne wsparcie przedsiębiorstw, jak i wsparcie dostosowane dla zaspokojenia potrzeb przedsiębiorstw społecznych, może być bardziej skuteczne dla start-upów i rozwoju przedsiębiorstw społecznych (Daniele i in., 2009). Przykładem „wsparcia łączonego” mogą być inkubatory takie jak NESsT, które działają w kilku krajach, w tym w Polsce, i zapewniają wsparcie dla przedsiębiorstw typu start-up oraz przedsiębiorstw społecznych.

Źródło: Na podstawie OECD/EU (2013), „Policy Brief on Social Entrepreneurship”, https://www.oecd.org/cfe/leed/social%20entrepreneurship%20policy%20brief%20en_final.pdf.

Turystyka oraz ochrona i waloryzacja zasobów przyrodniczych i kulturowych

Usługi, infrastruktura oraz zasoby przyrodnicze i kulturowe powiązane z turystyką stanowią coraz ważniejszą strategię dywersyfikacji gospodarczej wielu obszarów wiejskich. Rejony Polski charakteryzujące się największym potencjałem dla rozwoju

turystyki to obszary górskie i obszary nadmorskie, a także pojezierza, np. w województwach małopolskim, pomorskim, zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim. Na obszarach wiejskich w pobliżu miast również istnieje potencjał dla rozwoju usług powiązanych ze wartościami przyrodniczymi i kulturowymi. W 2015 r. istniało 4 400 placówek turystycznych na obszarach wiejskich Polski z 10 lub większą liczbą miejsc noclegowych (45% łącznej liczby takich obiektów) oferujących 271 600 miejsc noclegowych (39% łącznej liczby) (GUS, 2015b). Placówki turystyczne usytuowane na obszarach wiejskich zapewniły w 2015 r. prawie 16 mln noclegów (22,4% noclegów w skali kraju) 4,7 mln turystów (17,4% łącznej liczby turystów) (GUS, 2015b). W ostatnich latach w Polsce nastąpił wyjątkowy rozwój agroturystyki – usługi takie oferuje prawie 8 000 gospodarstw rolnych i 120 stowarzyszeń agroturystycznych na terenie całego kraju⁴⁷.

Dla wspierania gospodarki turystycznej ważne były programy LEADER, RLKS i program rozwoju regionalnego. Programy te były wykorzystywane do wspierania ukierunkowanych na turystykę lokalnych grup działania, przedsiębiorstw i gmin w rozwijaniu usług i infrastruktury sektora turystycznego. Grupy oparte na RLKS wraz z lokalnymi samorządami i przedsiębiorcami opracowały strategie turystyczne powiązane z kluczowymi atutami kulturowymi i przyrodniczymi regionu, w tym tradycjami kulinarnymi i produkcją lokalnych produktów żywnościowych. Wykorzystując sukces tych inicjatyw istotne będzie rozwijanie większej liczby działań tworzących wartość dodaną oraz łączenie strategii w celu wydłużenia pobytów i by w pełni wykorzystać gospodarkę turystyczną. W ostatnich latach województwa, takie jak małopolskie, znacząco się rozwinęły w zakresie agroturystyki. Obecnie wyzwaniem dla tego sektora jest rozwijanie turystyki wyższej jakości. Będzie to wymagało podnoszenia poziomu umiejętności oraz szkolenia zawodowego. Ponieważ w Polsce dalej rozwija się branża turystyczna, nacisk powinien przesunąć się z początkowego wykorzystania instrumentów promocyjnych w celu maksymalizacji liczby odwiedzających i wpływów z turystyki na tworzenie niezbędnych warunków dla konkurencyjnych przedsiębiorstw turystycznych. Usprawnienia po stronie podaży powinny koncentrować się na wzmocnieniu konkurencyjności branży turystycznej poprzez podnoszenie produktywności i jakości oraz wspomaganiu innowacji (patrz np. turystyka wiejska w Niemczech, Ramka 1.7).

Kolejną coraz ważniejszą strategią wspierania turystyki wiejskiej jest poprawa koordynacji między politykami transportu i turystyki w celu zwiększenia mobilności odwiedzających (OECD, 2016h). Obszary wiejskie często napotykały przeszkody na drodze do poprawienia tej koordynacji ze względu na to, że usługi transportowe są ogólnie zarządzane, nabywane i finansowane przez różne władze lub mają bardzo ograniczony zakres. Chociaż usprawnienie koordynacji ma znaczący potencjał w tworzeniu oszczędności i korzyści skali, jest wiele systemów instytucjonalnych i zarządzania, które mogą ograniczyć szanse na poprawę wydajności. Polska także mogłaby bardziej rozwinąć swoje szlaki turystyczne rozwijając marki i tożsamość, strategie wizualne i oznakowanie oraz strategie marketingowe i komunikacyjne. Niektóre obszary wiejskie są bardziej zaawansowane niż inne pod względem podejmowania tych działań. Rozwój miejsc odpoczynku lub ciekawych punktów turystycznych poza główną trasą może pomóc ożywić obszary wiejskie i miasta na obszarach wiejskich i w regionach, gdzie dostęp do transportu innego niż drogowy jest ograniczony lub go brak; może się to wydarzyć przez zwiększony popyt na usługi turystyczne, takie jak hotele i restauracje, oraz szersze możliwości łańcucha dostaw, aby wspierać te usługi.

Inteligentna specjalizacja w regionach wiejskich

Inteligentna specjalizacja odnosi się do krajowych i wojewódzkich strategii, które łączą polityki przemysłowe, edukacyjne i innowacji oraz inwestycje w celu wspierania ograniczonej liczby obszarów priorytetowych w zakresie inwestycji opartych na wiedzy. Skupienie się na określonych dziedzinach wiedzy lub wiedzy fachowej może prowadzić do bardziej skutecznego wykorzystania środków publicznych i może pomóc wyeliminować rozdrobnienie i powielanie interwencji w ramach polityki. Podejście inteligentnej specjalizacji jest promowane poprzez Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne, jednak stosowanie tego podejścia przez gospodarki, które mają mniej rozwinięte systemy badań i innowacji, takie jak Polska, nie zawsze przebiega płynnie. Na przykład w ocenie strategii inteligentnych specjalizacji w Polsce, Miller, Mroczkowski i Healy (2014) zauważają, że w tradycyjnych gałęziach przemysłu dominuje myślenie sektorowe oraz że nacisk na rozwijanie krajowego potencjału badawczego i innowacyjnego doprowadziło do niepełnego wykorzystania zewnętrznych (narodowych i międzynarodowych) źródeł wiedzy. Ogólnie wiadomo, że sektor prywatny nie był odpowiednio zaangażowany w ustalanie priorytetów.

Ramka 2.11. Wzmacnianie turystyki wiejskiej w Niemczech

Głównym celem polityki turystycznej rządu federalnego Niemiec jest zwiększenie wydajności i konkurencyjności branży turystycznej. Nacisk położony jest na wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw turystycznych, aby rozwijać ich pozycję konkurencyjną i w pełni uwolnić potencjał wzrostu i zatrudnienia, w szczególności na obszarach wiejskich, które stanowią 60% niemieckiego terytorium i 32% potencjału zakwaterowania wakacyjnego, ale jedynie 12% wartości dodanej turystyki. Są one strukturalnie słabe jeśli chodzi o zapewnianie zatrudnienia i dochodów, jednak przedsiębiorstwa na obszarach wiejskich mają możliwość wyciągnięcia korzyści ekonomicznych z rozwijającego się sektora turystyki.

W odpowiedzi inicjatywa „Perspektywy turystyczne na obszarach wiejskich” ma na celu wzmacnianie turystyki w regionach. Rezultaty obejmują praktyczny poradnik oraz 10 komplementarnych, krótkich szczegółowych raportów zaprezentowanych na 20 lokalnych wydarzeniach w 2015 roku, jako część ogólnokrajowego roadshow. Wyniki projektu zostały omówione podczas warsztatów przez kluczowych aktorów branży turystycznej, profesjonalistów turystyki masowej oraz przedstawicieli sceny politycznej i administracyjnej. Turystyka kulturowa jest znakiem rozpoznawczym Niemiec jako celu podróży, ale do tej pory przyniosła korzyści głównie większym miastom. Budując na doświadczeniu zdobytym w projekcie „Perspektywy turystyczne na obszarach wiejskich” federalne ministerstwo w sierpniu 2015 r. zleciło projekt zatytułowany „Destynacja jako etap: W jaki sposób turystyka kulturalna przynosi sukces regionom wiejskim?”. Celem projektu jest zbadanie potencjału wykorzystania kultury do rozwijania turystyki na obszarach wiejskich. W ramach projektu bada się także, w jaki sposób różne podmioty mogłyby być lepiej sieciowane oraz jaki wpływ może mieć marketing krajobrazów naturalnych i regionalnych zasobów kulturowych – włącznie z kuchnią i rzemiosłem. Na przykład pięćsetlecie Reformacji, „Luter 2017” (upamiętniające przybicie 95 tez do drzwi kościoła w Wittenberdze przez Marcina Lutra) jest znaczącym wydarzeniem kulturalnym, które ma potencjał do promocji turystyki wiejskiej w Niemczech.

Źródło: OECD (2016h), *OECD Turystyka Trends and Policies 2016*, <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2016-en>.

Aktualna umowa partnerska Polski kładzie nacisk na środki inteligentnej specjalizacji, które są wdrażane w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój i Programu Operacyjnego Polska Wschodnia oraz w ramach regionalnych programów operacyjnych. Województwa mogą dowolnie wybrać obszar inteligentnej specjalizacji i

dziewięć z szesnastu województw Polski wybrało m.in. wsparcie dla produkcji żywności wysokiej jakości. Toczą się dyskusje na temat przydatności i skuteczności stosowania podejść inteligentnej specjalizacji na obszarach wiejskich, gdzie brak jest masy krytycznej (Ramka 2.12). Jak podsumowano w tabeli 2.6 gospodarki o niskim zagęszczeniu mają unikalne cechy, które mogą wymagać stosowania innego rodzaju strategii niż w miastach. Obszary wiejskie w Polsce mają niższe wskaźniki działalności badawczej i rozwojowej, a co za tym idzie sieci biznesowe mogą być słabsze. Inteligentna specjalizacja ma potencjał, aby pomóc przezwyciężyć te bariery poprzez skoncentrowanie sieci współpracy w obszarach strategicznych. Sposób podejścia do tych sieci ma znaczenie i niektóre strategie mogą być bardziej odpowiednie niż inne. Na przykład prognozy oraz strategiczne programy prac badawczo-rozwojowych są często zdominowane przez społeczność naukową i odzwierciedlają podejście „zarządzane odgórnie” i zorientowanie na badania, natomiast sektorowe programy badawcze są bardziej oddolne i kierowane popytem, a zatem przedsiębiorcy odgrywają w ich kształtowaniu większą rolę (Mieszkowski i Kardas, 2015). Potrzeba wzmocnienia systemów innowacji w Polsce jest dobrze znana i na obszarach wiejskich to ostatnie podejście może być bardziej właściwe dla spełnienia szczególnych potrzeb lokalnych przedsiębiorców. Kluczowym wyzwaniem dla obszarów wiejskich jest zidentyfikowanie kluczowych aktorów i ustanowienie odpowiednich partnerstw, przez które można realizować skoordynowane strategie przez rząd, społeczność naukową i przedsiębiorstwa. Jest to czasochłonne i często sprowadza się do inwestycji w zasoby ludzkie, tj. finansowanie dla stanowisk koordynacyjnych w celu budowania i wspierania powstających sieci.

Tabela 2.6. **Wdrażanie inteligentnej specjalizacji w gospodarkach o niskim zagęszczeniu**

	Podwaliny teoretyczne	Kluczowe kwestie
Przedsiębiorcze odkrywanie	Ważna rola przedsiębiorców. Wielokrotny proces (prób i błędów). Proces cykliczny i ewoluujące priorytety. Ewolucja strukturalna całej gospodarki regionalnej.	Brak innowacyjnych średnich firm. Rola organizacji pośredniczących we wspieraniu innowacji. Uzgodnienia rozmieszczenia sieci wspierających innowacje poza miastami uniwersyteckimi. Odległość spowalnia organizację procesów wielopodmiotowych, ale może to być złagodzone podczas ewolucji procesu. Dopasowanie projektu strategii i jej wdrażania.
Powiązana różnorodność	Relacja poznawcza między istniejącymi sektorami. Transformacja gospodarcza w sektorach podkreślająca przestrzenny wymiar procesów innowacyjnych.	Cieńsze i bardziej przepuszczalne granice poszczególnych sektorów w małych regionach ułatwiają przygotowanie do powstania dziedzin. Wielkie przedsiębiorstwa towarowe są kluczowymi podmiotami jeśli chodzi o powstanie wysokiego stopnia pokrewieństwa. Rozwijanie nowych podejść w celu zoptymalizowania fizycznej łączności w inteligentnych specjalizacjach jest wspólnym celem.
Dziedziny i rynki wiodące	Cele działań rozciągają się na kilka sektorów. Skoncentrowanie na tworzeniu rynku, nie na poszczególnych projektach. Wykorzystanie efektu skali i zakresu w stosowaniu wiedzy w różnych sektorach.	Rola uczelni regionalnych i instytutów badawczych jako pośredników między wiedzą naukową i lokalnym know-how. Wielkie firmy i stowarzyszenia handlowe są głównymi pośrednikami wiedzy o rynku potrzebnej do wspierania przedsiębiorczych wysiłków. Cyfrowa i fizyczna łączność są kluczowe dla lepszego pozycjonowania podmiotów w globalnych sieciach. Zanikanie lokalnych instytucji bankowych zmienia sposób łączenia się przedsiębiorców z tymi instytucjami, w mniejszym zakresie jeśli chodzi o pożyczki, a w większym jeśli chodzi o wiedzę finansową i rynkową.

Tabela 2.6. **Wdrażanie inteligentnej specjalizacji w gospodarkach o niskim zagęszczeniu** (cont.)

	Podwaliny teoretyczne	Kluczowe kwestie
Szersze spojrzenie na innowacje	Rozwój technologiczny zintegrowany z lokalnym know-how. Stosowanie wiedzy technicznej rozwiniętej gdzie indziej. Nie tylko produkty technologiczne, ale także usługi i innowacje społeczne. Większa rola wiedzy o rynkach.	Spółecznie innowacyjne i zbiorowe inicjatywy mogą zapewnić nowe, zrównoważone i trwałe rozwiązania na długookresowe wyzwania obszarów wiejskich. Technologie cyfrowe mogą uruchomić nowe zastosowania w sektorze usług. Szersze spojrzenie na wykorzystanie zasobów naturalnych: lepsze wykorzystanie potencjału przetwarzania zasobów naturalnych może prowadzić do większej dywersyfikacji gospodarek regionalnych.

Źródło: Opracowano na podstawie Teräs, J. i in. (2015), „Implementing smart specialisation in sparsely populated areas”, <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/JRC98691.pdf>.

Ramka 2.12. Inteligentna specjalizacja na obszarach wiejskich

Strategia inteligentnej specjalizacji w regionach wiejskich różni się w koncepcji od zwykłego podejścia, które opiera się na poszerzaniu formalnych badań w wysoko zaawansowanych technologicznie gałęziach gospodarki w celu zwiększenia roli tych sektorów szybkiego wzrostu w lokalnej gospodarce. Regiony wiejskie, ogólnie rzecz ujmując, nie są najlepszymi kandydatami do stosowania tego podejścia. W większości z nich nie ma uczelni ani żadnego innego formalnie ustanowionego centrum badawczego. Z ich bazy ekonomicznej niewiele można by określić jako będące zaawansowane technologicznie, produkcyjnie lub związane z TIK. Stosunkowo niewielki udział lokalnej siły roboczej ma tytuł magistra czy doktora, czy nawet wykształcenie wyższe na poziomie licencjatu. Niska gęstość zaludnienia, rozproszone lub niewielkie miejscowości na dużym obszarze geograficznym ograniczają interakcje między osobami i firmami. Podobnie, niewielkie rynki lokalne i niewielka siła robocza ograniczają dywersyfikację gospodarczą, a w konsekwencji możliwości na powiązane z nią różnorodne innowacje.

Jednak, na obszarach wiejskich inteligentna specjalizacja może stać się sposobem na ułatwienie silniejszego zewnętrznego procesu wzrostu. W szerszym sensie, inteligentna specjalizacja jest rzeczywiście procesem, który dąży do ewolucji przewagi komparatywnej, ponieważ w taki sposób jest ona użyteczna we wszystkich regionach. Jest to zasadniczo podejście rozwoju oddolnego, w którym region określa swoją strategię na podstawie lokalnego potencjału. Jeśli zakres możliwości wsparcia wykracza poza powszechną formę produktów wysokiej technologii przeznaczonych na eksport i oficjalne badania, to wówczas koncepcję można zastosować bardziej powszechnie. Jak zauważają Charles, Gross i Bachtler „Inteligentnej specjalizacji nie powinno się postrzegać jako skoncentrowanej na technologii jako takiej, ale na wiedzy i jej zastosowaniu; dotyczy to wszystkich sektorów, nawet rolnictwa i rzemiosła”. (2012:6). Duża część firm w gospodarkach regionów wiejskich to przedsiębiorstwa małe i średnie, które nie prowadzą formalnej działalności B+R, w niektórych jednak przypadkach mają one znaczącą zdolność do innowacji, choć w trudny do rozpoznania sposób, jako że nie zgłaszają one swoich patentów. Innowacje procesowe, innowacje chronione tajemnicą handlową lub innowacje, które pozostają nieujawnione, ponieważ firma jest daleko położona do konkurentów, mogą być lokalnie znaczące, ale nie do końca wpasowują się w strategię inteligentnej specjalizacji. Nie rejestruje się także innowacji w zakresie zaopatrzenia w usługi lub w przypadku dóbr nieprzeznaczonych na eksport, innowacje te mogą jednak prowadzić do zwiększenia produktywności i podniesienia jakości życia.

Strategie inteligentnej specjalizacji na obszarach wiejskich

Charles, Gross i Bachtler przypominają o pięciu kwestiach, o których warto pamiętać przy opracowywaniu regionalnych strategii inteligentnej specjalizacji, są one szczególnie ważne w przypadku regionów wiejskich (2012:45-46). Opisano je poniżej. Znaczenie tych punktów polega na wspieraniu przez nie poglądu, że inteligentna specjalizacja ma związek z

Ramka 2.12. Inteligentna specjalizacja na obszarach wiejskich (cont.)

poszerzaniem konkurencyjności regionów za pomocą inwestycji, które zwiększają produktywność w sektorach, które są stałym potencjałem regionu.

1. Ważne jest, by przy określaniu priorytetowych sektorów nie skupiać się na poziomie technologii, ale na sektorach, które mają w danym regionie potencjał wzrostu w przyszłości. Odnosi się to do działalności pierwszego sektora, np. leśnictwa, rybołówstwa, górnictwa lub rolnictwa, ale również do produkcji przemysłowej, niezależnie od tego, czy jest to tradycyjny przemysł ciężki, szkodnictwo, czy produkcja specjalistycznych części, do usług, w tym do turystyki, opieki zdrowotnej, czy szkoleń zawodowych.
2. Wybór ten musi odzwierciedlać istniejącą konkurencję, a nie tylko dążenia. Istotne jest też, aby przewidywane zapotrzebowanie na dane dobro lub usługę było na tyle duże, by zapewnienie go miało znaczący wpływ na produkcję i zatrudnienie w regionie. Nie musi to być wzrost natychmiastowy, ale powinien być to wyraźny potencjał pozwalający na znaczący wzrost z biegiem czasu.
3. Regiony powinny szukać synergii, które budują na istniejących zdolnościach. Poprzez rozszerzanie lokalnego zapotrzebowania na czynniki produkcji lub przez wykorzystywanie produktów ubocznych bieżącej produkcji lokalna gospodarka może rozwijać się w sposób naturalny, bez potrzeby ustanawiania zupełnie nowego procesu produkcji.
4. Wspieranie innowacji jest kluczową funkcją strategii inteligentnej specjalizacji, ale powinno być stosowane tam, gdzie potencjalne korzyści są szerokie i nie ograniczają się do jednej lub dwóch konkretnych firm. Jeśli innowacja jest wartościowa dla wielu firm ważnego sektora gospodarki regionu, to bardziej przyczyni się do wzrostu regionalnego niż innowacja, która przynosi korzyść jedynie kilku firmom funkcjonującym na wąskim, niewielkim, niszowym rynku.
5. Wybierając sektory lub działania wymagające wsparcia, regiony muszą mieć świadomość nie tylko ich potencjału, ale także potencjału innych regionów. Logika leżąca u podstaw inteligentnej specjalizacji ma na celu wspieranie działań, których efektem jest powstanie zbywalnych towarów i usług. Podczas gdy każdy region koncentruje się na swoich możliwościach eksportowych, musi on także brać pod uwagę, że inne regiony będą na korzystniejszej pozycji a przez to będą miały większe szanse wykorzystania możliwości rynkowych.

Poza innowacje oparte na technologii

Chociaż rządy państw wciąż mocno podkreślają znaczenie innowacji opartych na technologii jako istotę strategii inteligentnej specjalizacji, badania naukowe coraz bardziej opowiadają się za bardziej wyważonym podejściem, które zawiera w sobie także innowacje napędzane popytem w formie: aplikacji, przedsiębiorczości, innowacji napędzanych potrzebami użytkowników oraz innowacje w zakresie usług i organizacji (Wintjes i Hollanders, 2010). W tej zmianie zawiera się świadomość faktu, że chociaż produkcja wynalazków może dalej koncentrować się w niewielkiej liczbie regionów metropolitalnych, to wszystkie regiony mogą czerpać korzyść z zastosowania tych wynalazków w formie innowacji regionalnych. Jest to zdolność do zastosowania i dostosowania nowej wiedzy, które oddziela regiony wyższego wzrostu od regionów powolnego wzrostu (Wintjes i Hollanders, 2010:17-19).

Wintjes i Hollanders donoszą także o wynikach badań prowadzonych przez ekspertów dotyczących najważniejszych sektorów dla przyszłego rozwoju gospodarczego oraz najważniejszych technologii. Z 38 wspomnianych sektorów najwyżej notowane (na pozycji

Ramka 2.12. Inteligentna specjalizacja na obszarach wiejskich (cont.)

piątej, szóstej i siódmej) – przed usługami komputerowymi i usługami danych, przemysłem farmaceutycznym, oprogramowaniem oraz produkcją samolotów i statków powietrznych – były hotele i restauracje, zdrowie i opieka społeczna, rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo (p. 29). Autorzy zauważają, że wysoki wskaźnik tradycyjnych sektorów gospodarki sugeruje, że eksperci wierzą, iż innowacje w tych sektorach mogą mieć dużo większy wpływ na regiony niż w przypadku bardziej zaawansowanych gałęzi przemysłu, ponieważ są one powszechne w wielu krajach (Wintjes i Hollanders, 2010:28). Podobnie, gdy ekspertów zapytano o wskazanie technologii najistotniejszych dla przyszłości, najczęściej wymieniano technologie TIK. Na drugim miejscu znalazła się energia alternatywna, a kontrola procesu oraz technologia rolnicza i technologia żywności znalazły się na liście wśród 20 najczęściej wymienianych (Wintjes i Hollanders, 2010:30). Istotniejszą kwestią poruszaną w badaniu jest fakt, że w tradycyjnych sektorach przemysłu istnieje znacząca możliwość przyszłego wzrostu gospodarczego oraz że regiony, które charakteryzują się silną przewagą komparatywną w tych sektorach gospodarki, powinny dokonać ostrożnej oceny, w jaki sposób mogą zainwestować w zwiększenie konkurencji lokalnych firm jako centralnego elementu strategii inteligentnej specjalizacji. Chociaż sektory te nie mogą czerpać korzyści z „efektu wypychania” związanego z formalnymi inwestycjami w badania i rozwój, to mogą one czerpać korzyści z popytu na udoskonalenie produktu bądź procesu, przy czym istnieją możliwości do wprowadzania przez przedsiębiorców i istniejące MŚP innowacji na drobną skalę w oparciu o wiedzę lokalną. Ponadto, znaczenie regionów importujących wynalazki i wiedzę powstała w innych miejscach i wykorzystującą je do wprowadzania lokalnych innowacji nie powinno być przeceniane jako sposób zwiększenia konkurencyjności lokalnych przedsiębiorstw.

Szersze rozumienie pojęcia innowacji oraz rozszerzenie czynników procesu innowacji poza impuls technologiczny (siły wypychające) aby obejmowały popyt (siły przyciągające) daje możliwość sprawdzenia, w jaki sposób polityka inteligentnej specjalizacji może być wdrażana na obszarach o niskiej gęstości. Obszary o niskiej gęstości niemal z definicji są pozbawione zasadniczych elementów służących do opisu procesów inteligentnej specjalizacji. Obszary te są zbyt małe i wystawione na efekty handlowe aby doświadczyć procesu wzrostu endogenne. Brakuje im formalnego potencjału badawczego w postaci dużych uczelni, rządowych placówek badawczych czy zbiorowych centrów badawczych. Nie posiadają gęstej sieci przedsiębiorstw, organizacji lub innych instytucji uznawanych za istotne dla innowacji. Jeżeli jednak pojęcie innowacji rozszerzy się, tak aby obejmowało szerszy zakres działalności, w tym świadczenie usług publicznych, organizacje rządowe, administrację rządową, turystykę i tworzenie rozwiązań, w formie „trzeciego sektora”, dla problemów społecznych, istnieją oczywiste przykłady wskazujące, że takie formy innowacji występują zarówno w dużych regionach metropolitalnych i na niewielkich obszarach wiejskich oddalonych od miast.

Źródło: Charles, D., F. Gross i J. Bachtler (2012), *Smart specialisation and Cohesion Policy: A strategy for all regions?*, www.eprc-strath.ac.uk/public/dam/jcr:ca04731c-2d7b-490f-a51e-3e368b7ecfb6/thematicpaper30%25282%2529final.pdf; Wintjes, R. i H. Hollanders (2010), *The regional impact of technological change in 2020*, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2010/the-regional-impact-of-technological-change-in-2020; Wintjes, R. i H. Hollanders (2011), *Innovation pathways and policy challenges at the regional level: Smart specialization*, Uniwersytet Organizacji Narodów Zjednoczonych, seria dokumentów roboczych 2011-027.

Polityka zagospodarowania i planowania przestrzennego, polityka użytkowania gruntów oraz polityka ochrony środowiska

Planowanie przestrzenne i użytkowanie gruntów w Polsce

Sposób użytkowania ziemi ma daleko sięgający wpływ na rozwój gospodarczy i jakość życia na obszarach wiejskich. O planach zagospodarowania przestrzennego i planach użytkowania gruntów często myśli się w kontekście miejskim, gdzie jest większa gęstość zaludnienia oraz silna presja związana z użytkowaniem gruntów, a w bezpośredniej bliskości istnieje wiele typów użytkowania (np. biznesowy, mieszkalny, produkcyjny i infrastrukturalny). Na obszarach wiejskich istnieją inne, nie mniej ważne kwestie. Rodzaje problemów związanych z użytkowaniem terenów, z którymi mierzą się obszary wiejskie, zależą w dużej mierze od charakteru ich lokalnej gospodarki, zasobów naturalnych oraz bliskości ośrodków miejskich i głównych dróg. Społeczności wiejskie np. muszą zrównoważyć potrzeby przemysłu bliskiego działalności rolniczej i leśnej, ująć potrzebę istnienia obiektów naturalnych i placówek turystycznych, dbać o ochronę różnorodności biologicznej, stoi to często w sprzeczności z połączeniem ww. działalności z użytkowaniem mieszkalnym oraz rosnącą potrzebą łagodzenia i przystosowania się do zmian klimatu (np. zarządzaniem terenami narażonymi na powódzie). Zarządzanie tymi zróżnicowanymi typami użytkowania nie jest jedynie wysiłkiem technicznym – wymaga ono udziału społecznego i wrażliwości na historycznie i kulturowo zakorzenione idee dotyczące krajobrazu wiejskiego i jego funkcji, zarówno ze strony mieszkańców, jak i ze strony „zewnętrznych” interesariuszy, np. inwestorów bądź regionalnych decydentów. Gminy wiejskie, bogate w grunty o niższych poziomach gęstości zaludnienia, muszą również rozważyć w jak najlepszy i opłacalny sposób zapewnić obywatelom infrastrukturę i usługi przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniej dostępności. Obejmuje to zapewnienie przyłączy i dostępu do systemu odprowadzania odpadów, systemu kanalizacyjnego i sieci wodociągowej, które często są bardziej rozbudowane na obszarach miejskich. Dobre planowanie użytkowania gruntów ma zatem kluczowe znaczenie – wnosi ład przestrzenny do indywidualnych decyzji o tym, gdzie mieszkać, pracować, produkować żywność i wytwarzać produkty, a także pomaga w zarządzaniu ryzykiem środowiskowym.

Planowanie użytkowania gruntów w Polsce stoi przed wieloma wyzwaniami. Szybki rozwój podmiejskich stref zachodzący w wielu gminach wiejskich (szczególnie w okolicach średnich i dużych miast) przyczynił się do wzrostu zapotrzebowania na nową infrastrukturę i nowe usługi oraz może również być przyczyną konfliktów z obecnymi formami użytkowania gruntów, związanych np. z działalnością rolniczą i przemysłem. W innych gminach wiejskich tendencje do dekoncentracji i wyludnienia wymagają nowych sposobów zarządzania infrastrukturą i świadczeniem usług oraz zachowania wysokiej jakości środowiska mimo malejących dochodów lokalnych. Jak zwrócono uwagę w sekcji dotyczącej rolnictwa, niewielki i rozdrobniony charakter gospodarstw na niektórych obszarach wiejskich Polski uniemożliwia modernizację sektora rolnego. Również w tym przypadku polityka dotycząca użytkowania gruntów odgrywa istotną rolę w łączeniu gruntów. Planowanie przestrzenne jest również istotne z punktu widzenia ożywienia gospodarczo i społecznie zmarginalizowanych gmin, np. obszarów byłych gospodarstw państwowych. Co więcej, zmiana gospodarcza przyczynia się do powstania nowych wymogów w zakresie użytkowania gruntów i infrastruktury. Przykładowo sprzyjanie rozwojowi branży turystycznej może wymagać nowych połączeń transportowych i komunikacyjnych oraz ochrony zasobów środowiska naturalnego. Konflikty mogą zaistnieć za sprawą konkurujących ze sobą interesów w zakresie użytkowania gruntów.

Na przykład potrzeby tradycyjnych sektorów przemysłu, takich jak leśnictwo, i nowo powstałych sektorów przemysłu, takich jak energia ze źródeł odnawialnych, różnią się od wykorzystania rekreacyjnego powiązanego z turystyką. Planowanie przestrzenne podejmowane na odpowiednią skalę na zasadzie współpracy może zapewnić skuteczny sposób zarządzania tymi kwestiami.

Polska czerpie korzyści z tytułu zrównoważonej struktury osadniczej z wieloma małymi, średnimi i dużymi miastami w przeciwieństwie do struktury zdominowanej przez zaledwie jedno lub kilka dużych miast (zob. rozdział 1). Taka struktura osadnicza zwiększa znaczenie połączeń między obszarami wiejskimi a obszarami miejskimi oraz wymusza skoordynowanie planowania przestrzennego. Ponadto gminy wiejskie są po prostu mniejsze niż ich miejskie bądź mieszane odpowiedniki, mają bardziej ograniczoną wewnętrzną zdolność do podejmowania technicznych aspektów działań z zakresu planowania. W związku z tym mogą one mieć problemy podczas negocjacji lub współpracy z większymi samorządami miejskimi i mogą potrzebować dodatkowego wsparcia, aby opracować i wdrożyć miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz przepisy dotyczące użytkowania gruntów. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju rezygnuje z poprzedniego podejścia (prezentowanego w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego) i kładzie nacisk na spójność i wsparcie dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją, które utraciły zdolności rozwojowe – udoskonalając połączenia między małymi i średnimi miastami a obszarami wiejskimi – nie tylko największymi ośrodkami miejskimi. W ocenie rządu poprzedni model, który koncentrował się na wsparciu większych miast, nie doprowadził do oczekiwanego rozprzestrzenienia wzrostu gospodarczego na obszary otaczające w tym gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie. W ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju proponuje się ukierunkowanie interwencji na obszary koncentracji działań w tym na obszary opóźnione, w celu wsparcia wszelkiego rodzaju obszarów wiejskich. Skuteczne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne i odpowiednie ramy zarządzania będą mieć kluczowe znaczenie dla osiągnięcia tych celów. Polska nie posiada obecnie ram dla skutecznej polityki na rzecz osiągania korzyści z planowania przestrzennego na obszarach wiejskich.

System planowania przestrzennego i użytkowania gruntów

Jak wiele krajów OECD, Polska dysponuje złożoną hierarchią strategii rozwoju przestrzennego, w ramach której strategii wyższego szczebla administracji mają stanowić wytyczne dla strategii administracji niższego szczebla (ramka 2.13). Rząd krajowy ustanawia ogólne ramy prawne, które regulują użytkowanie gruntów oraz prawo budowlane, przy czym przygotowuje również krajową strategię przestrzenną uwzględniającą ocenę kluczowych wyzwań oraz ukazującą wizję rozwoju przestrzennego państwa do 2030 r. Z drugiej strony, istnieją plany wojewódzkie, które opisują ogólne uwarunkowania rozwoju i wyznaczają regionalny system osadnictwa. To jednak na szczeblu samorządu lokalnego zapadają najbardziej szczegółowe decyzje dotyczące użytkowania gruntów. Podejmuje się je poprzez opracowania planistycznych wykonywane w gminie, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje planistyczne (tzw. decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest kluczową funkcją samorządu lokalnego oraz procesem, który w idealnych warunkach należałoby osiągnąć poprzez zaangażowanie społeczności lokalnej i we współpracy ze sąsiadującymi gminami, z którymi są funkcjonalnie powiązane. Kluczowe jest, aby polityka planowania przestrzennego była spójna ze strategią rozwoju infrastruktury/transportu oraz strategiami

rozwoju gospodarczego, a także aby miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego skutecznie radziły sobie z konfliktami w zakresie użytkowania gruntów, przewidywały zmieniające się warunki i reagowały na te zmiany.

Ramka 2.13. Ramy planowania przestrzennego w Polsce

System planowania na poziomie krajowym:

Ustawa z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wraz z prawem wtórnym) reguluje rozwój polityki przestrzennej i planów zagospodarowania przestrzennego (koncepcji, planów, badań) i rozdziela różne uprawnienia pomiędzy administracyjne szczeble. **Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030)** jest planem zagospodarowania przestrzennego przygotowanym i przyjętym na szczeblu krajowym. Przedstawia ona ocenę i analizę stanu w zakresie planowania przestrzennego i wizję zagospodarowania przestrzennego kraju do roku 2030. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 jest podstawowym środkiem koordynacji polityki przestrzennej na szczeblu krajowym w Polsce, poprzez kontrolę zgodności regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego dla każdego z województw z zapisami KPZK 2030. Nie jest to jednak wewnętrznie wiążący dokument. Do kompetencji Rady Ministrów należy decyzja o zakresie, w jakim koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju jest uwzględniana w programach rządowych (i jest dla nich wiążąca). Obecnie dokumenty planistyczne organów samorządowych niższego szczebla powinny być zgodne z planami organów wyższego szczebla, ale kryteria tego rodzaju zgodności są ambiwalentne, przy czym nie istnieje podstawa prawna do wprowadzenia harmonizacji między planami. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 sygnalizuje samorządom terytorialnym najlepsze praktyki, które należy wdrożyć, bez regulacyjnej zdolności do kształtowania praktyk w zakresie użytkowania gruntów. Polska przyjęła szereg tzw. **specustaw inwestycyjnych** dotyczących rozwoju różnego rodzaju infrastruktury, np. kolei, dróg publicznych, lotnisk, terminali skroplonego gazu ziemnego i budynków przeciwpowodziowych. Inwestycje realizowane w ramach specustaw nie muszą być dostosowane do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez co możliwe są projekty sprzeczne z planami miejscowymi. Trwają prace nad nową ustawą (nazwaną „ustawą o strategicznych inwestycjach celu publicznego”), która uchylałaby sześć specustaw inwestycyjnych, ustanawiałaby przepisy w zakresie wyłączenia i podejmowania decyzji administracyjnych oraz ustanowiła dla tych specustaw datę końcową wyznaczoną na 2023 r. Istnieje szereg innych ustaw i przepisów, które również wpływają na planowanie miejscowe i otoczenie regulacyjne – są to m.in. **Prawo budowlane** (1994), **ustawa o gospodarce nieruchomościami** (1997) oraz **Prawo ochrony środowiska** (2001). **Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim** (z dnia 9 marca 2017 r.) miała być odpowiedzią na potrzebę zapewnienia koordynacji w zakresie transportu publicznego w tym obszarze funkcjonalnym, tak jak **ustawa o rewitalizacji** (z dnia 9 października 2015 r.), w której określono podstawę prawną rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

System planowania na poziomie wojewódzkim:

Szczebel wojewódzki odgrywa dość ograniczoną rolę w planowaniu przestrzennym. Wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego w swojej formie bardzo przypomina Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Na szczeblu wojewódzkim brakuje narzędzi prawnych, aby ustanowić regulacje dotyczące planowania użytkowania ziemi. W planie wojewódzkim nakreślone są inwestycje o znaczeniu krajowym i regionalnym oraz ogólne warunki rozwoju. Wyznaczone są w nim również regionalny system osadniczy, obszary chronione i obszary funkcjonalne istotne z punktu widzenia całego województwa, obszary zamknięte (np. wojskowe), obszary, na których istnieje ryzyko powodziowe oraz tereny, na których występują surowce kopalne – wszystkie z nich wymagają szczególnego traktowania.

Ramka 2.13. Ramy planowania przestrzennego w Polsce (cont.)

Szczebel wojewódzki stanowi przede wszystkim organ doradczy w zakresie planowania; może wydawać opinie w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz uzgadniać zadania samorządów regionalnych. Wojewódzkie planowanie przestrzenne jest realizowane w drodze formalnego i w dużej mierze zamkniętego procesu, przy czym nie istnieją organy doradcze informujące o jego postępkach. Takie ograniczone konsultacje zmniejszają akceptację powstałego planu. Wojewoda – prawny przedstawiciel administracji centralnej w województwie – jest odpowiedzialny za kontrole i audyty, a także za niektóre funkcje polityczne. Reasumując, szczebel wojewódzki – za pośrednictwem marszałka województwa – oferuje strategiczne porady i analizę poprzez kontrolę i audyt procedury prawnej związanej z planami użytkowania ziemi przeprowadzane przez wojewodę.

System planowania na szczeblu lokalnym

Samorząd terytorialny jest głównym aktorem w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce. Planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym kształtowane jest obecnie przez trzy narzędzia: studium przestrzenne, lokalne plany zagospodarowania przestrzennego i decyzje planistyczne. **Studium przestrzenne** tworzy swojego rodzaju centralny plan rozwoju gminy, lecz nie stanowi on aktu prawnego. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym studium nazwano „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Studium stanowi prawne (obowiązujące) ramy wykorzystywane w celu wyznaczania lokalnej polityki w zakresie planowania w gminie, wykorzystywane na potrzeby przyjęcia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powinny być spójne ze studium przestrzennym, chociaż samo studium nie jest prawnie wiążącym dokumentem w zakresie planowania przestrzennego. Studium przestrzenne stanowi analizę szeregu kwestii społecznych, gospodarczych i demograficznych, które wpływają na planowanie miejscowe i obejmują cały obszar gminy.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego to prawnie wiążące dokumenty; są to kluczowe dokumenty planowania na danym obszarze. Określają one konkretne dopuszczalne zadania w zakresie użytkowania gruntów oraz uszczegóławiają wielkość i natężenie dozwolonego zagospodarowania, zasady podziału własności oraz ochrony dóbr kultury i budynków zabytkowych na danym obszarze gminy. W planach oszacowane są także koszty infrastruktury (np. dróg) i szczegółowo omówione jest wywłaszczenie gruntu, które wynikałoby z rodzaju zagospodarowania. Od 2008 r. w planach musi być również zawarta strategiczna ocena oddziaływania na środowisko. Rozporządzenia określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego są jedynymi mechanizmami prawnymi, z których samorządy terytorialne mogą korzystać w celu określenia granic zagospodarowania i wskazania dozwolonych zastosowań. Zgodnie z prawem wszyscy członkowie społeczeństwa mają prawo do udziału w procesie tworzenia planów miejscowych; podstawowe procedury uczestnictwa w pracach przygotowawczych nad planami są prawnie określone. Nie istnieje prawo do zagospodarowania powiązane z własnością gruntów. Uprawnienia wykonawcze związane z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz zgodnością z kodeksami budowlanymi spoczywają na szczeblu powiatowym.

Decyzje w sprawie planowania są uproszczonym administracyjnym mechanizmem uzyskania zgody na budowę, zmianę użytkowania ziemi i lokalizacji inwestycji publicznych, stosowanym na obszarach, dla których nie istnieje ważny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Decyzje w sprawie planowania nie muszą być spójne ze studium planowania samorządu terytorialnego, w którym określono warunki i kierunki rozwoju. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu są kontrowersyjnym narzędziem.

Ramka 2.13. Ramy planowania przestrzennego w Polsce (cont.)

Mogą one tworzyć zachętę do nieuporządkowanego gospodarowania, przy czym stanowią one również procedurę równoległą do całości systemu planowania, często realizującą sprzeczne z tym systemem cele. W wielu gminach uznaje się, że decyzje planistyczne prowadzą do słabo skoordynowanego planowania i zagospodarowania danego obszaru oraz do rozlewania się zabudowy na jego terenie (Radzimski, Beim i Modrzewski, 2010; Halleux, Marcińczak i van der Krabben, 2012).

Wpływ polityki Unii Europejskiej

Chociaż Unia Europejska daje państwom członkowskim wolną rękę w zakresie budowy systemu planowania przestrzennego, to na poziomie unijnym obowiązują dokumenty strategiczne w zakresie infrastruktury i ochrony przyrody, które mogą stanowić źródło informacji dla lokalnego planowania. Na przykład w ramach sieci **Natura 2000** ustanowiono sieć obszarów ochrony ptaków i siedlisk, które państwa członkowskie identyfikują jako specjalne obszary ochrony lub obszary specjalnej ochrony. Sieć obejmuje zarówno grunty uznawane za rezerwy przyrody, tym samym ograniczające działalność człowieka, oraz grunty, na których działalność człowieka dopuszcza się w ramach systemu zrównoważonego i trwałego gospodarowania. Grunty objęte siecią Natura 2000 są uwzględniane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Unijna klasyfikacja gruntów o wysokiej wartości przyrodniczej również ma wpływ na użytkowanie gruntów. UE wpływa też na użytkowanie ziemi poprzez środki ochrony środowiska, takie jak praktyki zarządzania użytkowaniem gruntów promujące różnorodność biologiczną, które są częścią **Wspólnej Polityki Rolnej**, oraz poprzez wsparcie na rzecz ponownego zalesiania, a także w drodze wspierania inwestycji (np. rewitalizacji).

Źródła: OECD (2016b), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>; Radzimski, A., M. Beim and B. Modrzewski (2010), *Are cities in Poland ready for sustainability? Poznań case study*; Halleux, J.M., S. Marcińczak i E. van der Krabben (2012), *The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl: The cases of the Netherlands, Belgium and Poland*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.01.008>.

Ramy, zasady i przepisy dotyczące użytkowania gruntów i planowania przestrzennego są stosunkowo nowe – znaczące zmiany w tym zakresie wprowadzono po 1989 r. Istnieje szereg przepisów, które pogorszyły skuteczność polityki przestrzennej, a zachęty dla koordynacji międzygminnej są dość ograniczone, (choć wzrosły wraz z wprowadzeniem zintegrowanych inwestycji terytorialnych UE). Jedną z największych przeszkód na drodze skoordynowanego planowania przestrzennego jest bardzo niskie pokrycie kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a w następstwie odwoływanie się do decyzji planistycznych (jednorazowych pozwoleń na budowę, które nie są powiązane z planami użytkowania ziemi). Co więcej, konsolidacja gruntów rolnych jest powolna, a niedawne ograniczenia dotyczące handlu ziemią rolną stwarzają dalsze ograniczenia dla tego procesu. W niewielkim stopniu kontrolowana peryurbanizacja doprowadziła do utraty gruntów rolnych o wysokiej jakości gleby. Rząd krajowy już dawno zauważył, że potrzebne są dodatkowe reformy ram planowania przestrzennego, i w ślad za tym wprowadzono pewne stopniowe zmiany. Wciąż jednak pozostaje wiele do zrobienia w tym zakresie (Rząd Polski, 2007; 2011). Polska musi przyjąć kompleksowe podejście do planowania użytkowania ziemi, które sprosta wyzwaniom stojącym przed różnego typu gminami wiejskimi. Kwestie te dokładniej omówiono w pozostałej części tej sekcji.

Polityka w zakresie konsolidacji i zachowania gruntów rolnych

Polityka w zakresie użytkowania ziemi spełnia wiele funkcji. Jedną z nich jest konsolidacja i ochrona gruntów rolnych. Wysoki poziom fragmentacji gruntów w niektórych częściach polskich obszarów wiejskich prowadzi do braku wydajności ekonomicznej wynikającej z faktu, że rolnicy muszą daleko dojeżdżać, aby zarządzać swoim gospodarstwem bądź działalnością leśną (np. województwa małopolskie, świętokrzyskie, lubelskie i podkarpackie). Konsolidacja gruntów jest jedną z głównych metod przezwyciężenia tego braku wydajności – pociąga ona za sobą spadek liczby odrębnych i niesąsiadujących ze sobą działek, a także poprawę układu i rozmieszczenia przestrzennego działek w stosunku do zabudowy mieszkaniowej i struktury usług. Taki sposób konsolidacji i zarządzania gruntem może również przyczynić się do tworzenia większych działek, tym samym zmniejszając liczbę niewielkich i nieefektywnych gospodarstw rolnych. Konsolidacja i wymiana gruntów może być także stosowana w celu przeciwdziałania trwającej fragmentacji struktury agrarnej Polski, tym samym oferując możliwość tworzenia zróżnicowanych krajobrazów tworzących warunki do wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, włączając w to rekreację i turystykę (Kupidura i in., 2014). Konsolidacja gruntów może przynieść znaczące korzyści. Wykazano, że konsolidacja poprawia warunki życia i pracy miejscowej ludności i podnosi jakość środowiska (Leń i Król, 2016).

Istnieją dwie ustawy odnoszące się do użytków rolnych w Polsce: jedna dotycząca państwowych gruntów rolnych, druga traktująca o handlu gruntami na rynku prywatnym. Obie ustawy traktują preferencyjnie gospodarstwa rodzinne i ich kontynuację/zwiększanie liczby. Władze regionalne (marszałek lub wojewoda) są odpowiedzialne za łączenie działek na szczeblu wojewódzkim. Instrumenty, z których mogą w tym celu skorzystać są jednak bardzo ograniczone. Jeżeli chodzi o grunty państwowe, do niedawna polska Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) była główną agencją państwową odpowiedzialną za konsolidację gruntów. W dniu 1 września 2017 r. działalność rozpoczął Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR), w związku z czym ANR (wraz z Agencją Rynku Rolnego) przestało istnieć. ANR utworzono w 2003 r. głównie w celu nabycia gruntów rolnych z obszarów byłych gospodarstw państwowych (obejmujących około 4,7 miliona hektarów) oraz ich restrukturyzacji poprzez sprzedaż lub długoterminową dzierżawę⁴⁸. W latach 2003-2016 agencja posiadała prawo pierwokupu gruntów rolnych. W tym czasie nabyto w ten sposób 17 500 hektarów, a 9 800 hektarów sprzedano rolnikom, aby powiększyć należące do nich grunty. W ostatnich latach starania ANR skupiały się na nabywaniu własności w celu usprawnienia struktury agrarnej na obszarach, gdzie rolnictwo jest najbardziej rozdrobnione (południowa i wschodnia część Polski)⁴⁹. Pomimo tego, że konsolidacja gruntów ma miejsce w Polsce, to jednak następuje ona powoli, a w wielu przypadkach praktyka dzierżawy gruntów służy zachowaniu struktury własności gruntów (Rowiński, 2014). Na przykład, w województwie małopolskim znajdują się jedne z najmniejszych i najbardziej rozdrobnionych gospodarstw rolnych w Polsce, a wiele z nich znajduje się na terenie górystym. Chociaż od wczesnych lat 90. XX w. przeciętny rozmiar gospodarstw w województwie wzrósł dwukrotnie, nadal są one zbyt małe i niewydajne, aby stanowić źródło utrzymania rodziny.

Tworzenie rynków wymiany ziemi wśród rolników jest złożonym procesem. Wśród możliwych rozwiązań wymieniłem należy utworzenie spółdzielni w celu gromadzenia gruntów i wspólnego ich uprawiania lub sprzyjania długoterminowym dzierżawom ziemi pomiędzy stronami posiadającymi graniczące ze sobą grunty. Jest to pierwszy krok do utworzenia dużych, sąsiadujących ze sobą działek rolnych.

Reformy w zakresie sprzedaży gruntów rolnych

W kwietniu 2016 r. ustawa zawieszająca sprzedaż własności z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wprowadziła nowe warunki sprzedaży gruntów rolnych. Zgodnie z ww. ustawą agencja przez pięć lat nie może sprzedać gruntów rolnych, z wyjątkiem niewielkich działek, które nie przekraczają 2 hektarów. Zgodnie z nowymi zasadami pojawiły się dodatkowe wymagania: nabywcy gruntów muszą być zawodowymi rolnikami lub – alternatywnie – muszą być krewnymi sprzedającego, być organem publicznym lub kościołem. Łączny obszar gruntów będących w posiadaniu rolnika nie może przekraczać 300 hektarów. Rolnik musi zadeklarować, że będzie uprawiać ziemię przez dziesięć lat⁵⁰. Wszelkie odstępstwa od tych zasad wymagają zgody KOWR. Służą one powiększeniu małych gospodarstw rodzinnych do średnich rozmiarów, tym samym poprawiając potencjał produkcyjny rolnictwa. Przepisy traktują preferencyjnie jednak gospodarstwa mniejsze niż 300 hektarów. W związku z tym zasada ta stoi w sprzeczności z celami modernizacji rolnictwa i zwiększenia konkurencyjności, stąd należy ją rozpatrzyć ponownie. Komisja Europejska uznała, że podobne ustawy w innych krajach członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej naruszają swobodny przepływ kapitału i swobodę prowadzenia działalności gospodarczej oraz, że należy je zmienić (Komisja Europejska, 2016b).

Ochrona wysokiej jakości gleb rolnych

Tak jak większość państw OECD, Polska posiada prawo chroniące wysokiej jakości gleby rolne i grunty leśne. Możliwości zmiany użytkowania takich gruntów są ograniczone, co zapobiegać ma erozji i degradacji gleby, przywracać zdegradowane gleby do stanu użyteczności oraz zarządzać naturalnymi zbiornikami wód. W przypadku gleb najwyższej jakości jakkolwiek zmiana użytkowania na gruntach rolnych wymaga pozwolenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zmiany w użytkowaniu gruntów leśnych wymagają pozwolenia Ministra Środowiska (w przypadku Zasobów Własności Skarbu Państwa) lub marszałka województwa (w innych przypadkach). Grunty rolne o wysokiej jakości glebie nie podlegają jednak ochronie w ramach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jeżeli znajdują się na terenie gminy miejskiej. Ponadto, istnieją zachęty ekonomiczne dla gmin, aby te zmieniały użytki rolne na grunty pod zabudowę mieszkaniową lub produkcyjną ze względu na większe zyski z podatku od nieruchomości (OECD, 2016b). Co więcej, brak wieloletnich miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w wielu gminach skutkuje decyzjami w sprawie zarządzania ziemią, które podejmowane są *ad hoc*, co utrudnia ochronę jakości gleb.

Wskaźniki przekształcania gruntów rolnych w Polsce są jednymi z najwyższych w Europie (Ustaoglu i Williams, 2017). Od czasu przemian politycznych w 1989 r. obserwuje się zmniejszanie się powierzchni gruntów ornych i pastwisk, przy jednoczesnym wzroście powierzchni nieużytków i lasów oraz ekspansji obszarów pod zabudowę mieszkaniową (Hernik, Chen i Gawroński, 2015). W latach 2004-2012 polskie gminy przekształciły 545 000 hektarów gruntów rolnych na działalność pozarolniczą (Kowalewski i in., 2013). Ponadto, na niektórych obszarach występuje zaniechanie uprawy gruntów rolnych (Dzun i Musiał, 2013). Nie jest to powszechna tendencja, np. województwo podlaskie mają silnie rozwinięty sektor rolnictwa i udział gruntów rolnych na jego terenie wzrósł. Przekształcanie gruntów rolnych nie jest problematyczne samo w sobie, zależy ono bowiem od klasy gleb i zasadności ekonomicznej (np. zapotrzebowanie na grunty pod nowe mieszkania i przedsiębiorstwa). Problemатyczne jest jednak przekształcanie gruntów rolnych o wysokiej jakości gleby lub przekształcanie w przypadku, gdy sposoby użytkowania gruntów nie są ze sobą zgodne (np. hodowla

zwierząt przy strefach zabudowy mieszkaniowej) lub prowadzą do innego nieefektywnego przeznaczenia zasobów. Ocena zakresu tych kwestii jest trudna, częściowo ze względu na niski poziom koordynacji między szczeblem regionalnym a lokalnym w kontekście monitorowania zmian w użytkowaniu ziemi. Na przykład, brakuje danych dotyczących postępowań odwoławczych, a instytucje rządowe i samorządowe na szczeblu regionalnym nie dokonują oceny wpływu planowania użytkowania gruntów w gminach wiejskich. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie posiada danych liczbowych dotyczących wielkości ubytku gruntów rolnych na obszarach wiejskich. Potrzebne są skuteczniejsze przepisy prawne, aby chronić wysokiej jakości glebę przed wykorzystywaniem jej do celów inne niż rolnicze. Należy również wzmocnić monitorowanie tych zmian. Co więcej, KOWR mógłby odgrywać aktywniejszą rolę w nabywaniu i konsolidowaniu gruntów, podobnie jak SAFER we Francji (ramka 2.14).

Ramka 2.14. Krajowe instytucje zarządzające gruntami rolnymi: Przykład francuski

Francuski program krajowy – „Towarzystwo na rzecz zagospodarowania ziemi i osadnictwa wiejskiego” (Société d’aménagement foncier et d’établissement rural, SAFER) – został utworzony w 1960 r. w celu nabywania gruntów rolnych w momencie, kiedy pojawiają się one na rynku, aby pomóc istniejącym rolnikom powiększyć gospodarstwo w celu zwiększenia skuteczności i ułatwienia rozpoczęcia działalności rolniczej nowym podmiotom. SAFER jest agencją non-profit z mandatem do pomocy w reorganizacji gospodarstw rolnych, zwiększania produktywności gruntów rolnych i zachęcania młodych osób do podejmowania tego zawodu. Dziś mandat agencji jest nieco szerszy i skupia się na ochronie gruntów rolnych i środowiska naturalnego oraz wspieraniu rozwoju lokalnej gospodarki. Organizacja skupuje grunty rolne celem odsprzedania ich rolnikom lub władzom publicznym, aby utrzymać konkretny wzorzec użytkowania ziemi na danym obszarze. Może ona również dzierżawić grunty na cele rolnicze, podejmować projekty mające na celu utrzymanie krajobrazu lokalnego oraz prowadzić badania dotyczące cen gruntów rolnych. Zgodnie z przepisami SAFER ma prawo pierwokupu gruntów rolnych, aby utrzymać gospodarstwa o określonej, pożądanej wielkości (art. L 143-1 i L 143-2 kodeksu rolnego). Biura regionalne SAFER znajdują się w całej Francji. Zarządzanie gruntami rolnymi reguluje państwo za pośrednictwem regionalnych departamentów rolnictwa wraz z SAFER.

Źródło: OECD (2017h), *The Governance of Land Use in France: The Cases of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268791-en>.

Planowanie przestrzenne i planowanie użytkowania gruntów na obszarach wiejskich

W Polsce nie istnieją szczególne, odrębne ramy planowania użytkowania gruntów dla obszarów wiejskich. Gminy wiejskie stosują te same ramy prawne, których używa ich miejski odpowiednik. Sytuacja jest odmienna w innych krajach OECD, takich jak Francja czy Holandia, gdzie, dla obszarów wiejskich o niskim poziomie rozwoju, tworzy się odrębne plany użytkowania ziemi⁵¹. W Polsce, gminy przeprowadzają studium przestrzenne, które ukierunkowują lokalną politykę zagospodarowania przestrzennego oraz, co ważniejsze, przygotowują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które są prawnie wiążącymi dokumentami określającymi dopuszczalne sposoby użytkowania gruntów oraz ochronę niektórych zasobów (np. dóbr kultury i zabytkowych obiektów). W planach tych szacuje się również koszty infrastruktury i przedstawia się strategiczne oceny oddziaływania na środowisko (od 2008 r.). Miejscowe plany

zagospodarowania przestrzennego są kluczowym narzędziem, które zapewnia, że rozwój przestrzenny gminy jest spójny ze zmieniającą się sytuacją demograficzną i potrzeb infrastrukturalnych, a także ma na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia konfliktu przestrzennych i degradacji środowiska. Poza tym, plany są istotnym odzwierciedleniem aspiracji gmin wiejskich w zakresie jej przyszłego rozwoju; są opracowywane w drodze zaangażowania społecznego przewidzianego przepisami prawa. Aktywny udział w pracach związanych z opracowaniem planów zagospodarowania przestrzennego jest jednak często ograniczony – konieczne są dalsze działania w zakresie budowania kultury zaangażowania obywatelskiego (Ociepa-Kubicka, 2015).

Niewielki stopień pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego na obszarach wiejskich

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mają bardzo niski stopień pokrycia planistycznego w całej Polsce. W 2003 r. Polska przyjęła bardzo potrzebną ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którą nie przedłużono obowiązywania wszystkich planów stworzonych przed 1994 r., ponieważ opracowano je w zupełnie innym otoczeniu prawnym. W związku z tym, duża liczba gmin pozostała bez ważnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a przyjmowanie nowych planów przebiega bardzo wolno, szczególnie na obszarach wiejskich, które są objęte planami w najmniejszym stopniu. Jedynie 30% terytorium kraju objęte jest obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a w siedmiu województwach odsetek ten wynosi mniej niż 20%. Co więcej, niektóre wymogi prawne zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, takie jak wymóg wypłacania rekompensat właścicielom gruntów w przypadku negatywnego wpływu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, hamują przyjmowanie nowych planów. Należy wprowadzić pewne ograniczenia w celu złagodzenia tego efektu, np. skrócić czas, w którym właściciele gruntów mogą ubiegać się o rekompensatę – w chwili obecnej okres ten jest nieograniczony (OECD, 2016b). Ponadto, przyjęcie planów zagospodarowania przestrzennego wiąże się z dodatkowymi kosztami dla gmin, ponieważ są one zobowiązane do nabywania gruntów pod nowe drogi lokalne, które zamieszczono w planie.

Opłaty adiacenckie i planistyczne mogą być pobierane w celu sfinansowania kosztów dróg i zapewnienia infrastruktury technicznej. Jednak właściciele gruntów często się od tych opłat odwołują, natomiast gminy zgłaszają, że nie są one skutecznym narzędziem pozyskiwania finansowania na zapewnienie infrastruktury. Jednym ze środków, który mógłby temu zaradzić, jest wydłużenie okresu, w którym gmina będzie zobowiązana do zapłaty za grunty przeznaczone pod budowę dróg. Spadło tempo, w którym przyjmuje się nowe plany użytkowania gruntów, co wskazuje na pilną potrzebę podjęcia działań w tym obszarze (Jaworski, 2014). W celu zapewnienia postępów w zakresie nowych procesów rozwoju w przypadku braku ważnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wprowadzono mechanizm decyzji planistycznych, który umożliwia gminom zatwierdzanie nowych zmian w zakresie zagospodarowania i użytkowania gruntów w odniesieniu do poszczególnych projektów. Prowadzi to do nieskoordynowanego rozwoju przestrzennego, który niekoniecznie jest dobrze dopasowany do nadrzędnych celów przestrzennych związanych z zarządzaniem środowiskiem. Na przykład, nierzadko się zdarza, że nowe domy są budowane na terenach zalewowych lub prowadzone są inne podobne, nieskoordynowane działania (Matczak i in., 2016).

Taki brak pokrycia planem miejscowym w połączeniu z powszechnym wykorzystaniem mechanizmu decyzji planistycznych jest jednym z największych wyzwań dla spójnego rozwoju przestrzennego w Polsce. Co istotne, umożliwiło to szybką pery-urbanizację i nieskoordynowane zmiany w zakresie zabudowy. Pery-urbanizacja może stwarzać znaczne koszty dla podmiotów publicznych, jak i prywatnych – problem ten jest szeroko opisany zarówno w Krajowej Polityce Miejskiej 2023 jak i w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (2017). W badaniu z 2013 r., przeprowadzonym przez Kowalewskiego i in., dotyczącym gospodarczych i społecznych kosztów niekontrolowanego rozwoju przestrzennego w Polsce ustalono, że obecny, oparty na planach system regulacyjny ma coraz mniejszą zdolność do zarządzania procesami przestrzennymi – według autorów obecny system powoduje „chaos przestrzenny i marnotrawienie przestrzeni oraz kapitału”. Łączny wynik nieskoordynowanych zmian w użytkowaniu gruntów tworzy wzorzec rozwoju, który powoduje wysokie koszty dojazdów, z ludźmi mieszkającymi daleko od miejsca pracy i usług oraz skutki uboczne działalności rolnej powodują, że życie na wsi jest nieprzyjemne. Ponadto, niższe zagęszczenie na takich obszarach może zwiększać koszty doprowadzenia infrastruktury i zaopatrzenia w usługi, wpływając negatywnie na stabilność finansową budżetów gminnych. Obszary, w których obserwuje się wzrost liczby ludności i/lub wysokie potrzeby inwestycyjne są obszarami priorytetowymi w zakresie planów zagospodarowania przestrzennego. Brak planów zagospodarowania przestrzennego w wielu gminach wiejskich jest szczególnie istotny tam, gdzie zachodzą zmiany w użytkowaniu ziemi lub prowadzone są nowe inwestycje lub w pobliżu obszarów chronionych.

Pery-urbanizacja nie jest z założenia negatywna, gdyż badania wskazują, że duża część populacji wybierze życie w otoczeniu półwiejskim, jeśli będzie miała taką możliwość. Oczwistym wyzwaniem jest możliwie najlepsze zarządzanie tym procesem i równoważenie interesów jednostek z interesami społeczności jako całości. Kluczową kwestią jest fakt, że ludność, która decyduje się mieszkać w takich miejscach z reguły nie ponosi pełnych kosztów związanych z takim wyborem, mimo że skutkuje on konkretnymi kosztami dla danej gminy. Należy zauważyć, że chociaż plany zagospodarowania przestrzennego stanowią skuteczną metodę zarządzania przyszłym rozwojem, są one nieskuteczne na obszarach, w których brakuje inwestycji w połączeniu z wyludnianiem się – w takim wypadku konieczny jest inny zestaw narzędzi (tj. strategie rewitalizacyjne).

Potrzeba zintegrowanego planowania użytkowania gruntów i wzmocnienia lokalnego potencjału instytucjonalnego

Gminy wiejskie, z natury niewielkie administracje, mają mniejszą zdolność do opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego i użytkowania gruntów. Jednym z możliwych sposobów zwiększenia pokrycia planami w celu zaspokojenia potrzeb społeczności może być wymóg stosowania odrębnego typu planów użytkowania gruntów na obszarach wiejskich o niskim wroście. Inne kraje OECD przyjęły taki system właśnie z tego powodu. Poza tym zarówno rząd jak i samorząd województwa mogłyby odgrywać większą rolę we wspieraniu działań planistycznych na obszarach wiejskich. Istnieje potrzeba wprowadzenia skuteczniejszych narzędzi dla obszarów wiejskich w celu monitorowania i analizowania zmian w użytkowaniu gruntów zarówno na użytek gminy, jak i sąsiadujących z nią gmin oraz umożliwiających dostarczenie odpowiednich informacji w przystępnej formie, aby mogli z nich korzystać mieszkańcy. Należy również uwzględnić w praktykach planowania przestrzennego zarządzanie

krajobrazem kulturowym. Gminy wiejskie w dużej mierze przestały dostrzegać znaczenie uwzględniania krajobrazów kulturowych w planach przestrzennych (Hernik, 2012).

W wielu krajach brakuje struktur potrzebnych do zapewnienia koniecznej koordynacji rozwoju przestrzennego pomiędzy różnymi szczeblami władzy. Polska utworzyła ostatnio krajowe i regionalne obserwatoria terytorialne i fora, które mają zająć się tym problemem. Obserwatoria terytorialne zostały stworzone w celu ewaluacji i monitorowania polityki regionalnej, a fora są miejscem, gdzie organy publiczne, naukowcy i eksperci prowadzą prace nad usprawnieniem procesów planowania przestrzennego. Na przykład, regionalne obserwatorium w województwie podlaskim jest jednostką organizacyjną Departamentu ds. Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego. Udział w forum biorą przedstawiciele uczelni, partnerzy społeczni, przedstawiciele gmin/miast, przedstawiciele kluczowych przedsiębiorstw, itp. (łącznie około 50 członków). Obserwatorium przedstawia wyniki swoich badań na forum i, w oparciu o komentarze otrzymane od jego członków, uzupełnia swoje wnioski i przedstawia zalecenia dla polityki regionalnej⁵².

Obserwatoria te stanowią również repozytorium danych i informacji o tendencjach przestrzennych, które można by bardziej efektywnie wykorzystywać do wsparcia planowania użytkowania gruntów na obszarach wiejskich. Skuteczność tych sieci musi być wciąż rozwijana. Jak odnotowano w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (2017), konieczność stworzenia systemu koordynacji działań ministerstw odpowiedzialnych za kwestie przestrzenne i ministrów odpowiedzialnych za konkretne sektory gospodarki oraz konieczność wzmocnienia roli i znaczenia regionalnych obserwatoriów terytorialnych działających przy urządach marszałkowskich, w szczególności w zakresie planowania przestrzennego i praktycznego zastosowania wiedzy. Są to ważne inicjatywy polityczne, które wymagają skoordynowanych działań, w tym refleksji nad szczególnymi potrzebami gmin wiejskich w celu poprawy zarządzania przestrzenią. W ramce 2.15 znajdują się przykłady pionowej koordynacji planowania przestrzennego z Austrii i Francji.

Ramka 2.15. Mechanizmy koordynacji pionowej w dziedzinie planowania przestrzennego: Przykłady z Francji i Austrii

Obecnie niewiele państw posiada struktury umożliwiające zapewnienie wymaganej koordynacji pomiędzy różnymi szczeblami administracji w kwestiach planowania przestrzennego. Zarówno Francja jak i Austria organizują regularne konferencje, które zapewniają taką strukturę, ale mają w różnej skali i dla różnych zagadnień. Francuskie konferencje terytorialne ds. działalności publicznej skupiają się na dialogu między regionami i władzami lokalnymi i są otwarte na szeroki zakres tematyczny. Natomiast Austriacka konferencja ds. planowania gromadzi przedstawicieli wszystkich szczebli władzy i jest celowo ukierunkowana na kwestie związane z planowaniem przestrzennym.

Francuskie konferencje terytorialne ds. działalności publicznej (*Conférences territoriales de l'action publique, CTAP*)

CTAP są stosunkowo nowym mechanizmem instytucjonalnym. Ustanowiono (upoważniono) je w ramach ustawy z 2014 r. o modernizacji terytorialnej działalności publicznej i potwierdzenia jednostek metropolitalnych (*Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*). Mają one na celu wzmocnienie dialogu między władzami lokalnymi (w tym instytucjami publicznymi ds. współpracy międzygminnej, *établissement public de coopération intercommunale* (EPCI)) a władzami regionu i koordynację odpowiedzialności. W każdym regionie w CTAP przewodniczący przewodniczący rady regionalnej.

Ramka 2.15. Mechanizmy koordynacji pionowej w dziedzinie planowania przestrzennego: Przykłady z Francji i Austrii (cont.)

Członkami CTAP są: przewodniczący rad departamentów i EPCI z ponad 30 000 mieszkańcami; przedstawiciele EPCI z mniej niż 30 000 mieszkańców z poszczególnych departamentów; wybrany reprezentant gmin z ponad 30 000 mieszkańców z poszczególnych departamentów; wybrany przedstawiciel gmin z 3 500–30 000 mieszkańców; wybrany przedstawiciel gmin z mniej niż 3 500 mieszkańców z poszczególnych departamentów; i przedstawiciel władz lokalnych z regionów górskich. Każda CTAP organizuje swoje prace wokół zagadnień tematycznych. Regionalny przedstawiciel rządu (prefekt) jest informowany o posiedzeniach CTAP i bierze w nich udział, jeśli konferencja wystosuje taki wniosek lub jeśli jakaś społeczność poprosi o delegację władzy państwowej. CTAP ustalają uzgodnienia dotyczące współpracy poprzez przyjmowanie projektów umów między stronami i opracowywanie corocznych sprawozdań w tej sprawie. Ma to na celu wspieranie zintegrowanego i interdyscyplinarnego procesu planowania, zamiast ograniczania się do planowania w obrębie sektorów.

Austriacka konferencja ds. planowania przestrzennego (Österreichische Raumordnungskonferenz, ÖROK).

ÖROK została ustanowiona w 1971 r., w jej skład wchodzi przedstawiciele wszystkich szczebli władzy, a jej celem jest dyskusja na temat polityki przestrzennej. Ponieważ znajduje się w samym centrum rządu (w Urzędzie Kanclerza), może prowadzić niezbędną międzysektorową koordynację polityki między poszczególnymi organami władz państwa. Jej celem jest koordynacja polityki planowania przestrzennego między trzema szczeblami władzy w Austrii (na poziomie krajowym, krajów związkowych i gminnym). Jej organowi decyzyjnemu przewodniczy Kanclerz Federalny a w jego skład wchodzi wszyscy ministrowie federalni, przywódcy wszystkich krajów związkowych i przedstawiciele związków samorządów lokalnych. Również organizacje biznesowe i pracownicze mają w tym organie swoje reprezentacje o charakterze doradczym. Działalność organu decyzyjnego wspierana jest przez stały sekretariat zatrudniający około 25-30 pracowników. Jednym z głównych zadań ÖROK jest przygotowanie Austriackiej koncepcji zagospodarowania przestrzennego, która obejmuje okres planowania około dziesięciu lat i zapewnia wizję i wytyczne dotyczące rozwoju przestrzennego, które są uwzględniane na wszystkich szczeblach władzy. Poza przygotowywaniem Austriackiej koncepcji zagospodarowania przestrzennego, ÖROK również monitoruje zagospodarowanie przestrzenne w całej Austrii. Opracowano narzędzie online, które pozwala na mapowanie szeregu ważnych wskaźników na poziomie gmin i regionów, oraz publikuje co trzy lata sprawozdanie o statusie rozwoju przestrzennego. ÖROK jest również organem koordynującym fundusze strukturalne uruchomione przez Unię Europejską. Zarządza integracją funduszy strukturalnych z szerszymi strategiami przestrzennymi i była bezpośrednio odpowiedzialna za prowadzenie programowania związane z jednym z 11 celów tematycznych okresu programowania 2014-2020. ÖROK służy również jako krajowy punkt kontaktowy w ramach europejskiej współpracy terytorialnej.

Źródła: OECD (2017h), *The Governance of Land Use in France: Case studies of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268791-en>; Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK, www.oerok.gv.at/fileadmin/bilder/1.reiter-uber_die_oerok/oerok-geschaefststelle/oerok_folder.pdf (ostatnia wizyta 1 czerwca 2016 r.); Vie Publique (2016), "Que sont les conférences territoriales de l'action publique?", www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-conferences-territoriales-action-publique.html.

Zintegrowane planowanie przestrzenne stanowi nowe podejście. Wynika to z konieczności efektywnego zarządzania przestrzenią, które jest powiązane z rozwojem gospodarczym, społecznym z politykami sektorowym mającymi wymiar przestrzenny. KPZK uwzględnia tę perspektywę w ramach szóstego celu, który mówi o „wprowadzeniu zintegrowanego (spójnego i hierarchicznego) systemu planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego na różnych szczeblach administracji, przeprowadzeniu reorganizacji przepisów w celu zapewnienia skuteczności i efektywności systemu planowania przestrzennego, wzmacnianiu instytucji i podnoszeniu jakości planowania przestrzennego” (Rząd RP, 2012). W strategii zaleca się, aby wyniki badań prowadzonych przez samorządy lokalne były obowiązkowo uwzględniane nie tylko w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, ale też we wszystkich decyzjach administracyjnych dotyczących rozwoju, a także do opracowania planów dla obszarów intensywnie się rozwijających i przyjęcia przepisów zapobiegających „rozwojowi rozproszonemu”. Ponadto, zaleca się wdrożenie systemu stałego monitorowania i ewaluacji.

Niektóre województwa podjęły inicjatywy uwzględniające planowanie zintegrowane i funkcjonalne (województwa małopolskie, śląskie, pomorskie, zachodniopomorskie). Na przykład, województwo małopolskie uwzględniło w planowaniu strategicznym poziom subregionalny (Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020); władze regionalne przeprowadziły badania i zapoznały się z opinią publiczną, opracowały plany funkcjonalne na poziomie subregionalnym i utworzyły subregionalne fora zaangażowane w przygotowanie regionalnego programu operacyjnego. Takie inicjatywy są obiecujące, ale wdrażanie tych koncepcji pozostaje na poziomie gmin. Regiony chcą odgrywać większą rolę w planowaniu zintegrowanym i funkcjonalnym, ale nie mają narzędzi pozwalających na pełnienie takiej roli (np. uprawnień ustawowych lub zachęt dla gmin do przejęcia planowania zintegrowanego i funkcjonalnego). Na przykład, województwo zachodniopomorskie dąży do ustanowienia obszarów funkcjonalnych, w których mniejsze gminy współpracowałyby ze sobą przy wsparciu zarówno władz regionalnych, jak i krajowych, w szeregu obszarów strategicznych (np. przyciąganiu inwestycji, rozwijaniu transportu, podnoszeniu poziomu kształcenia zawodowego). Województwo małopolskie jest zainteresowane zachęcaniem mieszkańców wsi do tworzenia lokalnych centrów (na wzór centrów małych miast) w celu skuteczniejszego dostarczania usług mieszkańcom. Niestety, one również nie mają narzędzi umożliwiających wdrożenie takiego podejścia. Brak narzędzi pozwalających łączyć inwestycje sektorowe w sposób skoordynowany przestrzennie jest straconą szansą. W ostatecznym rozrachunku należy podkreślić, że ramy planowania przestrzennego nie zapewniają możliwości stosowania wspólnych planów zagospodarowania przestrzennego. W krajach takich jak Francja, wspólne plany zagospodarowania przestrzennego wykorzystuje się do koordynacji inwestycji w małych gminach (Plan local d’urbanisme intercommunal).

Polityka ochrony środowiska

Polska polityka ochrony środowiska miała swój początek na początku lat 80. XX w. Pierwsza ustawa dotycząca ochrony środowiska (przyjęta w 1980 r.) wprowadziła zasadę „zanieczyszczający płaci”. W następstwie tego przepisu przyjęto szereg instrumentów polityki ochrony środowiska, takich jak przepisy karne, opłaty za gospodarcze użytkowanie zasobów środowiska i kary za nieprzestrzeganie wymogów środowiskowych określonych w pozwoleniach środowiskowych⁵³. W tym samym czasie utworzono również Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W

oparciu o te działania, Polska poczyniła we wczesnych latach 90. XX w. znaczne postępy we wzmacnianiu polityki i instytucji ochrony środowiska. Wejście Polski do UE przyczyniło się do wsparcia lepszego zarządzania środowiskiem i w jego wyniku przeznaczono fundusze na środki ochrony środowiska na obszarach wiejskich, w tym bezpośrednio wsparcie dla rolników, aby stosowali praktyki racjonalnego gospodarowania środowiskiem, i środki mające zwiększyć bioróżnorodność. Polityka ochrony środowiska obejmuje szereg obszarów sektorowych, takich jak: system planowania przestrzennego, polityki energetyczne, zarządzanie wodą i ściekami, gospodarowanie odpadami, planowanie transportu i infrastruktury, gospodarka leśna, rybołówstwo i rolnictwo. We wszystkich tych dziedzinach mających wpływ na obszary wiejskie istnieją klauzule dotyczące środowiska. W 2009 r. Polska przyjęła Strategię „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko” (jedną z dziewięciu strategii zintegrowanych), która służy włączaniu polityki ochrony środowiska do ogólnej rządowej strategii rozwoju. Strategia jest monitorowana przez Ministerstwo Środowiska.

Transpozycja unijnych dyrektyw dotyczących ochrony środowiska nie zawsze była w pełni skuteczna - odnotowywano szereg uchybień, najczęściej w zakresie wody i ścieków (OECD, 2015b). W 2017 r. weszła w życie nowa ustawa o zarządzaniu zasobami wodnymi i ich ochronie, której celem jest zwiększenie krajowego systemu zgodności z przepisami 22 dyrektyw wodnych. W przeglądzie OECD dotyczącym efektywności środowiskowej w Polsce z 2015 r. podkreślono, że istnieje konieczność uproszczenia i optymalizacji systemu zarządzania środowiskiem, w tym egzekwowania przepisów (OECD, 2015b). Chociaż poczyniono znaczne wysiłki we wzmacnianiu ustawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska i zwiększaniu koordynacji między organami państwa, odnotowano pewne niespójności w podejściu rządu do polityki ochrony środowiska, które zmniejszają jej skuteczność. Polska posiada wyjątkowo bogaty krajobraz naturalny, w tym ostatnią pierwotną puszcę w Europie – Puszcę Białowieską we wschodniej Polsce, która znajduje się na liście Światowego Dziedzictwa UNESCO i jest obszarem chronionym Natura 2000. Niedawne działania polskich władz, w ramach których przyzwolono na trzykrotne zwiększenie wyrębu w nadleśnictwie Puszczy Białowieskiej, stoją w sprzeczności z dyrektywami UE i zostały podważone przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Innym przykładem jest przyjęcie w 2016 r. przez Polskę przepisów, w których faworyzuje ona węgiel jako źródło energii względem farm wiatrowych. W ramach przepisu nałożono na nowe farmy wiatrowe uciążliwe wymogi związane z minimalną odległością pomiędzy nimi oraz zwiększono podatek od nieruchomości dla wszystkich inwestycji w energię wiatrową⁵⁴. Zmiany te powodują, że Polska jest mniej atrakcyjnym miejscem do inwestowania w energię wiatrową i szkodzi zyskowności obecnych inwestycji (MAE, 2017).

Samorządy lokalne są kluczowymi aktorami we wdrażaniu polskiej polityki ochrony środowiska. Powiaty i gminy są odpowiedzialne za pozwolenia na budowę i pozwolenia związane z zanieczyszczeniami, a także za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Samorządy wojewódzkie są odpowiedzialne za inspekcje środowiskowe w dużych podmiotach oraz za system pozwoleń dla producentów odpadów. Zakres działań i rola samorządów lokalnych we wdrażaniu polityki ochrony środowiska i zarządzaniu wyzwaniami środowiskowymi znacznie wzrosły od lat 90. XX w. Pomimo tego, że przekazano im, w ramach decentralizacji, znacznie więcej funkcji, to jednak tempo decentralizacji budżetowej nie nadąża za przekazywaniem uprawnień (OECD, 2015b). Samorządy lokalne są na pierwszej linii w mierzeniu się ze zmianami klimatu. W niedawnym badaniu polskich gmin wskazano, że w coraz większym stopniu odczuwają one skutki zmian klimatu, z coraz większą częstotliwością występowania powodzi i susz

(Józwiakowski i Siuda, 2017). Stanowi to duże wyzwanie dla gmin wiejskich, gdyż jest to powodem mniejszej podstawy opodatkowania, a także mniejszego dostępu do specjalistycznej wiedzy fachowej potrzebnej dla działań adaptacyjnych i łagodzących zmiany.

Polityka ochrony środowiska nie była oparta na ocenie ekonomicznej. Dodatkowo na szczeblu regionalnym i lokalnym występuje brak zdolności do przeprowadzania ocen ekonomicznych *ex ante* i *ex post* (OECD, 2015b). W niektórych polskich województwach, na przykład w podlaskim, występuje o wiele więcej obszarów chronionych niż w innych województwach. Gminy wiejskie wyrażają czasami obawę, że obszary chronione mogą utrudniać działania rozwojowe i prowadzić do wzrostu kosztów infrastruktury. Niektóre gminy wyraziły chęć uzyskania specjalnych dotacji państwowych dla gmin, które mają większy udział obszarów chronionych w celu zrekompensowania skutków z nim związanych. Występują również napięcia między celami środowiskowymi a rolnictwem, w których poprzez inicjatywy w zakresie różnorodności biologicznej i ponownego zalesiania w ramach WPR niektóre obszary rolne notują ubytki w produkcji. Jednocześnie gminy wiejskie postrzegają środowisko naturalne jako ważny atut, który poprawia jakość życia mieszkańców i ma duży potencjał rozwoju gospodarczego i dywersyfikacji lokalnej gospodarki (np. ekoturystyka). Pogłębiona ocena ekonomiczna oraz analiza kosztów i korzyści mogą przyczynić się do lepszego zrozumienia tej dynamiki.

Polityka rozwoju infrastruktury wiejskiej

Inwestycje w infrastrukturę – od ICT po udogodnienia transportowe – wspierają wzrost i rozwój społeczności wiejskich⁵⁵. Są one niezbędne do świadczenia i dostępności ważnych usług, takich jak opieka zdrowotna i edukacja oraz odgrywają kluczową rolę w łączeniu rolników i wiejskich przedsiębiorstw z rynkami, zmniejszaniu marnotrawienia żywności, zwiększaniu wydajności rolnictwa, zwiększaniu zysków i zachęcaniu do inwestowania w innowacyjne techniki i produkty. Silna infrastruktura jest jednym z kluczowych czynników sprzyjających wzrostowi i rozwojowi. W Polsce inwestycje publiczne w infrastrukturę są szczególnie wysokie; w 2015 r. stanowiły 4,2% PKB (w porównaniu ze średnią 3,1% w krajach OECD), tj. 10,1% wydatków publicznych (średnio 7,6% w krajach OECD). Samorządy terytorialne, głównie województwa i gminy, odgrywają ważną rolę, zapewniając 46,5% inwestycji publicznych, co jest jednak poniżej średniej OECD (59,3%). Znaczna część inwestycji regionalnych dotyczy spraw gospodarczych i transportu (44% w stosunku do 40% w krajach OECD), a następnie ochrony środowiska (12% w porównaniu z 6% w OECD).

Na obszarach wiejskich w Polsce odnotowano znaczne inwestycje w różne rodzaje infrastruktury w ciągu ostatnich dwóch dekad. Infrastruktura na rzecz zrównoważonego i trwałego wzrostu jest jednym z głównych priorytetów średniookresowej strategii rozwoju. Ponadto, realizowane były krajowe i unijne inwestycje we wszystkie rodzaje infrastruktury wiejskiej, w tym transport, sektor energetyczny, telekomunikacyjny i infrastrukturę społeczną⁵⁶. Pomimo tych inwestycji infrastruktura na obszarach wiejskich w znacznej części kraju pozostaje słabo rozwinięta. Brak odpowiednich dróg na wielu obszarach wiejskich stanowi poważną przeszkodę dla działalności gospodarczej (np. w województwie podlaskim). Ponadto, znaczna liczba gmin wiejskich i miejsko-wiejskich ma ograniczony lub brak dostępu do sieci kolejowej lub innych form transportu zbiorowego. Te ograniczenia transportowe stanowią poważne utrudnienie dla rozwoju gospodarczego i jakości życia na obszarach wiejskich.

Bieżące zapotrzebowanie na inwestycje w infrastrukturę na obszarach wiejskich w Polsce jest duże i istnieje potrzeba priorytetowego potraktowania tych inwestycji, które będą miały największy wpływ gospodarczy i społeczny. Jednocześnie należy wziąć pod uwagę bieżące koszty operacyjne inwestycji w infrastrukturę. W związku z tym, że infrastruktura wiejska wszelkiego rodzaju nie jest modernizowana i jest rozbudowywana, rośnie presja fiskalna na bieżące utrzymanie i eksploatację infrastruktury. Pomimo tego, że gminy często mają dostęp do współfinansowania inwestycji kapitałowych, zazwyczaj nie są one w stanie uzyskać dostępu do zewnętrznych funduszy na bieżące koszty operacyjne związane z infrastrukturą, w związku z czym polegają na przychodach z własnych źródeł. Stwarza to zagrożenia na przyszłość, szczególnie w miejscach, w których występuje spadek liczby ludności.

Inwestycje w infrastrukturę powinny być ściśle zintegrowane z polityką rozwoju przestrzennego. Jak zauważono w poprzedniej sekcji, polityka dotycząca miejscowego planowania i zagospodarowania przestrzennego jest niespójnie stosowana i sprzyja peryurbanizacji, co z kolei zwiększa koszty dostarczania infrastruktury. Te dwa zagadnienia są zatem powiązane, a bardziej efektywna polityka zarządzania przestrzennego pomoże lepiej porządkować priorytety i zarządzać inwestycjami w infrastrukturę na obszarach wiejskich.

Inwestycje w infrastrukturę i dostępność transportową

Inwestycje w infrastrukturę transportową mają miejsce na każdym szczeblu administracji – np. odpowiedzialność za sieć dróg jest podzielona pomiędzy władze krajowe, regionalne i lokalne (powiatowe i gminne). Na poziomie krajowym istnieje strategia rozwoju transportu, która jest jedną z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju⁵⁷. Strategia ta ma zastosowanie do wszystkich sektorów transportu – drogowego, kolejowego, lotniczego, morskiego i śródlądowego, miejskiego i intermodalnego – i uwzględnia politykę UE w zakresie transportu, rozwoju regionalnego, innowacji i ochrony środowiska. Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne były głównym źródłem finansowania inwestycji w infrastrukturę w całym kraju⁵⁸.

Dokonano dużych inwestycji w system krajowych autostrad i dróg regionalnych, większa część regionów peryferyjnych jest jednak wciąż słabiej połączona z siecią krajową (np. województwo podlaskie). Co więcej, znaczna część systemu dróg lokalnych na obszarach wiejskich pozostaje słabo rozwinięta. Podważa to wydajność całego systemu drogowego. Na przykład, w Polsce Wschodniej przeprowadzone zostały regionalne inwestycje drogowe, ale zmniejszony zakres inwestycji w lokalne drogi na niektórych obszarach. Oznacza to, że lokalne połączenia drogowe z systemem regionalnym są słabo rozwinięte. Według doniesień niektóre gminy wiejskie we wschodniej Polsce mają tak słaby dostęp do dróg, że w miesiącach zimowych można do nich dojechać tylko konno. Zgodnie z wytycznymi KE lokalne inwestycje drogowe nie stanowią priorytetu w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020 nie mogą przekraczać 15% całkowitej puli środków finansowych. Poprawa lokalnych sieci drogowych wymaga inwestycji z programów krajowych, które są częściowo finansowane z budżetu państwa. Dodatkowo zgodnie z Umową Partnerstwa – głównym dokumentem stanowiącym ramy dla programów operacyjnych finansowanych ze środków UE na lata 2014-2020 budowa i przebudowa odcinków dróg wojewódzkich łączących się z transeuropejską siecią transportową stanowią priorytet dla rozbudowy międzyregionalnej i wewnątrzregionalnej infrastruktury transportowej (tj. łączność drugorzędna (secondary connectivity)).

System planowania transportu identyfikuje typy dróg i źródła ich finansowania. Gminy wiejskie mogą uzyskać dostęp do finansowania dróg z Agencji Nieruchomości Rolnych, krajowego programu odbudowy i modernizacji dróg wiejskich oraz do finansowania z powiatu (w tym na wspólne projekty). Drogi lokalne służące rolnictwu, które wskazano w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy, mogą otrzymać dofinansowanie z programu rozwoju obszarów wiejskich. Obecnie umowa partnerstwa podkreśla potrzebę rozszerzenia międzyregionalnej i wewnątrzregionalnej infrastruktury transportowej (tzw. łączność drugorzędna). W związku z tym priorytetem jest budowa i przebudowa odcinków dróg wojewódzkich, które łączą się z TEN-T. Komisja Europejska zaleciła zawężenie zakresu wsparcia, z jasnymi wskazówkami i ustaleniem priorytetów, co powinno być wyłączone ze współfinansowania z EFRR na obszarach wiejskich w tym zakresie i pozwolić uniknąć niejasnych odniesień do łączności z ośrodkami regionalnymi i subregionalnymi (Komisja Europejska, 2014b). Ponadto należy zauważyć, że ponieważ gminy wiejskie rozbudowują swoją lokalną sieć drogową, istnieją znaczne koszty ich utrzymania, których poniesieniem mogą być zaniepokojone władze gmin wiejskich.

Ewaluacja ex post zmian w zakresie dostępności dróg w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w UE wykazała, że chociaż środki unijne poprawiły ogólną efektywność sieci drogowej w tej dekadzie, mniejszy nacisk położony był na inwestycje ukierunkowane na kapitał własny (Rosik, Stępniać i Komornicki, 2015). Wyjątkiem jest Polska Wschodnia, gdzie duże inwestycje (np. w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia) znacznie poprawiły dostępność regionu. W obecnym okresie należy skoncentrować się na poprawie połączeń transportowych między ośrodkami subregionalnymi a obszarami wiejskimi.

Infrastruktura zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków i wywozu odpadów

Za zbiorcze zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków na obszarach wiejskich Polski odpowiadają gminy. Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej są wdrażane na poziomie regionalnym i krajowym. Polityki sektorowe w zakresie gospodarki wodnej i gospodarowania odpadami są w dużej mierze oparte na wdrażaniu krajowych i regionalnych programów operacyjnych finansowanych z UE. Długość przyłączy sieci wodociągowych i kanalizacyjnych przypadająca na jedno gospodarstwo domowe na obszarach wiejskich w Polsce jest znacznie wyższa niż w miastach, a co za tym idzie, koszty operacyjne na osobę są wyższe, co przekłada się na wyższe opłaty za wodę dla mieszkańców (Pawelek, 2016). Właściwe odprowadzanie ścieków i usuwanie odpadów stanowi kluczową kwestię dla obszarów wiejskich w Polsce. Niewłaściwe odprowadzanie ścieków i usuwanie odpadów może prowadzić do zanieczyszczenia wód gruntowych oraz skażenia jezior i rzek. To z kolei, może negatywnie wpłynąć na środowisko, zdrowie ludzkie i zaszkodzić takiej działalności, jak turystyka.

W ostatnich dwóch dekadach udział ludności Polski z dostępem do sieci wodociągowej znacznie wzrósł. Dowodem może być fakt, że w ciągu ostatniej dekady inwestycje związane z infrastrukturą wodociągową na obszarach wiejskich wzrosły o 33% (Pietrucha-Urbanik, Nogaj i Stecko, 2016). Jak jednak zauważono w rozdziale 1, Polska jest jednym z krajów, w którym obszary wiejskie pozostają daleko w tyle za miastami, a ponadto dostępność do sieci w niektórych obszarach wiejskich we wschodniej i południowej Polsce osiąga nadal znacznie niższe wskaźniki. Na obszarach wiejskich poczyniono również znaczne inwestycje w oczyszczalnie ścieków i urzędnictwo do ich odprowadzania, a w gminach wiejskich nastąpiła poprawa pod względem

dostępności sieci kanalizacyjnej, przy czym na obszarach wiejskich w centralnej i wschodniej Polsce system kanalizacyjny jest znacznie gorszy. Na niektórych obszarach wiejskich (np. w województwie małopolskim), gdzie oferowane jest odprowadzanie ścieków i inne tego typu usługi, ich koszty mogą być wysokie, a mieszkańcy wsi z nich nie korzystają. W niektórych przypadkach usługi odprowadzania ścieków są dotowane. W ostatnich latach nastąpiła poprawa współpracy międzygminnej w celu zapewnienia infrastruktury do uzdatniania wody. Często obejmowała ona wspólne wnioski o fundusze UE lub inne zewnętrzne środki finansowe, co stanowi pozytywną tendencję (OECD, 2015b).

Istnieją dowody na to, że znaczna część systemów zaopatrzenia w wodę i kanalizację na obszarach wiejskich została niewłaściwie zaprojektowana (np. niewłaściwie wymierzona i źle skonstruowana), co powoduje utratę i niedostateczną jakość wody oraz wyższe jej koszty (Bergel, 2012). Ponadto, obszary wiejskie, na których występuje rozproszona zabudowa, dodatkowo zwiększają koszty systemów kanalizacyjnych (Pawełek, 2016). Wzmacnia to potrzebę bardziej skutecznej polityki zarządzania przestrzennego. Polska zobowiązała się do znacznego zmniejszenia liczby składowisk odpadów do roku 2020. Będzie to wymagało inwestycji gmin wiejskich na rzecz poprawy systemów gospodarki odpadami. Pomimo starań na rzecz usprawnienia systemu gospodarowania odpadami stałymi, na obszarach wiejskich w Polsce istnieje prawie 2 000 nielegalnych składowisk odpadów, (Malinowski, Wolny-Koładka i Jastrzębski, 2015). W ostatnich latach poczyniono postępy w zmniejszaniu liczby nielegalnych wysypisk. Ich liczba w latach 2014-2015 zmniejszyła się o około 16%. Spadek ten był jednak znacznie wyższy w miastach niż na wsi⁵⁹.

Polska wymaga jasnych wytycznych dotyczących współpracy międzygminnej w zakresie oczyszczania ścieków. W wielu przypadkach zakładanie przedsiębiorstw międzygminnych jest procesem trudnym i burzliwym (OECD, 2013: 60). Mniejsze gminy (z niewielkimi udziałami) często obawiają się, że zlecając usługi spółce międzygminnej mogą znaleźć się w niekorzystnej sytuacji. Może to skutkować na przykład „czarnymi punktami” w systemie, w wypadku gdy niektóre gminy zdecydowałyby się nie przyłączać do wspólnego przedsiębiorstwa. Francja wprowadziła bardzo udane modele współpracy międzygminnej, w tym w sektorze wody i kanalizacji, częściowo stymulowane przez niedawne zmiany administracyjne i instytucjonalne. Na przykład, dochody z podatków lokalnych są przeznaczane na budżety instytucji międzygminnych, a niektóre rodzaje instytucji międzygminnych mają prawo do uzyskiwania dochodów poprzez nałożenie jednego podatku dochodowego, który nie jest ustalany przez gminy - członków, ale przez samą instytucję międzygminną (*communautés urbaines* i *communautés d'agglomération*) (OECD, 2013). Ponadto, dodatkowe subwencje na współpracę międzygminną mogą przyspieszyć ich przyjęcie.

Poprawa infrastruktury energetycznej i wsparcie energii odnawialnej

Polski Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz szeroka gama instrumentów oferowanych w ramach programów określonych w Umowie Partnerstwa koncentrują się na poprawie infrastruktury energetycznej. Pomimo stopniowej poprawy, Polska nadal charakteryzuje się wysoką energochłonnością gospodarki i gospodarstw domowych i w znacznym stopniu jest uzależniona od energii pozyskiwanej z węgla. To z kolei utrudnia realizację celów środowiskowych dotyczących poprawy jakości powietrza. Podobnie jak w przypadku infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej, dłuższe linie zaopatrzenia w infrastrukturę energetyczną zwiększają koszty na obszarach wiejskich. Występuje tendencja do koncentracji niedoborów energii

w gospodarstwach domowych na obszarach wiejskich i peryferyjnych z budynkami mieszkalnymi niskiej jakości i o ograniczonym dostępie do paliw w przystępnej cenie (Bouzarovski i Tirado Herrero, 2017). Ogólnie obszary wiejskie mają znacznie gorszą infrastrukturę zaopatrzenia w energię w porównaniu z miastami, co stanowi przeszkodę dla rozwoju obszarów wiejskich. Niektóre obszary wiejskie w Polsce charakteryzują się zaskakująco niską jakością powietrza ze względu na spalanie paliwa stałego w gospodarstwach domowych (Umlauf i inni, 2010). Dostawy i wytwarzanie energii są w dużej mierze realizowane przez duże regionalne przedsiębiorstwa energetyczne lub inne sprywatyzowane zakłady użyteczności publicznej, a ceny energii reguluje organ państwowy (Urząd Regulacji Energetyki).

Rozproszone zasoby energii odnawialnej stanowią szansę na poprawę dostępności energii na obszarach wiejskich, a wsparcie dla inwestycji w infrastrukturę energetyczną z lokalną dystrybucją powinno zostać wzmocnione. Strategie krajowe określają warunki ramowe dla indywidualnych decyzji projektowych i należy wziąć pod uwagę miejscowy wpływ tych polityk ukierunkowany na miejsca oraz ich wpływ na regionalny rozwój gospodarczy. Obecnie krajowe wysiłki na rzecz wspierania energii odnawialnej są zróżnicowane. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 zapewnia wsparcie dla produkcji energii odnawialnej i zwraca uwagę na znaczenie zwiększenia produkcji i wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym upraw energetycznych i wykorzystania odpadów rolniczych, w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Jak jednak odnotowano w niedawnym raporcie MAE, pomimo postępów dokonanych w ciągu ostatniej dekady, przyszłość energii odnawialnej w Polsce wydaje się niepewna ze względu na ostatnie zmiany w prawodawstwie (MAE, 2017).

Biorąc pod uwagę duże powierzchniowo grunty rolne oraz silny przemysł hodowli bydła i trzody chlewnej, biogazownie rolnicze mają w Polsce duży potencjał, porównywalny z niemieckim (Jeziarska-Thöle, Rudnicki i Kluba, 2016). Biopaliwa i odpady to najważniejsze źródła energii odnawialnej w Polsce; drugim z kolei źródłem jest energia wiatrowa (MAE, 2017). Niektóre polskie regiony uznały to za szansę rozwoju. Na przykład, województwo podlaskie, które wspiera produkcję biopaliw rolniczych, o ile nie prowadzi ona do konkurencji o przestrzeń produkcji rolnej i znacząco przyczynia się do redukcji emisji gazów cieplarnianych, zwiększa bezpieczeństwo energetyczne i polepsza warunki gospodarcze w województwie.

Obecnie przemysł biogazowy napotyka w Polsce na szereg ograniczeń, w tym bariery ekonomiczne (tj. niedobór programów pomocy finansowej na budowę biogazowni rolniczych) oraz bariery prawne, takie jak brak jasno określonych mechanizmów ekonomicznych i podatkowych w budżecie państwa i polityce finansowej (Igliński, 2011; Piwowar, Dzikuć i Adamczyk, 2016). Połączenie niskiego popytu i niskich cen biomasy doprowadziło do załamania się polskiego rynku biomasy pod koniec 2012 r. Rolnicy wykazują mniejszą gotowość do dostarczania biomasy dla produkcji energii ze względu na niepewność, którą niektórzy eksperci przypisują obecnej chaotycznej sytuacji na rynku biomasy (Zyadin i inni, 2017). Dobrze rozwinięty przemysł biogazowy w Niemczech jest wspierany przez przepisy instytucjonalne i prawne, takie jak ustawa o odnawialnych źródłach energii, która promuje ulgi podatkowe dla inwestorów, rozwiązania technologiczne do produkcji biogazu z różnych źródeł, oraz tworzenie stowarzyszeń drobnych rolników produkujących biogaz (Szymańska i Lewandowska, 2015). Polityki lokalne i zaangażowanie w lokalne i regionalne platformy innowacji związane z biogospodarką również mogą przyczynić się do powstania takiej sytuacji (przykłady z krajów nordyckich w znajdują się w Ramce 2.16). Biomasa należy stosować lokalnie, aby zmniejszyć koszty transportu, ale zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami

biomasa jest wysyłana do elektrowni, pozostawiając obszary wiejskie uzależnione od węgla (Gradziuk, 2016). Na poziomie krajowym można było zrobić więcej w celu wspierania tego przemysłu. Jest to niewykorzystana szansa.

Ramka 2.16. Wspomaganie działania biogospodarki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich: doświadczenia krajów nordyckich

Biogospodarka jest gospodarką, która opiera się na odnawialnych zasobach naturalnych w celu wytwarzania żywności, energii, produktów i usług. Biogospodarka ograniczy naszą zależność od paliw kopalnych, zapobiegnie utracie różnorodności biologicznej oraz spowoduje nowy wzrost gospodarczy i stworzy miejsca pracy zgodnie z zasadami zrównoważonego i trwałego rozwoju. W całej Unii Europejskiej biogospodarka zapewnia około 9% zatrudnienia. W krajach nordyckich liczba ta jest wyższa, około 18% w przypadku Islandii i 16% w przypadku Finlandii. Wyjątkiem jest Norwegia, gdzie biogospodarka zapewnia 6% zatrudnienia. W niektórych regionach wiejskich liczba ta jest znacznie wyższa. Na przykład w regionie Örnsköldsvik w Szwecji biogospodarka zapewnia około 25% zatrudnienia.

W krajach nordyckich ma miejsce znaczny rozwój biogospodarki, ale istnieją też wyzwania z nim związane. Mogą na przykład występować sprzeczne wymagania dotyczące zasobów biologicznych, a koszty wydobycia surowców mogą być zbyt wysokie. Ponadto, istniejące przepisy mogą utrudniać niektóre zmiany, a rozwiązania instytucjonalne mogą stanowić przeszkodę w wykorzystaniu surowców („odpadów”). Polityka publiczna odegrała bardzo ważną rolę w pokonaniu niektórych z tych wyzwań i we wspieraniu innowacji w tym sektorze. Inwestycje w tych obszarach są ważne z punktu widzenia przejścia krajów na gospodarkę niskoemisyjną oraz rozwoju obszarów wiejskich i regionów. Stwierdzono, że klastrowanie lokalizacyjne jest dla takich projektów korzystne. Polityki lokalne i zaangażowanie w lokalne i regionalne platformy innowacji związane z biogospodarką mają kluczowe znaczenie dla powodzenia takiego rozwoju.

Tabela 2.7. Przykłady polityk i strategii dotyczących biogospodarki

Kraj	Polityka/strategia	Przykład
Szwecja	<ul style="list-style-type: none"> – Krajowa strategia w zakresie biogospodarki – VINNOVA (instytucja publiczna ds. systemów innowacji) za pośrednictwem programu VINNVAXT dotyczącego specjalizacji regionalnej 	<ul style="list-style-type: none"> Platforma Biofuel Region dla czterech północnych powiatów. – Wprowadzenie autobusów miejskich zasilanych etanolem. – Rozwój lokalnej wizji i „marki”. Wsparcie gminne i krajowe dla Biorafinerii przyszłego klastra w formie poczwórnej helisy. – Powołanie regionalnych zakładów procesów pilotażowych w Umeo i Örnsköldsvik.
Finlandia	<ul style="list-style-type: none"> – Krajowa strategia w zakresie biogospodarki 2014 – Najważniejsze krajowe instytucje finansujące, SITRA i Tekes 	<ul style="list-style-type: none"> Rozpoczęło się w latach 90-tych od nowej gminnej firmy zajmującej się wysypiskami i odpadami komunalnymi, LHJ. Lokalne przedsiębiorstwo najpierw produkowało biogaz z odpadów i produktów ubocznych przetwarzania żywności. – Park ekoprzemysłowy; klub Forssa Envitech (2006 r.). – Współpraca Klastra Forssa. – Koncepcja Brightgreen Forssa jako marka. – Biogospodarka oraz zrównoważone i trwałe wykorzystanie zasobów naturalnych jednym z pięciu strategicznych celów w ramach Hame Region.
Norwegia	<ul style="list-style-type: none"> –Krajowa strategia w zakresie biogospodarki 2013-2014 – Podatek od emisji CO₂; – Krajowe cele w zakresie bioenergii; – Innovation Norway i ENOVA wspierają zarówno małe, jak i duże inwestycje; – Otoczenie polityczne jest niestabilne pod względem biopaliw. 	<ul style="list-style-type: none"> Gminy działają we wszystkich czterech przypadkach: jako klienci; jako inwestorzy; jako lokalne organy regulacyjne (np. przepisy budowlane), a w niektórych przypadkach jako dostawcy infrastruktury (sieć ciepłownicza); jako członkowie ugruntowanych platform innowacji; jako „marki”; jako legitymizujący przemysł; oraz jako koordynatorzy, łączą agencje ze źródłami wiedzy fachowej.

Ramka 2.16. Wspomaganie działania biogospodarki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich: doświadczenia krajów nordyckich (cont.)

Tabela 2.7. Przykłady polityk i strategii dotyczących biogospodarki (cont.)

Kraj	Polityka/strategia	Przykład
Dania	<ul style="list-style-type: none"> – Koncentracja na ekologicznym i zrównoważonym i trwałym rozwoju od lat 90. XX w. – Vestas (turbiny wiatrowe) jest światowym liderem 	<ul style="list-style-type: none"> – Ośrodek Badań we Wspólnocie Lolland (ang. <i>Lolland Community Testing Facility</i>, CTF) utworzony w 2007 r. – Rozwój innowacyjnych partnerstw z udziałem lokalnej społeczności (poczwórna helisa). – Współtworzenie z rozwojem klastrów, Synergia Przemysłowa. – Platformy innowacji, spotkania i tworzenie sieci. – Regionalna Grupa Doradcza opracowująca pomysły dla biogospodarki. – Członkostwo w Krajowych Sieciach Innowacji. – Zielone Centrum w Lolland (założone w 1988 r.) uruchomiło Centrum Innowacji Algae z uniwersytetami w Aalborg i Roskilde. – Green Center, Lolland (zał. 1988), uruchomiło Centrum Innowacji Algi z Uniwersytetami w Aalborg i Roskilde.

Źródło: Bryden, J. (2015) „Making the bioeconomy work for rural development: Some Nordic experience”, www.oecd.org/cfe/regional-policy/Making-bioeconomy-work-for-rural-development-JohnBryden.pdf.

W niektórych przypadkach ustawodawstwo krajowe spowodowało odejście od rozwoju infrastruktury energii odnawialnej i związanych z nim zobowiązań. Na przykład, ostatnie poprawki do polskiej ustawy o odnawialnych źródłach energii (zmienionej w czerwcu 2016 r.) wprowadzają warunki uniemożliwiające tworzenie nowych farm wiatrowych. Zmieniona ustawa nakłada kosztowne wymogi administracyjne dla istniejących instalacji i powoduje niepewność prawną w odniesieniu do opodatkowania instalacji wiatrowych (MAE, 2017). W związku z tym, mimo że Polska zobowiązała się do osiągnięcia wiążącego celu krajowego by do 2020 r. zwiększyć udział energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych do 15% - istnieje ryzyko niezrealizowania tego celu. Polityka ta powinna być dostosowana do wspierania zobowiązań krajowych.

Infrastruktura cyfrowa na obszarach wiejskich

Silna infrastruktura cyfrowa jest ważna dla dywersyfikacji wiejskiej gospodarki, zwiększania wydajności firm i wspierania dostarczania e-usług dla mieszkańców wsi. W Polsce istnieje przepaść cyfrowa; mieszkańcy większych miast mają większy dostęp do usług cyfrowych i korzystają z nich częściej niż mieszkańcy obszarów wiejskich⁶⁰. W porównaniu z krajami takimi jak Niemcy i Litwa, dostępność sieci na obszarach wiejskich w Polsce jest niska. Mimo to w ostatnich latach Polska poczyniła znaczne postępy w zwiększaniu dostępu do internetu na obszarach wiejskich. Na poziomie krajowym głównym wsparciem dla infrastruktury cyfrowej na obszarach wiejskich w Polsce jest Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020. Strategia ta uwzględnia szczególnie potrzeby obszarów wiejskich w zakresie infrastruktury cyfrowej i obejmuje fundusze ukierunkowane na wsparcie ich rozwoju.

Infrastruktura cyfrowa na obszarach wiejskich w Polsce stoi przed dwoma kluczowymi wyzwaniem. Pierwszym z nich jest potrzeba podniesienia jakości systemów cyfrowych, ponieważ wiele społeczności może mieć dostęp do internetu, ale niekoniecznie szerokopasmowego. Drugim wyzwaniem jest połączenie „ostatniej mili” –

najmniejszych miejscowości, w których niewielu jest użytkowników internetu i koszty połączeń są wyższe. Zdecydowana większość wsi w Polsce bez dostępu do internetu (99%) to te o zaludnieniu 100 lub mniej mieszkańców (Janc i Siłka, 2016). Europejskie fundusze strukturalne wspierają inwestycje w sieci szerokopasmowe w celu zwiększenia dostępu do szybkiego Internetu, mając na celu dotarcie do 100% gospodarstw domowych w 2023 r.

Dotacje rządowe i zachęty podatkowe do rozbudowy i poprawy infrastruktury cyfrowej na obszarach wiejskich i peryferyjnych mają kluczowe znaczenie w wypełnianiu luk tam, gdzie prywatne finansowanie nie zostało przyciągnięte w oparciu o ocenę prawdopodobnych zwrotów z inwestycji (OECD, 2015c). Szwecja przyjęła wyjątkowe rozwiązanie w celu ulepszenia lokalnych sieci światłowodowych na obszarach wiejskich. Program „Fibre to the Farm” jest ukierunkowany na połączenia cyfrowe ostatniej mili, oferując rolnikom dotacje w celu utworzenia własnych połączeń z główną siecią światłowodową. Współpraca międzygminna między różnymi wsiami i gminami wiejskimi w pobliżu miast może pomóc w rozbudowie sieci internetu szerokopasmowego, podobnie jak modele współpracy oparte na społeczności (przykłady w Ramce 2.17). Krajowe polityki obszarów wiejskich mogą promować takie partnerstwa poprzez tworzenie zachęt do współpracy za pośrednictwem programów infrastruktury cyfrowej.

Ramka 2.17. Realizacja inwestycji związanych z internetem szerokopasmowym w ramach podejścia opartego na współpracy: Niektóre dobre praktyki OECD

Wraz ze wzrostem aktywności gospodarczej i społecznej realizowanej poprzez sieci komunikacyjne coraz trudniej jest ograniczyć się do korzystania z łączy szerokopasmowych o niewielkiej pojemności, szczególnie wówczas, gdy mieszka się na obszarach wiejskich lub peryferyjnych. Biorąc pod uwagę, że w większości krajów występują regiony słabo zaludnione, pojawia się pytanie, w jaki sposób poprawić dostęp szerokopasmowy na tych obszarach.

W Szwecji wzrasta oddolny ruch wspierający rozszerzanie zasięgu sieci szerokopasmowej na wiejskie miejscowości. W Szwecji istnieje około 1 000 wiejskich sieci szerokopasmowych oprócz 190 sieci miejskich, które łączą średnio 150 gospodarstw domowych. Sieci te działają głównie jako spółdzielnie, w połączeniu z finansowaniem publicznym i opłatami za przyłączenie ponoszonymi przez użytkowników końcowych. Członkowie tych społeczności uczestniczą także w ramach wolontariatu lub użyczenia sprzętu, a także w korzystaniu z prawa drogi w przypadku właścicieli gruntów. Obecny operator telekomunikacyjny, jak również inne firmy, zapewniają różne zestawy narzędzi i usług w zakresie instalacji sieci światłowodowych w celu zagwarantowania, że sieci te spełniają wymagania branżowe. W związku z tym, że koszt instalacji na jeden dostęp w obszarach wiejskich może być nawet cztery razy wyższy niż w miastach, taki rozwój może nie przyciągać podmiotów komercyjnych i stąd, polegać na takich podejściach opartych na współpracy. Szwedzkie doświadczenie wskazuje, że poza finansowaniem publicznym sieci wiejskie wymagają lokalnych inicjatyw i zaangażowania, a także przywództwa w zakresie tworzenia lokalnych planów i strategii dostępu szerokopasmowego. Wymagają one również koordynacji z władzami w rozwiązywaniu różnych kwestii regulacyjnych i prawnych oraz wymagają kompetencji w zakresie budowy i utrzymywania sieci szerokopasmowych. Czynnikiem decydującym w największym stopniu jest to, że ludzie na tych obszarach Szwecji są gotowi do korzystania ze swoich zasobów i poświęcają do kilku tysięcy godzin pracy, aby sieć wiejska stała się rzeczywistością. W Wielkiej Brytanii Community Broadband Scotland współpracuje ze społecznościami peryferyjnymi i wiejskimi, aby wspierać mieszkańców w rozwijaniu własnych rozwiązań szerokopasmowych kierowanych przez społeczność.

Ramka 2.17. Realizacja inwestycji związanych z internetem szerokopasmowym w ramach podejścia opartego na współpracy: Niektóre dobre praktyki OECD (cont.)

Wśród przykładów realizowanych projektów można wymienić te z Ewes Valley (Dumfries i Galloway), Tomintoul i Glenlivet (Moray), które dotyczą społeczności z terenów śródlądowych i górskich położonych w obszarze Moray w Parku Narodowym Cairngorm. Kolejny przykład większego projektu można znaleźć w Kanadzie w małym miasteczku Olds w prowincji Alberta o zaludnieniu 8 500 osób, które zbudowało własną sieć światłowodową poprzez rozwój ekonomiczny miasta non-profit o nazwie O-net. Sieć jest doprowadzana do wszystkich gospodarstw domowych w mieście z odnotowanymi wieloma pozytywnymi skutkami dla społeczności.

Źródło: Mölleryd, B. (2015), "Development of high-speed networks and the role of municipal networks", <http://dx.doi.org/10.1787/5jrjrdl7rvns3-en>.

Usługi publiczne – Edukacja, zdrowie i usługi społeczne

Obszary wiejskie napotykać szczególne bariery w zakresie dostarczania usług wszelkiego rodzaju – nie tylko usług publicznych. Usługi świadczone publicznie wraz z prywatnymi i zbiorowymi lub wspólnymi usługami są zazwyczaj mniej rozpowszechnione na obszarach wiejskich ze względu na brak korzyści, w tym zwiększone koszty dojazdów, wyższe koszty komunikacji oraz gorszy dostęp do szkoleń, doradztwa i innych usług wsparcia (OECD, 2010). Dostarczanie usług jest szczególnie trudne w oddalonych od miast gminach wiejskich o rozproszonej strukturze osadnictwa, na obszarze których istnieje duża populacja seniorów, która wymaga określonego wsparcia oraz w obszarach, w których występuje zarówno oddalenie od miast, jak i utrzymujące się problemy społeczne (np. obszary byłych państwowych gospodarstw rolnych). Obszary wiejskie wymagają unikalnego i elastycznego podejścia do świadczenia usług, w celu najlepszego dopasowania zapotrzebowania na usługi do lokalnych potrzeb.

Sekcja ta koncentruje się na podstawowych usługach użyteczności publicznej ważnych dla dobrobytu mieszkańców obszarów wiejskich, takich jak edukacja, zdrowie i opieka długoterminowa oraz usługi społeczne. Nie jest to wyczerpująca lista. Takie usługi mogą być świadczone bezpośrednio przez rząd lub pośrednio, przy czym rząd reguluje działalność i finanse w całości lub w części. Od czasu transformacji ustrojowej w 1989 r. w Polsce usługi publiczne są stopniowo decentralizowane, a w niektórych przypadkach przekazywane zewnętrznym podmiotom prywatnym (np. pożytku publicznego) i organizacjom non-profit, często z różnym skutkiem (Kordasiewicz i Sadura, 2017). W Tabeli 2.8 przedstawiono podział obowiązków w ramach lokalnej administracji publicznej na różnych szczeblach samorządu, co podkreśla ważną rolę, jaką w tym zakresie odgrywają gminy i powiaty.

Tabela 2.8. Podział obowiązków w zakresie lokalnych usług publicznych między szczeblami administracji

Miasta o statusie powiatu		Województwa	Instytucje rządowe na szczeblu centralnym
Gminy	Powiaty		
Planowanie przestrzenne	Drogi powiatowe	Planowanie strategiczne	Autostrady, drogi ekspresowe i krajowe
Drogi lokalne	Szkoły średnie	Drogi wojewódzkie	Kolej międzyregionalna
Lokalny transport publiczny (tramwaje, autobusy, metro)	Szkoły specjalne i artystyczne	Wojewódzki transport publiczny (kolejowy, autokarowy)	Uczelnie publiczne
Systemy wodociągowe i kanalizacyjne	Szpitala miejskie	Gospodarka wodna	Nadzór pedagogiczny
Zbieranie i zarządzanie odpadami	Mieszkania socjalne	Wyższe szkoły zawodowe	Policja
Żłobki	Usługi społeczne na rzecz osób	Doskonalenie zawodowe nauczycieli	Bezpieczeństwo przeciwpożarowe
Przedszkola	Wspieranie zatrudnienia	Szpitala specjalne	Krajowe instytucje kulturalne
Szkoły podstawowe i gimnazja	Lokalne muzea i teatry	Wojewódzkie muzea, teatry, biblioteki	Parki narodowe
Pomoc społeczna	Pozwolenia na budowę	Parki krajobrazowe	
Biblioteki lokalne	Rejestracja pojazdów i kierowców		
Tereny zielone	Ochrona konsumentów		
Obiekty sportowe i rekreacyjne			

Źródło: na podstawie Mikuła, Ł. i M. Walaszek (2016), „The evolution of local public service provision in Poland”.

Inwestowanie w ludzi – Wykształcenie i umiejętności

Dwie kluczowe zmiany zwiększyły znaczenie poprawy kapitału ludzkiego w Polsce. Są to: szybkie tempo modernizacji we wszystkich częściach gospodarki, co wymaga pracowników o wyższym poziomie wykształcenia formalnego i wysokich umiejętności technicznych; oraz nieuchronne zmniejszenie się zasobów siły roboczej, które będzie wymagało od pozostałych pracowników zwiększenia wydajności w celu utrzymania obecnego poziomu produkcji. Zmiany te będą miały większy wpływ na obszary wiejskie, ponieważ są one bardziej podatne na zewnętrzne gospodarki, co oznacza, że muszą być konkurencyjne aby odnieść sukces, a także dlatego, że obecny poziom emigracji młodych ludzi z obszarów wiejskich do miast prawdopodobnie się utrzyma.

Chociaż podejście terytorialne do rozwoju koncentruje się na poszukiwaniu sposobów na ulepszenie miejsc, kluczową częścią procesu jest poprawa zdolności ludzi w tych miejscach. Inwestycje w ludzi można uzasadnić trzema argumentami. Pierwszym z nich jest fakt, że jakość całego społeczeństwa poprawia się, jeśli wszyscy jego członkowie posiadają większą wiedzę i umiejętności ze względu na to, że lepiej wykształcone i wykwalifikowane społeczeństwo ma tendencję do bycia bardziej harmonijnym i integracyjnym. Drugim powodem jest fakt, że kluczowym czynnikiem zwiększającym poziom rozwoju jest obecność dobrze wykwalifikowanej siły roboczej – bez tego nie da się przyciągnąć i zatrzymać firm, które poprawią poziom dochodów i zatrudnienia. Trzeci powód jest taki, że nawet jeśli ludzie nie mogą znaleźć odpowiedniego zatrudnienia w danym miejscu, mają większą szansę na przeniesienie się i uzyskanie tego zatrudnienia w innym miejscu, jeśli posiadają odpowiedni zestaw umiejętności.

Niektóre aspekty edukacji są ustalane na podstawie norm krajowych, natomiast inne są bardziej specyficzne i dostosowywane do warunków lokalnych. Uogólniając, kraje ustalają minimalny poziom edukacji w szkołach, a także szerokie standardy wiedzy dla edukacji podstawowej. W Polsce szereg egzaminów ogólnokrajowych, w tym egzamin dojrzałości, stanowi sposób na monitorowanie wyników. Z wyników tego egzaminu

wynika, że uczniowie z obszarów wiejskich osiągają średnio niższy poziom niż uczniowie z miast, ale w obszarach wiejskich Polski występuje znaczna zróżnicowanie pod tym względem (Rosner i Stanny, 2017: 67-69). Uczniowie na obszarach wiejskich mogą napotkać wiele przeciwności w porównaniu do tych w większych miastach. Może być na przykład trudniej przyciągnąć dobrych nauczycieli; szkoły są mniejsze, przez co zakres kierunków kształcenia jest bardziej ograniczony; uczniowie mają niewielki wybór lub nie mają wyboru odnośnie tego, do jakiej szkoły uczęszczają; niektórzy uczniowie ze wsi pokonują znaczne odległości w drodze do szkoły.

Podobnie, na obszarach wiejskich trudniejsze jest też zapewnienie szkoleń technicznych lub szkoleń umiejętności. Lokalne gospodarki mogą wchłonąć jedynie ograniczoną liczbę osób dysponujących określonymi umiejętnościami, co oznacza, że programy szkoleniowe są droższe w przeliczeniu na osobę, ponieważ nie można osiągnąć korzyści skali lub wielkości. Zestaw umiejętności potrzebnych na małym wiejskim rynku pracy może podlegać szybkim zmianom, ponieważ pracodawców jest przez cały czas niewielu, co sprawia, że niektóre bieżące umiejętności są niepotrzebne, a innych brakuje. Na wielu obszarach wiejskich bariera strukturalna zmniejsza możliwości znalezienia zatrudnienia kobietom posiadającym stosunkowo wysokie umiejętności, ponieważ istnieje ograniczona liczba stanowisk odpowiadających tym umiejętnościom. Może to prowadzić do niewystarczających inwestycji w kształcenie i szkolenie kobiet lub do wysokiego wskaźnika emigracji młodych kobiet, które przeprowadzą się, aby skorzystać ze swojej inwestycji w umiejętności.

W Polsce znaczny problem z umiejętnościami dotyczy rolników. Dotyczy to również byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych, którzy posiadali jedynie ograniczone wykształcenie formalne i dysponowali umiejętnościami potrzebnymi do konkretnej pracy, która nie jest już potrzebna. Podczas gdy, wiele spośród tych osób w miarę starzenia się nie zalicza się już do zasobów siły roboczej, stosunkowo niewiele z nich znalazło wysokiej jakości pracę odkąd zamknięto państwowe gospodarstwa rolne. Ponadto, wiele dzieci tych osób znajduje się obecnie w dokładnie takiej samej sytuacji, tworząc ciągłe zasoby ubóstwa i dowodząc, że ważne jest opracowanie ukierunkowanych strategii interwencyjnych w celu przerwania tego cyklu. Warunki życia mieszkańców małych prywatnych gospodarstw uległy znacznej poprawie, ale wiele z tych osób jest zatrudnionych w rolnictwie w niepełnym wymiarze czasu pracy. W większości gmin uzależnionych od rolnictwa edukacja przyniosła ograniczone korzyści, ponieważ istniało niewiele lokalnych możliwości zatrudnienia poza gospodarstwem, a także dlatego, że same gospodarstwa były zbyt małe, aby wymagać podnoszenia umiejętności rolniczych. Zachęty do opuszczenia gospodarstwa i zmiany miejsca zamieszkania były słabe, po części ze względu na niski poziom umiejętności, ale także dlatego, że przez wiele lat polityka państwa zachęcała do pozostawania w gospodarstwach jako sposób na spowolnienie emigrację do obszarów miejskich.

Niektóre z tych problemów wynikają z naturalnych cech obszarów wiejskich. Inne można rozwiązać poprzez lepszą politykę publiczną, która byłaby bardziej wrażliwa na warunki i możliwości obszarów wiejskich. Niektóre kraje sprawdzały podejście, w ramach którego zapewniano zachęty finansowe dla młodych nauczycieli, aby skłonić ich do pracy w wiejskich szkołach. Tam, gdzie podstawa podatku lokalnego jest niska, może mieć sens dodatkowe finansowanie mające na celu zrekompensowanie kosztów świadczenia usług edukacyjnych. Internet umożliwia wykorzystanie nietradycyjnych metod nauczania, które mogą się okazać skuteczne w przypadku małych grup uczniów. Na ogół w rejonach, w których zapewnione jest zatrudnienie i przyzwoity poziom życia, funkcjonuje również silny lokalny system kształcenia i szkoleń. Nie jest jasne, w którym

kierunku biegnie związek przyczynowy, ale prawdopodobnie wpływ jest obukierunkowy. Oznacza to, że lokalnym rozwojem gospodarczym i rozwojem edukacyjnym należy się zająć w sposób łączny.

Edukacja publiczna – Szkolnictwo podstawowe i średnie

Polski system edukacyjny stanowi odpowiedzialność dzieloną między władzami krajowymi i lokalnymi. Na szczeblu krajowym opracowuje się krajową politykę edukacyjną, a władze regionalne ją nadzorują i realizują. Gminy są odpowiedzialne za szkoły podstawowe i średnie. Wydatki na instytucje oświatowe w Polsce jako procent PKB (w odniesieniu do wszystkich szczebli edukacji łącznie) są niższe niż średnia OECD; ale jednocześnie Polska odnotowała jeden z najwyższych wzrostów wydatków na ucznia wśród państw OECD w latach 2005-2012, co sugeruje, że Polska nadrabia zaległości (OECD, 2015d). Szkoły podstawowe i szkoły średnie są finansowane za pomocą subwencji oświatowej z budżetu krajowego i ze źródeł przychodów należących do gminy. Władze gminne są odpowiedzialne za finansowanie i zapewnianie edukacji przedszkolnej za pomocą własnych źródeł przychodów. Samorządy lokalne i wojewódzkie mają duży stopień samodzielności w sposobie wykorzystania funduszy przydzielonych im przez władze państwa. Fundusze przydzielane są w oparciu o szereg czynników opartych na potrzebach, w tym na stopniu oddalenia od większych skupisk ludzkich, co ma znaczenie w przypadku obszarów wiejskich.

Zwiększanie dostępu do wczesnej edukacji na obszarach wiejskich

Polska przyjęła szereg rozwiązań w zakresie polityki prorodzinnej, w tym mające na celu zwiększenie współczynnika urodzeń, takich jak program 500+ (finansowa zachęta dla rodzin które mają dwoje lub więcej dzieci). Tym zachętom finansowym dla rodzin powinien towarzyszyć dostęp do świadczeń, w tym do wczesnej edukacji. Dzieci z obszarów wiejskich mają dużo mniejsze szanse wzięcia udziału w edukacji wczesnej niż dzieci z miast. Na przykład, w roku szkolnym 2016/2017 jedynie 61,6% dzieci w wieku od trzech do pięciu lat uczęszczało do przedszkola na obszarach wiejskich, w porównaniu z 95,3% dzieci w miastach (GUS, 2017). W ostatnich latach odnotowano wzrost liczby przedszkoli na obszarach wiejskich, a dalsze wzmocnienie i poszerzenie zasięgu systemu przedszkoli stanowi istotną strategię pomagającą w zwiększaniu aktywności ekonomicznej kobiet. Władze państwa określiły dostępność do edukacji wczesnej jako priorytet polityczny, do wspierania tego celu wykorzystuje się zasoby finansowe Europejskiego Funduszu Społecznego.

Zarządzanie szkołami w warunkach zmniejszającej się liczby ludności

W warunkach zmian demograficznych (niski współczynnik urodzeń i emigracja) utrzymanie istniejącej infrastruktury i zasobów stanowi wyzwanie dla szkół, władz lokalnych i regionalnych w Polsce. W latach 2003-2011 władze lokalne zamknęły 1 424 szkoły wiejskie, a liczba wiejskich szkół podstawowych spadła o 9,3% (Obszary wiejskie w Polsce, 2014). Chociaż liczba uczniów w ostatnim dziesięcioleciu znacznie spadła, to jednocześnie z powodu zabezpieczeń pracowniczych zawartych w ustawie o „Karcie Nauczyciela” liczba nauczycieli nie uległa proporcjonalnemu zmniejszeniu. Doprowadziło to do wzrostu kosztów w wielu szkołach, który trudno było pokryć za pomocą obecnej puli finansowania. W niektórych przypadkach lokalne stowarzyszenia przejęły od gmin zarząd nad wiejskimi szkołami aby je utrzymać (co doprowadziło do zawierania z nauczycielami innego rodzaju umów o pracę)⁶¹. Gminy wiejskie same też są zainteresowane świadczeniem usług w sposób bardziej elastyczny i na mniejszą skalę, na

przykład poprzez małe ośrodki opieki dziennej dla dzieci. Często jednak napotykają bariery regulacyjne, takie jak przepisy sanitarne i przepisy bezpieczeństwa publicznego które zostały utworzone z myślą o większych budynkach.

Aby samorządy lokalne mogły odpowiednio planować przyszłość, potrzebują spójności w swoim otoczeniu regulacyjnym. Potrzebują stabilnego prawa i stabilnych przepisów. Krajowa reforma edukacji systemu szkół podstawowych i średnich, nakłada na gminy wiejskie znaczne koszty infrastrukturalne nie zapewniając jednocześnie żadnego dodatkowego finansowania. Od 1 września 2017 r. uczniowie będą chodzić do szkoły podstawowej przez osiem lat, do szkoły średniej przez cztery lata (lub pięć lat w przypadku szkoły zawodowej), a nabór do gimnazjów zostanie zakończony⁶². Przewiduje się, że gimnazja przestaną przyjmować nowych uczniów w 2017 r. i zostaną całkowicie zlikwidowane w 2019 r. Samorządy lokalne będą musiały ponieść koszty związane z nową infrastrukturą i istnieją obawy, że reforma spowoduje, że wielu nauczycieli straci pracę. Reforma ma również zastąpić ogólne szkoły zawodowe dwupoziomym systemem ściśle powiązanim z krajowymi ramami kwalifikacji.

Kolejny przykład to zgłaszany przez gminy wiejskie problem polegający na tym, że zmiany w polityce związanej z kryteriami przydzielania subwencji oświatowej prowadzą do niepewności w kwestii finansowania. Na przykład, w ostatnich latach kryteria uległy zmianie ze względu na przyznawanie większych subwencji małym szkołom (poniżej 70 uczniów), natomiast poprzedni rząd prowadził politykę, w ramach której preferowano łączenie szkół. Szczególne obawy gmin wiejskich wywołuje harmonogram ustalania subwencji oświatowych z roku na rok. Bardziej jednoznaczna komunikacja ze strony władz na ten temat pomoże społecznościom w lepszym planowaniu.

Kształcenie i szkolenie zawodowe

Kształcenie zawodowe pełni kluczową rolę w rozwoju obszarów wiejskich poprzez przygotowywanie młodych dorosłych i dorosłych do pracy. Polityka edukacyjna jest formułowana i realizowana centralnie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej we współpracy z ministrami innych sektorów, którzy pełnią nadzór nad szkołami zawodowymi – na przykład z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi w przypadku szkół rolniczych. Funkcjonują dwa krajowe organy konsultacyjne – Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych i Naczelna Rada Zatrudnienia – w skład których wchodzi przedstawiciele organizacji pracodawców, związków zawodowych, samorządów i innych. Zarządzanie kształceniem średnim II stopnia, w tym szkolnictwem zawodowym, należy w Polsce do obowiązków powiatów, z wyjątkiem niektórych szkół rolniczych, które są bezpośrednio zarządzane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ministerstwo obecnie zarządza 45 szkołami rolniczymi, do których uczęszcza około 12 000 uczniów. Powiaty zarządzają również centrami edukacji praktycznej i centrami kształcenia ustawicznego. Na poziomie pomaturalnym usługi szkolenia zawodowego są często świadczone przez wyspecjalizowane szkoły zawodowe, techniczne i policealne. Młodzież i dorośli mieszkający na obszarach wiejskich w Polsce częściej chodzą do szkół zawodowych niż ich miejscy odpowiednicy (GUS, 2014).

OECD odnotowało, że polski system edukacji w niewystarczającym stopniu odpowiada na potrzeby rynku pracy, co przekłada się na niższą produktywność i niższe wynagrodzenia (OECD, 2016c). Szkoły zawodowe generują nadpodaż niektórych zawodów, w przypadku których stopy bezrobocia i bierności zawodowej są wysokie (Górniak, 2014), a niedobór w innych zawodach, np. w transporcie czy magazynowaniu (Lis i Miazga, 2014). Rząd podjął działania mające na celu zwiększenie elastyczności

polskich absolwentów oraz spowodowanie, aby system edukacyjny lepiej się dostosowywał do sytuacji na rynku pracy, ale mimo pozytywnych zmian 35% uczniów zasadniczych szkół zawodowych zdobywa umiejętności praktyczne jedynie w warsztatach szkolnych, a nie w miejscu pracy (OECD, 2016c). Zachęcanie pracodawców do oferowania szerszego zakresu szkolenia praktycznego, zwłaszcza w małych firmach poprzez stowarzyszenia branżowe, pomogłoby w dopasowaniu kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy i wyeliminowaniu zarzutów pracodawców, że absolwenci nie posiadają specyficznych umiejętności niezbędnych w danej pracy ani doświadczenia (OECD, 2016c).

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju we współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi umożliwi rolnikom odbycie szkoleń dotyczących umiejętności pozarolniczych w ramach programu POWER na lata 2014-2020, ale tylko jeśli zarejestrowali się jako bezrobotni, co ogranicza faktyczną dostępność takich szkoleń. W celu wspierania dywersyfikacji gospodarki wiejskiej rząd powinien uznawać umiejętności/kwalifikacje zawodowe, które rolnicy posiadają w zawodach pozarolniczych, w ramach systemu uznawania kwalifikacji zawodowych.

Niedawne reformy w zakresie kontynuacji kształcenia ustawicznego powinny ułatwić osobom dorosłym uzyskiwanie nowych kwalifikacji. Zamiast uczęszczania do szkół zawodowych w pełnym wymiarze godzin, dorośli mogą obecnie zdobywać nowe kwalifikacje poprzez uczestnictwo w krótszych, wieczorowych kursach modułowych lub poprzez uznanie praktycznego doświadczenia zawodowego. Są to istotne reformy i dobrym ich uzupełnieniem byłoby większe zróżnicowanie placówek edukacyjnych i ścieżek kontynuowania edukacji poza ponadgimnazjalne programy zawodowe oraz mogłyby zostać wsparte poprzez aktywne polityki rynku pracy (Ramki 2.18 i 2.19).

Ramka 2.18. Mechanizmy zapewnienia elastycznego i adaptacyjnego kształcenia i szkolenia zawodowego

Publiczne finansowanie zróżnicowanych dostawców usług edukacyjnych

Ograniczenia nałożone na placówki publiczne powodują, że dorośli zainteresowani uczestnictwem w szkoleniach wieczorowych lub modułowych, otrzymują niewielkie wsparcie ze strony państwa. Publiczny system zakupów pozwoliłby państwu „kupować” na rynku najważniejsze kursy – zarówno w placówkach publicznych, jak i prywatnych. Państwo, jako świadomy nabywca usług edukacyjnych, może wymusić wysokie standardy i zagwarantować korzystny stosunek jakości do ceny. Spowodowałoby to wzmocnione zapewnienie jakości w sektorze prywatnym. Jeżeli parametry przetargu są właściwie ustalone, konkurencja między placówkami może stworzyć motywację do zwiększania jakości i efektywności kosztowej, przy jednoczesnym zapewnieniu uczniom wyboru kursów. Pozwoliłoby to organom publicznym „kupować” w sektorze prywatnym usługi w formie odpowiedniej dla dorosłych. Wdrożenie takiego systemu musiałoby zostać przeprowadzone ostrożnie, mając świadomość ryzyka, że na rynkach edukacyjnych, na których jakość jest trudna do oceny i niewystarczająco uregulowana, konkurencja cenowa może również doprowadzić do obniżenia jakości. Na przykład, w Szwajcarii każdy z kantonów określa swoje własne priorytety dotyczące finansowania kształcenia pomaturalnego i szkolenia zawodowego (np. wybór kursów do finansowania) z reguły odzwierciedlając lokalną strukturę gospodarczą, ale zapewnienie usług głównie pozostawia się rynkowi, pozwalając placówkom na konkurowanie na równych warunkach (Fazekas i Field, 2013).

Ramka 2.18. Mechanizmy zapewnienia elastycznego i adaptacyjnego kształcenia i szkolenia zawodowego (cont.)

Ścieżki kontynuowania edukacji poza ponadgimnazjalne programy zawodowe

W niektórych krajach niektóre ponadgimnazjalne programy zawodowe to ślepe zaułki, które nie oferują wielu możliwości dalszego rozwoju umiejętności – stanowi to zarówno marnowanie potencjału tych, którzy nie mogą się dalej rozwijać, oraz ryzyko negatywnego postrzegania całego programu, gdyż potencjalni uczniowie mogą nie chcieć wybrać programu kształcenia zawodowego, który odbiera im możliwość dalszego kształcenia. Możliwości dalszego rozwoju umiejętności mają wpływ na decyzję uczniów o wyborze programów szkolenia zawodowego i uniwersyteckiego (Ordovensky, 1995). W związku z tym, aby dany program kształcenia zawodowego był dobrze postrzegany, musi zapewniać czytelną drogę do poprawy sytuacji zawodowej. W krajach OECD systemy kształcenia i szkolenia zawodowego stoją przed koniecznością zapewnienia, aby te osoby, które skończą pierwsze kursy w systemie kształcenia i szkolenia zawodowego miały dostęp do dalszych możliwości edukacyjnych. Oferowanie takich możliwości jest pożądane, ponieważ rosnąca złożoność technologiczna zwiększa popyt na umiejętności wyższego poziomu, ponieważ sami uczniowie dążą do zdobycia wyższych kwalifikacji. Brak takich możliwości często powoduje, że wstępne programy kształcenia i szkolenia zawodowego stają się mało prestiżowymi ślepyimi zaułkami. Zaobserwowano, że uczniowie są bardziej skłonni brać udział w krótszych programach kształcenia i szkolenia zawodowego, jeśli wiedzą, że takie programy oferują drogę do bardziej zaawansowanych studiów (Dunkel i Le Mouillour, 2009). W różnych krajach absolwenci ponadgimnazjalnych programów zawodowych z reguły biorą udział w dwóch rodzajach szkoleń zwiększających umiejętności – najpierw kształcenie zawodowe wyższego poziomu lub kształcenie zawodowe bardziej wyspecjalizowane, takie jak uprawnienia mistrza rzemieślnika, które są często oferowane praktykantom i są powiązane z umiejętnościami prowadzenia małego przedsiębiorstwa i zarządzania personelem; a następnie kwalifikacje bardziej akademickie na poziomie licencjackim czy magisterskim, które mogą otworzyć nowe możliwości rozwoju kariery lub poszerzyć ich zakres. Chociaż oczekiwanie, że duża część absolwentów wstępnego kształcenia i szkolenia zawodowego rozpocznie studia uniwersyteckie, nie byłoby ani realistyczne ani konieczne pożądane, to stopniowy wzrost wymagań rynkowych co do poziomu umiejętności sugeruje, że należy podjąć wysiłki mające na celu poszerzenie szkolnictwa wyższego.

Źródła: Fazekas, M. i I. Litjens (2014), *A Skills beyond School Review of the Netherlands*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264221840-en>; Fazekas, M. i S. Field (2013), *A Skills beyond School Review of Germany*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202146-en>; Kuczera, M. i S. Field (2013), *A Skills beyond School Review of the United States*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202153-en>; Field, S. i in. (2012), *A Skills beyond School Review of Denmark*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173668-en>; Ordovensky, J.F. (1995), "Effects of institutional attributes on enrolment choice: Implications for post-secondary vocational education", [https://doi.org/10.1016/0272-7757\(95\)00013-A](https://doi.org/10.1016/0272-7757(95)00013-A); Dunkel, T. i I. Le Mouillour (2009), "Through the looking-glass: Diversification and differentiation in vocational education and training and higher education".

Ramka 2.19. Aktywna polityka rynku pracy

Aktywna polityka rynku pracy stanowi mechanizm, który ma na celu wsparcie zarówno bezrobotnych, jak i przedsiębiorstw poszukujących nowych pracowników. Głównym celem jest usprawnienie procesu dopasowywania pracowników i pracodawców (funkcja rynkowa) na rynku pracy, za pomocą trzech działań. Pierwszym działaniem jest opracowanie programów szkolenia dla pracowników, które zapewniają pracownikom nowe lub udoskonalone umiejętności, których brakuje na rynku. Drugim działaniem jest zwiększenie popytu na pracowników poprzez wsparcie pracodawców w celu zwiększenia zatrudnienia poprzez: subsydiowanie wynagrodzeń lub inwestycje prowadzące do tworzenia miejsc pracy, zachęcanie nowych przedsiębiorców lub oferowanie tymczasowego zatrudnienia w sektorze publicznym. Trzecim działaniem jest usprawnienie procesu dopasowywania pracowników i pracodawców poprzez usprawnienie mechanizmów poszukiwania pracy. Uznaje się, że prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy jest szczególnie ważne w sytuacji bezrobocia strukturalnego, to znaczy powstałego w wyniku drastycznego przesunięcia na rynku pracy, które wywołało zmiany w liczbie i rodzajach stanowisk tak, że nie pasują już do obecnych umiejętności pracowników. Rozwiązania w ramach aktywnej polityki rynku pracy są z reguły wprowadzane i zarządzane przez rządy krajowe w okresach wysokiego bezrobocia, kiedy proste pasywne programy zastępowania dochodu zdają się nie być skuteczne. Na takich obszarach wiejskich, gdzie lokalne rynki pracy są niewielkie, wyspecjalizowane i rozdrobnione, problemy związane z bezrobociem strukturalnym mają charakter endemiczny. Na takich obszarach występują często poważne problemy związane z tym, że: wielu pracowników poszukujących pracy posiada umiejętności, które stały się przestarzałe albo w wyniku zmiany technologicznej, albo braku konkurencyjności poprzednich dużych pracodawców; przedsiębiorstwa nie chcą zatrudniać nowych pracowników z powodu sztywnych umów o pracę, które utrudniają zwalnianie pracowników, lub z powodu przeświadczenia, że możliwości rozwoju przedsiębiorstwa są ograniczone; rynki pracy źle funkcjonują, bo ludzie nie wiedzą, jakie stanowiska są dostępne, a przedsiębiorcy nie wiedzą, gdzie mogą znaleźć pracowników z potrzebnymi umiejętnościami. Są to główne powody, dla których opracowano aktywną politykę rynku pracy. Fundamentem aktywnej polityki rynku pracy jest przede wszystkim zrozumienie, że zapaść lokalnych rynków pracy wynika z tego, że struktura lokalnej gospodarki zmieniła się na gorsze. Stanowi to również motywację dla władz regionalnych do realizacji strategii rozwoju gospodarczego mających na celu poprawę warunków ekonomicznych w regionie. Oznacza to, że między strategiami lokalnego rozwoju gospodarczego a aktywną polityką rynku pracy istnieje wyraźny związek. Ponadto, podnoszenie warunków zatrudnienia pod względem liczby miejsc pracy, wskaźników zatrudnienia i poziomu wynagrodzeń stanowi główny cel zarówno aktywnej polityki rynku pracy, jak i większości strategii lokalnego rozwoju gospodarczego. W praktyce, aktywna polityka rynku pracy przyniosła mieszane rezultaty. W większości krajowych ocen stwierdzono, w najlepszym razie, występowanie ograniczonego pozytywnego wpływu (Card, Kluve i Weber, 2010). W szczególności, za nieskuteczne uznaje się zatrudnienie subwencjonowane. Natomiast bardziej użyteczne okazało się wspieranie ukierunkowanych szkoleń i poszukiwania pracy. W przypadku obszarów o niskim zagęszczeniu zgodnie z główną ideą, wysiłki mające na celu poprawę wyników rynku pracy przede wszystkim nie powinny się koncentrować na krótkoterminowych skokach poziomu zatrudnienia osiągniętych poprzez tworzenie stanowisk w sektorze publicznym. Zamiast tego należy wzmocnić lokalne przedsiębiorstwa prywatne, aby mogły przyjąć więcej pracowników, zapewnić lokalnym pracownikom programy szkoleniowe właściwe dla struktury lokalnej gospodarki i utworzyć lokalne usługi pośrednictwa pracy, które pomagają w dopasowywaniu poszukujących pracy do ofert pracy. Powyższe podejścia stanowią zarówno skuteczne działania aktywnej polityki rynku pracy, jak i skuteczne strategie lokalnego rozwoju gospodarczego.

Źródło: OECD (2017e), *OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268234-en>; Card, D., J. Kluve i A. Weber (2010), "Active labour market policy evaluations: A meta-analysis", <http://dx.doi.org/10.3386/w16173>.

Świadczenie usług opieki zdrowotnej na obszarach wiejskich

Opieka zdrowotna w Polsce zapewniana jest przez Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ), finansowany ze środków publicznych, osobom ubezpieczonym, tj. pracownikom, osobom samozatrudnionym, bezrobotnym otrzymującym zasiłki, emerytom i rencistom, osobom niepełnosprawnym, rolnikom, bezrobotnym bez prawa do zasiłku, osobom na urloпах macierzyńskich i wychowawczych oraz żołnierzom – zasięg systemu jest bardzo szeroki. Narodowy Fundusz Zdrowia pokrywa koszty usług medycznych, a samorządy są odpowiedzialne za pokrywanie kosztów funkcjonowania placówek szpitalnych (gaz, energia elektryczna, woda), konserwacji obiektów, napraw i remontów oraz inwestycje w sprzęt medyczny. Mimo, iż system finansowany jest ze środków publicznych, dużą część wydatków na leki oraz specjalistyczne usługi medyczne pacjenci pokrywają z własnej kieszeni (Boulhol et al., 2012). W przypadku osób o niskich dochodach stanowi to barierę w dostępie do tego typu usług.

Na rzadko zaludnionych obszarach wiejskich usługi zdrowotne świadczone są zazwyczaj przez lekarza rodzinnego i pielęgniarkę. Na niektórych obszarach istnieją wyłącznie oddziały publicznych placówek opieki zdrowotnej, gdzie usługi świadczone są przez kilka godzin dziennie. Chociaż na obszarach wiejskich dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej jest generalnie bardziej ograniczony (zwłaszcza do szpitali, które zazwyczaj zlokalizowane są w miastach), niedogodności związane z dojazdem rekompensują krótkie kolejki i łatwiejszy dostęp do lekarzy (w tym opieka zdrowotna i pielęgniarska w domu pacjenta, a także możliwość telefonicznego kontaktu z lekarzem)⁶³. Mieszkańcy obszarów wiejskich rzadziej uskarżają się na problemy zdrowotne, takie jak choroby przewlekłe czy ograniczenia aktywności fizycznej.

Koordinacja usług zdrowotnych i profilaktyczna opieka środowiskowa

Świadczenia zdrowotne udzielane są w Polsce przez wiele podmiotów, stąd też potrzebna jest efektywna ich koordynacja i podział obowiązków. Świadczenia medycyny pracy podlegają Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, natomiast świadczenia zdrowotne – częściowo Ministerstwu Zdrowia, a częściowo organom samorządowym. Sprostanie wyzwaniu dla opieki zdrowotnej, jakim jest starzenie się społeczeństwa, stanowi jedno z zagadnień ujętych w Strategii Rozwoju Kraju (przyjętej w 2012 r.) oraz Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Najważniejsze cele tych strategii to m.in.: poprawa dostępu do wysokiej jakości świadczeń zdrowotnych, pomaganie mieszkańcom w prowadzeniu zdrowego trybu życia, zmniejszenie liczby wypadków, zwiększenie nacisku na rehabilitację oraz poprawa jakości wsparcia na rzecz osób z zaburzeniami i chorobami psychicznymi. Wymaga to wielowymiarowego podejścia wielu zainteresowanych stron, a na obszarach wiejskich, gdzie dostępność usług jest mniejsza, istotną rolę powinny odegrać przedsiębiorstwa społeczne oraz sektor wolontariatu/non-profit. Wiele z ww. celów wspieranych jest w ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

Jednym z kluczowych problemów, które stoją przed Polską, jest zapewnienie osobom starszym dłuższego życia w zdrowiu oraz możliwości jak najdłuższego zamieszkania we własnym domu (np. wspieranie starszych osób dorosłych w samodzielnym życiu). Profilaktyka stanowi istotne narzędzie poprawy stanu zdrowia, pomaga też ograniczyć występowanie chorób cywilizacyjnych i zawodowych. Mimo to w Polsce dominuje leczenie istniejących już schorzeń nad profilaktyką (Boulhol i in., 2012). Na obszarach wiejskich modele opieki środowiskowej mogłyby pomóc w zakresie wielowymiarowych zagadnień zdrowotnych. Na przykład, w Holandii zaproponowano modele opieki

środowiskowej polegające na świadczeniu opieki domowej przy wsparciu lekarza rodzinnego (np. model Buurtzorg). Świadczenia opieki domowej, nad dzieckiem, paliatywnej, domowej psychiatrycznej, tymczasowej z zamieszkaniem (np. po operacji) oraz macierzyńskiej zapewniają samodzielne zespoły pielęgniarские. Badania wykazały, że taka forma opieki skoncentrowana na pacjencie jest droższa z punktu widzenia kosztu za godzinę, lecz wymaga mniejszej liczby godzin interwencji (dzięki czemu ogólny koszt jest mniejszy), a doprowadziła do wyższej jakości usług i wyższej satysfakcji pracowników (Gray, Sarnak i Burgers, 2015). Ten model elastycznej opieki domowej może być przydatny na obszarach wiejskich Polski, gdzie mobilność osób starszych stanowi barierę dla ich dostępności usług.

Poprawa wsparcia dla osób starszych i sprawujących opiekę nad rodziną na obszarach wiejskich

Usługi opieki długoterminowej są w Polsce świadczone zarówno w ramach systemu opieki zdrowotnej, jak i opieki społecznej. Całodobowe ośrodki opiekuńcze w ramach systemu opieki społecznej są prowadzone i finansowane przez samorzady, natomiast koszty pobytu w nich pokrywa pacjent, jego rodzina lub samorząd. Poza usługami opieki długoterminowej w ośrodku całodobowym, w ramach systemu opieki społecznej oferowane są również inne formy opieki dziennej i środowiskowej, np. rodzinne domy pomocy, mieszkania chronione, środowiskowe domy samopomocy oraz usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania pacjenta.

W porównaniu do innych krajów OECD Polska charakteryzuje się bardzo niskim odsetkiem osób objętych opieką długoterminową – pacjenci w nadmiernym stopniu uzależnieni są od opieki ze strony członków rodziny, a członkami rodziny, którzy sprawują tego typu opiekę, w nadmiernym stopniu są kobiety (Colombo i in., 2011). Wskaźnik obciążenia demograficznego rośnie na obszarach wiejskich w Polsce więc członkowie rodzin sprawujący opiekę będą musieli stawić czoła zwiększonej presji, aby zrównoważyć potrzeb pozostałych członków rodziny, pracę zawodową i opiekę nad osobami starszymi. Uznając znaczenie roli, jaką odgrywają opiekunowie będący członkami rodzin pacjentów, w wielu krajach OECD wdrożono polityki pośrednio albo bezpośrednio wspierające te osoby, np. świadczenia pieniężne i w naturze (np. opieka zastępcza), a także inicjatywy mające na celu łączenie opieki z pracą zawodową (np. elastyczne formy zatrudnienia). Wypalenie osób opiekujących się członkami rodziny można ograniczyć dzięki sieciom wsparcia. Na przykład, w Irlandii „Caring for Carers” to kompleksowa sieć instytucji oferujących wsparcie osobom opiekującym się członkami swoich rodzin, w ramach której prowadzone są kursy obejmujące 13 umiejętności pn. „Caring in the Home”. W Holandii obowiązuje podejście obejmujące poradnictwo profilaktyczne i wsparcie (Preventieve Ondersteuning Matelzorgers), w ramach którego z osobami zgłoszonymi do krajowego planu opieki kontaktują się zawodowi pracownicy socjalni, którzy przeprowadzają wizyty domowe (OECD, 2011).

Gminy wiejskie w Polsce są w coraz większym stopniu zainteresowane stawianiem czoła wielowymiarowym aspektom zdrowia i dobrobytu, które obejmują możliwość pozostania aktywnym i mobilnym w starszym wieku oraz możliwości zaangażowania społecznego celem ograniczenia ryzyka izolacji. W ankietach gminy wiejskie wyraziły zainteresowanie rozszerzeniem działań w tym obszarze, w tym domami wielopokoleniowymi. Społeczności mogą to osiągnąć dzięki politykom wspierającym starzenie się we własnym domu. W Kanadzie wspiera się tego typu inicjatywy przez opracowanie poradnika dotyczącego zdrowego starzenia się dla społeczności wiejskich i

peryferyjnych. Obejmuje on szereg zagadnień, takich jak np. projektowanie budynków i przestrzeni zewnętrznych, transport, mieszkalnictwo czy polityka społeczna, w tym świadczenia opieki zdrowotnej (PHAC, 2006). Dzięki ww. poradnikowi społeczności mogą wdrażać najlepsze praktyki, w czym wspiera je dedykowane finansowanie inicjatyw na rzecz społeczności przyjaznych osobom starszym dostępne w większości prowincji Kanady.

Świadczenie usług socjalnych na obszarach wiejskich

Polskie gminy wiejskie zmagają się z wieloma problemami natury społecznej, często mają też ograniczony wachlarz środków zaradczych z uwagi na swoje niewielkie rozmiary. Polski system opieki społecznej oferuje wsparcie osobom ubogim, bezdomnym, bezrobotnym, niepełnosprawnym lub przewlekle chorym oraz innym osobom w potrzebie⁶⁴. Wsparcie to obejmuje generalnie świadczenia pieniężne, usługi integracyjne i opiekuńcze, schroniska oraz świadczenia celowe. Rząd (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) wdraża nadrzędne przepisy i określa standardy usług, a wojewodowie oceniają warunki i standardy na szczeblu lokalnym. Usługi te są świadczone na rzecz potrzebujących na szczeblu regionalnym, powiatowym i gminnym – we współpracy z fundacjami, grupami kościelnymi i innymi podmiotami. Gminy prowadzą ośrodki pomocy społecznej, powiaty – ośrodki wsparcia dla rodzin, a regiony i województwa – regionalne ośrodki polityki społecznej. W ramach świadczenia opieki społecznej istotną rolę odgrywają również organizacje pozarządowe, które prowadzą szeroki wachlarz ośrodków wsparcia (np. domy opieki dziennej).

Jednym z głównych wyzwań z zakresu opieki społecznej na obszarach wiejskich jest problem obszarów znajdujących się w kryzysie ekonomicznym, których mieszkańcy dotknięci są od pokoleń trwałym ubóstwem. Z problemem tym boryka się m.in. województwo zachodniopomorskie, w którym istnieją obszary o dużej koncentracji problemów społecznych, takich jak słabsze więzi społeczne oraz wyższa częstotliwość przypadków stosowania przemocy i nadużywania alkoholu. Problemy te narastają w miejscach o mniejszej dostępności do usług, np. o dłuższym czasie dojazdu uczniów do szkół. Zachodniopomorski Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej opracował klasyfikację gmin według problemów społecznych, aby ukierunkować wsparcie socjalne tam, gdzie jest ono najbardziej potrzebne. Stworzył również specjalne strefy włączenia oraz strategię rewitalizacji obszarów zmarginalizowanych. Jest to dobry przykład sposobu, w jaki sektor socjalny może dostosować wsparcie do potrzeb danego miejsca. Ośrodek postrzega dostępność usług jako jedno z kluczowych wyzwań z zakresu problemów społecznych, dlatego też wyraził zainteresowanie tworzeniem wiejskich szkół (model bardziej elastycznej edukacji na mniejszą skalę) oraz mobilną placówką opieki zdrowotnej, lecz nie był w stanie wcielić tych pomysłów w życie z uwagi na brak środków i zasobów. Ośrodek podkreśla znaczącą poprawę warunków socjalnych na obszarach, gdzie z powodzeniem zrealizowano projekty z wykorzystaniem funduszy unijnych.

Wyzwania związane ze świadczeniem usług socjalnych na obszarach byłych PGR-ów

Jednym z najczęściej przewijających się problemów jest sposób dostarczania usług pomocy społecznej dla mieszkańców byłych PGR-ów. Obszary te, zlokalizowane w Polsce północno-zachodniej, a także tzw. ściana wschodnia oraz obszary wiejskie w Polsce środkowej, charakteryzują się najwyższą stopą ubóstwa, gdyż braku przemysłu i kapitału (Tarkowska, 2008). Mieszkańcy tych obszarów charakteryzują się niższym

poziomem edukacji oraz niższym poziomem umiejętności w zakresie liczenia oraz czytania i pisania, nie są też właścicielami gruntów ani nieruchomości. Wiele osób młodych wyemigrowało, co wpłynęło na zwiększenie odsetka osób starszych i wskaźnika obciążenia demograficznego osobami starszymi. Tereny dawnych PGR-ów są generalnie zlokalizowane z dala od centrów usług publicznych (takich jak szkoły, szpitale), charakteryzują się też niezbyt rozwiniętym rynkiem pracy⁶⁵. Metody aktywizacji zawodowej, które sprawdzają się na pozostałych obszarach wiejskich, są nieskuteczne w warunkach byłych PGR-ów, a możliwości tworzenia miejsc pracy w ramach modelu spółdzielni socjalnych są również ograniczone.

Tworzenie obszarów funkcjonalnych, w ramach których mniejsze gminy współpracują przy wsparciu samorządów i administracji centralnej (Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej), to jedna z wdrożonych strategii, której celem jest przyciągnięcie inwestorów na te obszary, rozwój sieci komunikacyjnych, poprawa jakości usług oraz zapewnianie kształcenia zawodowego. Zachodniopomorskie to jedno z polskich województw, na terenie którego zlokalizowanych było wiele PGR-ów, które obecnie realizuje tego typu strategię. Na obszarach byłych PGR-ów w województwie zachodniopomorskim mieszka ok. 200 000 osób. W regionie jest obecnie realizowany projekt pilotażowy obejmujący 18 gmin, zakładający realizację lokalnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych (ramka 2.20). Jest jeszcze za wcześnie, aby ocenić rezultaty tego projektu, lecz podejście wydaje się obiecujące. Aby rozwiązać wiele złożonych problemów, które trapią te społeczności i ich mieszkańców, niezbędna jest współpraca pomiędzy gminami oraz silne wsparcie ze strony rządu i samorządów. Należy podkreślić, że gminy zlokalizowane na tych obszarach mają dużo bardziej ograniczone możliwości identyfikacji priorytetów inwestycyjnych, przyciągania funduszy, współpracy z lokalnymi podmiotami oraz świadczenia usług i zapewniania infrastruktury. Ze względu na powyższe niezbędne są bliższe powiązania pomiędzy podmiotami rządowymi na wszystkich szczeblach, a także koordynacja alokacji na szczeblu regionalnym i krajowym, skąd płynnie ukierunkowane wsparcie.

Ramka 2.20. Rewitalizacja gospodarstw byłych PGR-ów w województwie zachodniopomorskim

Państwowe gospodarstwa rolne stanowiły podstawę gospodarki rolnej w województwie zachodniopomorskim do początku lat 90-tych XX wieku, tj. do ich likwidacji w 1991 roku. W skali całego kraju oznaczało to, że 400 000 osób straciło pracę – licząc również członków ich rodzin, dotknęło to około 2 mln osób. Ludzie ci mieszkali w około 300 000 mieszkań zlokalizowanych na terenie 6 000 specjalnych osiedli, które stanowiły ramy egzystencji pracowników PGR-ów. Ten specyficzny mikroświat, podtrzymywany sztucznie przez dziesięciolecia, zniknął w ciągu jednego dnia. Pracownicy PGR-ów otrzymali odprawy, mogli też nabyć grunty i mieszkania na preferencyjnych warunkach. Jednak to nie wystarczyło, aby przygotować wielu mieszkańców tych obszarów na nowe realia gospodarcze. Efekty społeczno-gospodarcze tej decyzji odczuwane są w wielu środowiskach do dziś, 25 lat po likwidacji PGR-ów.

W województwie zachodniopomorskim spośród 1 762 jednostek statystycznych (miejscowości), które nie są miastami, niemal połowa to tzw. były PGR-y. W ponad 45% byłych PGR-ów problemy społeczne kumulują się, a co piąta gmina w Zachodniopomorskiem to wieś popegeerowska charakteryzująca się nawarstwieniem problemów społecznych. Dotychczasowe próby stymulowania rozwoju dawnych PGR-ów, podejmowane w ramach programów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także przez samorzady czy organizacje

Ramka 2.20. Rewitalizacja gospodarstw byłych PGR-ów w województwie zachodniopomorskim (cont.)

pozarządowe, nie przyniosły oczekiwanych zmian systemowych. Obszary te nadal charakteryzują się szerokim wachlarzem problemów społeczno-ekonomicznych. Wpływa to na niski poziom wskaźników rozwoju na obszarach zajmowanych dawniej przez PGR-y, np. niski poziom wykształcenia i zły stan zdrowia mieszkańców, niski poziom uczestnictwa w kulturze, wysoka stopa bezrobocia czy bierność zawodowa i społeczna. Sytuacja ta utrudnia realizację aktywnej polityki wyrównywania dysproporcji międzyregionalne oraz spójności społecznej.

W celu rozwiązania istniejących problemów w województwie zachodniopomorskim utworzono Specjalne Strefy Włączenia – ich definicja przestrzenna wskazuje rodzaje i skalę problemów, z jakimi zmagają się gminy na tych obszarach. Na tej podstawie władze województwa planują uruchamiać interwencje dostosowane do realnych potrzeb danych miejscowości. Specjalna Strefa Włączenia stanowi więc przedmiot ukierunkowanych przestrzennie i tematycznie działań strategicznych współfinansowanych z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020, których celem jest pokonanie barier i jednocześnie stymulacja oraz rozwój miasta wojewódzkiego.

Jednym z efektów wsparcia z Regionalnego Programu Operacyjnego jest projekt wzmocnienia potencjału lokalnych społeczności na rewitalizowanych obszarach, który obejmował problemowe były PGR-y. W ramach tego programu 18 gmin otrzymało kompleksowe wsparcie, na które składały się: wstępna diagnoza, wdrożenie i programowanie oraz wsparcie doradcze. Zindywidualizowane podejście do każdej z gmin umożliwiło włączenie 720 mieszkańców w wieloetapowy proces tworzenia lokalnego programu rewitalizacji. Działania te koncentrują się na poprawie jakości życia mieszkańców oraz ułatwianiu oddolnego rozwoju oraz zmian społecznych kierowanych przez społeczność. Lokalne programy rewitalizacji mogą otrzymywać dofinansowanie z regionalnego programu operacyjnego zarówno na działania inwestycyjne, jak i wzmocnianie aktywności społecznej i zawodowej mieszkańców. Osoby zakwalifikowane jako nieaktywne zawodowo otrzymują wsparcie, które umożliwi im powrót na rynek pracy. Na każdym etapie tego procesu mieszkańcy są aktywnie zaangażowani w dialog i działanie.

Źródło: Opracowanie własne.

Pracownicy socjalni z terenów byłych PGR-ów podkreślają kulturę tzw. wyuczzonej bezradności. Twierdzą oni, że pozytywne efekty w tym zakresie przynoszą programy ukierunkowane na odbudowę poczucia własnej wartości osób młodych oraz świadczenia mediacji rodzinnych. Wg ich szacunków tego typu programów jest zbyt mało i nie są one powiązane z formalnym systemem edukacji. W latach 2015-2016 w wielu powiatach województwa zachodniopomorskiego samorząd wojewódzki zlecił organizacjom pozarządowym stworzenie akademii dla rodzin, aby pomagać rodzinom i zapobiegać ich rozdzielaniu (np. odbieraniu dzieci rodzicom ze względu na zaniedbania). Kolejną inicjatywą są kawiarnie dla rodziców – świetlice we wsiach, w których mieszka duża liczba samotnych matek. Podczas spotkań można otrzymać pomoc w zakresie dietetyki, a osoby narażone na przemoc domową otrzymują też pomoc prawną. Projekt ten uznano za skuteczny, a kontakty nawiązane w trakcie jego realizacji trwają nadal.

Z uwagi na trwałość problemów społecznych na tych obszarach konieczny jest szereg działań wspierających dostosowanych do potrzeb danego obszaru. Wiele zależy od zmiany postaw na szczeblu lokalnym. Dostępność stanowi dla tych obszarów duże wyzwanie, lecz mimo to gdy w jednej z gmin w Zachodniopomorskiem utworzono linię

autobusową, aby mieszkańcy mogli dojeżdżać do pracy, niewiele osób z niej korzystało. Wsparcie zakorzenione w społeczności jest niezbędne, aby móc wpływać na zmianę postaw oraz promować lokalne przywództwo – najlepiej przyczynia się do tego rozwój oddolny. Obecnie środki z EFS wykorzystywane są na szczeblu regionalnym w celu świadczenia usług na rzecz mieszkańców, lecz samorządy powinny odgrywać większą rolę w zakresie zapewniania wsparcia na rzecz społeczności, w połączeniu ze szkoleniami i pomocą.

Wiele krajów zmagają się z problemem obszarów, na których utrzymuje się wielopokoleniowe ubóstwo. Interesujący dla Polski może być przykład Kanady, gdzie wdrożono Projekt Zatrudnienia i Innowacyjności na rzecz Społeczności (ramka 2.21). W zamian za ww. świadczenia z tytułu ubezpieczeń pracowniczych lub z pomocy społecznej uczestnikom projektu zaoferowano wynagrodzenie za pracę w ramach projektów na rzecz społeczności przed okres do 3 lat, co stanowi dość długi czas otrzymywania stałych dochodów oraz możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego, nowych umiejętności oraz rozszerzenia sieci kontaktów.

Poprawa dostępności usług

Konsolidacja usług

Polska nie jest jedynym krajem, który zmagają się z trendami starzenia się i kurczenia się populacji – wiele gmin wiejskich na całym terytorium OECD dotyczą takie same zjawiska. Utrzymanie dostępności wysokiej jakości usług publicznych, które byłyby dostosowane do zmieniającego się otoczenia demograficznego w kontekście ograniczenia nakładów publicznych, stanowi nie lada wyzwanie. Jedną z kluczowych strategii służących rozwiązaniu tego problemu jest konsolidacja usług. W 2016 r. przyjęto w Polsce nowelę do ustawy o samorządzie gminnym, która umożliwia samorządom tworzenie tzw. centrow usług wspólnych. Zgodnie z zapisami znowelizowanej ustawy szkoły, przedszkola i ośrodki pomocy społecznej z jednej gminy mogą korzystać ze wspólnych systemów obsługi rachunkowej, informatycznej, kadrowej itp. Dzięki lokalnym centrom usług wspólnych jedna gmina może również stać się współprzewodcą innych gmin. Umożliwia to na przykład wprowadzenie jednego systemu obsługi księgowej szkół i przedszkoli dla kilku gmin. Usługi wspólne to nowy mechanizm, w związku z czym trudno na tym etapie oceniać go, jednak wydaje się, że generalnie jest on sensowny i niesie ze sobą potencjał zmniejszania kosztów.

Oprócz konsolidacji niektórych aspektów dostarczania usług, tam gdzie to możliwe należałoby również rozważyć zasadność ich kolokacji. Kolokacja usług może wpłynąć na ograniczenie kosztów stałych – energii elektrycznej, ochrony oraz kosztów administracyjnych – a podobne bądź dublujące się usługi można połączyć w jedno. Rządy państw OECD coraz częściej realizują komplementarne polityki przez koncentrację dostarczania usług. Obejmuje to często usługi administracyjne, opieki zdrowotnej, sklepy itp. w wybranych miejscach, gdzie sieci transportowe zorganizowane są tak, aby były jak najbardziej dostępne dla mieszkańców otaczających je obszarów wiejskich. Przykłady tego typu działań to np. „inicjatywa małych stacji” w Japonii czy *Maisons de service au public* we Francji (ramka 2.22). Mogą one się różnić skalą – niektóre to usługi podstawowe ograniczone do najpotrzebniejszych funkcji, natomiast inne, tam gdzie pozwalają na to zasoby i liczba mieszkańców, ośrodki te stają się lokalnymi centrami innowacyjności, przyczyniając się do wspierania działań na rzecz działalności pierwszego, drugiego i trzeciego sektora na obszarach wiejskich oraz promowania energii

z odnawialnych źródeł. W niektórych społecznościach bliskość usług może przyczynić się do ich większej integracji, gdyż profesjonalści mają więcej możliwości interakcji i uczenia się od siebie nawzajem – również na poszczególnych szczeblach administracji.

Ramka 2.21. Zachęcanie do podejmowania zatrudnienia i wspieranie społeczności – kanadyjski Projekt Zatrudnienia i Innowacyjności na rzecz Społeczności

W niektórych regionach Kanady stopa bezrobocia nadal dwukrotnie przekracza średnią dla całego kraju. Osoby poszukujące pracy z tych społeczności narażeni są na ryzyko długotrwałego bezrobocia. System ubezpieczeń pracowniczych (Employment Insurance, EI) oferuje bezrobotnym świadczenia tymczasowe, lecz gdy na rynku jest mało ofert pracy a gospodarka lokalna charakteryzuje się niskim poziomem dywersyfikacji, osoby poszukujące pracy wykorzystują przysługujące im świadczenia, a następnie przechodzą na garnuszek opieki społecznej. Przedłużanie okresu kwalifikowalności do świadczeń z tytułu ubezpieczeń pracowniczych nie jest dla osób długotrwale bezrobotnych dobrym rozwiązaniem, ponieważ pogarszają się ich kwalifikacje, co skutkuje zmniejszeniem szans na przyszłe zatrudnienie. Im dłużej osoby te otrzymują świadczenia, tym trudniej jest im znaleźć nową pracę. Co więc należy zrobić, aby pomóc bezrobotnym i całym społecznościom? Kanadyjski Departament Zasobów Ludzkich i Rozwoju Społecznego opracował Projekt Zatrudnienia i Innowacyjności na rzecz Społeczności (Community Employment Innovation Project, CEIP) – długoterminowy projekt badawczo-demonstracyjny mający na celu przetestowanie nowej formy świadczeń dla bezrobotnych z obszarów dotkniętych wysoką stopą bezrobocia długoterminowego.

Projekt CEIP zakłada strategię aktywnego powrotu do zatrudnienia, która przyjmuje formę „wynagrodzenia społecznościowego” dla osób bezrobotnych, które zgłoszą się do pracy w ramach opracowywanych na szczeblu lokalnym projektów na rzecz danej społeczności. Oprócz zaspokajania potrzeby szybkiego zatrudnienia, w ramach projektu CEIP zakładana jest poprawa szans uczestników na rynku pracy dzięki podtrzymywaniu i ewentualnie również rozszerzaniu ich kapitału ludzkiego i społecznego. Jednocześnie w ramach projektu CEIP planowane jest stymulowanie rozwoju społeczności przez wspieranie „trzeciego sektora” oraz działania stymulujące aktywność uczestników, jak i całej społeczności. Projekt CEIP stanowił obiecujące przedsięwzięcie, lecz nie było pewności co do jego skuteczności w praktyce. Nie wykazano jego skuteczności, gdyż niewiele spośród różnych testowanych metod tworzenia nowych miejsc pracy zostało poddanych starannej ewaluacji. Projekt CEIP wdrożono w okręgu Cape Breton w prowincji Nowa Szkocja w 1999 r. Obszar przemysłowy Cape Breton jest jednym z tych miejsc, gdzie likwidacja kopalni oraz schyłek hutnictwa wpłynęły na wzrost bezrobocia do dwucyfrowego poziomu w 10 lat, nawet mimo dobrej koniunktury w gospodarce.

W ramach ewaluacji projektu CEIP ustalono, że w okresie kwalifikowalności program doprowadził do wzrostu liczby osób zatrudnionych na pełen etat, poprawy długości zatrudnienia oraz zwiększenia liczby osób, które utrzymały pracę, często na stanowiskach wymagających wysokich kwalifikacji, co przełożyło się na zdobycie konkretnego i różnicowanego doświadczenia zawodowego. W ramach programu znacznie wzrosły również dochody gospodarstw domowych, co wpłynęło na zmniejszenie ubóstwa i poprawę dobrobytu mieszkańców, jednocześnie nie sprawiając trudności z końcem okresu kwalifikowalności. Stopa uczestnictwa w projekcie CEIP była wyższa wśród osób korzystających ze świadczeń opieki społecznej niż z ubezpieczeń pracowniczych, gdyż ci drudzy otrzymują wyższe zapomogi.

Źródło: Gyarmati, D. et al. (2008), „Encouraging work and supporting communities: Final results of the Community Employment Innovation Project”, www.srdc.org/media/8508/ceip_finalrpt_eng.pdf.

Ramka 2.22. Utrzymanie świadczenia usług pomimo zmniejszenia liczby mieszkańców – przykłady z Japonii i Francji

Japońskie kompaktowe podejście sieciowe oraz inicjatywa „małych stacji”

W Japonii potrzeba świadczenia innowacyjnych i efektywnych kosztowo usług wynika głównie z sytuacji demograficznej. Kraj boryka się zarówno ze starzeniem się społeczeństwa, jak i ze zmniejszaniem się liczby mieszkańców. Prognozy demograficzne mówią, że w latach 2010-2050 populacja Japonii zmniejszy się o 22%-23%, a na koniec tego okresu osoby starsze (w wieku od 65 lat wzwyż) będą stanowiły około 40% populacji. Aby sprostać temu wyzwaniu w ramach japońskiej Krajowej Strategii Przestrzennej przedstawiono wizję „kompaktowych” i „sieciowych” miast oraz wsi.

Aby zapewnić efektywność dostarczania usług osadnictwo w Japonii powinno stać się bardziej zwarte. W skali całego kraju w Krajowej Strategii Przestrzennej podkreślono, iż niektóre obszary czeka depopulacja, lecz należy zachować strukturę osadniczą na całym terytorium państwa. Na mniejszą skalę w Strategii proponuje się restrukturyzację miast i wsi, która jest niezbędnym celem utrzymania ich spójności oraz efektywności zaopatrzenia w usługi. Japońskie miasta i wsie kurczą się, więc należy je usieciować – usprawnienie połączeń komunikacyjnych będzie kluczowe z punktu widzenia maksymalizacji potencjalnych korzyści ekonomicznych aglomeracji. Lepsza jakość połączeń komunikacyjnych pomiędzy małymi i dużymi miastami, a także komunikacji miejskiej, w pewnym stopniu zrównoważy efekty utraty potencjału aglomeracji, które przyniesie ze sobą zmniejszenie liczby mieszkańców (a zwłaszcza osób w wieku produkcyjnym). Dotyczy to zarówno transportu, jak i połączeń komunikacyjnych. Lepsze usieciowanie osób i firm pomoże we wdrażaniu innowacji oraz w wymianie pomysłów, a także towarów i usług.

Pojęcia „kompaktowy” i „usieciowiony” są stosowane w różny sposób, na różną skalę i w różnych środowiskach. W mniejszych miastach i na obszarach wiejskich nacisk kładziony jest na tworzenie podstawowych centrów świadczenia usług, które przyczynią się do utrzymania zamieszkania społeczności wiejskich wokół małych rdzeni wielofunkcyjnych (tzw. „małych stacji”). Sieciowanie umożliwi poprawę połączeń pomiędzy małymi przysiółkami a pobliskimi węzłami usługowymi (małymi stacjami). „Małe stacje” będą służyły przede wszystkim świadczeniu usług podstawowych, w tym usług administracyjnych, opieki zdrowotnej, możliwości zrobienia zakupów itp. w wybranych miejscach, gdzie sieci transportowe zorganizowane są tak, aby były jak najbardziej dostępne dla mieszkańców otaczających je obszarów wiejskich. Mogą się one także różnić skalą – niektóre to ośrodki podstawowe, ograniczone do najpotrzebniejszych funkcji, natomiast gdy pozwalają na to zasoby i liczba mieszkańców, ośrodki te staną się lokalnymi centrami innowacyjności, przyczyniając się do wspierania działań na rzecz działalności pierwszego, drugiego i trzeciego rzędu na obszarach wiejskich oraz promowania energii z odnawialnych źródeł. Takie i podobne inicjatywy mają na celu promowanie dezurbanizacji w celu dekoncentracji gospodarki oraz ram osadniczych, a także odnowę obszarów wiejskich i regionów innych niż metropolitalne. Promowanie migracji na obszary wiejskie stanowi jeden z celów Krajowej Strategii Przestrzennej, jak również główny priorytet nowego rządowego Ośrodka ds. Rozwiązania Problemu Depopulacji oraz Rewitalizacji Gospodarek Lokalnych.

Tworzenie i utrzymywanie „małych stacji” będzie zadaniem prefektur i władz samorządowych, choć środki na ten cel pochodzić będą głównie z budżetu centralnego. W tym obszarze najważniejszą rolę mogą odgrywać prefektury – ministerstwa, które mieszczą się w Tokio, nie posiadają wiedzy ani informacji niezbędnych do planowania lokalizacji „małych stacji”, a pozostawienie tego zagadnienia w wyłącznej gestii gmin niosłoby ze sobą ryzyko, że będą inwestować środki publiczne w zbyt dużą liczbę „małych stacji” niejako na wyścigi, aby zapobiegać zmniejszaniu się lokalnej populacji. Należy jednak pamiętać, że nawet prefektury mogą być zbyt rozrzucone.

Ramka 2.22. Utrzymanie świadczenia usług pomimo zmniejszenia liczby mieszkańców – przykłady z Japonii i Francji (cont.)

Na przykład prefektura Kochi, która mieści się na południowym wybrzeżu wyspy Shikoku, planuje w ciągu następnych 10 lat stworzyć 130 „małych stacji”. Oznacza to, że zasięg jednej stacji wyniesie ok. 54 km², a więc odległość każdego gospodarstwa domowego od stacji nie będzie przekraczać 4-5 km. W skali kraju oznacza to utworzenie niemal 7 000 „małych stacji”.

Francuskie Maisons de service au public

Japońska inicjatywa „małych stacji” przypomina pomysły związane z dostarczaniem usług w niektórych krajach OECD, np. francuskie *Maisons de service au public*. Są to punkty kompleksowej obsługi, które umożliwiają mieszkańcom możliwość korzystania z usług takich jak poczta, sprzedaż biletów komunikacji publicznej, punkt obsługi klienta zakładu energetycznego, obsługa w zakresie ubezpieczeń pracowniczych i opieki społecznej (emerytury, renty, zasiłki rodzinne, ubezpieczenie zdrowotne itp.). Celem inicjatywy „maisons” jest zapewnienie dostępu do usług publicznych na obszarach izolowanych lub o niskiej gęstości zaludnienia dzięki jak najszerzszemu współdzieleniu kosztów i personelu. Współdzielenie personelu okazało się trudniejsze niż współdzielenie kosztów czy budynków z powodów technicznych i prawnych. „Maisons” są zazwyczaj finansowane przez władze lokalne (50%), operatorów publicznych (25%) i rząd krajowy (25%). Oprócz udzielania subwencji francuski rząd odgrywa istotną rolę w zakresie promowania tej inicjatywy, harmonizacji świadczonych usług i dbania o spójność marki. Dzięki partnerstwu z francuskim operatorem pocztowym, La Poste, niektóre placówki pocztowe o niskim obłożeniu (głównie na obszarach wiejskich i górskich) zmieniono w *Maisons de services au public*, aby poprawić ich rentowność i uniknąć ponoszenia kosztów wynajmu dodatkowych budynków. W marcu 2015 r. rządowa Międzyresortowa Komisja ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich ustanowiła cel, jakim jest trzykrotne zwiększenie liczby „maisons”, do 1 000 do końca 2016 r. Jest to zgodne z resortowymi planami na rzecz dostępności usług publicznych, zapisanych w przepisach dotyczących nowej organizacji terytorialnej Republiki Francuskiej, przyjętych latem 2015 r.

Podobne inicjatywy istnieją m.in. również w Australii (wiejskie ośrodki transakcyjne) oraz w Finlandii (biura obsługi obywateli). Te i podobne punkty kompleksowej obsługi przyczyniają się do zmniejszania kosztów ponoszonych przez usługodawców i pomagają w poprawie dostępu mieszkańców obszarów wiejskich do niezbędnych usług. Zakres usług świadczonych w punktach kompleksowej obsługi w krajach OECD może obejmować edukację, opiekę nad dzieckiem, udzielanie informacji urzędowych, składanie wniosków i udzielanie porad, opiekę zdrowotną i opiekę nad osobami starszymi, usługi pomocy społecznej (rehabilitacja i mieszkania socjalne) oraz działalność kulturalną i rekreację. Dzięki zaangażowaniu społeczności i kierując się jej potrzebami, wielofunkcyjne centra usług będą się rozwijać na obszarach wiejskich, ponieważ administracja państwowa może dzięki nim oferować swoje usługi na obszarach wiejskich w sposób efektywny kosztowo (OECD, 2010). Japońska inicjatywa „małych stacji” wydaje się nawet bardziej ambitna niż punkty kompleksowej obsługi funkcjonujące w większości krajów OECD, gdyż stacje będą skupiały świadczenie usług prywatnych, jak i publicznych, wpłyną na zmianę kształtu modelu osadnictwa w dłuższym horyzoncie czasowym, a w niektórych przypadkach staną się też ośrodkami innowacyjności.

Źródła: OECD (2016g), *OECD Territorial Reviews: Japan 2016*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250543-en>; CGET (2016), *Maisons de services au public*, www.cget.gouv.fr/maisons-de-services-public; OECD (2010), *Strategies to Improve Rural Service Delivery*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083967-en>.

Elastyczny transport publiczny

Świadczenie usług związane jest z zagadnieniem dostępności, która stanowi na obszarach wiejskich prawdziwe wyzwanie z uwagi na większe odległości i związane z nimi wyższe koszty – np. dowóz dzieci do szkół. Gminy o niskich wpływach budżetowych (np. tradycyjnie rolnicze, gdzie brak jest przedsiębiorstw pozarolniczych, a które są dodatkowo często oddalone od większych ośrodków miejskich) z trudnością pokrywają koszty świadczenia tego typu usług. Natomiast bogatsze gminy podmiejskie są w stanie zapewniać usługi o wyższym standardzie, gdyż dofinansowują je z własnego budżetu. Największym problemem obszarów wiejskich w kontekście dostępności usług świadczonych poza gminą (w miastach powiatowych i wojewódzkich) jest niestabilność i niepewność połączeń komunikacyjnych, co wymusza korzystanie z indywidualnych środków transportu (tj. z samochodów osobowych). Istnieje coraz większe zainteresowanie elastycznymi usługami transportowymi dostosowanymi do poziomu popytu, takimi jak taksówki. Podejście to może być jednak trudne w realizacji. Więcej można zdziałać, jeżeli społecznościom udzieli się pomocy w analizie warunków niezbędnych do efektywnego funkcjonowania elastycznych usługi transportowych (Velaga, 2012).

Na obszarach wiejskich zlokalizowanych w pobliżu miast problem stanowi koordynacja polityki transportowej. Na przykład w Poznaniu, istnieje wyraźna potrzeba współpracy pomiędzy sąsiadującymi ze sobą gminami, aby świadczyć efektywne usługi transportu publicznego na miejskim obszarze funkcjonalnym, lecz w praktyce dojście do porozumienia okazało się trudne z uwagi na sprzeczne interesy i brak instytucjonalnych mechanizmów współpracy międzygminnej (OECD, 2016d). Pokonanie tego typu barier wymaga zaangażowania poszczególnych podmiotów w doraźne i nieoficjalne konsultacje, aby uniknąć konfliktów i nakładania się na siebie zakresów świadczonych usług. Samorządom należy zapewnić silniejsze bodźce finansowe, a także ramy prawno-instytucjonalne, aby zachęcać je do tworzenia partnerstw miejsko-wiejsko (zagadnienie to zostało szerzej omówione w rozdziale 3). Mimo wielu problemów istnieją również pozytywne przykłady społeczności, którym udało się wypracować skoordynowany model transportu publicznego – jednym z nich jest Środa Wielkopolska (leżąca niedaleko Poznania), gdzie oferowane są bezpłatne połączenia autobusowe z miasta do sąsiadujących z nim gmin wiejskich.

Potencjał e-usług

Infrastruktura cyfrowa w ostatnich latach w Polsce uległa znaczącej poprawie (jak już wspomniano wyżej w części poświęconej infrastrukturze). Rozbudowa sieci TIK otwiera możliwość wykorzystania e-usług do rozwiązania problemów obszarów peryferyjnych. W Polsce w znacznym stopniu poprawiła się dostępność niektórych e-usług, takich jak na przykład usługi dla biznesu, jednak inne rodzaje usług, takie jak usługi e-zdrowia, nie są w pełni wykorzystywane. Pomimo że telemedycyna mogłaby zwiększyć dostęp usług opieki zdrowotnej dla mieszkańców obszarów wiejskich w sposób efektywny kosztowo, tego typu usługi nie są powszechne. Wyniki przeprowadzonej ankiety wskazują na niepokojący fakt, że zaledwie 40% osób starszych wyraziło chęć skorzystania z usług telemedycznych (Buliński i Błachnio, 2017). Niższy współczynnik wykorzystania tego typu infrastruktury skutkuje niższą opłacalnością inwestycji.

Rozbudowa usług e-zdrowia w Polsce musiałaby być połączona z edukacją społeczną oraz szkoleniami promującymi korzystanie z tego typu świadczeń. W Portugalii zastosowano nowatorski model rozwoju umiejętności cyfrowych – w ramach projektu

„Net on Wheels”, który wykorzystuje samochody dostawcze wyposażone w laptopy, oferując dostęp do Internetu i profesjonalne szkolenia z tego zakresu.

Dostosowywanie polityk wobec obszarów wiejskich na rzecz zintegrowanego rozwoju

We wcześniejszych częściach raportu omówiono szczegółowo szeroki wachlarz interwencji politycznych i programów wsparcia, które doprowadziły do poprawy warunków społeczno-ekonomicznych na dużej części polskich obszarów wiejskich w ostatnich 20 latach. Obszary wiejskie w Polsce dysponują znacznym potencjałem, istnieje też wiele przykładów dynamicznych społeczności, w których jakość życia mieszkańców jest wysoka. Niestety w zbyt wielu miejscach potencjał ten nie jest w pełni wykorzystywany. Utrzymują się tam nierówności, a modernizacja rolnictwa zachodzi powoli. Nadal zbyt wielu mieszkańców obszarów wiejskich żyje w ubóstwie, zjawisko starzenia się społeczeństwa nabiera na intensywności, co grozi dalszą marginalizacją tych osób. Kurcząca się liczba ludności w wieku produkcyjnym oznacza, że Polska musi jak najlepiej wykorzystać całość swojej siły roboczej, także na obszarach wiejskich, gdzie siła robocza nie jest w pełni wykorzystana (np. bezrobocie ukryte w rolnictwie). W kolejnych częściach dokumentu zwrócono uwagę na szereg zaleceń dotyczących poprawy polityki obszarów wiejskich, od konieczności przeprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych dla rolników po bardziej efektywne gospodarowanie użytkowaniem gruntów i konieczność istnienia spójnych ram regulacyjnych wspierających inwestycje.

Jedną z podstawowych kwestii, na które wiele aktorów zwraca uwagę, jest potrzeba lepszego uzgodnienia programów rozwoju regionalnego i programów rozwoju obszarów wiejskich. Trudno jest znaleźć właściwe ramy dla europejskiej polityki i ukierunkowania polityki spójności w większym stopniu na obszary wiejskie. Z drugiej strony, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi skupia się przede wszystkim na rolnictwie, a w mniejszym stopniu - na dywersyfikacji gospodarczej. Województwa wykazują żywe zainteresowanie zapewnieniem komplementarności tych dwóch funduszy; na przykład interesują się współpracą funkcjonalnie połączonych ze sobą obszarów przy podejmowaniu wspólnych inwestycji oraz łączeniem zasobów. Jednak zarówno ramy polityczne, jak i instrumenty sprzyjające temu rozwiązaniu uznawane są przed włączone podmioty za zbyt słabe. Ponadto, samorządy terytorialne uważają program rozwoju obszarów wiejskich za zbyt scentralizowany i chciałyby poszerzenia zakresu działań na szczeblu lokalnym. Jest tak również na poziomie społeczności – lokalne grupy działania wskazują na brak zaufania i nadmierne wymogi w zakresie sprawozdawczości. Takie programy jak LEADER pokazują znaczenie rozwoju społecznego idącego w parze z rozwojem gospodarczym. Tymczasem fundusze społeczne wykazują tendencję do izolacji w docelowych obszarach, np. istnieją różne fundusze na rzecz dzieci wiejskich oraz miejskich. Wszystkie te kwestie stanowią barierę na drodze do opracowania bardziej zintegrowanych strategii.

Rząd musi szukać sposobów najlepszego połączenia środków oddolnych i odgórnych aby rozwiązać problem niekorzystnej sytuacji strukturalnej. Ustalono na przykład, że regionalna polityka UE osiąga maksymalny poziom, jeżeli wydatki dokonywane w jej ramach są uzupełniane funduszami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (Crescenzi i Giua, 2014). Odgórne finansowanie WPR powoduje koncentrację niektórych korzyści na obszarach najuboższych i na odwrót, jedynie najbardziej dynamiczne obszary wiejskie są w stanie wykorzystywać potencjał

środków oddolnych unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Pokazuje to, w jaki sposób lokalne środowisko społeczno-ekonomiczne warunkuje sukces polityk obszarów wiejskich. Niektóre rejony Polski są po prostu w większym stopniu w stanie uczestniczyć w określonych politykach ze względu na umożliwiający to uczestnictwo warunki ramowe i silniejsze instytucje. Polityka regionalna UE ma silniejszy wpływ na regiony najbardziej zaawansowane pod względem społeczno-ekonomicznym (Crescenzi i Giua, 2014). Stanowi to wyzwanie przy formułowaniu polityki.

Kluczową rolą polityki krajowej jest zapewnienie dodatkowego wsparcia na terytoriach, które znajdują się w najbardziej niekorzystnym położeniu. Polska przyjęła szereg ukierunkowanych programów dla obszarów, które borykają się z niższymi poziomami rozwoju społecznego i ekonomicznego, np. Program Operacyjny Polska Wschodnia. W ramach nowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju takie ukierunkowane programy zostaną rozszerzone na Śląsk, średniej wielkości miasta tracące funkcje gospodarcze i społeczne, a także obszary zagrożone trwałą marginalizacją (np. obszary dawnych PGR-ów). Pakiet działań będzie wdrażany w ramach partnerstw lokalnych. Jest to bardzo obiecujące podejście, które będzie wymagać nowych sposobów współpracy pomiędzy szczeblami rządu, aby odniosło powodzenie. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zawiera takie zobowiązanie w formie wezwania do bardziej zdecentralizowanego systemu polityki rozwojowej przy jednoczesnym wzmocnieniu mechanizmów współpracy na wszystkich szczeblach rządu i pomiędzy nimi.

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju ponadto podkreśla się znaczenie procesów rozwojowych obejmujących wszystkie terytoria poprzez zwiększanie ich endogennej potencjału. W przeciwieństwie do poprzedniej krajowej strategii rozwoju regionalnego, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju obejmuje wszystkie obszary wiejskie (nie tylko zmarginalizowane), a potencjału rozwojowego województw nie przypisuje się już tylko miastom, ale też endogennym czynnikom występującym na obszarach wiejskich. W związku z tym cel Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, jakim jest propagowanie rozwoju dostosowanego pod względem społecznym i zrównoważonego terytorialnie, obejmuje dwa środki interwencji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich: rozwój obszarów wiejskich oparty na endogennej potencjale gospodarczym oraz aktywizację obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją.

Wzmocniona międzyinstytucjonalna współpraca wertykalna i horyzontalna jest bardzo potrzebna, co zostanie omówione w kolejnym rozdziale. Na obszarach wiejskich rząd proponuje wspieranie tej integracji poprzez Pakt dla obszarów wiejskich (w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju). Działania, które służą rozwojowi obszarów wiejskich zostaną określone w jednym dokumencie i będą obejmować inicjatywy, które są finansowane z budżetu krajowego wraz z finansowaniem z funduszy UE. Celem Paktu dla obszarów wiejskich jest budowanie skoordynowanego podejścia do rozwoju z udziałem podmiotów na szczeblu krajowym, regionalnym, lokalnym i na poziomie społeczności. Celem tego podejścia jest pomoc w przewyżczeniu potwierzonego rozdziału pomiędzy politykami rozwoju regionalnego a rozwojem obszarów wiejskich i rolnictwem. Jest to podejście godne pochwały; niemniej przy podejmowaniu starań na rzecz zapewnienia nadrzędnej koordynacji decydujące będzie aby działania polityczne będą miały konstruktywne oparcie w potrzebach społeczności.

Przypisy

1. Celem podejścia *rural mainstreaming* jest zapewnienie, aby mieszkańcy obszarów wiejskich w Anglii mieli dostęp do tych samych strategii i programów, które są dostępne na angielskich obszarach miejskich (OECD, 2011). Jedną z metod wdrażania tej polityki jest weryfikowanie wpływu na obszary wiejskie (*rural proofing*), natomiast *rural champions* oznaczają wiodące działy administracji odpowiedzialne za wdrażanie tych działań.
2. Państwowe gospodarstwa rolne generowały nadmierne koszty i nie rozwiązywały problemu niedoborów żywności (Kowalski, 1993, s. 349).
3. W ramach tych zmian można rozróżnić trzy etapy: początkowy okres głównych zmian w polityce, obejmujący liberalizację handlu, likwidację dawnych systemów wsparcia rynku i prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, po którym nastąpił etap, na którym przeważały inicjatywy prywatne (mniej więcej w połowie i pod koniec lat 90. XX wieku), w tym inwestycje zagraniczne (Dries i in., 2011, s. 220). Na ostatnim etapie (od 2000 roku) politykę publiczną zdominował proces wejścia do UE (Dries i in., 2011, s. 220).
4. SAPARD stworzono w celu wspierania wysiłków podejmowanych przez państwa kandydujące z Europy Środkowej i Wschodniej w okresie przedakcesyjnym, kiedy przygotowywały się do udziału we Wspólnej Polityce Rolnej i jednolitym rynku. W ramach programu przekazano Polsce duży zakres odpowiedzialności w związku z zarządzaniem funduszami UE przeznaczonymi na rozwój obszarów wiejskich i programowanie zdecentralizowane. W Polsce przedakcesyjne fundusze SAPARD-u przeznaczono na osie priorytetowe: polepszenie efektywności rynku w sektorze rolno-spożywczym i polepszenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej i tworzenie miejsc pracy. Zob. omówienie programu SAPARD-u w Polsce, Nurzyńska (2012).
5. Zob. przegląd wpływu wejścia do UE na Polskę, Hykawy (2005).
6. Jak zauważa Nurzyńska, „kiedy w 2004 roku Polska stała się państwem członkowskim UE, nie brała udziału we wdrażaniu pełnego, siedmioletniego okresu programowania (2000-2006) i miała ograniczony dostęp do budżetu UE. Żeby jednak uzyskać dostęp do funduszy UE, Polska musiała opracować strategię dotyczącą wykorzystania funduszy strukturalnych (Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, NPR 2004–2006), strategię wykorzystania Funduszu Spójności i strategię rozwoju obszarów wiejskich w celu wdrożenia instrumentów WPR. Była to trudna praca administracyjna wykonana w bardzo krótkim czasie” (2012, s. 179).
7. Działania UE reguluje zasada pomocniczości; Unia Europejska podejmuje działania tylko wtedy, gdy jej działanie będzie skuteczniejsze na poziomie UE niż na poziomie krajowym.
8. Krajowy program reform Polski jest podstawowym instrumentem wdrażania strategii „Europa 2020”. Program ten został przyjęty przez Radę Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej w 2011 roku i jest aktualizowany co roku w kwietniu. Krajowy program reform zawiera szczegóły dotyczące sposobu, w jaki Polska będzie wypełniała zobowiązania krajowe w ramach strategii „Europa 2020”.
9. Początkowo w ramach polityki spójności przewidywano promowanie sprawiedliwego rozwoju, dzięki któremu można osiągnąć konwergencję pod względem rozwoju regionów. To pojęcie sprawiedliwości zastąpiono od tamtego czasu pojęciem

- efektywności; w ramach polityki spójności nadal wspiera się rozwój regionalny, ale do poziomu społecznie i politycznie akceptowanego zróżnicowania (zob. Faludi [2006]).
10. Środkami rynkowymi WPR zarządzają agencje płatnicze wyznaczone przez organy państwowe.
 11. W ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji finansuje się w głównej mierze płatności bezpośrednie dla rolników i środki regulujące rynki rolne, natomiast Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) jest współfinansowany w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich. Zob.: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/funding-opportunities_en.
 12. Dane otrzymane na podstawie całkowitej wartości wsparcia.
 13. Obliczenia Biura Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS) na podstawie danych Eurostatu 2013 i załącznika II do rozporządzenia UE nr 1307/2013 dotyczącego płatności bezpośrednich dla rolników (rok 2020). Obliczenia te oparte są na krajowych alokacjach dotyczących 2020 roku, ponieważ od 2014 do 2019 roku na dane wpływa transfer netto na rozwój obszarów wiejskich i z tego rozwoju oraz konwergencja zewnętrzna między państwami członkowskimi (Tropea, 2016).
 14. Aby przeczytać opis Agendy 2000 zob. Unia Europejska (1997).
 15. Wieloletnie ramy finansowe, w których Polska po raz pierwszy w pełni uczestniczyła, obejmowały lata 2007-2013. Wraz z przystąpieniem do UE w 2004 r., Polska włączyła się w skrócony program finansowania na lata 2004-2007.
 16. Cele tematyczne przekładają się na priorytety specyficzne dla każdego funduszu EFSI i są określone w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy (Unia Europejska, 2013 r.).
 17. Kwota dofinansowania różniła się w zależności od rodzaju funduszu. Na przykład, w przypadku niektórych funduszy EFS kwota dofinansowania wynosi 95%, natomiast w przypadku finansowania z EFRROW jest to 63,63% (Komisja Europejska, 2017d).
 18. Ponadregionalny Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020 obejmuje województwa: Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie i Warmińsko-Mazurskie.
 19. Jednym z celów tych reform było przejście od podejścia sektorowego do programów oparte na pokonywaniu kluczowych wyzwań w sposób zintegrowany i przekrojowy. Jednym z rezultatów przyjęcia tego podejścia jest fakt, że liczba sektorowych dokumentów strategicznych została ograniczona w 2009 r. z 42 do 9.
 20. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju - Polska 2030 zatytułowana jest „Trzecia Fala Nowoczesności”; Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020 zatytułowana jest „Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo”. Dziewięć zintegrowanych strategii obejmuje: Strategię innowacyjności i efektywności gospodarki, Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategię Rozwoju Transportu, Strategię Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategię „Sprawne Państwo”, Strategię Rozwoju Kapitału Społecznego, Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020, Strategię rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa.

21. Programy operacyjne Polski na lata 2014-2020 to: Polska Wschodnia, Polska Cyfrowa, Infrastruktura i Środowisko, Inteligentny Rozwój i Pomoc Techniczna (http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/atlas/programmes).
22. Poziom regionalny obejmuje zarówno przedstawicielstwo regionalnych samorządów, jak i rządu centralnego. Rząd centralny jest reprezentowany na poziomie regionalnym przez wojewodę mianowanego przez premiera. Wojewoda jest odpowiedzialny za zarządzanie instytucjami i własnością rządu centralnego oraz posiada uprawnienia w obszarze ochrony środowiska, bezpieczeństwa publicznego i gotowości na wypadek sytuacji wyjątkowej. Wojewoda mianowany przez rząd centralny sprawuje kontrolę nad legalnością przedsięwzięć samorządu terytorialnego – województwa, powiatu i gminy. Sejmik województwa jest wybierany w wyborach bezpośrednich na czteroletnią kadencję. Wybrany sejmik województwa może przyjąć i uchwalić uprawnienia związane z jego zdecentralizowaną odpowiedzialnością oraz wybiera marszałka, wicemarszałków i członków zarządu. Osoby na tych stanowiskach stanowią zarząd województwa.
23. W latach 2004-2006 samorzady wdrażały regionalny program operacyjny rządu krajowego zarządzany na szczeblu centralnym, jednak w 2007 r. polskie województwa stały się instytucjami zarządzającymi funduszami unijnych regionalnych programów operacyjnych. W perspektywie 2014-2020 samorzady zarządzały kwotami 10,4 mln EUR z EFS oraz 22,5 mln EUR z EFRR.
24. W ramach perspektywy finansowania na lata 2014-2020 około połowę zasobów na inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia przydzielono regionom słabiej rozwiniętym. Tylko niewiele ponad 15% zasobów na inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia jest przydzielone regionom lepiej rozwiniętym, tj. regionom, w których PKB na mieszkańca wynosi ponad 90% średniego PKB w UE-28 (Komisja Europejska, 2015 r.).
25. Powiaty posiadają radę wyłonioną w drodze wyborów, która wybiera zarząd powiatu, na czele którego stoi starosta. Gminy to jednostki samorządu terytorialnego, a rada gminy i wójt wybierani są w wyborach bezpośrednich.
26. Obejmuje to m.in. transport zbiorowy, drogi, zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie ścieków i zbieranie odpadów oraz małe obiekty gospodarowania odpadami w oparciu o system pozwoleń.
27. Te zdecentralizowane funkcje obejmują: edukację przedszkolną i podstawową dzieci do 15 roku życia; usługi komunalne, takie jak wodociągi i kanalizacja, zbieranie i unieszkodliwianie stałych odpadów, oświetlenie ulic, lokalne parki i obszary zielone, centralne ogrzewanie, utrzymanie lokalnych dróg i ulic, lokalny transport publiczny w miastach, budownictwo komunalne, ochotnicza straż pożarna, różne usługi społeczne oraz lokalne planowanie (przestrzenne).
28. Takie organizacje to na przykład: Polska Federacja Hodowców Bydła i Producentów Mleka, Krajowy Związek Rolników, Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych (KZRKIOR) (oraz należące do struktury związku kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich); Federacja Dużych Producentów Rolnych oraz Krajowa Rada Izb Rolniczych (KRIR).
29. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność poza obszarami wiejskimi sprowadza się do powiązań miejsko-wiejskich RURBAN, DG REGIO; wprowadzenia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w miastach, URBACT oraz współpracy

- między lokalnymi grupami działania LEADER i lokalnymi grupami działania w dziedzinie rybołówstwa, FARNET.
30. Górny limit i płatność redystrybucyjna w ramach systemu wsparcia bezpośredniego dotyczą części płatności podstawowych w ramach płatności bezpośrednich, które pełnią funkcję wsparcia dochodu. Ponadto, chociaż z bazy danych FADN wynika, że dochody z działalności rolniczej w przypadku małych gospodarstw stanowią jedynie część dochodów z działalności pozarolniczej, to jednak dochody z działalności rolniczej dużych gospodarstw rolnych mogą wielokrotnie przekraczać średnie dochody z działalności pozarolniczej.
 31. Dotacje na rzecz KRUS jako odsetek PKB w 2016 r. wyniosły 0,9%. Wartość dotacji państwowej na rzecz systemu emerytur KRUS z czasem zmalała – w 1991 r. wynosiła 95%, w 2014 r. – 86,1% a w 2016 r. – 84,8% (źródło: KRUS).
 32. Dane dotyczące pierwszego kwartału 2017 r. w „Kwartalna informacja statystyczna”. I kwartał 2017 r., KRUS:
https://www.krus.gov.pl/fileadmin/moje_dokumenty/dokumenty/statystyki-be/kis/2017/kwartalna_informacja_statystyczna_-_i_kwartal_2017_r..pdf.
 33. Na przykład w 2015 r. rolnicy uiszczali kwotę 126,00 PLN, a przedsiębiorca – 757,76 PLN (wyłączając ubezpieczenie zdrowotne), czyli sześć razy więcej niż rolnik (Hajduga, 2015: 96).
 34. Od 2009 r. obowiązują progi dotyczące wielkości gospodarstwa rolnego (powierzchnia w hektarach, a nie wielkość ekonomicznej lub wielkość sprzedaży), zgodnie z którymi większe gospodarstwa rolne są obowiązane do uiszczania dodatkowych składek wyrażonych jako odsetek podstawowej emerytury, więc wraz ze wzrostem wielkości gospodarstwa rolnego poziom dotacji maleje, choć nie do zera.
 35. Pewne reformy systemu KRUS zostały dokonane. Na przykład: zwiększono w 2015 r. poziom składki na ubezpieczenie zdrowotne w działach specjalnych produkcji rolnej, chociaż jest wciąż niewielka; możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę (kobiety w wieku 55 lat, mężczyźni w wieku 60 lat) będzie stopniowo eliminowana; a czynniki zniechęcające rolników otrzymujących rentę inwalidzką do podejmowania pracy poza rolnictwem są ograniczane (OECD, 2014a: 61).
 36. Zgodnie z prawem, osoba, która jest właścicielem lub współwłaścicielem 2 ha ziemi rolnej lub która jest objęta ubezpieczeniem z KRUS jako małżonek lub członek rodziny, nie może się zarejestrować jako bezrobotna w powiatowym urzędzie pracy. Należy zauważyć, że pracownikom spółdzielni rolnych mogą przysługiwać świadczenia dla bezrobotnych.
 37. Zmiana (ograniczenie) płatności bezpośrednich jest obowiązkowa w ramach obecnej wspólnej polityki rolnej i jest wprowadzana w innych krajach w różnych formach.
 38. Szacunki te opierają się na założeniu, że gospodarstwa objęte siecią danych rachunkowych gospodarstw rolnych (FADN) Komisji Europejskiej są tożsame z gospodarstwami towarowymi.
 39. Europejska Jednostka Wielkości (akronim EJW) to standardowa nadwyżka bezpośrednia w wysokości 1200 EUR stosowana w celu wyrażenia wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych (Eurostat, 2017).
 40. Cele te ujęto na przykład w nowej/planowanej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju polskiego rządu.

41. W 2015 r. w Polsce ustanowiono nowy program Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych. Fundusz ten posiadał będzie portfel pożyczek o łącznej wartości 45 mln EUR udzielonych ponad 6000 mikroprzedsiębiorców. Zarządcą funduszu jest Europejski Fundusz Inwestycyjny (Europejski Fundusz Inwestycyjny, 2016).
42. Coroczne płatności ograniczone są do liczby uprawnień do płatności, o które wystąpił z wnioskiem sam rolnik, albo do zadeklarowanej przez rolnika liczby kwalifikowalnych hektarów – nieprzekraczającej 90 hektarów. Limit wynosi od 25 do 90 hektarów.
43. Tego typu wsparcie stanowi 5% łącznej alokacji w ramach PROW na lata 2014–2020 (OECD, 2017a).
44. W skład podstawowej sieci wchodzi Centrum Doradztwa Rolniczego (CDR) w Brwinowie oraz wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, które tworzą sieć w każdym z województw. Wiedza na temat obiektów Sieci Innowacji w Rolnictwie i na Obszarach Wiejskich jest przekazywana między rolnikami, przedsiębiorcami, organami doradczymi i instytucjami naukowymi w celu promowania wymiany wiedzy fachowej i najlepszych praktyk w dziedzinie innowacji w rolnictwie.
45. Nowe inicjatywy mające na celu wsparcie przedsiębiorczości jako części strategii „Europa 2020” to: Europejska agenda cyfrowa, Unia Innowacji, Mobilna młodzież, Polityka przemysłowa w erze globalizacji, Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, oraz Europejski program walki z ubóstwem.
46. Kształcenie i szkolenia zawodowe są finansowane wspólnie przez pracodawców i Fundusz Pracy – specjalny fundusz będący w gestii Ministerstwa Pracy.
47. www.warsawvoice.pl/download/special/20130425_ruraltourism.pdf.
48. Prekursorem ANR była Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, którą utworzono w 1991 r.
49. W ramach tego systemu podpisano wiele umów warunkowych, nawet w przypadku niewielkiej własności ziemskiej wynoszącej kilkaset metrów kwadratowych. W latach 2003–2007 corocznie podpisywano nawet 130.000 umów warunkowych. W 2010 r. zmieniono ustawę określającą ten proces, aby miała zastosowanie wyłącznie do gruntów większych niż 5 hektarów. W wyniku tej zmiany zmniejszyła się liczba umów warunkowych zawieranych przez agencję w odniesieniu do gruntów rolnych. Przy zmniejszonym obciążeniu administracyjnym wynikającym z zarządzania umowami, agencja zmieniła kierunek swoich działań, nabywając własność w celu usprawnienia struktury rolniczej w danym województwie lub danej gminie.
50. Zgodnie z przepisami określonymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego nabywca własności rolnej, co do zasady, może być indywidualnym rolnikiem. Obszar nabytej własności rolnej wraz z obszarem gruntów rolnych stanowiących gospodarstwo rodzinne danego rolnika nie może jednak przekraczać obszaru 300 hektarów wykorzystywanych gruntów rolnych. Oprócz rolników indywidualnych, własności rolne mogą nabywać również: krewni sprzedawcy (tj. potomkowie, przodkowie, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonek/małżonka, osoba adoptująca i osoba adoptowana); Skarb Państwa; jednostki samorządu terytorialnego; kościelne osoby prawne i stowarzyszenia religijne; parki narodowe do celów związanych z ochroną środowiska. Nabycie własności jest także możliwe poprzez jej odziedziczenie oraz w innych przypadkach określonych w ustawie. Inne podmioty mogą nabywać własności rolne za zgodą dyrektora generalnego KOWR. Dyrektor

generalny wyraża zgodę na wniosek sprzedającego, jeżeli: nie ma rolników indywidualnych, którzy byliby zainteresowani nabyciem; sprzedawca potencjalnie daje gwarancję odpowiedniego prowadzenia działalności rolniczej; w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Zgodę na nabycie własności rolnej można również uzyskać osoba fizyczna, która zamierza stworzyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli ta osoba: posiada kwalifikacje rolnicze lub, biorąc pod uwagę, że podniesie ona swoje kwalifikacje zawodowe, przyznano jej dotację z funduszy unijnych (młody rolnik); gwarantuje odpowiednie prowadzenie działalności rolnej; podejmuje się zamieszkania w gminie, w której znajduje się jedna z własności wchodzących w skład tworzonego gospodarstwa, na okres pięciu lat od dnia nabycia własności. W przypadku nieudzielenia zgody na nabycie własności rolnej, KOWR na wniosek sprzedawcy jest zobowiązany do nabycia tej własności za cenę rynkową.

W okresie od 1 stycznia do 31 maja 2017 r. dyrektor generalny KOWR wydał łącznie 6.719 decyzji administracyjnych w sprawie nabycia własności rolnych (o łącznym obszarze wynoszącym 21.019 hektarów), w tym: 6.209 pozytywnych decyzji dotyczących łącznego obszaru 19.174 hektarów; 103 negatywne decyzje dotyczące łącznego obszaru 568 hektarów; 407 decyzji o zaprzestaniu dotyczących łącznego obszaru 1.276 hektarów.

51. We Francji mniejsze gminy wiejskie mogą przygotować *carte communale*, w przeciwieństwie do bardziej rozbudowanego *plan local d'urbanisme*. W Holandii istnieją plany rozwoju obszarów wiejskich dla obszarów o niskiej presji na rozwój.
52. Specjalny sekretariat w jednostce odpowiedzialnej za programowanie usług forum.
53. Pierwsza polska ustawa w sprawie ochrony środowiska, ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dziennik Ustaw 1980 nr 3, poz. 6).
54. W przeszłości właściciele turbin wiatrowych musieli płacić podatek od majątku tylko od wartości fundamentu i wieży. Według nowych przepisów muszą płacić podatek od majątku od całkowitej wartości turbiny i przewiduje się, że obciążenie podatkowe wzrośnie trzykrotnie.
55. Infrastruktura publiczna definiowana jest jako obiekty, struktury, sieci, systemy, zakłady, nieruchomości, wyposażenie lub aktywa fizyczne – oraz przedsiębiorstwa, które je wykorzystują – które dostarczają dobra publiczne lub towary, które służą zaspokojeniu politycznie uzasadnionej, podstawowej potrzeby, której rynek nie jest w stanie zaspokoić samodzielnie. Definicja ta obejmuje zatem od bezpośrednich dostaw instalacji wojskowych po prywatne media podlegające regulacjom rządowym, takie jak energia elektryczna. Charakter środka również obejmuje od tradycyjnych środków trwałych, takich jak mosty i budynki, po architekturę ICT (OECD, 2017d).
56. Jak określono w Krajowym Programie Reform na rzecz realizacji Strategii Europa 2020.
57. Strategia rozwoju transportu wchodzi w zakres kompetencji Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa. Szczegółowe zalecenia dotyczące organizacji transportu subregionalnego i lokalnego znajdują się w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie oraz Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa. Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 koncentruje się na poprawie bezpieczeństwa użytkowników dróg i efektywności sektora transportu oraz poprawie dostępności transportu (łączna kwota 4 mld zł w latach 2016-2019).

58. W okresie programowania 2007-2013 Polska otrzymała 31% całkowitego budżetu spójności UE przeznaczanego na transport, tj. około 23 mld euro z łącznej kwoty 75 mld euro, przeznaczając środki głównie na sieć dróg. W latach 2004-2012 r. liczba autostrad i dróg krajowych w Polsce wzrosła o 13% (Parlament Europejski, 2014 r.).
59. Na koniec 2015 r. w Polsce było 1.978 nielegalnych wysypisk, tj. o 16,6% mniej niż przed rokiem. Na obszarach miejskich było 483 takich wysypisk (spadek o 35,2% w porównaniu do 2014 r.), a na obszarach wiejskich 1.495 (spadek o 8,1% w porównaniu do 2014 r.) (CSO, 2015).
60. Na przykład w 2015 r. zgłoszono, że 67,5% respondentów na obszarach wiejskich miało dostęp do internetu, natomiast w miastach liczących 500.000 lub więcej mieszkańców liczba ta wynosiła 82,3% (Janc i Siłka, 2016).
61. W takich sytuacjach nauczyciele podlegają kodeksowi pracy, a nie Karcie Nauczyciela, która zapewnia silniejszą ochronę pracowników i wyższe stawki wynagrodzeń.
62. W poprzednim kształcie system edukacji obejmował pięć lat szkoły podstawowej, trzy lata gimnazjum, trzy do czterech lat szkoły średniej, technikum lub ogólnej szkoły zawodowej.
63. Źródło informacji: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk.
64. Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, potrzeby ochrony macierzyństwa, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, klęski żywiołowej lub ekologicznej (<https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/formy-udzielanej-pomocy/kryteria-przysnawania-swiadczen/>).
65. Państwowe gospodarstwa rolne stanowiły w przeszłości zamknięte społeczności, w których wszystkie usługi świadczone były na miejscu. W momencie likwidacji PGR-ów zaprzestano świadczenia wielu usług, a duża liczba osób wyprowadziła się ze względów ekonomicznych za pracą w inne rejony kraju.

Bibliografia

- Baer-Nawrocka, A. i W. Poczta (2016), „Polskie rolnictwo na tle rolnictwa Unii Europejskiej”, w: Wilkin, J. i I. Nurzyńska, *Polska Wieś 2016*, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa.
- Bergel, T. (2012), „Awaryjność sieci wodociągowych małych wodociągów grupowych w Polsce”, *Gaz, woda i technika sanitarna*.
- Biczkowski, M. i M. Biczowska (2016), “Impact of the EU funds on the diversification of economic activity (of farms) and their role in multi-functional development of rural areas”, *Studia Obszarów Wiejskich*, T. 43, ss. 23-44.
- Boulhol, H. i in. (2012), “Improving the health-care system in Poland”, *Dokumenty Robocze Departamentu Ekonomicznego OECD*, nr 957, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9b7bn5qzvd-en>.
- Bouzarovski, S. i S. Tirado Herrero (2017), “Geographies of injustice: The socio-spatial determinants of energy poverty in Poland, the Czech Republic and Hungary”, *Post-Communist Economies*, T. 29/1, ss. 27-50, <https://doi.org/10.1080/14631377.2016.1242257>.
- Bryden, J. (2015), “Making the bioeconomy work for rural development: Some Nordic experience”, prezentacja na OECD Rural Policy Conference, Mennis, maj, www.oecd.org/cfe/regional-policy/Making-bioeconomy-work-for-rural-development-JohnBryden.pdf.
- Buckwell, A. i in. (2017), “CAP: Thinking out of the box: Further modernisation of the CAP – why, what and how?”, Fundacja RISE, Bruksela, www.risefoundation.eu/images/files/2017/2017_RISE_CAP_Summary.pdf.
- Buliński, L. i A. Błachnio (2017), “Health in old age, and patients’ approaches to telemedicine in Poland”, *Annals of Agricultural and Environmental Medicine*, T. 24/2, s. 322, <http://dx.doi.org/10.26444/aaem/74200>.
- Campos, M., T. Jaklic i L. Juvancic (2010), “Factors affecting farm productivity in Bulgaria, Hungary, Poland, Romania and Slovenia after the EU accession and likely structural effects”, referat przedstawiony na 118. seminarium EAAE, sierpień, http://ageconsearch.umn.edu/record/95315/files/Campos-Factors_affecting_farm_productivity_in_Bulgaria_Hungary_Poland_Romania_and_Slovenia_after_the_EU-accession.pdf.
- Card, D., J. Kluge i A. Weber (2010), “Active labour market policy evaluations: A meta-analysis”, *The Economic Journal*, T. 120/548, ss. F452-F477, <http://dx.doi.org/10.3386/w16173>.
- Cervantes-Godoy, D. i J. Brooks (2008), “Smallholder adjustment in middle-income countries: Issues and policy responses”, *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, Nr 12, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/228583166164>.

- CGET (2016), *Maisons de services au public*, strona internetowa, www.cget.gouv.fr/maisons-de-services-public.
- Charles, D., F. Gross i J. Bachtler (2012), "Smart specialisation and Cohesion Policy: A strategy for all regions?", *IQ Thematic Paper*, T. 30/2, ss. 1-51, www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:ca04731c-2d7b-490f-a51e-3e368b7ecfb6/ThematicPaper30%25282%2529Final.pdf.
- Chaplin, H., S. Davidova i M. Gorton (2005), "Impediments to employment and enterprise diversification: Evidence from small-scale farms in Poland", referat zaprezentowany na 11. Kongresie EAAE, Kopenhaga, sierpień.
- Chmieleński, P. i B. Karwat-Woźniak (2005), "Changes in population and labour force in family farming in Poland", *Studies in Agricultural Economics*, T. 117, ss. 140-146, <http://dx.doi.org/10.7896/j.1511>.
- Colombo, F. i in. (2011), *Help Wanted?: Providing and Paying for Long-Term Care*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097759-en>.
- Crescenzi, R. i M. Giua (2014), "The EU Cohesion Policy in context: Regional growth and the influence of agricultural and rural development policies", *LSE "Europe in Question" Discussion Papers*, nr 2014/85, London School of Economics, London, www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper85.pdf.
- Csaki, C. and Z. Lerman (2002), "Land and farm structure in transition: The case of Poland", *Eurasian Geography and Economics*, T. 43/4, ss. 305-322.
- GUS (2017), „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2016/2017”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20162017,1,12.html>.
- GUS (2016), „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016” Główny Urząd Statystyczny <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20152016,1,11.html>.
- GUS (2015a), „Infrastruktura komunalna w 2015 r.”, <https://stat.gov.pl/en/topics/municipal-infrastructure/municipal-infrastructure/municipal-infrastructure-in-2015,1,13.html>.
- GUS (2015b), „Turystyka w 2014 r.”, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/turystyka-w-2014-r-,1,12.html>
- GUS (2014), „Rocznik demograficzny 2014”, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2014,3,8.html>.
- Czemieli-Grzybowska, W. i A. Skowronek-Mielczarek (2017), "Entrepreneurship research in the Poland", *Technological and Economic Development of Economy*, T. 23/3, ss. 504-519, <https://doi.org/10.3846/20294913.2015.1070770>.
- Daniele, D., T. Johnson i F. Zandonai (2009), "Networks as support structures for social enterprises", w: Noya, A. (pod red.), *The Changing Boundaries of Social Enterprises*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264055513-5-en>.
- Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej (2015), "Implementation of the first pillar of the CAP 2014-2020 in the EU member states", Komisja

- Europejska, Bruksela,
[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563386/IPOL_STU\(2015\)563386_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563386/IPOL_STU(2015)563386_EN.pdf).
- Dries, L. i J.F.M. Swinnen (2002), “Institutional reform and labor reallocation during transition theory and evidence from Polish agriculture”, *World Development*, T. 30/3, ss. 457-474, [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00118-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00118-8).
- Dries, L. i in. (2011), “Public policies and private initiatives in transition: Evidence from the Polish dairy sector”, *Post-Communist Economies*, T. 23/02, ss. 219-236, <https://doi.org/10.1080/14631377.2011.570051>.
- Drost, S. (2013), “The agricultural sector in Poland and Romania and its performance under the EU influence”, dokument roboczy nr 2013/21, Otto-Strammer-Zentrum, Freie Universitat Berlin, Berlin, Niemcy.
- Dunkel, T. i I. Le Mouillour (2009), “Through the looking-glass: Diversification and differentiation in vocational education and training and higher education”.
- Dzun, W. (2016), „Wpływ rozdysponowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na strukturę gospodarstw rolnych w latach 1996-2010”, *Zagadnienia ekonomiki rolnej*, T. 2, ss. 26-51.
- Dzun, W. i W. Musiał (2013), „Zagospodarowanie ziemi rolniczej w Polsce w okresie przed-i poakcesyjnym w ujęciu regionalnym”, *Więś i Rolnictwo*, 4.
- EFRR (2011), „Bariery instytucjonalne rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich”, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytutem Rolnictwa i Rozwoju Wsi PAN, Fundacją Europejskie Centrum Przedsiębiorczości, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju.
- Komisja Europejska (2017a), „Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w Polsce”, Komisja Europejska, Bruksela, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13481&langId=en>.
- Komisja Europejska (2017b), „Łączne alokacje UE z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego 2014-2020 (jednostka EUR, obecne ceny)”, <https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/overall-table-2014-2020.xls>.
- Komisja Europejska (2017c), „Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) Polska”, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/op-poland-fact-sheet_en.pdf.
- Komisja Europejska (2017d), *ESIF Finance Implementation Details* (baza danych), <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52>.
- Komisja Europejska (2017e), “Country report Poland 2017”, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52017SC0086>.
- Komisja Europejska (2016a), “Country report Poland 2016”, dokument roboczy, Bruksela, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_poland_en.pdf.
- Komisja Europejska (2016b), “Financial services: Commission requests Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia to comply with EU rules on the acquisition

of agricultural land”, komunikat prasowy, 26 maja, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1827_en.htm.

Źródło: Komisja Europejska (2016c), „Dane dotyczące Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych”, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/investment-policy/esif-country-factsheet/esi_funds_country_factsheet_pl_en.pdf.

Komisja Europejska (2016d), “Statistical factsheet Poland”, Unia Europejska, Bruksela, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/factsheets/pdf/pl_en.pdf

Komisja Europejska (2015), *European Structural and Investment Funds: 2014-2020: Official Text and Commentaries*, Unia Europejska, Bruksela, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_en.pdf.

Komisja Europejska (2014a), “Summary of the Partnership Agreement for Poland, 2014-2020”, Bruksela, 23 maja, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-poland-summary-may2014_en.pdf.

Komisja Europejska (2014b), *Education and Training Monitor – Poland*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Bruksela, http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/library/publications/monitor14_en.pdf.

Komisja Europejska (2014c), „Observations on the Partnership Agreement with Poland”, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-poland-observations-mar2014_en.pdf.

Europejski Fundusz Inwestycyjny (2016), “First EaSI microfinance deal in Poland to support over 6,000 micro-enterprises”, komunikat prasowy, 19 stycznia, www.eif.org/what_we_do/microfinance/news/2016/easi_inicjat_ywamikro%20.htm.

Parlament Europejski (2014), “EU road surfaces: Economic and safety impact of the lack of regular road maintenance”, Unia Europejska, Bruksela, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529059/IPOL_STU\(2014\)529059_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529059/IPOL_STU(2014)529059_EN.pdf).

Unia Europejska (2013), „rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.”, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=PL>.

Unia Europejska (1997), *Agenda 2000, for a Stronger and Wider Union*, Bulletin of the European Union, Supplement 5/97, Wspólnoty Europejskie, Bruksela, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com97-2000_en.pdf.

Eurostat (2017), „Glossary: European size unit”, strona internetowa, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:European_size_unit_\(ESU\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:European_size_unit_(ESU)).

Eurostat (2013), „Agricultural statistics”, *Eurostat statistical database*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database>.

- Eurostat (2005), „Agricultural statistics”, *Eurostat statistical database*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database>.
- FADN (2017), “2015 standard results of Polish FADN agricultural holdings”, Sieć Danych Rachunkowych Gospodarstw Rolnych, Warszawa, <http://fadn.pl/en/publications/standard-results>.
- FADN (2015), *Agriculture and Rural Development* (baza danych), http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database_en.cfm.
- FADN (2012), “2010 standard results of Polish FADN agricultural holdings”, Sieć Danych Rachunkowych Gospodarstw Rolnych, Warszawa, <http://fadn.pl/en/publications/standard-results>.
- Faludi, A. (2006), “From European spatial development to territorial Cohesion Policy”, *Regional Studies*, T. 40/6, ss. 667-678, <https://doi.org/10.1080/00343400600868937>.
- FAPA (2016), “Rural Poland 2016: The report on the state of rural areas”, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, https://enrd.ec.europa.eu/news-events/news/rural-poland-2016_en.
- Fazekas, M. i S. Field (2013), *A Skills beyond School Review of Germany*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202146-en>.
- Fazekas, M. i I. Litjens (2014), *A Skills beyond School Review of the Netherlands*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264221840-en>.
- FDPA (2016), „Polska wieś 2016, Raport o stanie wsi”, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, www.fdpa.org.pl/polska-wies-2016-raport-o-stanie-wsi-informacja-prasowa.
- Ferry, M. (2013), “Implementing regional policy in Poland: A new era?”, *Europe-Asia Studies, Europe-Asia Badania*, T. 65/8, ss. 1578-1598, <https://doi.org/10.1080/09668136.2013.833016>.
- Field, S. i in. (2012), *A Skills beyond School Review of Denmark*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173668-en>.
- Furmankiewicz, M., K. Janc i A. Macken-Walsh (2016), “The impact of EU governance and rural development policy on the development of the third sector in rural Poland: A nation-wide analysis”, *Journal of Rural Studies*, T. 43, ss. 225-234, <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.12.011>.
- Gaziński, B. (2016), “Poland recast. Agriculture and rural development during a period of the transformation and European integration: An overview”, *AgroLife Scientific Journal*, T. 5/1, ss. 69-82, http://agrolifejournal.usamv.ro/pdf/vol.V_1/Art10.pdf.
- Gomułka S. (2016), “Poland’s economic and social transformation 1989-2014 and contemporary challenges”, *Central Bank Review*, T. 16/1, ss. 19-23, <https://doi.org/10.1016/j.cbrev.2016.03.005>.
- Górniak, J. (2013), „Kompetencje Polaków a potrzeby polskiej gospodarki”, Raport podsumowujący IV edycję badań BKL.
- Rząd RP (2017), *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Warszawa.
- Rząd RP (2012), *National Spatial Development Concept 2030: Summary of the Government Document*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa

www.esponontheroad.eu/dane/web_espon_library_files/682/national_spatial_development_concept_2030_summary.pdf.

- Rząd RP (2011), *National Spatial Development Concept 2030: Summary*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, www.esponontheroad.eu/dane/web_espon_library_files/682/national_spatial_development_concept_2030_summary.pdf.
- Rząd RP (2007), „Raport Ministerstwa Infrastruktury RP”, http://warszawa.sarp.org.pl/pliki/raportMBud2007_04.pdf?PHPSESSID=47f2e722vtlkncln8p3bhp0m1 (dostęp dn. 25 marca 2016 r.).
- Gradziuk, P. (2016), „Znaczenie rolnictwa i obszarów wiejskich dla poprawy sytuacji ekologicznej i struktury energetycznej kraju”, w: Wilkin, J. i I. Nurzyńska, *Polska Wieś 2016*, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa.
- Gray, B.H., D.O. Sarnak i J.S. Burgers (2015), “Home care by self-governing nursing teams: The Netherlands’ Buurtzorg model”, The Commonwealth Fund, www.commonwealthfund.org/publications/case-studies/2015/may/home-care-nursing-teams-netherlands.
- Grzelak, M. i E. Roszko-Wójtowicz (2015), „Development of Polish foreign trade in agri-food products after Poland’s accession to the EU”, *Acta Oeconomica*, T. 14/4, ss. 37-48.
- Gwiaździnska-Goraj, M. i R. Rudnicki (2016), “Agricultural education of managers of agricultural holdings in Poland in 2002-2010”, *Proceedings of the 2016 International Conference “Economic Science for Rural Development”*, nr 41.
- Gyarmati, D., de Raaf, S., Palameta, B., Nicholson, C. i T. Hui (2008), “Encouraging work and supporting communities: Final results of the Community Employment Innovation Project”, Social Research and Demonstration Corporation, Ottawa, Ontario, www.srdc.org/media/8508/CEIP_finalrpt_ENG.pdf.
- Hajduga, E. (2015), “Social insurance of farmers vs. the concept of sustainable development”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 397.
- Halamska, M. (2016), “The evolution of family farms in Poland: Present time and the weight of the past”, *Eastern European Countryside*, T. 22/1, ss. 27-51, <https://doi.org/10.1515/eec-2016-0002>.
- Halleux, J.M., S. Marcińczak i E. van der Krabben (2012), “The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl: The cases of the Netherlands, Belgium and Poland”, *Land Use Policy*, T. 29/4, ss. 887-898, <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.01.008>.
- Hathaway, K. i D. Hathaway (1997), *Searching for Common Ground. European Union Enlargement and Agricultural Policy*, FAO Agricultural Policy and Economic Development Series, nr 1, Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa, Rzym, www.fao.org/docrep/w7440e/w7440e00.htm#Contents.
- Henningesen, A. (2009), “Why is the Polish farm sector still so underdeveloped?”, *Post-Communist Economics*, T. 21/1, ss. 47-64, <https://doi.org/10.1080/14631370802663646>.

- Hernik, J. (2012), "Protecting cultural landscapes in rural areas by economic means", *Annals of Warsaw University of Life Sciences-SGGW, Horticulture and Landscape Architecture*, T. 33, ss. 105-112, <http://annals-wuls.sggw.pl/?q=node/601>.
- Hernik, J., G.Y. Chen i K. Gawroński (2015), "Cultural landscapes and land use in the rural areas of Poland", w: Hernik, J., G. Chen i K. Gawroński (pod red.), *Cultural Landscapes in the Context of Socio-economic Changes in Poland and China*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie, Kraków, Polska, ss. 11-21.
- Horska, E., M. Szafrąńska i R. Matysik-Pejas (2013), "Knowledge and financial skills as the factors determining the financial exclusion process of rural dwellers in Poland", *Agricultural Economics/Zemledska Ekonomia*, T. 59/1.
- Hykawy, R. (2005), „Polska w Unii Europejskiej. Doświadczenia pierwszego roku członkostwa”, UKIE, Warszawa.
- MAE (2017), *Energy Policies of IEA Countries: Poland 2016*, Międzynarodowa Agencja Energetyczna, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272309-en>.
- Janc, K. i P. Siłka (2016), "How big is the digital divide between rural and urban areas in Poland?", *Studia Obszarów Wiejskich*, T. 43, ss. 45-58.
- Jaworski, P. (2014), Partycypacja w planowaniu przestrzennym: Podsumowanie sesji tematycznej w ramach Forum Praktyków Partycypacji. Forum Praktyków Partycypacji, 29-30 maja 2014 r., Warszawa.
- Jezierska-Thöle, A., R. Rudnicki i M. Kluba (2016), "Development of energy crops cultivation for biomass production in Poland", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, T. 62, ss. 534-545, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2016.05.024>.
- Józwiak, W., A. Kagan i Z. Mirkowska (2016), „Innovations on the Polish farms, their scope of implementation and significance”, *Problems of Agricultural Economics*, ss. 82.
- Józwiakowski, K. i W. Siuda (2017), „Ochrona i kształtowanie zasobów wodnych na terenach wiejskich”, *Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA)*, Warszawa.
- Kania, J., K. Vinogradnik i A. Tworzyk (2014), "AKIS and advisory services in Poland", raport do inwentaryzacji AKIS (WP-3) w ramach projektu PRO AKIS, www.proakis.eu/publicationsandevents/pubs.
- Keane, M. i E. Prasad (2002), "Inequality, transfers and growth: New evidence from the economic transition in Poland", *Review of Economics and Statistics*, T. 84/2, ss. 324-341, <https://doi.org/10.1162/003465302317411578>.
- Kisiel, R. i M. Gierwiatowska (2013), „Functioning of the Polish LAG in the context of the Leader initiative”, *Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia*, T. 12/3.
- Kłodziński, M. (2014), „Przedsiębiorczość pozarolnicza na wsi w procesie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich”, *Wiś i Rolnictwo*, T. 1/162, ss. 97-112.
- Kobielski, W. (2015), Koncepcja reformy system emerytalno-rentowego rolników, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, www.efrwp.pl/dir_upload/download/thumb/e8301342868923474c4c2cd4ee18.pdf.
- Kordasiewicz, A. i P. Sadura (2017), "Clash of public administration paradigms in delegation of education and elderly care services in a post-socialist state (Poland)",

- Public Management Review*, T. 19/6, ss. 785-801, <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1210903>.
- Kowalewski, A. i in. (2013), „Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej suburbanizacji w Polsce”, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Kowalski, Z. (1993), “Back to market: Polish family farming in the 1990s”, *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue Canadienne d'Agroeconomie*, T. 41/3, ss. 349-356, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1744-7976.1993.tb03753.x>.
- Kuczera, M. i S. Field (2013), *A Skills beyond School Review of the United States*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202153-en>.
- Kulesza, M. i D. Sześciło (2012), “Local government in Poland”, w: Moreno, A.M. (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, ss. 485-504.
- Kupidura, A. i in. (2014), “Public perceptions of rural landscapes in land consolidation procedures in Poland”, *Land Use Policy*, T. 39, ss. 313-319, <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.02.005>.
- Kurowska, A., M. Myck i K. Wrohlich (2015), “Making work pay: Increasing labour supply of secondary earners in low income families with children”, *IZA Discussion Paper Series*, nr 9531, <http://ftp.iza.org/dp9531.pdf>.
- Leń, P. i Ż. Król (2016), “Analysis of economic and environmental effects of land consolidation on the example of Hucisko village”, *Journal of Ecological Engineering*, T. 17/5, ss. 232-239, <https://doi.org/10.12911/22998993/65090>.
- Lis, M. i A. Miazga (2014), „Time for quality in vocational education”, *IBS Policy Paper*, nr 03/2014, http://ibs.org.pl/app/uploads/2015/10/IBS_Policy_Paper_03_2014_eng.pdf.
- Macours, K. i J. Swinnen (2008), “Rural-urban poverty differences in transition countries”, *World Development*, T. 36/11, ss. 2170-2187, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.11.003>.
- Majewski, E., W. Guba i A. Was (2016), “Farm income risk assessment for selected farm types in Poland: Implications of future policy reforms”, w: O'Reilly, S., M. Keane i P. Enright (eds.), *Proceedings of the 16th International Farm Management Congress*, Cork IL International Farm Management Association, Nowa Zelandia, ss. 437-448.
- Malinowski, M., K. Wolny-Koładka i B. Jastrzębski (2015), “Characteristics of illegal dumping sites – case study: Watercourses”, *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, nr 2015/IV (4 (Dec 2015)).
- Marks-Bielska, R. (2016), “Conditions underlying the regional diversity of the area structure of farms in Poland”, *Acta Scientiarum Polonorum: Oeconomia*, T. 4, ss. 105-116.
- Matczak, P. i in. (2016), „Stability and change of flood risk governance in Poland”, w: *Flood Risk in the Upper Vistula Basin*, ss. 381-398, Springer International Publishing.
- Matyja, M. (2016), „Position of Polish agricultural production cooperatives on the international and domestic market”, *Problemy Rolnictwa Światowego*, T. 16/31.

- Mehl, P. (2009), “A marathon rather than a sprint: The reform of the farmers’ pension system in Germany and its impacts”, w: Beckmann, V. i M. Padmanabhan (eds.), *Institutions and Sustainability*, ss. 61-82, Springer Science +Business Media B.V., http://dx.doi.org/10.1007/978-1-4020-9690-7_4.
- Mieszkowski, K. i M. Kardas (2015), “Facilitating an entrepreneurial discovery process for smart specialisation: The case of Poland”, *Journal of the Knowledge Economy*, T. 6/2, ss. 357-384, <http://dx.doi.org/10.1007/s13132-015-0242-y>.
- Mikula, L. i M. Walaszek (2016), “The evolution of local public service provision in Poland”, w: *Public and Social Services in Europe*, ss. 169-183, Palgrave Macmillan UK.
- Milczarek-Andrzejewska, D. (2014), Zagadnienie siły w ekonomii – na przykładzie sektora rolno-spożywczego. IRWiR PAN, Warszawa.
- Miller, M., T. Mroczkowski i A. Healy (2014), “Poland’s innovation strategy: How smart is ‘smart specialisation’?”, *International Journal of Transitions and Innovation Systems*, T. 3/3, ss. 225-248.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2017a), Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020, www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2017b), „Restrukturyzacja małych gospodarstw” www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020/Instrumenty-wsparcia-PROW-2014-2020/Restrukturyzacja-malych-gospodarstw?%2FWsparcie-rolnictwa%2FProgram-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020%2FInstrumenty-wsparcia-PROW-2014-2020%2FRestrukturyzacja-malych-gospodarstw2.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2017c), „System płatności dla małych gospodarstw” [po polsku], www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Platnosci-bezposrednie/Archiwum/Platnosci-bezposrednie-w-2015-r/System-platnosci-dla-malych-gospodarstw.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2014), „Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020”, Konsorcjum w składzie Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk (lider konsorcjum), ECORYS, Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy, Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2012), „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020”, www.minrol.gov.pl/Informacje-branzowe/Strategia-zrownowazonego-rozwoju-wsi-rolnictwa-i-rybactwa-na-lata-2012-2020.
- Ministerstwo Rozwoju (2017), „Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (NSRR)”, <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarzadzanie-rozwojem-kraju/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego>.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2014), „Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020”, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/883/Umowa_Partnerstwa_eng.pdf.

- Mölleryd, B. (2015), "Development of high-speed networks and the role of municipal networks", *OECD Science, Technology and Industry Papers*, nr 26, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrjrdl7rvns3-en>
- Mularska-Kucharek, M. i J. Wiktorowicz (2015), „Entrepreneurship of rural residents in Poland”, *Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia*, T. 14/3, ss. 83-93, www.oeconomia.actapol.net/pub/14_3_83.pdf.
- Nowak, A., A. Kamińska i A. Krukowski (2015), "Regional differentiation of productive potential of agriculture and the effectiveness of its use in Poland", in: *Proceedings of the 7th International Scientific Conference Rural Development*, ss. 1-6, <http://doi.org/10.15544/RD.2015.082>.
- Nurzyńska, I. (2016), "The role of the Common Agricultural Policy in stimulating rural jobs in Poland", dokument zaprezentowany na 160. seminarium EAAE „Zatrudnienie na wsi a wspólna polityka rolna”, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, grudzień, Warszawa.
- Nurzyńska, I. (2013), „Uwarunkowania instytucjonalne rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich”, *Więś i Rolnictwo*, T. 3, ss. 119-137.
- Nurzyńska, I. (2012), "The rural development policy in Poland: Synthetic picture of the new policy implementation results", ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/iag/iag_pdf/AERD1202_175-196.pdf.
- Ociepa-Kubicka, A. (2015), „Udział społeczności w procedurze planowania przestrzennego”, *Inżynieria i Ochrona Środowiska*, T. 18/4, 471-481.
- OECD (2017a), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2017-en.
- OECD (2017b), "European Union", w: *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2017-13-en.
- OECD (2017c), "Evaluation of the EU Common Agricultural Policy (CAP) 2014-2020", dokument zaprezentowany na 118. seminarium EAAE, Lublana, Słowenia, sierpień.
- OECD (2017d), *Getting Infrastructure Right: A Framework for Better Governance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en>.
- OECD (2017e), *OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268234-en>.
- OECD (2017f), *SME and Entrepreneurship Policy in Canada*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273467-en>.
- OECD (2017g), "Subnational governments in OECD countries: Key data", broszura, OECD, Paris, Paryż, <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>.
- OECD (2017h), *The Governance of Land Use in France: The Cases of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268791-en>.
- OECD (2016a), *Employment and Skills Strategies in Poland*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256521-en>.
- OECD (2016b), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>.

- OECD (2016c), *OECD Economic Surveys: Poland 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2016-en.
- OECD (2016d), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, (Polish version), OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236851-pl>.
- OECD (2016e), *Policy Priorities for Making Poland a More Inclusive and Knowledge-Based Economy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267886-en>.
- OECD (2016f), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.
- OECD (2016g), *OECD Territorial Reviews: Japan 2016*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250543-en>.
- OECD (2016h), *OECD Tourism Trends and Policies 2016*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2016-en>.
- OECD (2015a), “OECD Regional Outlook Survey”, GOV/RDPC(2015)8, OECD, Paris.
- OECD (2015b), *OECD Environmental Performance Reviews: Poland 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227385-en>.
- OECD (2015c), „Development of high-speed networks and the role of municipal networks”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, nr 26, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrql7rvns3-en>
- OECD (2015d), *Education Policy Outlook: Poland*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/edu/POL-country-profile.pdf.
- OECD (2015e), *Ageing and Employment Policies: Poland 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227279-en>.
- OECD (2014a), *OECD Economic Surveys: Poland 2014*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en.
- OECD (2014b), *Innovation and Modernising the Rural Economy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205390-en>.
- OECD (2013), „Business models for rural sanitation in Moldova”, OECD, Paris, https://www.oecd.org/environment/outreach/Business%20models%20for%20rural%20sanitation%20in%20Moldova_ENG%20web.pdf.
- OECD (2011), *OECD Rural Policy Reviews: England, United Kingdom 2011*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094444-en>.
- OECD (2010), *Strategies to Improve Rural Service Delivery*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083967-en>.
- OECD (2008), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264049529-en>.
- OECD (2006), *OECD Economic Surveys: Poland 2006*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2006-en.
- OECD (1999), *Social Enterprises*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264182332-en>.
- OECD/UE (2017), *Boosting Social Enterprise Development: Good Practice Compendium*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268500-en>.

- OECD/UE (2013), "Policy brief on social entrepreneurship", OECD, Paris, https://www.oecd.org/cfe/leed/Social%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN_FINAL.pdf.
- Ordovensky, J.F. (1995), "Effects of institutional attributes on enrolment choice: Implications for post-secondary vocational education", [https://doi.org/10.1016/0272-7757\(95\)00013-A](https://doi.org/10.1016/0272-7757(95)00013-A).
- PARSP (2005), "Poland: Post Accession Rural Support Project", Bank Światowy.
- Pawefek, J. (2016), "Degree of development and functionality of the water supply and sewage systems in rural Poland", *Barometr Regionalny*, T. 14/1, ss. 141-149.
- Pawłowska-Tyszko, J. i in. (2013), "The social insurance system for farmers and its impact on public finances", Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy.
- Pellešová, P. i P. Sýkorová (2014), "Position of small and medium companies in Poland and results of research in selected areas", *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, T. 110, ss. 932-941, <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.939>.
- Petrick, M. (2001), „Poland’s agriculture: Serious competitor or Europe’s poorhouse? Survey results on farm performance in selected Polish *voivodeships* and a comparison with German farms”, *Discussion Paper*, nr 37, Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe, Halle, Niemcy.
- Petrick, M. i E. Tyran (2003), "Development perspectives of subsistence farms in southeastern Poland: Social buffer stock or commercial agriculture?", w: Abele, S. i K. Froberg (pod red.), *Subsistence Agriculture in Central and Eastern Europe: How to Break the Vicious Circle?*, ss. 107-123, Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe, Halle, Niemcy.
- PHAC (2006), "Age-friendly rural and remote communities: A guide", Public Health Agency of Canada, www.phac-aspc.gc.ca/seniors-aines/alt-formats/pdf/publications/public/healthy-sante/age_friendly_rural/AFRRRC_en.pdf.
- Pietrucha-Urbanik, K., A. Nogaj i J. Stecko (2016), "Assessment of water supply infrastructure state in rural areas in Poland using multivariate analysis", *Humanities and Social Sciences*, T. 23/2, ss. 177-186.
- Piwowar, A., M. Dzikuć and J. Adamczyk (2016), "Agricultural biogas plants in Poland: Selected technological, market and environmental aspects", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, T. 58, ss. 69-74, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2015.12.153>.
- Obszary wiejskie w Polsce (2014), raport dotyczący obszarów wiejskich. Wydaw. Naukowe, Warszawa.
- Praszkiar, R., A. Zabłocka-Bursa i E. Jozwik (2014), "Social enterprise, social innovation and social entrepreneurship in Poland: A national report", <http://ashoka-cee.org/poland/wp-content/uploads/sites/4/2017/03/EFESEIIS-National-Report-Poland.pdf>.
- Przybysz, I., A. Orzechowska i G. Cichowicz (2017), *Closing the Skills Gap in Poland: Leveraging the Promise of Social Enterprise and the BPO Industry*, NESsT.

- Puślecki, D. (2016), “Problems of legal definition of family farm in Poland”, *EU Agrarian Law*, T. 5/2, ss. 20-24, <https://doi.org/10.1515/eual-2016-0008>.
- Radzimski, A., M. Beim i B. Modrzewski (2010), “Are cities in Poland ready for sustainability? Poznań case study”.
- REGON (2017), „Rejestr REGON”, Główny Urząd Statystyczny, <https://bip.stat.gov.pl/en/regon>.
- Rzeczpospolita Polska (2016), Krajowy Program Reform 2016-2017, aktualizacja, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/nrp2016_poland_en.pdf.
- Rzeczpospolita Polska (2013), Krajowy Program Reform 2013-2014, aktualizacja, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_poland_en.pdf.
- Rzeczpospolita Polska (2012), „Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo”, Warszawa.
- Rosik, P., M. Stępnia i T. Komornicki (2015), “The decade of the big push to roads in Poland: Impact on improvement in accessibility and territorial cohesion from a policy perspective”, *Transport Policy*, T. 37, ss. 134-146, <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2014.10.007>.
- Rosner, A. i M. Stanny (2017), *Socio-economic Development of Rural Areas in Poland*, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej and Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Rowiński, K. (2014), „Uwagi o propozycjach zmian przepisów regulujących rynek ziemi rolnej”, *Forum Inicjatyw Rozwojowych*, www.efrwp.pl/dir_upload/download/thumb/1bcf04742fd6af6ba00f72ba4619.pdf.
- Rutkowski, J. (2006), “Labor market developments during economic transition”, *World Bank Policy Research Working Papers*, nr 2006/3894, World Bank, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/503261468019793470/Labor-market-developments-during-economic-transition>.
- Sakowicz, M. (2017), “Rebirth of local government in Poland: 25 years of decentralization reform”, w: *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*, ss. 327-352, Springer International Publishing.
- Shortall, S. i M. Alston (2016), “To rural proof or not to rural proof: A comparative analysis”, *Politics & Policy*, T. 44/1, ss 35-55, <http://dx.doi.org/10.1111/polp.12144>.
- Sienkiewicz, L. (2009), “Peer review on ‘Professional Traineeships for Young Adults’”, *Portugalia*, 19-20 listopada.
- Stańko, S. i A. Mikuła (2014), „Tendencje w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi w Polsce w latach 1995-2013”. *Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, T. 101/1, ss. 41-52.
- Swinnen, J.F., L. Dries i K. Macours (2005), “Transition and agricultural labour”, *Agricultural Economics*, T. 32/1, ss. 15-34.
- Szczygieł, E. i T. Piecuch (2014), *Przedsiębiorczość kobiet wykluczonych: Raport z badań pilotażowych*. Stowarzyszenie Centrum Wspierania Edukacji i Przedsiębiorczości.

- Szymańska, D. i A. Lewandowska (2015), „Biogas power plants in Poland: Structure, capacity, and spatial distribution”, *Sustainability*, T. 7/12, ss. 16801–16819, <http://dx.doi.org/10.3390/su71215846>.
- Tarkowska, T. (2008), “Poverty and social exclusion in rural areas, Annex I, Country case studies: Poland”, Wspólnoty Europejskie, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4434&langId=en>.
- Teräs, J. i in. (2015), “Implementing smart specialisation in sparsely populated areas”, JRC Technical Reports, *S3 Working Papers Series*, nr 10/2015, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/JRC98691.pdf>.
- Tropea, F. (2016), *Common Agricultural Policy 2014-2020: Direct Payments, A Reference Note*, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, Unia Europejska, <http://dx.doi.org/10.2861/289046>.
- Turek, K. i B. Worek (2015), Kształcenie po szkole: Na podstawie badań instytucji i firm szkoleniowych pracodawców i ludności zrealizowanych w 2014 roku w ramach V edycji projektu Bilans Kapitału Ludzkiego: Edukacja a rynek pracy – tom III, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Umlauf, G. i in. (2010), “Seasonality of PCDD/Fs in the ambient air of Malopolska Region, southern Poland”, *Environmental Science and Pollution Research*, T. 17/2, ss. 462-469, <http://dx.doi.org/10.1007/s11356-009-0215-4>.
- US Treasury (2016), “Community Development Financial Institutions Fund”, www.cdfifund.gov/Pages/default.aspx (dostęp 9 stycznia 2016 r.).
- Ustaoglu, E. and B. Williams (2017), “Determinants of urban expansion and agricultural land conversion in 25 EU countries”, *Environmental Management*, T. 60/4, ss. 717-746, <http://dx.doi.org/10.1007/s00267-017-0908-2>.
- Velaga, N.R. i in. (2012), “The potential role of flexible transport services in enhancing rural public transport provision”, *Journal of Public Transportation*, T. 15/1, ss. 111-131, <http://dx.doi.org/10.5038/2375-0901.15.1.7>.
- Vie Publique (2016), “Que sont les conférences territoriales de l’action publique?”, strona internetowa, www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-conferences-territoriales-action-publique.html.
- Wasilewski, A., Z. Floriańczyk and M. Wigier (2013), “Governance of Internet development in rural areas in the context of territorial competitiveness: The case of Poland”, ERDN book series *Rural Areas and Development*, T. 10, http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/164901/2/vol.%2010_1.pdf.
- Wesołowska, M. (2016), “The role of agricultural producers in building the social capital in rural areas: Cooperation of pig farmers from Babin – case study”, *Studia Obszarów Wiejskich*, T. 43, ss. 125-136.
- Wigier, M. (2014a), “The competitiveness of Polish agriculture after accession to the EU”, *Economics of Agriculture*, T. 61/1, ss. 87-102.
- Wigier, M. (ed.) (2014b), *Food Economy and Rural Areas in Poland – Structural Changes and Effectiveness of Public Policy*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.

- Wilkin, J. (1997), “From agricultural policy to rural policy: Central Europe in transition”, in: Hathaway, K. and D. Hathaway (eds.), *Searching for Common Ground*, Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa, Rzym.
- Wintjes, R. i H. Hollanders (2011), “Innovation pathways and policy challenges at the regional level: Smart specialization” United Nations University, Working paper series 2011-027.
- Wintjes, R. i H. Hollanders (2010), “The regional impact of technological change in 2020”, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2010/the-regional-impact-of-technological-change-in-2020.
- Bank Światowy (2017b), “Designing regional technology transfer office: Podkarpackie Center for Innovation”, Bank Światowy, <http://documents.worldbank.org/curated/en/394731496205476293/pdf/115349-WP-P161965-PUBLIC-PCIENG.pdf>.
- Zawalińska, K. (2009), „Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce”, Polska Akademia Nauk, IRWiR, Warszawa.
- Zawalińska, K. (2008), “Ile jest spójności a ile efektywności w polityce rozwoju obszarów wiejskich w Polsce?”, *Więś i Rolnictwo*, T. 2/139, IRWiR PAN, Warsaw, ss. 43-56.
- Żmija, D. (2015), “Economic poverty in rural areas of Poland”, *Acta Sci. pol. Oeconomia*, T. 14/3, ss. 167-175.
- Zyadin, A. i in. (2017), “Farmers’ willingness to supply biomass for energy generation: Evidence from south and central Poland”, *Biofuels*, T. 8/4, ss. 421-430, <https://doi.org/10.1080/17597269.2017>.

Rozdział 3

Zarządzanie i wdrażanie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Efektywne zarządzanie wielopoziomowe i pogłębiona decentralizacja mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia przez Polskę celów związanych z rozwojem obszarów wiejskich. O ile Polska poczyniła duże postępy w przyjmowaniu ram strategicznych dla polityki na rzecz obszarów wiejskich, utrzymują się schematyczne myślenie (silosy) i luki. W niniejszym rozdziale omówiono te kwestie w dwóch częściach. W pierwszej sekcji omówiono zarządzanie polityką wobec obszarów wiejskich, w tym rolę Unii Europejskiej, krajową koordynację polityk sektorowych i terytorialnych, zdolność samorządów terytorialnych, partnerstwa międzygminne i rozwój w oparciu o społeczność. W drugiej sekcji omówiono Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przygotowaną przez rząd krajowy, która zawiera silną wizję rozwoju obszarów wiejskich w Polsce i może być realizowana jedynie dzięki efektywnemu wielopoziomowemu zarządzaniu i zwiększonym zdolnościom na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Dane statystyczne dla Izraela są zapewnione przez i w ramach odpowiedzialności właściwych władz Izraela. Wykorzystanie tych danych przez OECD jest z zastrzeżeniem praw i statusu Wzgórz Golan, Wschodniej Jerozolimy oraz osiedli Izraelskich na Zachodnim Brzegu w ramach warunków prawa międzynarodowego.

Rozwój obszarów wiejskich obejmuje szeroki wachlarz obszarów: środowisko, rolnictwo, infrastrukturę, zdrowie i rozwój gospodarczy, by wymienić tylko kilka z nich. W związku z tym, aby był skutecznym, wymaga silnych ram wielopoziomowego zarządzania. Zarządzanie jest szeroko definiowane i obejmuje nie tylko rządy, ale także szeroko zakrojony proces opracowywania polityk i pełen zakres podmiotów uczestniczących w tym procesie. W oparciu o rozdziały 1 i 2, w niniejszym rozdziale zastosowano perspektywę OECD wobec polityki na rzecz obszarów wiejskich, ażeby zaproponować Polsce sposoby działania w celu ulepszenia procesów rozwoju obszarów wiejskich.

Efektywne struktury wielopoziomowego zarządzania wraz ze zwiększoną zdolnością zarządzania na szczeblu regionalnym i lokalnym mają w Polsce kluczowe znaczenie dla przyjęcia bardziej holistycznego podejścia do polityki wobec obszarów wiejskich. Obszary wiejskie w polskich regionach charakteryzują się nader zróżnicowanymi warunkami, a znaczne różnice występują nawet w obrębie poszczególnych województw. Możliwe jest lepsze ukierunkowanie zasobów, aby sprostały lokalnym uwarunkowaniom, a poprawa zdolności, zarówno podmiotów regionalnych, jak i lokalnych, ma w tym kontekście kluczowe znaczenie. Jednym z unikalnych aspektów rozwoju obszarów wiejskich w Polsce jest niesłabnące znaczenie polityki rolnej dla większości obszarów wiejskich, ponieważ tak duża część ludności wiejskiej nadal jest uzależniona od rolnictwa. O ile rozsądna polityka rolna jest istotną częścią polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, sama nie jest wystarczająca. Jeżeli ma nastąpić ograniczenie ubóstwa i zmniejszenie wykluczenia społecznego ludności wiejskiej, postęp gospodarczy w Polsce wymaga znaczącej ekspansji gospodarki pozarolniczej. Osiągnięcie tego celu rozwojowego wymaga od Polski opracowania krajowej strategii rozwoju obszarów wiejskich, która: uwzględnia zróżnicowane potrzeby poszczególnych regionów wiejskich; wspiera możliwości rozwoju gospodarczego, które różnią się znacznie w zależności od województwa, w tym nadal niewystarczająco wykorzystany potencjał rolny; oraz jest w stanie w sposób strategiczny wykorzystywać fundusze UE do wspierania interesów narodowych, przy interpretacji zmieniających się przepisów i dyrektyw UE w sposób, który ogranicza wszelkie przeszkody dla rozwoju Polski, i które są uzupełniane przez fundusze krajowe, regionalne i lokalne.

Przy opracowywaniu takiego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich Polska stoi w obliczu konieczności zreformowania swoich struktur zarządzania w celu lepszego dostosowania ich do bieżącego otoczenia. Potrzeba ta jest w pełni uznawana przez polski rząd: nowa Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), uchwalona na początku 2017 r. wyraźnie identyfikuje główne problemy i szanse polskiej wsi oraz opisuje aktualne słabe strony polityki publicznej i instytucji zarządzających. Wdrażanie SOR w sposób, który umożliwi różnym częściom obszarów wiejskich Polski wnieść większy wkład w realizację krajowych celów rozwoju, będzie stanowić główne wyzwanie.

Rozdział zaczyna się od omówienia systemu wielopoziomowego zarządzania w Polsce, jako że dotyczy on polityki wobec obszarów wiejskich. Na początku omówiono kształtujący wpływ Unii Europejskiej na opracowywanie zarówno nowego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich, jak i jej rolę, jako bodźca do przeprowadzenia reformy instytucjonalnej z myślą o lepszej realizacji tych celów. W dalszej kolejności omówiono kwestie zarządzania polityką na rzecz obszarów wiejskich na szczeblu krajowym, w tym mechanizmy koordynacji wertykalnej i horyzontalnej. Następnie przeanalizowano wielopoziomowe zarządzanie na szczeblu regionalnym i lokalnym, w tym mechanizmy koordynacji pomiędzy samorządami regionalnymi i lokalnymi oraz w obrębie samych

samorządów lokalnych. W drugiej części rozdziału omówiono nową rządową Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i zawarte w niej podejście do rozwoju obszarów wiejskich, które jest spójne z zaleceniami OECD, dotyczącymi polityki wobec obszarów wiejskich, pochodzącymi zarówno z Nowego paradygmatu rozwoju obszarów wiejskich, jak i Polityki na rzecz obszarów wiejskich 3.0. Uwzględniono w niej kluczowe elementy warunkujące, które będą istotne przy przejściu od SOR do jej operacjonalizacji.

Maksymalne wykorzystanie polityki wobec obszarów wiejskich poprzez wielopoziomowe zarządzanie

Polski system wielopoziomowego zarządzania uległ znaczącej ewolucji od czasu transformacji politycznej w 1989 r. Szereg reform decentralizacyjnych doprowadziło do pierwszych wyborów samorządowych na szczeblu gminnym i utworzenia regionalnych i powiatowych szczebli samorządowych w latach 90. Te reformy w zakresie zarządzania ukształtowały z kolei zapewnienie polityki regionalnej i polityki na rzecz obszarów wiejskich, z samorządami terytorialnymi pełniącymi coraz większą rolę w zapewnianiu infrastruktury i usług. Jednocześnie przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. znacząco wpłynęło na zarządzanie polityką wobec obszarów wiejskich. Programy takie jak LEADER (omówiony w rozdziale 2) podniosły rangę oddolnych procesów rozwoju, przy czym unijne ramy rozwoju obszarów wiejskich sprzyjają wielofunkcyjnemu spojrzeniu na rozwój obszarów wiejskich, uwzględniającemu zarówno rolnictwo, jak i rozwój obszarów wiejskich w bardziej ogólnym wymiarze. Wraz z naciskiem, jaki UE kładzie na politykę regionalną, doprowadziło to do reformy polskich instytucji w celu osiągnięcia lepszego zarządzania współzależnymi politykami - proces ten jest nadal w toku.

Zważywszy na fakt, że rozwój obszarów wiejskich obejmuje szeroki zakres obszarów polityki i angażuje wiele podmiotów rządowych i pozarządowych, efektywne wielopoziomowe zarządzanie ma kluczowe znaczenie dla realizacji celów rozwoju obszarów wiejskich. Całkowity rozdział między zakresami kompetencji a rezultatami na wszystkich szczeblach administracji jest niemożliwy do osiągnięcia w przypadku polityki wobec obszarów wiejskich ani żadnego innego obszaru polityki. Pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji zawsze będą istnieć współzależności. Wyzwaniem jest znalezienie najlepszego sposobu zarządzania tymi współzależnościami aby zapewnić skoordynowane wdrażanie polityk tam, gdzie jest to właściwe z jak najlepszym wykorzystaniem dostępnych zasobów. Te współzależności obejmują wymiar wertykalny (pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji), horyzontalny (w obrębie tego samego szczebla administracji) i wymiar sieciowy (włączający wiele podmiotów). Odpowiednie struktury instytucjonalne są konieczne do wypełnienia luk budżetowych, w tym zdolności płatniczej rządów do wypełniania zobowiązań; pokonania asymetrii informacyjnej pomiędzy szczeblami administracji; zarządzania lukami w zakresie odpowiedzialności administracyjnej, szczególnie jeżeli granice administracyjne nie pokrywają się z funkcjonalnymi obszarami gospodarczymi i społecznymi; korygowania luk w kształtowaniu polityki (kiedy odpowiedzialne ministerstwa przyjmują czysto wertykalne podejście do regulacji międzysektorowych, które mogą wymagać wspólnego projektowania wdrożenia na szczeblu lokalnym); i wreszcie, dla wypełnienia luk pod względem zasobów ludzkich i infrastrukturalnych w celu dostarczenia usług i kształtowania strategii (Charbit i Michalun, 2009).

W sekcji tej przeanalizowano polski system wielopoziomowego zarządzania w zakresie polityki na rzecz obszarów wiejskich. W pierwszej kolejności skupiono się na roli UE w kształtowaniu zarządzania polityką wobec obszarów wiejskich. Następnie

zbadano sposób, w jaki polityka obszarów na rzecz wiejskich jest zorganizowana pod względem instytucjonalnym w ramach rządu krajowego oraz mechanizmy koordynacji horyzontalnej i wertykalnej przed przejściem do regionalnego i lokalnego zarządzania wielopoziomowego. Kluczowymi wyzwaniami, jakim Polska musi sprostać, są podziały, które utrzymują się pomiędzy rolnictwem a rozwojem obszarów wiejskich oraz potrzeba zwiększonych zdolności zarządzania na szczeblu lokalnym, w tym partnerstwa międzygminne.

Unia Europejska i zarządzanie rozwojem obszarów wiejskich w Polsce

Przystąpienie do Unii Europejskiej w 2004 r. wywarło ogromny wpływ na ścieżkę rozwoju Polski. Przygotowania Polski do członkostwa w latach 90. pociągnęły za sobą przekształcenie instytucji sprawowania rządów, gospodarki i kultury, aby zapewnić przestrzeganie przez kraj warunków członkostwa. Wraz z członkostwem w UE nastąpiły dodatkowe zmiany, z których wiele zostało ułatwionych dzięki wsparciu finansowemu Unii Europejskiej, lecz inne wynikły ze zmian przepisów UE i procesu wzrastającej integracji z jednolitym rynkiem. Oczywiście dzisiejsza Polska nie istniałaby w obecnej postaci bez doświadczenia przystąpienia do UE, jednak niektóre z przemian w Polsce stanowią wyzwanie zarówno dla rządu krajowego, jak i społeczeństwa w ogólnym ujęciu.

O ile w 2004 r. cała Polska nie była w pełni przygotowana do członkostwa w UE, w przypadku obszarów wiejskich w Polsce uwarunkowania były znacznie bardziej odległe od norm UE niż w przypadku miast. Jest to najbardziej widoczne w przypadku rolnictwa. Pod koniec lat 90. rolnictwo w Polsce nadal pozostawało w stanie chaosu, który rozpoczął się w 1989 r. wraz z upadkiem systemu socjalistycznego. Podczas gdy zlikwidowano gospodarstwa państwowe, większość byłych pracowników pozostała bez pracy i żyła w ubóstwie w osiedlach po dawnych PGR-ach. Wiele gospodarstw domowych rolników utraciło dawne zatrudnienie poza sektorem rolniczym, kiedy zamknięto pobliskie fabryki, a ich przetrwanie było uzależnione od pomocy państwa i ograniczonej sprzedaży płodów rolnych. Samorządom lokalnym na obszarach wiejskich brakowało własnego źródła dochodów i nie stanowiły priorytetu rozwojowego dla rządu krajowego. Jakość placówek edukacyjnych i ochrony zdrowia na obszarach wiejskich w Polsce była znacznie niższa niż w miastach. Znamienne jest, że pomimo dużej bazy gruntów ornych i dużych zasobów siły roboczej w rolnictwie, aż do 2002 r. Polska była importerm żywności netto.

Z czysto finansowego punktu widzenia Polska wiele zyskała dzięki członkostwu w UE. Nawet we wcześniejszym okresie, kiedy finansowanie było ograniczone przepisami akcesyjnymi, które przewidywały dla nowych członków płatności niższe niż dla starszych państw członkowskich, Polska pozostała jednym z największych odbiorców wsparcia z UE dla większości obszarów programowych. Finansowanie to, uzupełnione inwestycjami krajowymi, bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi i dostępem do wspólnego rynku UE, doprowadziło do istotnej poprawy infrastruktury, wsparcia dochodów gospodarstw rolnych i stymulacji modernizacji gospodarczej, która podniosła dochody, zatrudnienie i eksport. Członkostwo w UE wpłynęło na obszary wiejskie w Polsce na trzy odrębne sposoby poprzez:

1. wymogi UE w postaci traktatów, przepisów prawa i innych rodzajów uregulowań
2. transfer polityki rolnej do UE w postaci wspólnej polityki rolnej
3. wprowadzenie polityki regionalnej, która w dużej mierze jest kształtowana przez podejście UE do rozwoju regionalnego.

Elementy te z kolei nadały strukturę sprawowaniu rządów w Polsce, w tym relacjom wielopoziomowym. Każdy okres programowania ma potencjał zmiany elementów tych ram zarządzania poprzez modyfikację leżącej u ich podstaw logiki, według której programy funkcjonują i według której podmioty je realizują, oraz ram odpowiedzialności, na podstawie których funkcjonują. Aby wielopoziomowe zarządzanie było efektywne musi ono być procesem negocjowanym pomiędzy podmiotami mającymi różne cele, zasoby i władzę, ale z których wszystkie są współzależne w takim sensie, że ich indywidualne wyniki zależą od działań innych. Jeżeli uda się osiągnąć koordynację i współpracę można uzyskać wzajemne korzyści; natomiast w przypadku niepowodzenia może to być wynik zerowy lub strata. Polski rząd krajowy w rezultacie uczestniczy w dwóch równoległe toczących się procesach. Pierwszą jest wewnętrzne wielopoziomowe zarządzanie, drugi zaś obejmuje negocjacje w Unię Europejską. W pierwszym przypadku rząd krajowy jest stroną dominującą, jednak w drugim - ma mniejszą siłę przetargową. Niemniej na wyniki uzyskiwane w przypadku krajowym silny wpływ ma to, co dzieje się w negocjacjach z UE. Zwiększenie zdolności strategicznej polskiego rządu krajowego jest korzystne w obydwu przypadkach negocjacji.

Członkostwo w UE dało impuls do przeprowadzenia reformy instytucjonalnej w Polsce

Członkostwo w Unii Europejskiej wymaga, aby kraje kandydujące zmodyfikowały istotne aspekty swoich systemów gospodarczych, politycznych, prawnych i opieki społecznej w celu ich dostosowania do praktyk Unii Europejskiej (ramka 3.1). Złożony proces negocjacyjny poprzedza członkostwo, niosąc ze sobą 35 różnych „rozdziałów” czy dziedzin polityki, które obejmują formalne wymogi UE tworzące *acquis*, który stanowi podstawę dla traktatu pomiędzy krajem kandydującym a członkami Unii. Traktat ten zobowiązuje kraj do przestrzegania przepisów i uregulowań UE, zarówno bieżących, jak i opracowanych w przyszłości. Państwa członkowskie faktycznie przekazują część swoich suwerennych kompetencji Unii i jej organizacjom przynależnym w zamian za korzyści płynące z członkostwa.

Ramka 3.1. Członkostwo w Unii Europejskiej: Implikacje dla zarządzania i transferu polityki

Unię Europejską można postrzegać jako pośrednika transferowego polityki. Tradycyjnie wielonarodowe organizacje zapewniają rządów narodowym sposób czerpania wiedzy o przyjętych przez innych opcjach politycznych, jakie mogą być dla nich użyteczne (Dolowitz i Marsh, 1998). Organizacja pośrednicząca odgrywa rolę w identyfikowaniu i przeglądzie różnych polityk oraz w ocenie tego, kiedy mogą być one użyteczne, co obniża koszty dla potencjalnych podmiotów przyjmujących te polityki. Bulmer i Padgett identyfikują trzy poziomy, na których proces ten odbywa się w obrębie UE: 1) zarządzanie hierarchiczne lub przymusowe; 2) zarządzanie za zgodą większości lub ogółu; oraz 3) wspomagany unilateralizm (2005: 104).

Zarządzanie hierarchiczne lub przymusowe

Pierwszym typem jest zarządzanie hierarchiczne lub przymusowe, w którym UE wymaga od narodów przyjęcia określonych praktyk lub zaprzestania ich stosowania. Niektóre z nich są częścią *acquis*, jednak inne ewoluują jako dyrektywy, rozporządzenia lub decyzje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Są one wiążące dla wszystkich państw członkowskich i w celu zachowania zgodności wymagają nowelizacji istniejących przepisów oraz uregulowań.

Ramka 3.1. Członkostwo w Unii Europejskiej: Implikacje dla zarządzania i transferu polityki (cont.)

Drugi rodzaj występuje w ramach tego, co powszechnie nazywamy zgodą większości, kiedy członkowie zgadzają się przyjąć określone polityki lub podejścia, które często wzorują się na istniejącej praktyce jednego z państw członkowskich. W obydwu tych przypadkach Bulmer i Padgett sugerują, że UE dysponuje pewnym stopniem władzy nad konkretną dziedziną polityki. Wreszcie, w przypadkach, w których władza spoczywa na szczeblu krajowym, identyfikują dobrowolną wymianę idei i praktyk, które mogą zostać ułatwione przez UE, ale mogą zostać opracowane w oparciu o jakieś inne podejście. Ta ostatnia kategoria najlepiej opisuje rolę OECD w transferze polityki.

Zarządzanie przymusowe istnieje w trzech odrębnych postaciach (Bulmer i Padgett, 2015: 108). Pierwszy mechanizm wywodzi się z traktatów i porozumień, jakie zawierają narody, oraz z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, z którymi narody zgadzają się być związane jako warunkami członkostwa. Drugi mechanizm wynika z działań Komisji Europejskiej, kiedy wykonuje powierzone jej uprawnienia w celu ustanawiania nowych uregulowań, które są dla państw członkowskich wiążące. Dyrektywy wynikają z porozumień pomiędzy państwami członkowskimi zawieranych w ramach Rady Ministrów i kodyfikowanych przez Komisję. Państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia wymogów dyrektyw, zarówno poprzez zmiany w ustawodawstwie, jak i w regulacjach. Trzeci mechanizm jest powiązany z obszarami polityki stanowiącymi przedmiot zainteresowania UE, jednak w przypadku których państwa członkowskie nie powierzyły uprawnień Unii. W takich przypadkach UE oferuje pomoc finansową państwom członkowskim, jednak wraz z warunkami określającymi sposób jej wykorzystania. Fundusze spójności i fundusze rozwoju regionalnego są oczywistymi przykładami warunkowej pomocy finansowej. Kraje mogą zdecydować o nieprzyjęciu tych pieniędzy, jednak w przypadku ich przyjęcia, pieniądze muszą zostać wykorzystane w sposoby, na które zezwala UE za pośrednictwem Komisji.

Zarządzanie za zgodą większości lub ogółu

Drugi rodzaj, zakładający zgodę większości lub ogółu obejmuje proces zarządzania w drodze negocjacji (Bulmer i Padgett, 2005: 109). Państwa członkowskie, za pośrednictwem Rady Ministrów, dobrowolnie zgadzają się na przyjęcie określonych praktyk i norm. W procesie tym bieżące praktyki jednego lub więcej państw członkowskich stają się punktem wyjścia dla negocjacji, zaś punktem końcowym jest coś, co akceptują wszyscy lub kwalifikowana większość członków. W wyniku tego powstaje nowa zasada, ale taka, którą członkowie decydują się sobie narzucić, i której forma odzwierciedla ich interesy. Autorzy zauważają, że każde państwo ma motywację, aby włączyć jak największą liczbę obecnych praktyk do tego procesu negocjacji, gdyż ułatwia to spełnienie ostatecznych wymogów produktu końcowego i zmniejsza prawdopodobieństwo wywołania reakcji „odrzuć” zmian narzuconych z zewnątrz. Jednak autorzy nie zauważają, że nowi członkowie są związani tymi wynegocjowanymi decyzjami, ponieważ stają się one częścią polityki i procedur UE, ale nie mają możliwości wpływania na nie w żaden sposób.

Wspomagany unilateralizm

Trzecim i ostatnim poziomem transferu polityki jest model tradycyjny opisany przez Dolowitz i Marsha (1998), w ramach którego kraj szuka praktyk stosowanych przez inne państwa i naśladuje je jako sposób rozwiązania swoich wewnętrznych problemów. Bulmer i Padgett nazwali to zjawisko „wspomagany unilateralizm”, ponieważ UE zapewnia państwom członkowskim forum umożliwiające im pozyskanie wiedzy na temat sposobów kształtowania polityki przez inne państwa członkowskie, które jest podobne do forum zapewnianego przez OECD.

Ramka 3.1. Członkostwo w Unii Europejskiej: Implikacje dla zarządzania i transferu polityki (cont.)

Decyzja o tym, czy dane państwo zdecyduje się przyjąć podobną politykę, jest całkowicie indywidualną decyzją danego kraju. Autorzy zauważają, że w tym kontekście „... transfer odbywa się poziomo poprzez rozprzestrzenianie się polityki pomiędzy państwami członkowskimi” (Bulmer i Padgett, 2005: 110).

Kluczowe znaczenie ma fakt, że – chociaż członkostwo w UE ma niezaprzeczalnie korzystny wpływ na rozwój obszarów wiejskich w Polsce – rząd krajowy powinien stworzyć taką krajową politykę rozwoju obszarów wiejskich, która odzwierciedla polskie potrzeby i jednocześnie uwzględnia wpływ, jaki mają na nią zasoby i ograniczenia związane z członkostwem w UE. Niewątpliwie w pierwszych latach członkostwa potrzeby polskich obszarów wiejskich były tak wymagające a polityki UE tak hojne, że wszystkie środki finansowe wydawane w Polsce przynosiły dodatnią stopę zwrotu. Obecnie, gdy warunki na polskich obszarach wiejskich ulegają poprawie i zrealizowano większość najbardziej oczywistych inwestycji, istotne będzie bardziej strategiczne wykorzystanie pomocy UE, aby wzmocnić priorytety krajowe, a nie jedynie przyjmować priorytety UE.

Źródło: Bulmer, S. i S. Padgett (2005), „Policy transfer in the European Union: An institutionalist perspective”, www.jstor.org/stable/4092282; Dolowitz, D.P. i D. Marsh (1998), „Policy transfer: A framework for comparative analysis”.

Co ważne, instytucje UE, powstałe na mocy Traktatów Rzymskich z 1957 r. powołujących do życia liczącą sześciu członków Europejską Wspólnotę Gospodarczą, ewoluowały stając się coraz liczniejszymi i bardziej złożonymi wraz z upływem czasu i akcesją kolejnych państw. Jednak UE, jak wszystkie instytucje polityczne, charakteryzuje silny stopień zależności od ścieżki rozwoju (path dependency), ponieważ jej instytucje są w nieunikniony sposób bardziej dopasowane do tych krajów, które są jej członkami najdłużej. Kraje, które przystąpiły do UE stosunkowo niedawno, musiały dokonać większych zmian w swoich strukturach wewnętrznych, aby dostosować się do bardziej złożonej i dominującej UE, niż kraje, które przystąpiły do UE wcześniej. Ponadto, właściwość instytucji różni się w zależności od etapu rozwoju. W porównaniu do UE-15, Polska i inne państwa przyjęte do UE w 2004 r. znajdowały się na wcześniejszym etapie rozwoju gospodarczego i dopiero niedawno dokonały transformacji poprzez odejście od gospodarki centralnie planowanej i państwa autorytarnego rządzonego przez jedną partię i przejście do demokracji rynkowej.

Podczas, gdy Polska i inne przyjęte do UE kraje technicznie spełniły wymogi członkostwa w UE, zrobiły to dzięki nowszej strukturze instytucjonalnej w procesie decentralizacji i budowaniu potencjału lokalnego, a tym samym stanęły przed większymi wyzwaniami we wdrażaniu wszystkich zmian związanych z członkostwem w UE w spójny sposób. UE jest ponadnarodową organizacją, która ustanawia polityki i struktury, na które poszczególne państwa mają jedynie ograniczony wpływ. Państwo narodowe przekazuje część swojej władzy UE, ale również skutecznie rezygnuje z władzy na rzecz szczebla samorządu regionalnego, ponieważ częścią procesu *acquis* zawiera rozdział nt. samorządzie regionalnym, w którym UE określa role regionów i ustanawia preferowaną wielkość zaludnienia dla regionów. W przypadku, gdy państwa są już podzielone na regiony, muszą one zazwyczaj je przekształcić w ramach procesu negocjacyjnego. Najniższym szczeblem władzy jest gmina - podstawowa jednostka samorządu lokalnego. Szczebli podziału administracyjnego może być więcej, ale UE skupia się na regionach i

rzędach krajowych, jako dwóch głównych punktach współpracy. Stworzenie regionalnego szczebla władzy w Polsce w latach 90. XX w. było po części stymulowane procesem przystąpienia do Unii Europejskiej. Choć polska polityka regionalna była początkowo prowadzona krajowo i skoncentrowana na realizowaniu celów oraz zasad polityki spójności UE, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego z 2010 r. wzmocniła rolę polityki regionalnej, w tym strategiczną rolę regionów w zarządzaniu funduszami UE.

Wspomaganie inteligentnej specjalizacji na obszarach wiejskich

Od 2010 r. UE dokonywała korekty ram wspierania zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich, opartego na koncepcji inteligentnej specjalizacji jako sposobu zwiększenia konkurencyjności regionów. Wymagało to od wnioskujących o finansowanie przyjęcia bardziej strategicznego podejścia we wnioskach o przyznanie wsparcia. Podstawowym założeniem inteligentnej specjalizacji jest przekonanie, że każdy region posiada przewagi komparatywne i bezwzględne, które powinny być głównym celem jego działań na rzecz rozwoju. Inwestowanie w te sektory najprawdopodobniej doprowadzi do zwiększenia dochodu i zatrudnienia, gdyż są to lokalne mocne strony. Choć podejście zakładające inteligentną specjalizację zazwyczaj koncentruje się na regionach metropolitalnych, ta podstawowa koncepcja ma zastosowanie do wielu różnych terytoriów (da Rosa Pirez i in., 2014).

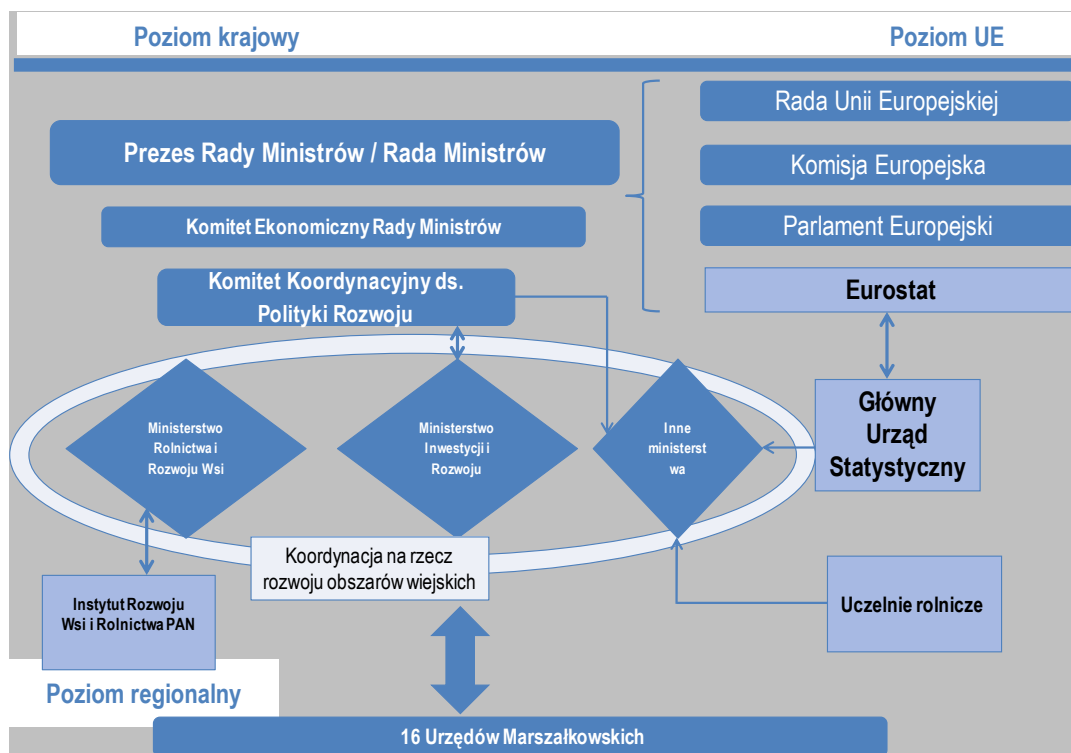
Ponieważ struktura gospodarcza regionów wiejskich różni się w zasadniczy sposób od struktury dużych regionów metropolitalnych, ich strategia inteligentnej specjalizacji będzie miała inny charakter. Stosowanie strategii specjalizacji jest jednak jeszcze bardziej właściwe w regionach wiejskich niż w dużych regionach miejskich, ponieważ regiony wiejskie muszą się specjalizować, aby być wydajnymi producentami niewielkiej liczby towarów eksportowych. Podstawą sukcesu gospodarki rolnej jest eksport produktów lokalnych, który jest często powiązany z bazą zasobów naturalnych (OECD, 2016c). Do tej pory istnieją jedynie ograniczone dowody na to, że podmioty odpowiedzialne za politykę regionalną w Polsce dostrzegają istotne różnice w podejściu do inteligentnej specjalizacji w miastach i na obszarach wiejskich. Większość regionalnych strategii wojewódzkich naśladuje koncepcje stosowane powszechnie w podejściach metropolitalnych skoncentrowanych na najnowszych technologiach, formalnej działalności badawczo-rozwojowej i zaawansowanych usług przetwórczych i produkcyjnych. Jednak tylko w niektórych województwach znajdują się wystarczająco duże ośrodki miejskie umożliwiające prowadzenie takiej działalności, a nawet wówczas te obszary metropolitalne stanowią tylko część terytorium regionu.

Zarządzanie krajową polityką wobec obszarów wiejskich

Ewolucja polityk w kierunku bardziej wielowymiarowego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich prowadzi do pytania, jak należy je zorganizować w ramach ministerstw i departamentów na szczeblu krajowym i regionalnym. W krajach OECD stosuje się szereg różnych podejść. W większości państw europejskich nadrzędne ramy rozwoju obszarów wiejskich są wyznaczane wyłącznie przez unijny program rozwoju obszarów wiejskich (OECD, 2016a). Jednak Polska (podobnie jak Francja, Węgry i Szwajcaria) ma nadrzędną strategię rozwoju obszarów wiejskich, która jest realizowana w znacznej części przez programy i fundusze UE w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich i wsparcia dla rolnictwa (OECD, 2016a)¹.

Jako główny ośrodek władzy Rada Ministrów odpowiada za kluczowe krajowe strategie rozwoju i strategiczne zarządzanie nimi. Premier bezpośrednio nadzoruje krajową strategię rozwoju, w tym polityki regionalnej, i zapewnia koordynację pomiędzy różnymi działaniami terytorialnymi. Obejmuje to zarządzanie pracami Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju (organu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) i koordynowanie procesu opracowania i konsultacji średniookresowych i długookresowych strategii rozwoju kraju i powiązanych z nimi innych strategii rozwoju. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów pomaga premierowi m.in. w określeniu najważniejszych środków programowych i przyjęciu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego.

Rysunek 3.1. Instytucje krajowe ważne dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce



Uwaga: Uczelnie rolnicze to: Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy i Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej.

Na szczeblu krajowym dla rozwoju obszarów wiejskich kluczowe znaczenie mają dwa ministerstwa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (Rys. 3.1). Inne ważne ministerstwa dla rozwoju obszarów wiejskich to Ministerstwo Cyfryzacji; Ministerstwo Energii; Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; Ministerstwo Finansów, które pełni funkcje nadzorcze w stosunku do funduszy unijnych i krajowych; Ministerstwo Zdrowia; Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji; Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (które nadzoruje uczelnie rolnicze). Przedstawiciele rządu centralnego na szczeblu regionalnym (we

wszystkich 16 regionach – urzędy wojewódzkie) są również ważnymi podmiotami jako wizytówka rządu centralnego w regionach. Wojewoda, który reprezentuje interesy rządu krajowego na szczeblu regionalnym, jest odpowiednikiem prefekta w systemie francuskim. Na rys. 3.1 przedstawiono główne instytucje dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce na szczeblu krajowym (w tym zdecentralizowaną administrację państwową w regionach).

Koordinacja polityki regionalnej, przestrzennej i polityki spójności

Ze względu na rolę, jaką odgrywa Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju w opracowywaniu strategii rozwoju kraju, pełni ono ważną funkcję koordynującą w rządzie i na poszczególnych poziomach terytorialnych. W ramach funkcji zarządzania strategicznego ministerstwo zarządza funduszami UE, prowadzi monitoring, ewaluację i sprawozdawczość. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju jest również główną instytucją rządową odpowiedzialną za koordynację polityki regionalnej, przestrzennej i polityki spójności. Chociaż nie są to polityki rozwoju obszarów wiejskich jako takie, mają one istotny wpływ na te obszary i ukierunkowują na nie inwestycje. „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie” (KSRR) identyfikuje główne wyzwania, założenia i cele regionalnej polityki państwa, jak również zasady i mechanizmy współpracy między rządem i samorządami wojewódzkimi. Trzy główne cele Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego to:

1. wspomaganie wzrostu i konkurencyjności regionów
2. budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych
3. tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie.

Te trzy cele odpowiadają na potrzebę konkurencyjności, spójności i skuteczności. Strategia jest aktualizowana w świetle nowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, wraz ze wszystkimi innymi strategiami rozwoju. W strategii uznaje się potrzebę większego włączenia obszarów wiejskich w procesy rozwoju kraju i regionów. Podkreśla się w niej różny potencjał rozwojowy obszarów wiejskich i potrzebę wprowadzania rozwiązań dostosowanych do konkretnych miejsc, jak również wskazuje działania, na które skierowane będzie wsparcie dla obszarów wiejskich. Są to takie działania, jak: zwiększenie możliwości zatrudnienia w sektorze pozarolniczym poprzez bezpośrednie wsparcie dla rozwoju przedsiębiorczości wraz z doradztwem zawodowym i kształceniem umiejętności/edukacją; zwiększenie dostępu do usług publicznych; zapewnienie efektywnej infrastruktury transportowej i poprawa transportu publicznego; wsparcie na rzecz rozwoju miast powiatowych i innych miast o znaczeniu lokalnym oraz tworzenie warunków instytucjonalnych do zwiększania inwestycji pozarolniczych (np. wspieranie lokalnych zintegrowanych instytucji doradczych i finansowych). Ten raport również przypomina o znaczeniu tych działań strategicznych.

Chociaż Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju nie odpowiada za kwestie związane z rolnictwem, to w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego uznaje się znaczenie polityki rolnej dla rozwoju obszarów wiejskich, a także potrzebę zwiększenia wydajności w rolnictwie, zwłaszcza na obszarach silnie uzależnionych od rolnictwa i znajdujących się na niższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego. Na przykład, w Strategii określono możliwości rozwoju sektora rolno-spożywczego i wskazano na potrzebę wsparcia rolnictwa wielofunkcyjnego.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju odpowiada również za opracowanie i przyjęcie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK). Dokument przedstawia ocenę i analizę sytuacji w zakresie planowania przestrzennego i wizję zagospodarowania przestrzennego kraju do roku 2030. Zawiera on ocenę głównych wyzwań i wytyczne dotyczące koordynacji i wdrażania polityk publicznych o znaczącym oddziaływaniu terytorialnym. Co istotne, KPZK jest środkiem wsparcia procesu opracowania strategii regionalnych i wzajemnego dostosowania ich kluczowych celów do celów zrównoważonego i trwałego rozwoju. Regionalne plany zagospodarowania przestrzennego dla każdego województwa są weryfikowane pod względem ich zgodności z KPZK². Jednakże nie jest to wewnętrznie wiążący dokument. Do kompetencji Rady Ministrów należy decyzja o zakresie, w jakim koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 jest uwzględniana w programach rządowych (i jest dla nich wiążąca). Cele określone w KPZK, takie jak zachowanie policentrycznej struktury osadniczej kraju, która sprzyja spójności, tworzenie warunków dla wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, poprawa infrastruktury i łączności transportowej i telekomunikacyjnej oraz zachowanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i krajobrazu odnoszą się do rozwoju obszarów wiejskich.

Koordinacja rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybołówstwa

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi odpowiada za polską strategię rozwoju obszarów wiejskich („Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa”), w której określono pięć głównych celów:

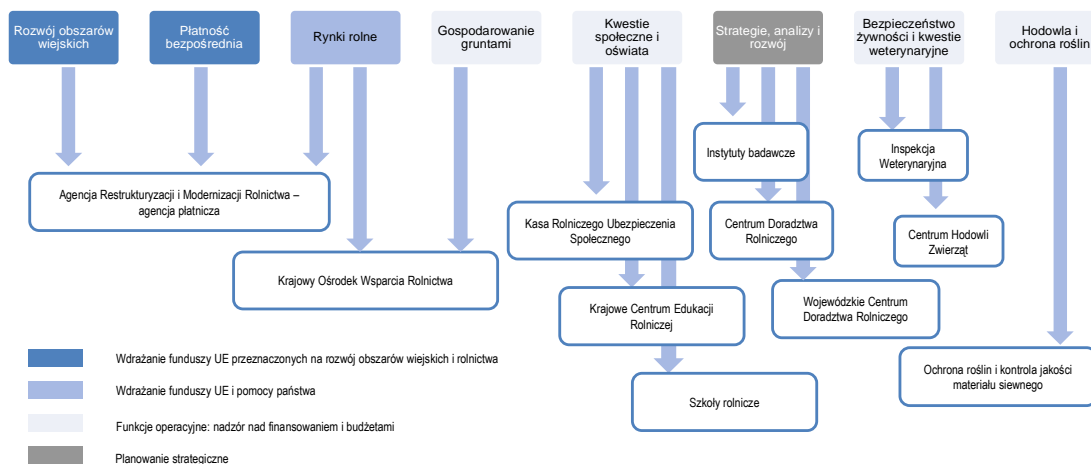
1. wzrost jakości kapitału ludzkiego i społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich;
2. poprawa warunków życia na obszarach wiejskich, włączając ich dostępność przestrzenną;
3. poprawa bezpieczeństwa żywnościowego;
4. wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego;
5. wsparcie ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi odpowiada za tworzenie podstaw prawnych, metodologicznych i organizacyjnych, jak również bazy instytucjonalnej dla realizacji polityki wobec obszarów wiejskich (tj. meta-zarządzanie)³. Ministerstwo określa strategiczny kierunek polityki, wdraża fundusze UE dla rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa oraz realizuje funkcje operacyjne, w tym nadzór finansowy nad budżetami (Rys. 3.2).

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi odpowiada za płatności w ramach systemu płatności bezpośrednich WPR, dostarcza analizy WPR i jej wpływu, oraz monitoruje zmiany w innych politykach UE dotyczących rolnictwa i obszarów wiejskich. W obecnej perspektywie finansowej (2014-2020) Polska była jednym z zaledwie czterech krajów członkowskich, które zdecydowały się na przeniesienie środków z rozwoju obszarów wiejskich (filar II WPR) do płatności bezpośrednich i wsparcia rynkowego (filar I WPR). Polska wykorzystała górny, dostępny limit dla takiego przesunięcia środków (25%), co doprowadziło do znaczącego przekierowania zasobów na płatności bezpośrednie dla rolników i odejścia od rozwoju obszarów wiejskich⁴. Przesunięcia funduszy dokonano, aby częściowo zrekompenzować lukę pomiędzy poziomem płatności bezpośrednich w

Polsce w stosunku do średniej unijnej. Wynikające z tego zmniejszenie funduszy na rozwój obszarów wiejskich zostało prawie w całości zrekompensowane przez współfinansowanie krajowe. Polska zdecydowała również o skierowaniu środków na obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w ramach komponentu dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich (filar II WPR). Ponadto, w ramach obecnej perspektywy finansowej istnieje szereg polityk dla małych i średnich gospodarstw. Jedną z konsekwencji tej decyzji jest fakt, że aktualna struktura działań w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich zapewnia tylko ograniczone wsparcie jeśli chodzi o tworzenie możliwości zatrudnienia poza rolnictwem, mimo że ocenia się je jako jeden z kluczowych priorytetów w rozwoju obszarów wiejskich. Niemniej jednak należy zauważyć, że kluczowe działania w tym zakresie są wspierane ze środków polityki spójności poprzez np. przekwalifikowanie, wspieranie mobilności zawodowej i tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich. Ograniczyło to również możliwości opracowania instrumentów uwzględniających specyfikę krajową, gdyż zasady w ramach filaru I WPR są ustrukturyzowane pod kątem sposobów wydawania środków⁵. Należy jednak zauważyć, że obecnie WPR jest dużo bardziej elastyczna niż w przeszłości (zob. omówienie w pracy Roederer-Rynning [2015]).

Rysunek 3.2. Struktura Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz instytucji nadzorowanych i podległych Ministerstwu



Uwaga: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa powstał we wrześniu 2017 r. na bazie Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych, które przestały istnieć.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi odpowiada również za pewne aspekty związane z zarządzaniem gruntami, infrastrukturą techniczną, umiejętnościami i edukacją, rynkami rolnymi, politykami rynku pracy i kwestiami społecznymi. Departament Gospodarki Ziemią odpowiada za szeroki zakres zagadnień, w tym ochronę ziemi rolniczej i rozwój infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich. Należy zauważyć, że kompetencje te są oddzielone od polityk przestrzennych, za które odpowiada Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, a jednak są one z nimi blisko powiązane. Departament Spraw Społecznych i Oświaty Rolniczej odpowiada m.in. za zabezpieczenie społeczne rolników, przedsiębiorczość, polityki rynku pracy i oświatę rolniczą. Departament Rynków Rolnych odpowiada zarówno za informację rynkową, jak i

regulację rynków. Jako całość ministerstwo odpowiada ze szereg różnych polityk mających wpływ na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, począwszy od płatności bezpośrednich dla rolników, przez politykę społeczną i kulturalną, po kwestie regulacyjne.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi pełni również rozległe funkcje nadzorcze w stosunku do różnych agencji, które zapewniają wsparcie dla sektora rolnego oraz zarządzają i dystrybuują środki finansowe rolnikom, firmom działającym na obszarach wiejskich i innym (Tabela 3.1). W krótkim czasie po wyjściu z systemu socjalistycznego Polska musiała stworzyć nowe instytucje publiczne, aby przeprowadzić transformację ustroju i stworzyć demokratyczną, zorientowaną rynkowo formę rządów. Następnie, gdy Polska rozpoczęła proces akcesji do Unii Europejskiej, ponownie potrzebne były kolejne przekształcenia instytucji publicznych. Od czasu przystąpienia do UE w 2004 r. następowały ciągłe zmiany zarówno jeśli chodzi o uwarunkowania wewnętrzne w Polsce, jak i sposób funkcjonowania Unii, które były źródłem kolejnych zmian. W rezultacie Polska dzisiaj tylko nieznacznie przypomina kraj sprzed nieco ponad 25 lat. Jednak wiele instytucji utworzonych na początku lat 90. XX w. pozostało w formie bliskiej ich pierwotnej strukturze.

Tabela 3.1. **Agencje Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2017**

Agencja	Zakres kompetencji	Struktura
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), utworzona w 1994 r.	Wdraża instrumenty współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej i przyznaje pomoc ze środków krajowych. Głównymi beneficjentami działań realizowanych przez ARiMR są rolnicy, ludność mieszkająca na wsi, przedsiębiorcy z sektora rolno-spożywczego i samorządy lokalne. Agencja przyznaje również wsparcie podmiotom działającym w sektorze rybołówstwa.	Centrala, 16 oddziałów regionalnych w poszczególnych województwach i 314 biur powiatowych
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, 2017 r.	Wspiera i utrzymuje równowagę ekonomiczną w polskim sektorze rolno-spożywczym. Działa na rzecz poprawy struktury gospodarstw rodzinnych (np. dostęp do gruntów i konsolidacja gruntów rolnych) i zarządza majątkiem państwowym przeznaczonym na cele rolnicze.	Centrala i 16 oddziałów terenowych
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), 1990 r.	Zarządza programem ubezpieczeń społecznych rolników i powiązanych instrumentami wsparcia. Obejmuje to ubezpieczenie emerytalne i wypadkowe.	Centrala i 16 oddziałów regionalnych, 256 placówek terenowych i 3 ośrodki (centra rehabilitacji rolników, ośrodek rekreacji i rehabilitacji, centrum szkolenia i rehabilitacji)
Średnie szkoły rolnicze	Oferują kształcenie zawodowe w zawodzie rolnika i powiązanych zawodach.	47 szkół rolniczych w całym kraju
Centrum Doradztwa Rolniczego (CDR), 2004 r.	Działa na rzecz zwiększenia dochodów w rolnictwie, zwiększenia konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych, wspiera zrównoważony i trwały rozwój rolnictwa i rozwój umiejętności zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich.	Centrala Centrum Doradztwa Rolniczego znajduje się w Brwinowie, a oddziały regionalne w Poznaniu, Krakowie i Radomiu.

Jest tak zwłaszcza w przypadku instytucji koncentrujących się głównie na obszarach wiejskich i rolnictwie. W Polsce istnieje wiele różnych agencji zajmujących się krajową polityką rolną i rozwojem obszarów wiejskich. Wiele z tych agencji utworzono pierwotnie w okresie bezpośrednio po upadku systemu socjalistycznego w 1989 r., i były odpowiedzią na przewyższanie wyzwań tamtych czasów, czego przykładem może być decyzja o spowolnieniu tempa modernizacji w przypadku małych gospodarstw i próba

utrzymania na rynku dużej liczby takich gospodarstw⁶. Było to również związane z przekonaniem, że gospodarka krajowa nie zdolna byłaby do wchłonięcia dużego odpływu takich gospodarstw domowych z obszarów wiejskich, zarówno jeśli chodzi o zapewnienie zatrudnienia, jak i biorąc pod uwagę istniejące zasoby mieszkaniowe w miastach.

Polska i polskie rolnictwo zmieniły się radykalnie w ostatnich latach, nadszedł więc czas, aby rozważyć w jaki sposób należy przekształcić te agencje w celu zwiększenia skuteczności ich działania w obecnych warunkach. Krajowe agencje rolnicze powinny być zaprojektowane tak, aby stanowiły bardziej efektywny mechanizm wdrażania WPR w polskich warunkach i wspierały rozwój obszarów wiejskich. Wraz z postępującą modernizacją polskiego rolnictwa bardziej efektywne wykorzystanie zasobów WPR będzie miało coraz większe znaczenie, ponieważ zwrot z wydawanych środków będzie mniejszy a finansowanie będzie prawdopodobnie ograniczane.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) zarządza Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Agencja Rynku Rolnego zapewnia wsparcie dla polskiego sektora rolno-spożywczego a Centrum Doradztwa Rolniczego (CDR) realizuje usługi doradztwa rolniczego dla rolników. Za pośrednictwem tych agencji Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi działa na szczeblu regionalnym i lokalnym – zarówno ARR, jak i ARiMR mają oddziały regionalne (we wszystkich 16 województwach) oraz lokalne.

Dwie agencje Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a mianowicie Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych, zostały ostatnio połączone i utworzyły nową agencję – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR). Ta nowa agencja, działająca od września 2017 r., będzie wspierała zaproponowany przez rząd pakt dla obszarów wiejskich (opisany bardziej szczegółowo w drugiej części tego rozdziału). KOWR będzie wydawać decyzje administracyjne dotyczące prywatnego obrotu gruntami rolnymi, przyznawać bezzwrotną pomoc finansową na utrzymanie infrastruktury na obszarach wiejskich, współpracować z samorządami lokalnymi w sprawie bezpłatnego przekazywania gruntów oraz, w bardziej ogólnym ujęciu, zapewniać bardzo potrzebne wsparcie w zakresie planowania urbanistycznego na obszarach wiejskich i pół-miejskich.

Agencje Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi stanowią kluczowe źródło wiedzy na temat warunków dla rolnictwa w całym kraju; np. CDR w Brwinowie, z oddziałami w Krakowie, Poznaniu i Radomiu zapewnia wsparcie ośrodkom doradztwa rolniczego w województwach. Agencje mogłyby być lepiej skoordynowane, aby wzmocnić politykę rolną w oparciu o wiedzę i dane na temat warunków lokalnych. Istnieje potrzeba stworzenia silniejszych mechanizmów wsparcia gromadzenia danych lokalnych i raportowania Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, aby wzmocnić bieżącą ocenę zmieniających się warunków i potrzeb lokalnych. Możliwe jest zwiększenie koordynacji poziomej i dzielenia się wiedzą pomiędzy agencjami Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na przykład, dane lokalne na temat pojawiających się potrzeb szkoleniowych rolników mogłyby pomóc w opracowaniu programu zajęć i „szkolenia dla instruktorów” w średnich szkołach rolniczych.

Utworzenie nowego KOWR stanowi potencjał do przekierowania działań Agencji Rynku Rolnego na wspieranie sektora rolno-spożywczego. Przeniesienie funkcji płatniczych Agencji Rynku Rolnego w stosunku do funduszy UE do ARiMR daje możliwość zwiększenia jej zdolności w innych obszarach (w nowej strukturze ARiMR jest obecnie jedyną agencją płatniczą dla WPR w Polsce). Nowy KOWR mógłby być znacznie bardziej aktywny jako ośrodek fachowej wiedzy na temat marketingu i promocji i mógłby wzmocnić wsparcie dla terytorialnego oznaczania produktów. Należy również

zintensyfikować działania na rzecz wspierania rozwoju grup producentów i spółdzielni rolniczych, które mają szczególne znaczenie w miejscach, gdzie przeważa rolnictwo na drobnią skalę⁷. Istnieje ustawa poświęcona poziomej konsolidacji gospodarstw rolnych (za pośrednictwem grup producentów rolnych). Agencja Rynku Rolnego ogranicza liczbę grup i zwiększa kontrolę nad ich funkcjami. Obecnie istnieje około 1 200 takich grup producentów rolnych, co nie jest dużą liczbą biorąc pod uwagę ważną pozycję rolnictwa w gospodarce Polski. W przypadku spółdzielni potrzeba większej ilości informacji i wymiany wiedzy na temat ich podstaw prawnych i finansowych. Wiedza na temat tych aspektów przynależności do spółdzielni w Polsce jest bardzo słaba, zarówno wśród rolników, którzy sami są członkami spółdzielni i tych, którzy do nich nie należą. Może to pomóc przewyciężyć najczęściej identyfikowane wyzwania związane z ich przyjmowaniem, a mianowicie niechęć do współpracy i ogólny brak zaufania pomiędzy zaangażowanymi aktorami (Nowak, Jastrzębiec-Witowska i Górlach, 2016).

Różnorodność regionalna – implikacje dla zarządzania polityką na rzecz obszarów wiejskich

Zarządzanie polityką wobec obszarów wiejskich w Polsce jest skomplikowane ze względu na wysoki stopień zróżnicowania regionów wiejskich w kraju. Zakres tej różnorodności jest przedstawiony w rozdziałach 1 i 2 niniejszego raportu i bardziej uwypuklony w publikacjach Rosnera i Stanny (2017, 2014). Różnorodność regionalna Polski ma swoje korzenie w historii kraju, w tym w czasach, gdy terytorium Polski zostało podzielone na części kontrolowane przez Cesarstwo Austriacko-Węgierskie, Prusy i Rosję; w okresie po II wojnie światowej, gdy granice Polski uległy przesunięciu na zachód a Polska stała się częścią bloku sowieckiego; oraz okresie centralnego planowania i socjalistycznego państwa jednopartyjnego. Każde z tych ważnych wydarzeń było źródłem zmian kulturowych, geograficznych i społecznych, których wpływ jest odczuwalny do dzisiaj. Dla wielu analityków zrozumienie różnic regionalnych w Polsce oznacza zrozumienie procesów historycznych.

Poza różnicami w rozwoju regionalnym Polska zachowała wiele mechanizmów scentralizowanej kontroli związanych z dawną gospodarką centralnie planowaną, w tym silny nadzór nad samorządami terytorialnymi, ograniczone możliwości fiskalne na szczeblu lokalnym, finansowanie celowe, wyraźne rozgraniczenie ministerstw krajowych pod względem funkcji i działania oraz sztywne procesy planowania. Połączenie tych zróżnicowanych warunków lokalnych i wysokiego stopnia kontroli centralnej ogranicza rozwój obszarów wiejskich. Spośród innych państw członkowskich OECD podobny poziom centralizacji występuje w Chile i w Wielkiej Brytanii (OECD, 2011; 2014b).

OECD zalecało już Polsce wzmocnienie polityki regionalnej w sposób umożliwiający wszystkim częściom kraju pełne uczestnictwo we wzmacnianiu wzrostu gospodarczego; zalecało również, aby Polska wprowadziła strategię zrównoważonego i trwałego rozwoju, która antycypowałaby niższe poziomy przyszłego wsparcia finansowego UE oraz aby wykorzystwała fundusze UE w bardziej strategiczny sposób w celu wzmocnienia inwestycji krajowych (OECD, 2008). W ostatnich latach podjęto działania w celu promowania takiego podejścia i zwiększania zdolności władz regionalnych i lokalnych do wdrażania ich celów rozwojowych. Jest jednak jasne, że budowanie zdolności na szczeblu niższym niż krajowy nadal trwa i należy zrobić więcej, aby pomóc tym samorządom stać się bardziej skutecznymi partnerami, podmiotami wspierającymi i inicjatorami rozwoju obszarów wiejskich – kwestia ta jest omówiona bardziej szczegółowo w następnej sekcji.

Wielopoziomowe zarządzanie i budowanie zdolności władz samorządowych

Polska polityka wobec obszarów wiejskich, począwszy od etapu konceptualizacji do realizacji, pociąga za sobą złożoną sieć interakcji pomiędzy różnymi szczeblami sprawowania władzy, w tym szczeblem ponadnarodowym (UE), podmiotami innymi niż państwowe i podmiotami pozarządowymi. Stanowi to wyzwanie z punktu widzenia koordynacji. Władze wyższych szczebli zwykle wyznaczają nadrzędny kierunek polityki i kierują zasoby na niższe szczeble; natomiast władze niższego szczebla podejmują z kolei działania w ramach własnych obszarów kompetencji, a niektóre mają własne zasoby, na których mogą budować, ale w znacznym stopniu polegają na środkach otrzymywanych od władz wyższego szczebla. Są również przypadki decentralizacji państwowej na szczeblu regionalnym, np. agencje Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi mają oddziały lokalne. Efektywne systemy wielopoziomowego sprawowania rządów pomagają przezwyciężyć wiele przeszkód we wdrażaniu polityki wobec obszarów wiejskich. Narzędzia wielopoziomowego sprawowania rządów, w formie współpracy pionowej i poziomej, mogą pomóc zmniejszyć „luki w politykach” pomiędzy różnymi szczeblami władzy i promować skoordynowane wdrażanie określonych celów polityki i planów. Mogą one pomóc zapewnić podążanie wszystkich podmiotów w systemie polityki we właściwym kierunku oraz odpowiednie połączenie i wzajemne wsparcie pomiędzy interwencjami oddolnymi i odgórnymi.

W każdym kraju charakter systemu wielopoziomowego sprawowania rządów będzie się różnił pod względem wielu różnych czynników, w tym podziału władzy pomiędzy różnymi szczeblami rządów i charakteru relacji fiskalnych. W przypadku Polski ramy systemu wielopoziomowego sprawowania rządów uległy znacznym zmianom od roku 1989 i nadal ulegają przekształceniom. Po 40 latach centralizacji, Polska wdrożyła reformy polegające na decentralizacji politycznej i fiskalnej, a zakres i rola samorządu terytorialnego w realizacji polityki znacznie wzrosła. Sprostały one temu wyzwaniu. Każdy samorząd województwa w Polsce sporządza strategię rozwoju województwa, która jest powiązana z jego regionalnym programem operacyjnym – obejmuje to diagnozę kluczowych problemów i ocenę pod względem najlepszego sposobu ukierunkowania zasobów, aby je rozwiązać. W niektórych regionach, np. w województwie małopolskim, ta strategia jest uzupełniona regionalną strategią rozwoju obszarów wiejskich.

Samorządy lokalne również są czymś więcej niż jedynie podmiotami realizującymi wyznaczone zadania. Samorządy gminne mają swoje własne strategie rozwoju gminy i rozwoju gospodarczego i coraz częściej stosują podejście partycypacyjne do opracowywania polityk, angażując w ten proces mieszkańców i lokalne podmioty gospodarcze (w tym rolników). Jednakże potencjał gmin może się znacznie różnić w tym zakresie. Pośredni szczebel rządów w Polsce, czyli powiat, obejmuje kilka gmin, poza dużymi gminami miejskimi określanymi jako miasta na prawach powiatu, które są autonomiczne i łączą uprawnienia gminy i powiatu. Te jednostki samorządowe (powiaty) mają ograniczone uprawnienia, a ich likwidacja jest przedmiotem wciąż trwającej dyskusji (Sakowicz, 2017). Jednak w odpowiednich okolicznościach mogą stać się użytecznym motorem wzmocnienia współpracy pomiędzy gminami, ponieważ stanowią rozpoznawalny punkt kontaktowy.

Reformy decentralizacyjne w Polsce uznaje się za przykład sukcesu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, zwłaszcza jeśli chodzi o wdrażanie reform (OECD, 2017d). Jednak zadanie polegające na zapewnieniu skutecznego wielopoziomowego sprawowania rządów nadal trwa. Polski system zarządzania strategicznego, obejmujący

krajowe strategie średniookresowe i długookresowe oraz powiązane strategie niższego rzędu, jest formą koordynacji poziomej na szczeblu krajowym. Strategie te sygnalizują jednak również intencje samorządów lokalnych i regionalnych, a w przypadku np. Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju stanowią wytyczne dla samorządu regionalnego, wymagające stosownych dostosowań. System strategii na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym powinien w praktyce uzupełniać się i zapewniać komplementarny zestaw celów w ramach zakresu obowiązków każdego organu władzy. Tworzy to zatem jeden mechanizm wielopoziomowego sprawowania rządów.

Polityka rozwoju jest w Polsce koordynowana również za pośrednictwem krajowych i regionalnych programów operacyjnych, które są współfinansowane z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych. Chociaż kluczową rolę w tym procesie odgrywa Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, to uczestniczą w nim również inne instytucje, w tym samorzady terytorialne, sektor prywatny i środowisko akademickie. W celu skoordynowania priorytetów inwestycyjnych pomiędzy rządem krajowym a każdym z regionów, przyjęto nowy instrument - kontrakt terytorialny. Kontrakty terytorialne wykorzystywane są do celów wdrażania polityki regionalnej w ramach umowy, która określa zadania i zakres odpowiedzialności na każdym poziomie zarządzania. Polska powołała również niedawno krajowe i regionalne fora terytorialne, które stanowią platformę monitorowania i oceny skuteczności polityki regionalnej. Na poziomie lokalnym, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego stanowi forum, które jest łącznikiem pomiędzy rządem krajowym a samorządami gminnymi, przy czym liczba przedstawicieli obu stron jest jednakowa. Grupa ta wypracowuje wspólne stanowiska w sprawie priorytetów społecznych i gospodarczych, a także przedstawia opinie na temat rządowych ustaw, programów i polityk dotyczących samorządów terytorialnych.

Ten wielopoziomowy mechanizm koordynacji służy wielu celom, ale zwykle koncentrują się one na ogólnej polityce regionalnej, której jedną z części jest rozwój obszarów wiejskich. Należy podjąć wysiłki w celu rozważenia sposobu zaakcentowania szczególnych potrzeb obszarów wiejskich. Oprócz forów stałych, w danym okresie mogą być ustanawiane doraźne komisje, towarzyszące tworzeniu lub wdrażaniu krajowej strategii, konkretnej reformy, albo elementu polityki. Tego rodzaju fora mogą składać się z ekspertów, a także różnych interesariuszy reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, sektory publiczny i prywatny. Jest to dobrze rozwinięta metoda wielopoziomowego zarządzania w krajach skandynawskich, a także w Japonii i Nowej Zelandii (OECD, 2017d).

Wzmacnianie zarządzania na poziomie regionalnym

Od roku 2010 województwa odgrywają bardziej znaczącą rolę w zarządzaniu funduszami unijnymi. Wymagało to wdrożenia nowych narzędzi zarządzania, również tych związanych z ewaluacją efektów tego wsparcia. Wzmocniły one funkcje zarządcze i nadzorcze województw. Struktura unijnego finansowania odegrała bardzo istotną rolę w kształtowaniu celów zarówno strategii rozwoju województw, jak i związanych z nimi regionalnych programów operacyjnych. W przyszłości centralnym zadaniem samorządów wojewódzkich będzie opieranie się na inwestycjach finansowanych z własnych źródeł, aby uzupełniać dedykowane fundusze unijne i krajowe w celu realizowania własnych priorytetów rozwojowych. Istnieją już pozytywne przykłady instrumentów wspierających tego rodzaju podejście. Na przykład, województwo wielkopolskie przeznaczyło własne środki na wsparcie rewitalizacji obszarów wiejskich. Warunkiem wstępnym otrzymania tych środków jest uprzednie stworzenie lokalnej strategii rozwoju przez grupę lokalnych podmiotów (gminę lub organizację pozarządową). Środki te są więc wykorzystywane do

wzmocnienia potencjału rozwojowego społeczności, a do uzyskania dostępu do funduszy wymagany jest wkład własny.

Drugi obszar sprawowania władzy na szczeblu regionalnym, który powinien zostać wzmocniony, związany jest z regionalnymi obserwatoriami terytorialnymi. Obserwatoria te zostały ustanowione przez władze wojewódzkie w celu monitorowania wpływu polityk mających oddziaływanie terytorialne. Podmioty te gromadzą i analizują dane w celu przeprowadzenia oceny oddziaływania polityk rozwojowych na obszary w układzie lokalnym. W efekcie ich działalności można ustalić, czy polityki regionalne przynoszą zamierzone rezultaty. Obserwatoria te, poza rutynową sprawozdawczością, mogłyby posłużyć do zwiększenia potencjału analitycznego społeczności lokalnych w celu propagowania na przykład partnerstw miejsko-wiejskich. Jest to szczególnie ważne dla gmin wiejskich, które posiadają ograniczone zdolności wewnętrzne w zakresie pełnienia takich funkcji. Jedną z kluczowych funkcji w tym względzie mogłoby być pogłębienie rozumienia przez władze lokalne tendencji przestrzennych i pojawiających się wyzwań. Jak zauważono w rozdziale 2, pokrycie gmin wiejskich w Polsce miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest bardzo niskie i gminy borykają się z wieloma problemami w zarządzaniu przestrzenią, szczególnie w rejonach doświadczających szybkiej peryurbanizacji. Społeczności wiejskie potrzebują danych lepszej jakości, a także wsparcia analitycznego w celu opracowywania planów. Tego rodzaju działania pozostają poza zakresem zadań regionalnych obserwatoriów terytorialnych, a ich wykonywanie wymagałoby dodatkowych zasobów. Mogłoby to wspomóc wysiłki niektórych województw, takich jak zachodniopomorskie, w identyfikowaniu powiązań funkcjonalnych i propagowaniu partnerstw międzygminnych.

Struktura organizacyjna regionalnych obserwatoriów terytorialnych różni się w pewnym stopniu między poszczególnymi regionami Polski. Na przykład, regionalne obserwatorium w województwie podlaskim jest odrębną jednostką organizacyjną Departamentu ds. Rozwoju Regionalnego, składającą się z sześciu osób. W niektórych regionach obserwatoria terytorialne nie są odrębnymi jednostkami organizacyjnymi, lecz składają się z grupy osób, które prowadzą ewaluacje w urzędzie marszałkowskim. Ponadto, podlaskie obserwatorium terytorialne monitoruje rozwój regionalny województwa i działa również jako jednostka ewaluacyjna. Inne województwa w Polsce rozdzieliły te dwie funkcje - monitorowanie i ewaluację. Nie ma potrzeby istnienia jednolitego standardu w zakresie struktury i funkcjonowania tych organów. Kwestie, dla których różnice mają znaczenie to jakość i spójności dostarczanych przez nie danych. Obecnie zauważa się, że nie istnieją żadne konkretne parametry jakościowe, a zawartość danych, ich gromadzenie i przetwarzanie różnią się między regionami.

Wzmocnienie sprawowania władzy na szczeblu lokalnym

W minionych dwóch dziesięcioleciach perspektywy dla zarządzania polityką na rzecz obszarów wiejskich w Polsce znacząco się poprawiły. Ogólnie rzecz biorąc, kompetencje władz lokalnych i regionalnych wzrosły, a skumulowany efekt inwestycji na obszarach wiejskich w ostatnie dekadzie był znaczny. Jednakże, część samorządów terytorialnych nadal osiąga słabe wyniki, które obniżają poziom dobrobytu i przyczyniają się do wolniejszego wzrostu gospodarczego na ich terytoriach.

Niniejsze opracowanie potwierdza istnienie szerokiego zróżnicowania w zakresie potencjału władz lokalnych. Gminy o wyższych poziomach rozwoju społecznego i gospodarczego charakteryzowały się podejmowaniem większych wysiłków na rzecz poprawy lokalnych usług publicznych, w celu uczynienia społeczności bardziej

atrakcyjnej dla mieszkańców i potencjalnych pracodawców. W takich przypadkach władze tworzyły silne relacje ze społecznością (ramka 3.2 pokazuje przykład silnego przywództwa na poziomie gminy). Lokalny biznes stanowiła mieszanka firm tradycyjnych i nowych przedsiębiorców wykorzystujący niszowe możliwości eksportowe. Dla kontrastu, gminy o niższych poziomach rozwoju społecznego i gospodarczego charakteryzowały się pogarszającymi się usługami publicznymi i podejściem polegającym na oczekiwaniu ich poprawy przez podmiot zewnętrzny. Co więcej, wydawało się, iż liderzy są pesymistyczni co do przyszłości danej społeczności. W takich przypadkach, lokalną bazę gospodarczą stanowiło kilka firm tradycyjnych i nie było przesłanek na pojawianie się nowej przedsiębiorczości. O ile poprawa zarządzania na poziomie lokalnym nie wyeliminuje tych różnic, to może mieć wpływ na ich redukcję.

Natomiast te różniące się potencjały z kolei podkreślają różnice w potencjałach rozwoju endogenego. Chociaż większość gmin wiejskich jest zdolna do określenia i podejmowania działań w zakresie mechanizmów inwestycyjnych, to inne mają trudności w wypełnianiu tych funkcji i mogą potrzebować większego wsparcia, w tym wsparcia finansowego dla inwestycji, programów i partnerstw mających na celu zapewnienie kluczowych usług i działań. Kluczową rolą dla władz wyższego szczebla jest określenie najlepszych sposobów dotarcia do społeczności o największych potrzebach.

Ramka 3.2. Rola lokalnego przywództwa w rozwoju społeczności i gospodarki: przykład Środy Wielkopolskiej

Lokalne przywództwo często bywa tajemnym składnikiem silnego rozwoju społeczności i gospodarki. Podkreśla się, że tego rodzaju przywództwo jest jednym z kluczowych czynników sukcesu Środy Wielkopolskiej. Miasto położone w zachodniej Polsce, ok. 30 kilometrów od Poznania, stolicy województwa wielkopolskiego, w ostatnich latach doświadczyło silnego wzrostu liczby mieszkańców i rozwoju gospodarczego. Na początku lat dziewięćdziesiątych Środa Wielkopolska stanęła przed szeregiem wyzwań - posiadała słabo rozwiniętą infrastrukturę (np. szczątkowy system kanalizacji i brak oczyszczalni ścieków) i złe warunki społeczno-gospodarcze. Poprawa infrastruktury miasta i zapewnienie usług dla jego mieszkańców wymagały znacznych nakładów rozwojowych. Od tamtego czasu system wodociągów i uzdatniania wody został całkowicie zmodernizowany, a 95% obszarów wiejskich (tj. wiejskiej części gminy Środa Wielkopolska) wyposażonych jest obecnie w sieć kanalizacyjną. W ciągu 14 lat gmina wydała ok. 200 milionów PLN na inwestycje i budowy; 15% z tych środków pochodziło z funduszy zewnętrznych (np. projektów unijnych). Zaludnienie miasta wzrosło z ok. 22 000 mieszkańców w 2009 r. do 31 000 w 2016 r., przybyło także nowych podmiotów gospodarczych.

Kluczowym elementem sukcesu miasta była skuteczna więź pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami. Czyniono skoordynowane wysiłki w celu zaangażowania obywateli do lokalnej społeczności i planowania strategicznego, a w ostatnich dwóch latach miasto zastosowało budżetowanie partycypacyjne, w którym obywatele składają projekty oceniane następnie przez społeczność i poddawane pod głosowanie. Miasto przyjęło politykę otwartości zarówno na biznes, jak i mieszkańców, oferując wiele możliwości kontaktowania się z administracją miejską i wchodząc w relacje z mieszkańcami. Istnieją również silne powiązania pomiędzy wsiami a miastem. W powiecie Środa Wielkopolska działa biuro softysów pozostające w bezpośrednim kontakcie z podmiotami dostarczającymi usługi i burmistrzem. Burmistrz Środy Wielkopolskiej piastuje swoje stanowisko od 14 lat, będąc jednocześnie przewodniczącym rady miejskiej i wicestarostą powiatu. Stabilność systemu władz lokalnych pomogła w umocnieniu współpracy i więzi z obywatelami, przedsiębiorstwami i sąsiadującymi gminami.

Ramka 3.2. Rola lokalnego przywództwa w rozwoju społeczności i gospodarki: przykład Środy Wielkopolskiej (cont.)

Strategia rozwoju gospodarczego – niskie podatki, otoczenie wspierające działalność gospodarczą, skuteczne planowanie przestrzenne i jakość życia

Kluczową częścią strategii gospodarczej miasta jest konkurencyjna stawka podatkowa. Miasto posiada strategię utrzymywania lokalnych podatków na możliwie najniższym poziomie w celu przyciągnięcia przedsiębiorstw i mieszkańców, a podatek rolny jest najniższym dopuszczalnym przez prawo. Ekonomiści nazywają tę strategię „zubożaniem sąsiada” (beggarthy-neighbour) - istnieje ryzyko, że tego typu podejście doprowadzi do ograniczenia finansów publicznych, co z kolei obniży zdolność do zapewnienia infrastruktury i usług. Może również doprowadzić do „wyścigu na dno”, gdzie gminy konkurują o to, by mieć najniższe podatki. Jak do tej pory strategia ta wydaje się działać dobrze dla Środy Wielkopolskiej, a budżet miejski wzrósł 3,5 krotnie w ostatnich 14 latach. Zasoby własne ciągle rosną, a obecnie 6% przychodów własnych pochodzi z podatku od przedsiębiorstw, a 40% z podatku od osób fizycznych. Rokrocznie miasto notuje wzrost przychodów z podatku od osób fizycznych. Miasto prowadzi politykę podwyższania podatków jedynie o stopę inflacji.

Poza stosowaniem niskich i stabilnych podatków w celu przyciągnięcia na swój teren przedsiębiorczości, miasto oferuje również różnorakie wsparcie dla biznesu oraz skróciło okres wydawania zezwoleń. Decyzje administracyjne podejmowane są tak szybko jak to możliwe, a miasto udziela przedsiębiorstwom pomocy w pozyskiwaniu finansowania zewnętrznego. Stworzenie planów zagospodarowania przestrzennego ułatwiło rozwój przemysłu, a uznano je za szczególnie istotne, ponieważ miasto posiada obszary z glebami wysokiej jakości oraz obszary przyrodniczo chronione (Natura 2000). Częścią strategii rozwoju gospodarczego miasta są również inwestycje zarówno w infrastrukturę techniczną w celu wsparcia rozwoju biznesu, jak i w obiekty kulturalne i wypoczynkowe, by podnieść jakość życia mieszkańców. W rezultacie podejście do lokalnego rozwoju gospodarczego oparto na koncentracji na wielu wymiarach dobrobytu.

Podejście to okazało się skuteczne i w gminie Środa Wielkopolska znajduje się szereg dużych pracodawców. Dla przykładu: autobusy i autokary Solaris (700 pracowników); Holmug (500 pracowników); produkcja mleka Shroda (300 pracowników); duże plantacje buraków cukrowych (200 pracowników); Décor (300 pracowników); firma Knot (150 pracowników). Środa Wielkopolska położona jest na obszarze z intensywną produkcją rolniczą (np. duże fermy drobiu, produkcja jaj, gospodarstwa mleczne i produkcja wołowiny), a w gminie zarejestrowanych jest około 800 gospodarstw; 80% ziemi wykorzystywane jest rolniczo, a obszar posiada wysokiej jakości gleby i w konsekwencji wydajną produkcję rolną.

Strategia rozwoju społecznego

Środa Wielkopolska doświadcza pewnego paradoksu, który jest dość powszechny w wielu wiejskich częściach Polski. Z jednej strony miasto ma dużą liczbę zarejestrowanych bezrobotnych, a mimo to wiele z firm działających w mieście ma trudności ze znalezieniem pracowników i w związku z tym zatrudnia pracowników z zagranicy. Doniesienia mówią, że lokalny urząd zatrudnienia wydaje w Środzie Wielkopolskiej rocznie 5 800 pozwoleń na pracę dla cudzoziemców, z których większość pochodzi z Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu. Uważa się, że wiele osób formalnie zarejestrowanych jako bezrobotne w istocie pracuje w szarej strefie by utrzymać dostęp do systemu ubezpieczeń zdrowotnych. Gmina udziela dwóch rodzajów wsparcia: 1) programy zatrudnienia dla bezrobotnych polegające na wykonywaniu prostych prac związanych z utrzymaniem dla miasta (w ten sposób zatrudnianych do 100 osób rocznie); 2) centrum integracji społecznej wspierane ze środków publicznych.

Ramka 3.2. Rola lokalnego przywództwa w rozwoju społeczności i gospodarki: przykład Środy Wielkopolskiej (cont.)

Miasto przyjęło również szereg polityk przyjaznych rodzinom. Istnieje karta rabatowa dla dużych rodzin (z trojgiem lub więcej dzieci); miasto otworzyło bezpłatną szkołę dla przyszłych matek; nowo narodzone dzieci otrzymują dodatkowych świadczeń. Wszystkie rodziny mają dostęp do taniej opieki nad dziećmi, a uczestnictwo kobiet w rynku pracy jest na ponadprzeciętnym poziomie. Transport publiczny w Środzie Wielkopolskiej, który jest bezpłatny, dociera do otaczających ją obszarów wiejskich. Usługa ta wykorzystywana jest szczególnie przez osoby z ograniczoną mobilnością, takie jak osoby starsze, o niskich dochodach i młode matki.

Źródło: opracowanie własne, w oparciu o wywiady.

Mając na względzie znaczenie silnego przywództwa na poziomie lokalnym, zauważa się, że proponowana reforma ograniczająca liczbę kadencji lokalnie wybieranych burmistrzów może ograniczyć siłę lokalnego przywództwa i budowanie potencjału. Zasady tego rodzaju mają zaletę w postaci zapewnienia, że stanowisko burmistrza nie zostanie zmonopolizowane przez zasiedziały polityków mających jakiegoś rodzaju konkurencyjne przewagi. Jednakże mają one też wadę polegającą na ograniczaniu liczby kadencji osób sprawujących urząd, które z czasem zbudowały silne relacje z członkami społeczności.

Widoczne były również bieżące trudności we współpracy. Dotyczyły one: ograniczonej współpracy pomiędzy gminami w zakresie wspólnych szans i problemów; słabej współpracy pomiędzy regionalnymi organami ministerstw, które nie posiadały upoważnienia do współpracy ze swoimi odpowiednikami bez wyraźnej zgody udzielanej przez centralę w Warszawie dla każdego przypadków osobno; bieżących konfliktów pomiędzy gminami, powiatami i województwami w zakresie priorytetów wydatkowania poszczególnych władz i wykorzystania funduszy unijnych. Zidentyfikowano również kilka przykładów, gdzie krajowe przepisy ustawowe i wykonawcze wyraźnie ograniczały działania samorządów terytorialnych, utrudniając im innowacyjne podejście lub odejście od krajowych wytycznych. Wyjazdy studyjne na Podlasie uwiaryściły kilka przykładów sytuacji, w których priorytety programu nie są zgodne z lokalnymi potrzebami. Dla przykładu, wykluczenie wsparcia dla rekonstrukcji pomników i budynków historycznych w programie rozwoju obszarów wiejskich lub finansowanie udzielane dla obszarów, które ucierpiały w powodzi, ale nie dla inicjatyw związanych z ograniczaniem lub dostosowywaniem się do skutków suszy, co w niektórych wiejskich obszarach Podlasia byłoby bardziej wskazane.

Jakość sprawowania władzy jest wskaźnikiem zdolności władz publicznych do wybierania i wdrażania skutecznych inwestycji publicznych. Biorąc pod uwagę, że polskie samorzady terytorialne odpowiadają za prawie jedną trzecią wydatków sektora publicznego, ważne jest ustanowienie silnej koordynacji. Zdolność samorządów terytorialnych do podejmowania skutecznych inwestycji publicznych wiąże się z:

- ich zdolnością do oceny długoterminowych skutków i zagrożeń związanych z inwestycjami publicznymi
- zachętą do zaangażowania interesariuszy w całym cyklu inwestycyjnym

- mobilizacją podmiotów prywatnych i instytucji finansowych w celu dywersyfikacji źródeł finansowania i wzmocnienia potencjału instytucji
- poszerzaniem fachowej wiedzy urzędników publicznych i instytucji w całym cyklu inwestycyjnym, a także ze koncentracją na rezultatach i promowanie uczenia się.

W istocie, tam gdzie zdolności do tworzenia i wdrażania strategii inwestycyjnych są słabe, polityki mogą nie osiągnąć swych celów - nawet jeśli istnieją mechanizmy koordynacji. OECD stworzyła *Zasady skutecznych inwestycji publicznych dla wszystkich szczebli władz (Principles on Effective Public Investment across Levels of Government)* w celu wsparcia władz w ocenie swoich silnych i słabych stron w zakresie inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach sprawowania władzy i wyznaczenia priorytetów wymagających poprawy (ramka 3.3).

Zalecenia OECD w zakresie silnej polityki wobec obszarów wiejskich kładą nacisk na zaangażowanie w proces wielopoziomowego zarządzania szerokiego spektrum uczestników, a nie tylko władz. Polska czyni tutaj postępy, lecz nadal istnieje znaczący niedobór współpracy sektora prywatnego z władzami lokalnymi; jako, że sektor prywatny odpowiada za większość zatrudnienia i większą część PKB, ważne jest by firmy były częścią procesu sprawowania władzy. Szczególnie na obszarach wiejskich postęp gospodarczy opiera się na przedsiębiorcach i właścicielach małych i średnich firm. Zwiększenie ich zaangażowania we współpracę z samorządem terytorialnym może doprowadzić do poprawy klimatu dla przedsiębiorczości i zwiększenia postępu gospodarczego. Stwierdzono również, że tam gdzie jest szeroki zakres przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, rola samorządów lokalnych w organizacjach takich jak lokalne grupy działania (LGD) pozostaje nieproporcjonalna.

Ramka 3.3. Skuteczne inwestycje publiczne na wszystkich szczeblach administracji

Wpływ inwestycji publicznych na wzrost częściowo zależy od jakości zarządzania. Jakość zarządzania jest skorelowana z rezultatami inwestycji publicznych i wzrostem, szczególnie na poziomie samorządów terytorialnych (OECD, 2013c). Poprzez lepsze zarządzanie inwestycjami publicznymi w ich cyklu życiowym można również poczynić znaczące oszczędności na wszystkich szczeblach administracji.

OECD stworzyła *Zasady skutecznych inwestycji publicznych dla wszystkich szczebli władz* w celu wsparcia władz w ocenie swoich silnych i słabych stron w obszarze potencjału w zakresie inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach władz i ustalaniu priorytetów poprawy. Jest to pierwszy instrument stworzony przez OECD w obszarze polityki regionalnej i zarządzania wielopoziomowego.

Zasady te grupują 12 zaleceń w 3 filarach reprezentujących systemowe wyzwania dla inwestycji publicznych.

Koordinacja pomiędzy poszczególnymi organami administracji i obszarami polityk

1. Przyjęcie zintegrowanej strategii odpowiedniej dla danego miejsca.
2. Koordinacja pomiędzy szczeblami terytorialnymi i szczeblem krajowym.
3. Inwestowanie we właściwej skali.

Ramka 3.3. Skuteczne inwestycje publiczne na wszystkich szczeblach administracji (cont.)

Wzmacnianie potencjału dla inwestycji publicznych i propagowanie uczenia się

1. Zrozumienie oddziaływań i zagrożeń.
2. Zaangażowanie interesariuszy na każdym etapie.
3. Włączenie podmiotów i instytucji prywatnych.
4. Budowanie wiedzy fachowej u partnerów lokalnych.
5. Koncentracja na rezultatach, wyciąganie wniosków z doświadczeń.

Zapewnienie stabilnych warunków ramowych na wszystkich poziomach administracji

6. Stworzenie ram fiskalnych dostosowanych do celów.
7. Nacisk na rzetelne, przejrzyste zarządzanie finansowe.
8. Propagowanie strategicznego wykorzystywania zamówień publicznych.
9. Wysiłki na rzecz spójnych, wysokiej jakości uregulowań.

Źródło: OECD (2014d), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, www.oecd.org/cfe/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm; OECD (2013c), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en>.

Decentralizacja fiskalna: Czy jest to proces wystarczająco zaawansowany?

W Polsce trwają dyskusje na temat tego, czy decentralizacja fiskalna dotrzymała kroku przenoszeniu odpowiedzialności na szczebel samorządów terytorialnych. Brak potencjału fiskalnego na poziomie samorządów terytorialnych obniża zdolność władz do dostarczania infrastruktury i usług, a także do prowadzenia interwencji opartych na ich własnych priorytetach. Może to uzależniać je od struktur finansowania narzucanych przez inne szczeble administracji. Szczególnie województwa i powiaty silnie zależą od subwencji krajowych i mają ograniczone możliwości podnoszenia przychodów ze źródeł własnych (ramka 3.4). O ile gminy są w lepszej sytuacji pod względem przychodów ze własnych źródeł, to często zauważa się, że coraz więcej obowiązków jest na nie przenoszonych, a jednocześnie nie idzie za tym decentralizacja fiskalna; wskazywały na to kolejne przeglądy OECD (np. OECD, 2008; 2013b). Ponadto, w roku 2015 kwota planowanych subsydiów dla gmin wiejskich na wykonanie ich zadań zleconych została ustalona na poziomie o 25% niższym niż rzeczywista kwota wypłacona w 2014 r. „Brakujące” kwoty zostały przeniesione z alokacji dla gmin wiejskich do alokacji dla miast powiatowych i gmin miejskich⁸.

Samorządy terytorialne w Polsce odpowiadają za prawie jedną trzecią wydatków publicznych. Wraz z procesem decentralizacji udział wydatków samorządów terytorialnych w Polsce wzrósł z 23% w 1995 r. do 30,8% w 2015 r. (rys. 3.3). Jest to jednak wartość niższa niż średnia OECD 35 w 2015 r. wynosząca 40,3%. W 2015 r. wydatki samorządów terytorialnych w Polsce stanowiły 12,8% PKB, natomiast dla OECD 35 wartość ta wyniosła 16,4%.

Ramka 3.4. Kompetencje fiskalne samorządów terytorialnych w Polsce

Przychody samorządów terytorialnych w Polsce pochodzą głównie z czterech źródeł: 1) przychody podatkowe ze źródeł własnych (nakładane zgodnie z ograniczonymi uprawnieniami w zakresie opodatkowania zgodnie z maksymalnymi stawkami ustanowionymi centralnie; 2) udział w podatkach od działalności gospodarczej i podatkach od osób fizycznych; 3) dotacje, szczególnie dotacje na cele ogólne lub dotacje warunkowe (celowe). Do tych drugich należeć mogą środki z budżetu Unii Europejskiej (fundusze strukturalne i spójności); 4) pozapodatkowe przychody ze źródeł własnych (taryfy i opłaty użytkowników; przychody z nieruchomości, leasingu i sprzedaży, w tym przychody ze spółek gminnych i przedsiębiorstw użyteczności publicznej).

Gminy to jedyny szczebel samorządu terytorialnego posiadający **prawo nakładania podatków** - choć prawo to jest ograniczone. Wśród nich najważniejszy jest podatek od nieruchomości; nakładany jest na budynki i działki. Kwota podatków i opłat lokalnych ustalana jest przez poszczególne gminy, ale musi pozostawać w zgodzie z ramami (i górnymi pułapami podatków) ustalonymi w ustawodawstwie krajowym. Podatki od nieruchomości są zwykle ustalane na metr kwadratowy, przy czym różne stawki ustanawiane są dla nieruchomości komercyjnych i budynków mieszkalnych. Na przykład, w przypadku ziemi podatek od nieruchomości oparty jest na powierzchni działki (do maksymalnej wysokości 0,89 zł/m² ziemi); w przypadku budynków oparty jest o ich powierzchnię (do maksymalnej wysokości 23,03 zł/m² powierzchni użytkowej budynku) (Ernst & Young, 2014: 91). Informacje te ustalane są na podstawie centralnego rejestru, a wyliczenia dokonywane są rokrocznie. Tylko jeden element podatku od nieruchomości oparty jest o wartość szacunkową: niektóre budowle (inne niż budynki) wykorzystywane gospodarczo opodatkowane są w oparciu o ich wartość rynkową według stałej stawki (zwykle 2% wartości rynkowej). Ziemia rolna i lasy podlegają podatkowi, które są oddzielone od podatku od nieruchomości. Do innych podatków o znacznie bardziej marginalnym znaczeniu dla budżetów gmin należą podatki od ziemi rolnej (płacone od hektara przy uwzględnieniu jakości gleby), lasów, dużych pojazdów, a także szereg innych pomniejszych danin. Podatki od mienia stanowią proporcjonalnie większy udział w ogólnych przychodach dla podregionów wiejskich, w przeciwieństwie do miejskich (OECD, 2011). Przychody z podatków od mienia stanowiły 28% łącznych przychodów budżetowych regionów przeważająco wiejskich, 25% dla regionów pośrednich i 17% dla regionów przeważająco miejskich w 2014 r. (Rząd polski, 2015). Wielkości te niewiele się zmieniły od 2010 r.

Dzielone przychody podatkowe pochodzą z części podatku od osób fizycznych (48% terytorialnych przychodów podatkowych) i podatku od osób prawnych (9% terytorialnych przychodów podatkowych). **Udziały w krajowych przychodach podatkowych** są redystrybuowane na wszystkie trzy poziomy samorządów terytorialnych zgodnie z ustalonym odsetkiem łącznych wpływów pobranych na obszarze jurysdykcji; nie ma horizontalnego mechanizmu wyrównawczego. Płyną one do samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych, przy czym gminy otrzymują największą część transferów podatku od osób fizycznych, a władze wojewódzkie największą część podatku od osób prawnych. Istnieje zatem fiskalna zachęta dla gmin do zwiększania populacji, a dla władz wojewódzkich do dbania o wzrost przedsiębiorczości.

Dotacje na cele ogólne dla gmin (subwencje) składają się z czterech głównych części: edukacyjnej, wyrównawczej, bilansującej i regionalnej. Pomimo tych rozgraniczeń, samorzady terytorialne mogą wydawać dotacje ogólne według swojego uznania - nie są związane konkretnym celem. Skład każdej z nich określony jest w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Część edukacyjna jest zdecydowanie największa, stanowiąc ponad 20% dochodów samorządów terytorialnych. Pokrywa ona wydatki na edukację, w tym pensje nauczycieli.

Ramka 3.4. Kompetencje fiskalne samorządów terytorialnych w Polsce (cont.)

Część wyrównawcza (5% dochodów samorządów terytorialnych) przyznawana jest wszystkim samorządom terytorialnym, które mają potencjał podatkowy poniżej przeciętnej. Gminy, których potencjał generowania przychodów na głowę mieszkańca z dochodów lokalnych i dzielonych jest poniżej krajowego progu kwalifikują się do dotacji podstawowej określonej na podstawie liczby ludności i potencjału podatkowego. Struktura dotacji wyrównawczej faworyzuje małe gminy o niskiej gęstości zaludnienia (Sauer, 2013: 17).

Część bilansująca (tylko dla gmin i powiatów) dystrybuuje środki na podstawie wydatków socjalnych; bierze pod uwagę kwestie takie jak produkt krajowy brutto (PKB) na głowę mieszkańca, długość dróg publicznych na mieszkańca, a także stopę bezrobocia na danym obszarze.

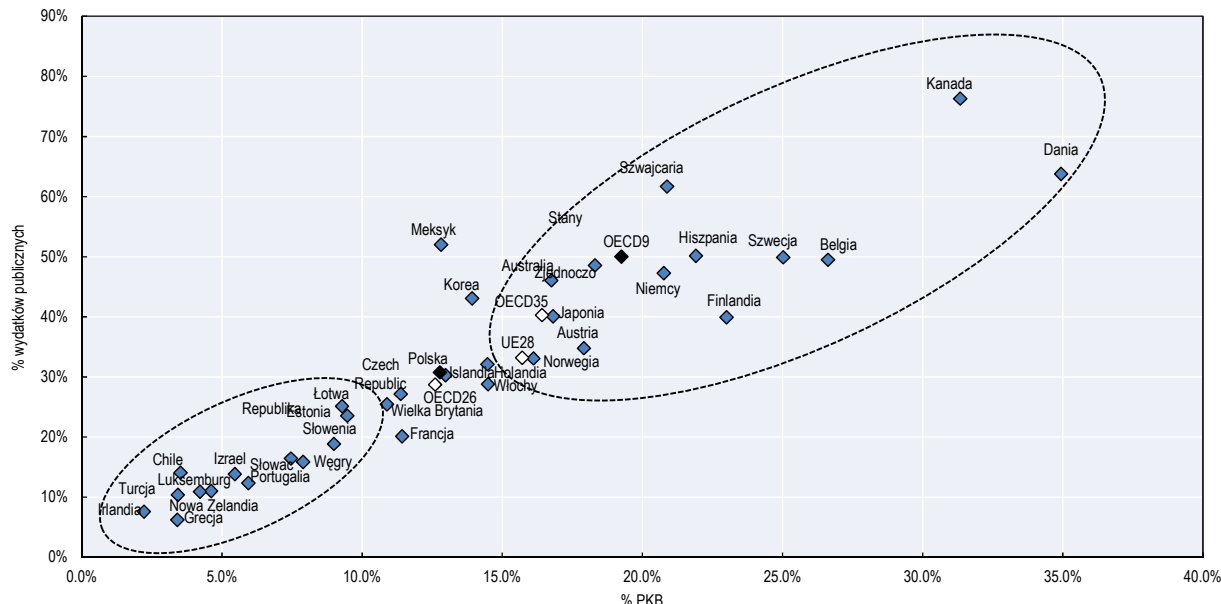
Część regionalna to dotacja ogólna dla każdego regionu na podstawie stopy bezrobocia, PKB na głowę mieszkańca, długość dróg publicznych na mieszkańca oraz wydatki na koleje regionalne (OECD, 2008: 239). Niektóre gminy mogą również otrzymywać dotacje „kompensujące”, które wykorzystywane są by skompensować gminom utratę dochodów podatkowych z tytułu specjalnych stref ekonomicznych (specjalne strefy, które udzielają przedsiębiorstwom zniżek podatkowych, stąd ograniczony pobór podatków). Ostatnia grupa **dotacji warunkowych lub celowych** związana jest z obowiązkami, które zostały zlecone samorządom lokalnym; najważniejsze z nich to te związane zapewnieniem pomocy społecznej. Ogromna większość transferów pomiędzy poszczególnymi szczeblami władz w Polsce to kwoty ryczałtowe, w przeciwieństwie do dotacji proporcjonalnych. Dotacje z UE są w większości przypadków włączone do dotacji warunkowych lub celowych. Stosunek dochodów samorządów lokalnych do PKB w Polsce jest znacząco wyższy niż średnia dla krajów UE (Uryszek, 2013: 253). W ostatnich latach dostęp do funduszy Unii Europejskiej zwiększył kompetencje gmin.

Warto zauważyć, że niedawno przyjęta ustawa o rewitalizacji (2015 r.) rozszerza gminne instrumenty fiskalne w dwóch punktach: 1) umożliwia samorządom lokalnym wyliczanie i pobieranie opłaty adiacenckiej (w wysokości wyższej niż ustanowiona przez zasady ogólne), która może być wykorzystywana do uchwycenia wzrostu wartości nieruchomości w wyniku budowy infrastruktury gminnej w strefie rewitalizacji; 2) wprowadza możliwość podniesienia stopy podatku od nieruchomości (do 3 zł/m² ziemi rocznie) w wyznaczonej strefie rewitalizacji dla nowych inwestycji.

Źródło: OECD (2016a), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>; OECD/UCLG (2016), “Subnational governments around the world: Structure and finance”, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-Governments-Around-the-World-%20Part-I.pdf>.

Gminy w Polsce mają bardzo różne terytorialne zdolności fiskalne w zależności od czynników takich jak wielkość i źródła dochodów lokalnych. Polska przyjęła szereg poziomych i pionowych mechanizmów wyrównawczych w celu częściowego kompensowania tych różnic. Na przykład, gminy które mają najsłabsze wyniki społeczne i gospodarcze kwalifikują się do specjalnych dotacji. Na poziomie regionalnym, niektóre województwa otrzymują dodatkowe wsparcie finansowe na wdrażanie regionalnych programów rozwoju poprzez specjalne kontrakty, które zgodne są z okresami programowania europejskiej polityki strukturalnej i spójności.

Rysunek 3.3. Wydatki publiczne samorządów terytorialnych, OECD, 2015



Uwaga: OECD 9 odnosi się do państw federalnych; OECD 26 odnosi się do państw jednolitych.

Źródło: OECD (2017b), "Subnational government expenditure as a percentage of GDP and total public expenditure", *OECD Regional Database*, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

Mechanizmy wyrównania poziomu stosowane są poprzez zmodyfikowaną dotację ogólną. Gminy z dochodami fiskalnymi wynoszącymi mniej niż 90% średniej krajowej otrzymują dodatkowe środki, natomiast te z przychodami przekraczającymi 150% średniej krajowej są płatnikami netto (Sakowicz, 2017). W podobnym duchu, województwa z dochodami podatkowymi na głowę mieszkańca niższymi niż średnia krajowa mają dostęp do dotacji wyrównawczej. Gminy wiejskie o niskiej gęstości zaludnienia otrzymują dodatkowe fundusze, podobnie jak powiaty z ponadprzeciętną stopą bezrobocia i województwa z liczbą mieszkańców mniejszą niż 3 miliony (Sakowicz, 2017). System wyrównania fiskalnego jest wyraźnie korzystny dla małych wsi i miasteczek, szczególnie tych, które są położone na obszarach peryferyjnych z niską gęstością zaludnienia. Polska nakłada szereg obostrzeń na samorzady lokalne w zakresie budżetowania i zaciągania pożyczek, stąd dług publicznego sektora samorządów lokalnych jest niższy niż średnie dla UE i OECD. Łączne zadłużenie gminy nie może przekraczać 60% dochodów przewidywanych na dany rok, a łączna kwota spłaty długu w danym roku nie może przekraczać 15% dochodów budżetowanych na ten rok⁹.

Zależność samorządów wojewódzkich i powiatowych od transferów z rządu krajowego lub finansowania UE na znaczące, niekorzystne wpływa na system sprawowania władzy. Pierwszym z nich jest niepewność źródeł przychodów, które utrudnia planowanie strategiczne. Ponieważ samorzady nie mają pewności co do przyszłych przychodów, mają tendencję do podejmowania jedynie krótkoterminowych decyzji w zakresie wydatkowania i inwestycji. Ponadto, w sytuacji gdy finansowanie odbywa się w oparciu o projekty, samorzady mają tendencję do aplikowania o wszelkie dostępne projekty, zamiast skupiać się na priorytetach wyższego rzędu, ponieważ na takie nakłady nie ma finansowania. Nawet gminy stoją w obliczu trudności w znalezieniu funduszy na nowe inwestycje, które mogłyby być fundamentem przyszłego rozwoju,

ponieważ rząd centralny w dużej mierze nie zapewnił nowych przychodów przekazując na poziom samorządów terytorialnych nowe obowiązki. Jednym z przykładów jest nowa reforma edukacji, która ma wprowadzić zmiany w systemie szkół podstawowych i średnich, nakładająca na gminy wiejskie znaczne koszty infrastrukturalne nie zapewniając jednocześnie żadnego dodatkowego finansowania. Ponadto, zarówno dyrektywy UE, jak i nowe przepisy krajowe mogą być narzucane samorządom terytorialnym w połowie cyklu wydatkowania, co ma fatalne konsekwencje budżetowe.

Trwają debaty na temat tego, czy reformy instytucjonalne na poziomie regionalnym zaszły w Polsce wystarczająco daleko, przy czym niektórzy dowodzą że regionalizacja polityk i administracyjna nie poszła w parze z regionalizacją fiskalną, co z kolei nadmiernie ogranicza możliwości władz regionalnych w zakresie prowadzenia polityki regionalnej (Ferry, 2013) (zob. omówienie w ramce 3.5) Województwa odpowiadają za szeroki zakres decyzji planistycznych i otrzymują znaczące unijne fundusze rozwojowe; ich ograniczone przychody ze źródeł własnych mogą z kolei ograniczać ich zakres wdrażania polityk. Poprzednio OECD zwracała uwagę na fakt, że politycznie motywowane krótkoterminowe potrzeby inwestycyjne i dążenie do maksymalizacji strumienia środków ze źródeł unijnych mogą nader często wpływać na podejmowanie decyzji (OECD, 2013b: 183). Duże znaczenie ma fakt, że choć gminy w Polsce, podobnie jak w innych krajach OECD, podejmują większość decyzji w obszarze inwestycji publicznych mających wpływ na konkurencyjność firm, podmioty te zwykle nie współpracują, nawet w sytuacji gdy uczestniczą w tym samym lokalnym rynku pracy. Takie asymetrie podkreślają, co najmniej, potrzebę silnego procesu wielopoziomowego zarządzania, mogącego koordynować możliwości, zasoby i obowiązki różnych podmiotów.

Ramka 3.5. Czy polskie województwa mają odpowiedni potencjał fiskalny do wdrażania polityki regionalnej?

Polityki regionalne są nieodłącznie związane z podejściem opartym o miejsce (place-based approach) – idei, zgodnie, z którą polityki muszą być dostosowane terytorialnie, by mogły rozwiązywać złożone, wielosektorowe problemy. Skuteczne polityki regionalne powiązane są zatem z silnymi wielopoziomymi ramami samorządowymi, które są w stanie skoordynować działania na różnych poziomach samorządu i w różnych sektorach. Wdrażanie takiego podejścia nie odbywa się bez zagrożeń: „Zakłada ono system zarządzania wielopoziomowego, w którym wyższe szczeble określają cele strategiczne; porozumienie co do wkładu każdego szczebla lub podmiotu we wdrażanie; zdolność niższych szczebli do artykułowania lokalnej wiedzy i interesów, oraz do określenia priorytetów inwestycyjnych; a także solidne kanały informacyjne i mechanizmy weryfikacji w celu zapewnienia odpowiedzialności (Barca [2009], cytowany w: Ferry [2013]). W Polsce spuścizna epoki socjalistycznej, w tym niski poziom zaufania i instytucje na samorządowe będące w powijakach, uczyniły wdrażanie ram zarządzania wielopoziomowego wyzwaniem (Ferry, 2013).

Aż do późnych lat dziewięćdziesiątych polityka regionalna w Polsce miała ograniczony zakres oraz finansowanie i w dużej mierze prowadzona była poprzez doraźne scentralizowane interwencje mające na celu rozwiązanie konkretnych problemów, takich jak bezrobocie na obszarach podlegających restrukturyzacji przemysłu (Ferry, 2013). Po przystąpieniu do EU, podejście to ewoluowało, jako że miał miejsce szereg reform instytucjonalnych i politycznych, w ramach wysiłków związanych z lepszym dostosowaniem Polski do celów polityki spójności i wsparciem jej wdrażania. W tym okresie rola i zakres polityki regionalnej uległy poszerzeniu, wprowadzono również nowe mechanizmy administracyjne.

Ramka 3.5. Czy polskie województwa mają odpowiedni potencjał fiskalny do wdrażania polityki regionalnej? (cont.)

Jednak zmiany wprowadzone przez politykę spójności stworzyły również silne impulsy konkurencyjne pomiędzy centralizacją a regionalizacją. Z jednej strony UE preferuje subsydiarność i zachęca do oddolnego rozwoju lokalnego oraz do zawierania partnerstw na poziomie regionalnym i lokalnym. Nie ma jednak kompetencji do takiego strukturyzowania polityk, by działały w ten sposób na poziomie krajowym.

W krajach takich jak Polska, gdzie zakres i funkcje samorządów terytorialnych nadal są w procesie decentralizacji, istniały obawy co do zdolności tego szczebla w zakresie skutecznego wdrażania polityk regionalnych. Ferry (2013) zauważa, że procesom regionalizacji politycznej i administracyjnej nie dotrzymała kroku regionalizacja fiskalna, zatem władze regionalne mają bardzo ograniczone przychody własne, w przeciwieństwie do władz centralnych i lokalnych. Argumentuje, że zahamowało to potencjał województw do prowadzenia polityki regionalnej.

Źródło: Ferry, M. (2013), "Implementing regional policy in Poland: a new era?" <https://doi.org/10.1080/09668136.2013.833016>.

Wkrótce planowane jest wprowadzenie dużych zmian do systemu finansów samorządowych, ale dopiero okaże się czy pomogą one przeciwdziałać temu problemowi¹⁰. W istocie system podatkowy ma być uproszczony do roku 2018, a wszystkie podstawowe podatki zostaną połączone w jeden zunifikowany podatek (podatek od osób fizycznych, podatek od osób prawnych, składka emerytalna, opieka zdrowotna, itd.). Centralizacja systemu podatkowego na poziomie krajowym będzie miała wpływ na dochody samorządowe, a metodologia wkładu lokalnego zostanie zmieniona, lecz jak dotąd nie jest jasne jak wprowadzone zmiany wpłyną na lokalne finanse publiczne.

Wspieranie partnerstw pomiędzy gminami

Polska ma obecnie dwie formy prawnej współpracy pomiędzy gminami, w tym gminami wiejskimi: porozumienia międzygminne i związki międzygminne (zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, 1990 r.) Związki międzygminne są podmiotami prawa publicznego tworzonymi przez samorządy lokalne. Ich podstawowym celem jest realizacja konkretnych zadań publicznych. Obecnie w Polsce istnieje 313 takich związków. Ogromna większość z nich została ustanowiona w celu zarządzania systemami kanalizacyjnymi, ale niektóre zostały sformowane w celu promowania inwestycji w obszarach takich jak sektor rolno-spożywczy, czy rozwój turystyki, sportu i wypoczynku¹¹. Drugi rodzaj, porozumienia międzygminne, nie stanowią odrębnego podmiotu prawnego. Porozumienie międzygminne pozwala natomiast gminie powierzyć pewne zadania publiczne, prawa i obowiązki innej gminie (zwykle w zakresie transportu lub gospodarki ściekowej). Wspierana gmina pokrywa przynajmniej część kosztów związanych z realizacją tych zadań. Od 2016 r. władze lokalne mogą również tworzyć tzw. centra usług wspólnych (zob. rozdział 2). Rząd centralny ustanowił ramy dla współpracy międzygminnej za pośrednictwem „Ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim” (2017 r.). Jest to wyraźna forma partnerstwa, w której istnieją wspólne cele, a nie ma delegowanych funkcji. Na koniec, lokalne grupy działania w ramach unijnego programu LEADER również stanowią formę partnerstw

międzygminnych, lecz angażują również inne podmioty (sektor prywatny i podmioty non-profit).

Pomimo wspomnianych wcześniej mechanizmów instytucjonalnych, podejmowanie współpracy międzygminnej w Polsce następuje powoli. Współpraca międzygminna jest coraz popularniejsza w obszarach takich jak gospodarka wodna lub ściekowa, czy internet szerokopasmowy albo infrastruktura drogowa, lecz pozostaje ograniczona w sektorach takich jak edukacja lub mieszkalnictwo (OECD, 2016c). Rząd krajowy i samorząd wojewódzki powinny aktywnie promować i wspierać koordynację międzygminną i pokazywać jej korzyści, szczególnie w przypadku nowych inicjatyw, takich jak centra usług wspólnych. Powolne przyjmowanie się takich porozumień może częściowo wynikać z braku odpowiedniej wiedzy o tym jak działają i jakie wiążą się z nimi zagrożenia. Rozwiązanie problemów w zakresie koordynacji międzygminnej stanowi wyzwanie w wielu krajach OECD. Większość z nich wymaga znalezienia sposobu na stworzenie pozytywnych zachęt dla gmin do współpracy na bazie dobrowolności.

Bliższa współpraca pomiędzy sąsiadującymi samorządami lokalnymi może wzmocnić wysiłki na rzecz rozwoju oraz potencjał do zapewnienia lepszej jakości życia oraz lepszego otoczenia dla biznesu. Czasami doprowadzenie do tego wymaga działań władz wyższego szczebla. Na przykład, w latach 1979-2002 prowincja Quebec w Kanadzie zreorganizowała samorzady gmin na obszarach wiejskich, likwidując tradycyjne granice administracyjne. Później prowincja uświadomiła sobie, że społecznościom w nowych jednostkach administracyjnych brakuje tradycji współpracy. By temu przeciwdziałać, wprowadziła w 2002 r. Pakt na rzecz Wsi (*Pacte Rural*), który udostępniał kilka rund wieloletniego finansowania dla wsparcia różnorodnych wspólnych działań samorządów lokalnych, nakierowanych głównie na ułatwienie lepszej współpracy, po to by ostatecznie doprowadzić do oddolnego stworzenia regionalnej strategii rozwoju (ramka 3.6). Pakt na rzecz Wsi był regionalnie ukierunkowany, przyjmował podejście wielosektorowe, tworzył długofalowe ramy dla współpracy, upodmiotowił członków społeczności i dawał się dostosować do lokalnego kontekstu. Wiosną 2014 r. opublikowano nową Krajową Politykę Obszarów Wiejskich, wraz z podpisaniem nowego Paktu na rzecz Wsi.

Ramka 3.6. Upodmiotowienie władz lokalnych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w Quebec w Kanadzie

Quebec posiada jedno z najbardziej zaawansowanych podejść do promocji rozwoju obszarów wiejskich w OECD, jest ono bardzo bliskie Nowemu Paradygmatowi Obszarów Wiejskich (OECD, 2010: 18). Polityka tej prowincji w kwestii obszarów wiejskich (*Politique nationale de la ruralité*, PNR) została po raz pierwszy ogłoszona w 2002 r. Jej najnowsza edycja dotyczy lat 2014-2024. Regionalne gminy-hrabstwa są miejscem zarówno interwencji, własności jak i podejmowania decyzji w ramach PNR, a polityka kierowana przez Ministerstwo Spraw Miejskich, Regionów i Użytkowania Ziemi w dużej mierze skupia się na upodmiotowieniu władz lokalnych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego (*Solidarité rurale du Québec*, 2013; 2016).

Niedawny przegląd terytorialny polityki na rzecz obszarów wiejskich dokonany przez OECD opisuje to podejście jako oparte na sieciach małych i średniej wielkości społeczności, które czerpią inspirację z „historycznego społecznego priorytetu użytkowania ziemi dla ochrony spuścizny kulturowej Quebecu” w sposób „który stymuluje poczucie własności zarówno na szczeblach władzy, jak i w społeczeństwie” (OECD, 2010: 17).

Ramka 3.6. Upodmiotowienie władz lokalnych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w Quebec w Kanadzie (cont.)

Obszary wiejskie Quebecu są zupełnie inne niż pozostałe obszary wiejskie Kanady. Zatrudnienie na tych pierwszych w ujęciu średnim wzrasta od lat osiemdziesiątych, odnotowano wzrost liczby ludności, a gospodarka ciągle się dywersyfikuje, choć trendy te nie są jednolite we wszystkich obszarach regionu (OECD, 2010). Jednak dla celów porównawczych interesuje nas tutaj krajobraz instytucjonalny. PNR posiada strukturę formalnego partnerstwa pomiędzy rządem prowincji a lokalnymi instytucjami i sieciami będącymi organami władz, przy czym każda ze stron ma przypisane role i sformalizowane obowiązki. Jest to prawdziwe przeniesienie władzy na poziom lokalny, ponieważ idą za tym towarzyszące zasoby. Ponadto PNR określa formalne zobowiązania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich innych rządowych ministerstw i agencji, co zapewni koordynację wysiłków. Na koniec, plan w sposób wyraźny wartościuje i nadaje priorytet efektom kulturalnym i społecznym obok efektów gospodarczych; kapitał społeczny i kulturalny jest waloryzowany na równi z kapitałem ekonomicznym. W powiązaniu z tym, wskaźniki sukcesu zawierają elementy zarówno ilościowe, jak i jakościowe (np. jakość życia, poczucie przynależności i zaangażowanie społeczne) (Ministry of Municipal Affairs, Regions and Land Occupancy, 2006: 54). Podejście PNR zostało opisane jako „innovacyjna polityka publiczna oferująca autentyczny model zrównoważonego i trwałego rozwoju terytorialnego” - taki, który obejmuje zarówno elementy rozwoju regionalnego, rozwoju obszarów wiejskich, jak i subsydiarność (Jean, 2012).

Quebec inwestuje w budowanie potencjału społeczności w większym stopniu, niż inne prowincje w Kanadzie (OECD, 2010: 200). Oczywiście podejście wybrane w Quebecu umocowane jest w historycznej i politycznej ekonomii prowincji. Niemniej jednak zinstytucjonalizowany proces partnerstwa z podmiotami władz lokalnych daje przykład najlepszych praktyk dla innych jurysdykcji.

Źródło: OECD (2010), *OECD Rural Policy Reviews: Québec, Canada 2010*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082151-en>; Ministry of Municipal Affairs, Regions and Land Occupancy (2006), “Politique nationale de la ruralité: Une force pour tout le Québec”; Jean, B. (2012), “Les territoires ruraux au Québec: Vers un modèle de développement territorial durable”; Solidarité rurale du Québec (2013), “Politique nationale de la ruralité”, www.ruralite.qc.ca/fr/Ruralite/Politique-nationale-de-la-ruralite-PNR (dostęp 30 marca 2016 r.); Solidarité rurale de Québec (2016), “Politique nationale de la ruralité (PNR)”, www.ruralite.qc.ca/fr/Ruralite/Politique-nationale-de-la-ruralite-PNR (dostęp 18 lipca 2016).

Partnerstwa miasto-wieś

Obszary wiejskie i miasta są wzajemnie powiązane. Powiązania te przyjmują różne formy, np. migracja i przepływy na rynku pracy, ochrona środowiska i ekosystemów, inwestycje i transakcje gospodarcze, jak również infrastruktura i zaopatrzenie w usługi (OECD, 2013b). Jak zauważono w rozdziale 1, Polska ma stosunkowo rozproszoną strukturę osadniczą, posiadając na swoim terytorium dużą liczbę małych i średnich miast. Taka struktura osadnicza podnosi znaczenie dbałości o powiązania pomiędzy obszarami wiejskimi i miastami w celu promowania zbiorowych strategii na rzecz społeczności oraz rozwoju i planowania gospodarczego. Badania OECD udowodniły wartość powiązań miasto-wieś oraz stwierdziły, że regiony wiejskie w pobliżu miast są bardziej odporne i mają wyższe wskaźniki wzrostu niż obszary peryferyjne (OECD, 2013b; 2016c). Ważne jest by polityka publiczna skupiała uwagę na dynamice relacji miasto-wieś, po to by budować spójne, efektywne i celowe polityki wspierania partnerstw.

Partnerstwa miasto-wieś mają charakter albo oczywisty, albo dorozumiany, obejmując nieformalne lub formalne formy współpracy osadzone w mechanizmach prawno-instytucjonalnych. Niekoniecznie jest tak, że bardziej formalne postaci

współpracy są skuteczniejsze; zależy to od zaangażowanych podmiotów instytucjonalnych i zakorzenionych relacji historycznych. W miejscach o wysokim poziomie zaufania społecznego i modelu podejmowania decyzji opartym na konsensusie, bardziej nieformalne formy współpracy mogą działać lepiej. W przypadku Polski, współpraca międzygminna jest historycznie słaba, a mechanizmów instytucjonalnych lub instrumentów polityki, który ją wspierają jest niewiele. Może to uczynić nieformalne formy współpracy trudniejszymi do realizacji. Jednocześnie partnerstwa bardziej formalne muszą być zawierane w oparciu o zaufanie, w związku z tym partnerstwa nieformalne są niezbędnym pierwszym krokiem do uzyskania bardziej formalnych relacji później (np. umów o usługach wspólnych, wspólnym świadczeniu usług transportowych).

Zachęty do zakładania partnerstw miasto-wieś płynące z polityk publicznych powinny zostać wzmocnione. Jedną z najważniejszych przyjętych niedawno polityk pomocnych w osiągnięciu tego celu są unijne zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT). Finansowanie ZIT może być wykorzystywane do wspólnych projektów obejmujących gminy powiązane funkcjonalnie (ramka 3.7). Dobrowolny charakter tego typu stowarzyszeń prowadzi do współpracy przy projektach, która jest wzajemnie korzystna. Jest to ogólnie rzecz biorąc pozytywne, ale prowadzi do zagrożenia polegającego na tym, że ważne kwestie, w przypadku których interesy nie są zbieżne, nie zostaną podjęte. Ponadto, fundusze te nakierowane są na stolice województw i ośrodki subregionalne, wykluczając tym samym partnerstwa opierające się na społecznościach obszarów wiejskich i mniejszych miasteczkach. Co więcej, o ile finansowanie unijne obejmuje ustrukturyzowane zachęty do współpracy obecnie, może się to zmienić, gdy finansowanie nieuchronnie się wyczerpie. OECD zalecała by władze regionalne zapewniły wzory umów partnerskich pomiędzy gminami wspólnie występującymi o środki, w celu zapewnienia jaśniejszego podziału zadań i obowiązków i zmniejszenia ryzyka ponoszonego przez lidera projektu (OECD, 2016c).

Należy uczynić więcej by wspierać partnerstwa miasto-wieś, szczególnie w przypadku obszarów wiejskich i małych do średnich miast, które są głównym elementem nowej strategii rozwoju przestrzennego wyrażonej w SOR. Jedną z nowych strategii w tym zakresie jest rządowy pakiet dla średniej wielkości miast tracących swoje funkcje gospodarcze. Pakiet ten zawiera inwestycje twarde i równoległe działania wspierające oraz doradcze (np. centrum wsparcia doradczego, zwiększanie potencjału instytucjonalnego i inicjatywa miast partnerskich). Po roku 2020 przewidziany jest drugi etap projektu z większym naciskiem na wykorzystanie środków krajowych. Miasta tracące funkcje gospodarcze identyfikowane są w oparciu o analizę ok. 100 gmin, spośród których do programu wybrano 7 miast średniej wielkości. Pomysł polega na promowaniu lokalnych centrów rozwoju, tj. małych i średnich miast stanowiących ośrodki usługowe.

To ważna inicjatywa, ale z całą pewnością niewystarczająca. Samorządy regionalne i rząd krajowy powinny stworzyć więcej zachęt finansowych, dzięki którym gminy uzyskiwałyby dostęp do wyższych kwot finansowania na wspólne projekty. Samorządy lokalne potrzebują także odpowiednich mechanizmów prawno-instytucjonalnych, by nadać partnerstwu strukturę. W niektórych miejscach stowarzyszenia gmin rozwinęły się pomimo braku przepisów prawa, którym podlegałyby ich działania, np. stowarzyszenie gmin wiejskich i gmin miejsko-wiejskich na Podlasiu, które zostało założone w 2000 r. Przy odpowiednim wsparciu tego rodzaju partnerstwa byłyby powszechniejsze i prawdopodobnie wydajniejsze.

Ramka 3.7. Wzmacnianie partnerstw miejsko-wiejskich w Polsce: Wykorzystanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych

Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) UE tworzą zachęty dla partnerstw miejsko-wiejskich. W celu uzyskania dostępu do środków ZIT wymagana jest współpraca na poziomie obszaru metropolitalnego przy realizacji projektów, a inwestycje realizowane są przez stolice województw. W Łodzi, trzecim pod względem wielkości mieście Polski, zawieszono stowarzyszenie obszaru metropolitalnego w celu realizacji ZIT (ustanowione w kwietniu 2014 r.). Obecnie do stowarzyszenia należy Łódź oraz miasta i miejscowości w czterech powiatach, Pabianice, Łódź Wschód, Brzeziny i Zgierz. Pierwszym celem stowarzyszenia jest stworzenie strategii rozwoju dla obszaru metropolitalnego. Dobrowolny charakter tego stowarzyszenia prowadzi do współpracy przy projektach, w których osiągnęte są wzajemnie korzyści. Prowadzi to do zagrożenia polegającego na tym, że ważne kwestie w przypadku których interesy gminne nie są zbieżne, nie zostaną podjęte. Jest również tak, że niektóre projekty, takie jak planowanie metropolitalnego systemu transportowego, mogą zachęcać do niekontrolowanego rozwoju miast, otwierając nowe obszary dla inwestycji, co jest sprzeczne z nadrzędnymi celami planowania przestrzennego.

Wymagania w zakresie unijnego finansowania ZIT mówią, że do wnioskowania o fundusze potrzebne są dwa dokumenty - strategiczna diagnoza problemów stojących przed danym obszarem i wspólna strategia rozwoju. Poprzednie badanie OECD dotyczące partnerstw miejsko-wiejskich w województwie zachodniopomorskim wskazuje na znaczenie właściwego ujęcia kwestii geograficznych (OECD, 2013a). Kwestie przestrzenne mają ogromne znaczenie dla tego, by partnerstwa wspierały bardziej spójne planowanie przestrzenne i planowanie użytkowania gruntów. Co więcej, o ile finansowanie unijne obejmuje ustrukturyzowane zachęty do współpracy obecnie, może się to zmienić, gdy finansowanie nieuchronnie się wyczerpie. Komentując nową formę stowarzyszenia Łodzi, Wójcik zauważa że:

... integracja podmiotów jednostek samorządów lokalnych wokół konkretnych zadań powinna prowadzić nie tylko do realizacji uprzednio określonych zadań inwestycyjnych, ale powinna również umacniać stowarzyszenie w jego dążeniu do wyższej formy systemu planowania i zarządzania w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym. Jednak działania tego typu muszą zostać zatwierdzone na wyższych szczeblach władzy, stąd potrzeba krajowego prawa o obszarach metropolitalnych. Jeśli to się nie wydarzy, to proponowane projekty szybko dobiegną końca, a zmniejszone finansowanie z Unii Europejskiej (po 2020 r.) może spowodować znaczące osłabienia dążenia do spójności, szczególnie w obszarze integracji funkcjonalnej (Wójcik, 2014: 136).

Rząd centralny zrealizował potrzebę zwiększonej współpracy międzygminnej za pośrednictwem „Ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim” (2017 r.). Ustawa ta uchyliła i zastąpiła wcześniejszą ustawę z związkach metropolitalnych z 2015 r., który dotyczyła kraju jako całości.

Źródło: OECD (2013a), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>; Wójcik, M. (2014), “Rural-urban collaboration in a large metropolitan area: The Łódź metropolitan area case study”; OECD (2016a), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>.

W niektórych przypadkach do zainicjowania współpracy na poziomie gmin mogą być potrzebne bardziej elastyczne mechanizmy, tak by w przyszłości ewoluowała ona w silniejsze partnerstwo. Funkcję taką spełniają francuskie „umowy o wzajemności (ramka 3.9). Są one pomocniczymi i elastycznymi dokumentami nadającymi strukturę dialogowi pomiędzy gminami wiejskimi a miejskimi, nie narzucając sztywno

obowiązków każdej ze stron. Celem tego podejścia jest stworzenie ram dla wzajemnej wymiany, która może wspierać towarzyszący jej projekt. Wstępnym warunkiem leżącym u podstaw skutecznego partnerstwa jest to, by gminy były zdolne do zrozumienia swoich funkcjonalnych powiązań. Wziąwszy to pod uwagę, to jak definiowane są obszary wiejskie ma znaczenie. Bardziej złożone rozumienie gmin miejsko-wiejskich w typologii TERYT mogłoby pomóc w zrozumieniu, jak terytoria te funkcjonują ze swoimi miejskimi i wiejskimi odpowiednikami.

Wychodząc poza zachęty do tworzenia partnerstw miejsko-wiejskich, Polska może mieć powody do ponownego rozważenia granic niektórych gmin wiejskich przyległych do gmin miejskich. Około 10% wszystkich gmin w Polsce – 158 gmin wiejskich – ma siedziby zlokalizowane w sąsiadujących gminach miejskich (Mickiewicz i Mickiewicz, 2016). W niektórych przypadkach główne biura tych społeczności wiejskich zlokalizowane są w tym samym budynku, co administracja gminy miejskiej, a usługi dla gmin wiejskich są często skoncentrowane i świadczone właśnie tam. O ile istnienie takich gmin ma uzasadnienie polityczne, uzasadnienie ekonomiczne jest ograniczone (Mickiewicz i Mickiewicz, 2016). Może to prowadzić do powielania usług i złej koordynacji.

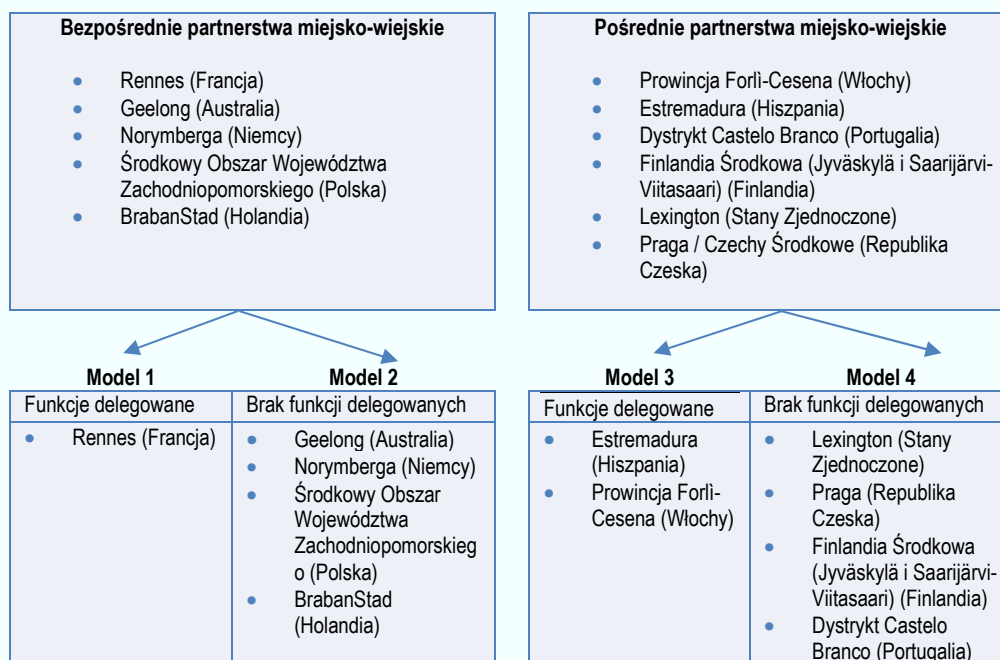
Partnerstwa wiejsko-wiejskie

O ile ZIT-y kreują zachęty dla partnerstw miasto-wieś, to nie odpowiadają na potrzebę większej współpracy na obszarach wiejskich, które nie są funkcjonalnie powiązane z ośrodkami miejskimi. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS), nowy instrument terytorialny korzystający z unijnego podejścia LEADER, jest w tym zakresie potencjalnie użyteczny do propagowania partnerstw wiejsko-wiejskich lub partnerstw pomiędzy mniejszymi miastami i obszarami wiejskimi, poprzez ustanawianie lokalnych strategii rozwoju na danym terytorium. O ile pewne środki muszą być przeznaczane na ten instrument w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, istnieją również nieobowiązkowe możliwości korzystania z nich w ramach funduszy polityki spójności¹². Jest to ważny instrument zachęty dla lokalnych społeczności i partnerów lokalnych – lokalnych samorządów, biznesu i sektora pozarządowego – do tworzenia i wdrażania lokalnych strategii rozwoju. Uczynienie tego może przynieść rezultat w postaci zintegrowanego podejścia do zrównoważonego i trwałego rozwoju danego obszaru dzięki lepszej mobilizacji potencjału endogenego. Dodatkowo, zwiększone uczestnictwo lokalnej społeczności w programowaniu i zarządzaniu rozwojem społeczności może pomóc w budowaniu kapitału społecznego poprzez wzmocnienie aktywności obywatelskiej w Polsce. Może to być również wykorzystywane jako instrument służący rewitalizacji miast i dzielnic miejskich dla wsparcia marginalizowanych obszarów wiejskich o niższym poziomie dostępności usług. Tylko kilka województw w Polsce zdecydowało się na włączenie instrumentu RLKS do swoich regionalnych programów operacyjnych (ROP). LGD działające na obszarach wiejskich w Polsce są dość doświadczone w zarządzaniu lokalnymi strategiami rozwoju dzięki temu, że LEADER wdrażany jest w Polsce od 2004 r., demonstrując potencjał tego podejścia. Ważne jest, by monitorować wdrażanie RLKS w tych województwach, które zdecydowały się włączyć ten instrument do swoich ROP i propagować najlepsze praktyki. Może to zachęcić pozostałe regiony do naśladownictwa.

Ramka 3.8. Ramy zarządzania dla partnerstw miejsko-wiejskich

Badanie partnerstw miejsko-wiejskich przeprowadzone przez OECD w 2013 r. ujawniło pewne elementy wspólne. W studiach przypadków partnerstw miejsko-wiejskich w szeregu krajów OECD, odnotowano 4 różne sposoby podejścia do współpracy wiejsko-miejskiej. Każdy z nich odzwierciedla specyficzny instytucjonalny i kulturowy kontekst danego kraju. Ramy te dzielą obserwowane partnerstwa w uproszczony - co trzeba przyznać - schemat, by pokazać kluczowe aspekty, które mogą nadać kierunek tworzeniu i wsparciu polityk (zob. rysunek 3.4 przedstawiający podsumowanie).

Rysunek 3.4. Rodzaje partnerstw miejsko-wiejskich



Źródło: OECD (2013a), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.

Do podkreślenia istotnego rozróżnienia pomiędzy 11 analizowanymi partnerstwami miejsko-wiejskimi wykorzystano kategorie „bezpośrednie” i „dorozumiane”. „Bezpośrednie” partnerstwa miejsko-wiejskie (łącznie pięć) celowo postanawiają kultywować miejsko-wiejskie partnerstwo lub zarządzać relacjami miasto-wieś. Ten „zamiar” odzwierciedlony jest w celach umowy partnerskiej. Ten miejsko-wiejski wymiar jest kluczowym aspektem partnerstwa, do którego świadomie się dąży poprzez identyfikowane problemy, realizowane inicjatywy i/bądź poprzez zaangażowanie interesariuszy.

Dla kontrastu, grupa „dorozumiana” (sześć przypadków) nie wykazuje takiego jawnego celu. W tych przypadkach, współpraca która się pojawiła wynikała z innych celów rozwoju lokalnego, które uzasadniały zaangażowanie obszarów wiejskich i miast. Druga warstwa dzieli te dwie grupy jeszcze bardziej szczegółowo, w oparciu o delegowanie kompetencji w partnerstwie. Delegowanie kompetencji oznacza pionowy podział kompetencji i uprawnień. Oznacza to, że partnerstwa są w pewien sposób uznawane, jako że powierzono im odpowiedzialność do działania. Daje to pewne przesłanki co do poziomu tego uznawania (przez inne szczeble władz), zdolności realizowania celów (narzędzi wdrażania) i orientacji finansowej.

Ramka 3.8. Ramy zarządzania dla partnerstw miejsko-wiejskich (cont.)

Każdy z tych rodzajów ma różne zalety i wady. W temacie planowania przestrzennego, przypadek Rennes we Francji oferuje unikatowe podejście - jest to międzygminna struktura zwana Rennes Métropole, z dedykowanym źródłem dochodów, tworząca wspólny plan zagospodarowania przestrzennego dla tego terytorium, który to staje się potem wiążący dla lokalnych planów użytkowania ziemi. Plan Spójności Terytorialnej pozwala Rennes Métropole na bezpośrednie zarządzanie kwestiami związanymi z obszarami wiejskimi i miejskimi oraz mówienie jednym głosem w imieniu regionu. Jest on w stanie skutecznie włączyć, a następnie pracować z mniejszymi otaczającymi gminami wiejskimi na rzecz realizacji ogólnej wizji dla Rennes. Partnerstwo potrafi również wykorzystać swą dużą strukturę organizacyjną i interesariuszy. Niemniej jednak są też pewne minusy, takie jak mniejsza lokalna niezależność - przyłączając się do organizacji gminy rezygnują z pewnych kompetencji, z których nie mogą już korzystać.

Źródło: OECD (2013a), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.

Ramka 3.9. Francuskie umowy o wzajemności

Mając świadomość istniejącego potencjału komplementarności jej różnych miejskich i wiejskich terytoriów, Francja stworzyła nowe eksperymentalne narzędzie promowania współpracy międzygminnej: „umowy wzajemności dla miast i obszarów wiejskich” (contrats de réciprocité ville-campagne). Umowy te dają się dostosować do różnych realiów terytorialnych; ich zasięg nie jest z góry zdefiniowany, co pozwala im pokrywać różne obszary, w zależności od problemu którego dotyczą. Cały proces jest zasadniczo prowadzony na szczeblu międzygminnym, a od państwa, regionów i departamentów oczekuje się wsparcia inicjatyw lokalnych.

Francuskie „umowy o wzajemności” uznają różnorodność obszarów wiejskich i poszukują możliwości wzmocnienia i waloryzacji powiązań miejsko-wiejskich. Podejście to stymulowane jest przez zrozumienie faktu, że interakcje miasto-wieś powinny wychodzić poza kwestie wynikające z ich przestrzennej bliskości (np. wzorce dojazdów do pracy) i brać pod uwagę wzajemną wymianę w celu budowania konstruktywnych partnerstw. Do potencjalnych obszarów współpracy należą:

- przemiany w obszarze środowiska i energetyki (np. gospodarka odpadami, bezpieczeństwo żywnościowe, ochrona gruntów rolnych i obszarów przyrodniczych, rozwój bioenergetyki)
- rozwój gospodarczy (np. wspólna promocja obszaru i tworzenie wspólnych strategii terytorialnych, polityka użytkowania gruntów, wsparcie dla biznesu oraz rozwój telepracy w celu wsparcia podtrzymania funkcji peryferyjnych ośrodków miejskich)
- jakość usług (np. promocja atrakcji turystycznych, dostęp do obiektów sportowych, wypoczynek, dziedzictwo i dostęp do usług zdrowotnych)
- organizacja administracyjna (np. mobilizowanie personelu z konkretnymi umiejętnościami w celu wsparcia kluczowych projektów lub potrzeb).

Do pierwszej rundy eksperymentu w ramach „umów o wzajemności” rozpoczynającej się w marcu 2015 r. wybrano cztery partnerstwa terytorialne. Częścią misji Commissariat général à l'égalité des territoires jest wsparcie podmiotów lokalnych w określeniu i stworzeniu „umów o wzajemności” pomiędzy poszczególnymi jednostkami terytorialnymi. Należą do nich:

Ramka 3.9. Francuskie umowy o wzajemności (cont.)

metropolia Lyonu i Pays d’Aurillac; metropolia Brestu i Pays Centre Ouest Bretagne; obszar metropolitalny Tuluzy i Massif des Pyrénées; oraz wspólnota miejska Le Creusot-Montceau les Mines i przyrodniczy regionalny park Morvan.

W lipcu 2016 r. podpisana została ramowa umowa pomiędzy państwem, a metropoliami (pacte État-métropoles). Uznaje ona wysoki stopień rozwoju 15 francuskich regionów metropolitalnych nazywanych metropoliami oraz znaczenie policentrycznej sieci miejskiej dla rozwoju terytoriów powiązanych z tymi metropoliami. Jedną z osi paktu skupia się na związkach współzależności z otaczającymi obszarami podmiejskimi oraz pobliskimi małymi i średnimi miastami. Pakt zobowiązuje również strony do zidentyfikowania dobrych praktyk we współpracy terytorialnej.

Źródło: Commissariat général à l’égalité des territoires (2015a), “Note d’information sur les contrats de réciprocité ville-campagne”; Commissariat général à l’égalité des territoires (2015b), “Point sur l’expérimentation de contrats de réciprocité”, www.logement.gouv.fr/experimenter-les-premiers-contrats-de-reciprocite-ville-campagne-crvv (dostęp 22 czerwca 2016).

Dla wsparcia partnerstw miejsko-wiejskich potrzebne są reformy systemu planowania przestrzennego

Jedną z największych barier dla efektywnych partnerstw miejsko-wiejskich w Polsce jest brak skutecznych ram planowania przestrzennego (zob. Rozdział 2). Plany zagospodarowania przestrzennego mogą zapewnić rozwiązania na rzecz skoordynowanego podejścia do inwestycji w takich obszarach jak kultura i turystyka, dostarczanie usług, transport. Ta kwestia jest pilna ze względu na gwałtowne tempo procesu pery-urbanizacji, który prowadzi do niespójnego użytkowania gruntów oraz wyższych kosztów infrastruktury i dostarczania usług w wielu częściach Polski. System zarządzania przestrzennego potrzebuje reformy w szeregu obszarów, między innymi w zakresie nowych ram instytucjonalnych tworzących zachęty do wspólnych form planowania (zob. OECD [2016a]).

Francja jest dobrym przykładem w tym względzie; istnieją tam różnorodne zachęty do współpracy międzygminnej, takie jak międzygminne plany rozwoju lokalnego dla obszarów wiejskich¹³. Francuskie międzygminne plany użytkowania gruntów spełniają funkcje strategicznego planowania i podziału na strefy, zawierając zapisy w zakresie wykorzystania gruntów na cele mieszkalnictwa, handlu, przemysłu, rolnictwa, związane z transportem, środowiskowe/parki/rekreację. Ustawa z 2014 r. o dostępie do zasobów mieszkaniowych i zreformowanym planowaniu urbanistycznym zachęca gminy do udziału w międzygminnych planach użytkowania ziemi przez tworzenie umów dla wielu gmin. Stanowi ona, że kompetencje w zakresie planowania użytkowania gruntów zostaną automatycznie przeniesione na szczebel międzygminny do 27 marca 2017 r., o ile lokalnie wybrane władze nie postanowią inaczej. W polskim prawie planowania przestrzennego nie istnieją ramy prawne dla tego rodzaju wspólnego planowania.

Wychodząc poza zachęty fiskalne i instytucjonalne, władze centralne i regionalne mają do odegrania ważną rolę we wsparciu społeczności w zrozumieniu ich funkcjonalnych powiązań i w monitorowaniu tendencji. Władze lokalne potrzebują lepszej wiedzy na temat warunków panujących w sąsiadujących społecznościach w celu określenia obszarów wspólnych działań i ich priorytetyzacji. Władze wyższego szczebla mają do odegrania rolę polegającą na ułatwieniu tego poprzez ustanawianie platform

wymiany takich informacji i zachęcanie do korzystania z nich. Na przykład, wiele krajów OECD skonwertowało swoje dokumenty na format cyfrowy (np. Francja, Holandia) - ruch, na którym korzystają zarówno mieszkańcy, jak i inwestorzy. Obecnie w Polsce 66 ważnych planów użytkowania gruntów posiada informacje georeferencyjne, co jednak nie oznacza, że dostępne są na platformie otwartej. Organy planowania miejskiego we Francji zapewniają doradztwo i ekspercką ocenę w kwestiach planowania i zarządzania gruntami oraz tworzą dokumenty planistyczne. Służą one za centra wiedzy w zakresie planowania przestrzennego i powiązane są z krajową federacją, która informuje o najlepszych praktykach, śledzi główne trendy i przedstawia opinię w kluczowych krajowych i europejskich debatach związanych z planowaniem przestrzennym. Ten rodzaj fachowej wiedzy jest ważny dla mniejszych gmin o ograniczonym potencjale. Nowe polskie regionalne obserwatoria terytorialne mogłyby być miejscem bardziej aktywnie udostępniającym wiedzę w zakresie planowania przestrzennego w celu poprawy praktyk związanych z planowaniem na poziomie społeczności. Obecnie odgrywają one większą rolę w planowaniu strategicznym i regionalnym niż w udostępnianiu wiedzy fachowej na temat planowania użytkowania gruntów.

Upodmiotowienie społeczności i lokalne przywództwo

Wspominano wielokrotnie, że Polska posiada społeczeństwo obywatelskie i trzeci sektor z wieloma słabościami, co ma swoje źródło w spuściznie epoki socjalizmu, gdzie rola rządu silnie ciążyła na wszystkich aspektach życia społecznego, jak i w dużych ruchach populacji jakich Polska doświadczała w XX wieku, które doprowadziły do powstania obszarów o słabszych powiązaniach społecznych. Czyni to rozwój organizacji lokalnych zaangażowanych w rozwój lokalny kierowany przez społeczności w ostatnich dwóch dekadach jeszcze bardziej godnym uwagi. We wspieraniu tego rodzaju inicjatyw ogromne znaczenie miało finansowanie unijne. Obszary kraju, w których realizowano unijne programy LEADER mają wyższy odsetek nowo założonych organizacji trzeciego sektora (Furmankiewicz, Janc i Macken-Walsh, 2016). Polska ma obecnie 337 LGD, w które zaangażowanych jest 2 877 organizacji trzeciego sektora. W obecnym okresie programowania, z 337 lokalnych grup działania, które wnioskowały o wsparcie z EFIS, wybrano 322. Grupy te podjęły się realizacji szerokiego zakresu projektów rozwojowych, od inkubatorów drobnej przedsiębiorczości, poprzez sieci promocji turystyki, do szkoleń i podnoszenia umiejętności dla grup zmarginalizowanych. Obok organizacji trzeciego sektora podejmujących projekty na obszarach wiejskich, ważne jest zauważenie roli fundacji i organizacji pozarządowych, które służą wiedzą badawczą. Wiele z tych organizacji opracowało raporty na temat warunków dla rozwoju obszarów wiejskich, podnosząc znaczenie tych kwestii w krajowym dyskursie publicznym.

Przesłanką leżącą u podstaw podejścia LEADER jest zrównoważona reprezentacja interesów publicznych, prywatnych i obywatelskich (interesów ustawowych, prywatnych i trzeciego sektora) w obrębie lokalnych grup ukierunkowanych na rozwój. Pomimo rozwoju RLKS w Polsce, poziom obywatelskiego zaangażowania w budowanie strategii pozostaje stosunkowo słaby, a władze lokalne nadal odgrywają w tych sieciach nieproporcjonalnie dużą rolę. Na przykład, badanie z 2011 r. wskazuje, że 43% polskich organizacji trzeciego sektora na obszarach wiejskich miało jako członka zarządu przedstawiciela władz, a późniejsze badania z 2016 r. dotyczące społecznego zaangażowania trzeciego sektora ujawnia, że 25% polskich LGD nie uwzględniało żadnego znaczącego uczestnictwa obywatelskiego w sposób, w jaki tworzone były lokalne strategie rozwoju (Przewłocka, 2011; Furmankiewicz, Janc i Macken-Walsh,

2016). Istnieje wyraźna potrzeba poprawy jakości partycypacji publicznej i zaangażowania w lokalne procesy rozwojowe.

Jak zauważyli Furmankiewicz i Macken-Walsh (2016), struktury partnerstw LEADER zdominowane są przez podmioty oficjalne i istnieją napięcia w kwestii tego, jak reprezentowane są interesy terytorialne i funkcjonalne. W ich ocenie „zawodowa zależność, tokenizm i klientelizm hamują realizację procesu zarządzania” Furmankiewicz i Macken-Walsh (2016). Stwierdzeniom tym wtórują Antolak i in. (2017), którzy stwierdzają że fundusze programu LEADER mają tendencję do kumulowania się w miejscach posiadających skuteczne przywództwo, a niekoniecznie tam, gdzie pieniądze są najbardziej potrzebne. Wziąwszy pod uwagę te tendencje, polityki i instrumenty wsparcia mogłyby pomóc w rozwiązaniu tych problemów poprzez promowanie programów przywódczych, które skuteczniej angażują podmioty obywatelskie w RLKS. Jest to problem, który należy rozpoznać i podjąć wobec niego stosowne działania, dzieląc się najlepszymi praktykami. Współpraca i wspólne podejmowanie decyzji są na obszarach wiejskich bardzo trudne, również w przypadku LGD.

Pomijając zakres działań i rolę organizacji trzeciego sektora, zaangażowanie obywatelskie jest stosunkowo słabe. Dla rozwoju obszarów wiejskich ma to wielorakie znaczenie. Może to prowadzić do niższego poziomu zaufania do władz i zaangażowania w działania instytucji rządowych, włączając w to niższe wskaźniki udziału w wyborach. Może to również oznaczać, że jednostki będą mniej skłonne do udziału w dobrowolnych pracach na rzecz swojej społeczności i mniej będą się angażować w jej rozwój. Jedną z miar poziomu obywatelskiego zaangażowania w społeczeństwie jest częstotliwość uczestniczenia w wolontariacie. Wolontariat za pośrednictwem organizacji (określany „wolontariatem formalnym”) jest w Polsce mniej powszechny niż przeciętnym krajem OECD: 19,4% Polaków w wieku produkcyjnym informowało o zaangażowaniu w formalny wolontariat w okresie ostatnich 12 miesięcy (OECD, 2015). Jest to jeden z najniższych odsetków w OECD, gdzie średnia wynosi 34,2%. Niski poziom społecznego zaangażowania na obszarach wiejskich ujawnia się również, dla przykładu, w niższych wskaźnikach uczestnictwa w konsultacjach WPR ogłoszonych przez Komisję Europejską w 2017 r. Zaledwie 1,6% wszystkich respondentów pochodziło z Polski (w porównaniu do ponad 45% z Niemiec i po 12% z Włoch i Francji)¹⁴. Odzwierciedla to również słaby udział rolników w wyborach do Izb Rolniczych w 2015 r. - tylko 4%¹⁵. Jest to problem złożony i nie ma złotego środka na jego rozwiązanie. Do zmiany tej kultury mogą przyczynić się lokalne przywództwo i bieżące wysiłki na rzecz upodmiotowienia społeczności i jej istotne zaangażowanie w podejmowanie decyzji.

Agencje rozwoju regionalnego – Czy potrzeba reformy?

Agencje rozwoju regionalnego (ARR) są pozarządowymi agencjami odgrywającymi ważną rolę w rozwoju obszarów wiejskich w całej OECD. Te agencje trzeciego sektora są pośrednikami między władzami a prywatnymi firmami zorientowanymi na zysk i obywatelami. Ponieważ są poza formalnymi strukturami władzy nie mogą nikomu narzucać żadnych zachowań, ale ponieważ służą szerszemu dobru publicznemu, a nie wąskim interesom finansowym swoich członków, mają szerszą perspektywę. Może to uczynić je ważną częścią społeczeństwa obywatelskiego i skutecznym forum dochodzenia do konsensu w kwestii strategii rozwoju. Obszar koncentracji wysiłków ARR bywa różny, jednak duża ich liczba pracuje nad wsparciem przedsiębiorczości, odgrywając tym samym ważną rolę we wspieraniu dywersyfikacji gospodarczej obszarów wiejskich.

Polska posiada szereg ARR, które znacząco się różnią zakresem działań i funkcją (ramka 3.10). Odegrały one znaczącą rolę w przejściu od państwa socjalistycznego z centralnym planowaniem do demokratycznego systemu sprawowania władzy zorientowanego na rynek. Działały one jako pierwotny czynnik wdrażania pochodzących z zewnątrz środków na rozwój, pomagając w tworzeniu lokalnych strategii i projektów, a następnie służąc jako organizacje pośrednictwa finansowego. Działo się to w czasach, gdy władze regionalne były jeszcze w powijakach, a samorządom lokalnym często brakowało potencjału lub publicznego zaufania do odgrywania roli pośredników. Po wprowadzeniu formalnych strategii rozwoju na szczeblu regionalnym i większej koordynacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami władz, bieżąca rola ARR staje się przedmiotem dyskusji.

Ramka 3.10. Polskie agencje rozwoju regionalnego

Agencje Rozwoju Regionalnego (ARR) w Polsce wspierają rozwój lokalny na poziomie województw, powiatów i gmin. Ich początki datują się na wczesne lata dziewięćdziesiąte, gdy służyły wsparciu transformacji systemowej, a w szczególności wsparciu rozwoju obszarów, na których załamał się przemysł państwowy. Przez wiele lat wiele z nich pracowało na bazie funduszy publicznych, częstokroć zagranicznych funduszy pomocowych. W 2004 r., gdy Polska przystąpiła do Unii Europejskiej, Agencjom Rozwoju Regionalnego przyznano istotną rolę. Przejęły one odpowiedzialność za przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do korzystania z funduszy strukturalnych i przez wiele lat pełniły funkcję instytucji pośredniczących w realizacji głównych programów UE wdrażanych w okresach programowania na lata 2004-2006 i 2014-2020. Wiele Agencji Rozwoju Regionalnego zapewnia wsparcie lokalnej przedsiębiorczości poprzez takie usługi jak doradztwo, szkolenia, promocja i finansowanie.

Obecnie w Polsce istnieje około 60 agencji regionalnego i lokalnego rozwoju, które wspierają przedsiębiorców i lokalną społeczność. Niektóre z nich, takie jak Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego lub Agencja Rozwoju Pomorza podjęły się realizacji wielu projektów, które przyczyniają się do poprawy przedsiębiorczości i innowacji. Poziom i rodzaj usług świadczonych przez Agencje Rozwoju Regionalnego jest w znacząco zróżnicowany (Kozak, 2013). Większość działa jako spółki akcyjne, w których największe udziały mają lokalne samorządy. W niektórych przypadkach akcjonariuszami są również organizacje biznesowe, przedsiębiorcy i Agencje Rozwoju Przemysłu. Agencje Rozwoju Regionalnego działają zgodnie z przepisami spółek handlowych, fundacji i stowarzyszeń.

Terminologia dotycząca tego, co stanowi Agencję Rozwoju Regionalnego jest w Polsce niespójna, co doprowadziło do wyzwań związanych z ich określeniem i klasyfikacją; zakres i funkcja agencji może się znacząco różnić (Szczerski, 2013). Toczą się dyskusje na temat roli, jaką Agencje Rozwoju Regionalnego odgrywają w rozwoju regionalnym. Niektóre głosy opowiadają się za przyjęciem bardziej sformalizowanego systemu dotyczącego tego, czym jest Agencja Rozwoju Regionalnego.

Źródło: Szczerski, K. (2013), "Securing growth and cohesion in Europeanized conditions: The role of regional development bodies in Poland"; Kozak, M. (2013), "Regional development agencies as implementing body of innovation policy in Poland".

Istnieją obawy, że grupy te nie stanowią skutecznego narzędzia dla lokalnego rozwoju gospodarczego, oraz, że Agencje Rozwoju Regionalnego i samorządy wojewódzkie konkurują ze sobą a poziomy zaufania między nimi są niskie (Ferry, 2013). Trwają dyskusje na temat tego, czy Agencje Rozwoju Regionalnego należy poddać

standaryzacji, tak aby ich porządek instytucjonalny, zakres obowiązków i praktyk były porównywalne. Obecnie istnieją obawy, że brakuje koordynacji między tymi podmiotami, co prowadzi do powielania wysiłków i przeciążenia instytucjonalnego na poziomie regionalnym (Ferry, 2013).

Jednak, chociaż Agencje Rozwoju Regionalnego mogą już nie być potrzebne do określania formalnej strategii rozwoju lub do pełnienia funkcji kanałów do przepływu zewnętrznych środków finansowych, nadal mogą odgrywać pożyteczną rolę w sposób, w jaki formalne struktury władzy nie są w stanie. Skuteczna Agencja Rozwoju Regionalnego jest częścią społeczeństwa obywatelskiego i częścią regionalnego kapitału społecznego. Odgrywa istotną rolę jako forum do dyskusji, które może powiązać rząd z szerszym gronem ludności. Co ważne, może ona w użyteczny sposób sprowokować władze, aby lepiej wyjaśniały lub broniły kontrowersyjnych polityk. Zasadniczo Agencja Rozwoju Regionalnego odgrywa podobną rolę co lokalne grupy działania w zapewnianiu ludności płaszczyzny do współpracy. Podobnie jak lokalne grupy działania, Agencja Rozwoju Regionalnego może jednak stać się nieskuteczna, jeśli zostanie opanowana przez wąsko pojmowane interesy lub za bardzo zbliży się do władz. Ich wartość zależy od uznania przez nie, że ich funkcja musi ewoluować, tak aby bezpośrednio nie konkurowały z rządem, ale odgrywały rolę udzielania rządowi informacji i mobilizowania społeczeństwa. Ponieważ charakter społeczeństwa obywatelskiego znacząco różni się w zależności od miejsca, charakter skutecznej Agencji Rozwoju Regionalnego również będzie się różnił. Jednolite zmiany strukturalne mogłyby osłabić ich wartość i zdolność dostosowania się do zmieniającego się otoczenia i potrzeb. Kwestia braku spójności pod względem terminologii dotyczącej tego, co stanowi Agencję Rozwoju Regionalnego jest jednak problematyczna i należy ją rozwiązać. Ponadto, jeśli Agencja Rozwoju Regionalnego nie będzie już pełniła pożytecznej funkcji, straci powszechne wsparcie w społecznościach, którym służy i przestanie istnieć.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – ponowne skoncentrowanie się na rozwoju obszarów wiejskich

W dniu 14 lutego 2017 r. Rada Ministrów w Polsce przyjęła nową krótko- i średnioterminową strategię rozwoju kraju. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) uaktualnia Strategię Rozwoju Kraju 2020 z 2012 r. poprzez nakreślenie nowego podejścia, które popiera bardziej zrównoważony i trwały rozwój na całym terytorium Polski. Określa ona wytyczne w zakresie polityki rozwoju w perspektywie krótkoterminowej do 2020 r. oraz identyfikuje cele i podejścia w perspektywie średnioterminowej do 2030 r. Polska polityka wobec obszarów wiejskich powinna zostać dopasowana do celów SOR i stać się istotnym pod-elementem strategii, który łączy szeroką filozofię SOR z elementami konkretnych polityk wdrażanych przez różne agencje rządowe zarówno krajowe, jak i lokalne. Co ważne, 2020 r. wyznacza koniec obecnego okresu programowania UE i w związku z tym Polska musi dopasować swoją krótkoterminową strategię, tak aby wpisywała się w finansowanie i struktury administracyjne UE.

SOR ponownie skupia się na rozwoju obszarów wiejskich. Osiągnięcie celów strategii będzie wymagało:

- zwiększonego potencjału na poziomie regionalnym i lokalnym, aby były istotnymi partnerami w procesie rozwoju;

- większej elastyczności oraz nowych środków odpowiedzialności w przypadku samorządu terytorialnego;
- ulepszonej koordynacji wsparcia finansowego UE, w tym strategii mających na celu połączenie funduszy UE i funduszy krajowych/regionalnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Nowa strategia łączy wymiar strategiczny i operacyjny oraz będzie finansowana głównie z krajowych funduszy publicznych, ale także wspierana przez fundusze UE i kapitał prywatny. Aby zrealizować cele SOR, konieczne jest wprowadzenie zmian w poziomie i strukturze publicznych wydatków rozwojowych. Po 2020 r. obciążenie związane z finansowaniem inwestycji publicznych zostanie w większym zakresie przekazane funduszom krajowym zarówno publicznym, jak i prywatnym. Zadania dawniej finansowane w ramach polityki spójności stopniowo będą finansowane z krajowych funduszy publicznych – zarówno z budżetu centralnego, jak i budżetów samorządowych, których rola ulegnie zwiększeniu. Przewiduje się, że wpłynie to z kolei na sposób, w jaki fundusze są redystrybuowane do jednostek samorządowych w ramach systemu dotacji i grantów, tak aby możliwe było zapewnienie odpowiedniego finansowania samorządowych zadań własnych. Fundusze z budżetu UE będą w coraz większym stopniu przyznawane na innowacyjne projekty.

W kierunku bardziej inkluzywnego i zrównoważonego rozwoju terytorialnego

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju rozwinęła się z tak zwanego Planu Morawieckiego (przyjętego w dniu 16 lutego 2016 r.). Plan Morawieckiego określił plan działań w zakresie polskiej gospodarki do 2020 r. Wdrożono już szereg inicjatyw przewidzianych w planie, takich jak program 500+. Istnieje komitet ds. koordynacji, w którego skład wchodzi ministrowie i wiceministrowie prowadzący dyskusje na temat podejść do projektów strategicznych. W ramach kontynuacji obecnego podejścia do rozwoju kraju przewiduje się, że z wyjątkiem Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, obecnych dziewięć zintegrowanych strategii będzie kontynuowanych. W związku z tym, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju będzie wdrażana za pośrednictwem dziewięciu zaktualizowanych, zintegrowanych strategii „sektorowych” (w tym Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa). W działaniach, strategię te będą bazować na programach strategicznych, w przypadku których obowiązują wymogi rocznej sprawozdawczości.

Ogólnym celem SOR jest zapewnienie wyższych dochodów i lepszej jakości życia wszystkim Polakom, jednocześnie zwiększając konkurencyjność krajowej gospodarki (Rząd Polski, 2017, s. 6). Trzy główne cele w zakresie polityki określono jako wsparcie tego ogólnego wyniku. Polska posiada aspiracje, aby opracować prawne, instytucjonalne i inwestycyjne działania, które doprowadzą do:

- trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, którym w coraz większym stopniu kieruje wiedza, dane i doskonałość organizacyjna;
- rozwoju społecznie wrażliwego i terytorialnie zrównoważonego;
- powstania skutecznego państwa i instytucji gospodarczych służących wzrostowi, jak również włączeniu społecznemu i gospodarczemu (Rząd Polski, 2017, s. 6, zob. również rys. 3.5).

Nowa strategia uwzględnia fakt, że niedawny wzrost gospodarczy w Polsce, chociaż imponujący, był głównie napędzany zwiększonym dobrobytem w dużych aglomeracjach miejskich, oraz, że wiele z obszarów wiejskich oraz mniejszych miast nie uczestniczy we wzroście w odpowiednim stopniu lub nie czerpie z niego korzyści. Wynikające z tego ubóstwo i wykluczenie społeczne powodują napięcia w polskim społeczeństwie, do wyeliminowania których dąży SOR. Istnieje wiele elementów strategii, które odnoszą się do rozwoju obszarów wiejskich – od rozwoju infrastruktury, poprzez ochronę środowiska do edukacji.

Rysunek 3.5. Kluczowe cele polskiej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Polska Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju		
Tworzenie warunków sprzyjających zwiększaniu dochodów polskich obywateli przy jednoczesnej poprawie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej		
Cel 1	Cel 2	Cel 3
<ul style="list-style-type: none"> • Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach: • reindustrializacja w oparciu o polskie zasoby • rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw • małe i średnie przedsiębiorstwa • kapitał na rzecz wzrostu • ekspansja zagraniczna. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rozwój społeczny i terytorialny: • spójność społeczna • rozwój zrównoważony terytorialnie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sprawnie działające państwo i instytucje gospodarcze wnoszące wkład we wzrost i sprzyjające włączeniu społecznemu i gospodarczemu: • państwo w służbie obywatela i gospodarki • instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem • e-państwo • finanse publiczne • efektywne korzystanie z funduszy UE.

Źródło: Na podstawie: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Decentralisation-and-multi-level-governance-in-Poland.pdf>.

Zintegrowane ramy wielopoziomowego zarządzania

Polska posiada system zintegrowanych dokumentów strategicznych, a podstawową rolę programowania pełni ograniczona liczba wzajemnie powiązanych dokumentów, które tworzą główną oś systemu rozwoju. Obejmuje to: długoterminową koncepcję rozwoju kraju, średnioterminową strategię (obecną strategię na rzecz rozwoju i koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju), 9 zintegrowanych strategii horyzontalnych (dot. kluczowych kwestii politycznych), 16 zintegrowanych strategii regionalnych (strategie regionalne i regionalne plany zagospodarowania przestrzennego) oraz zintegrowane strategie lokalne (łącznie kwestie gospodarcze, społeczne i przestrzenne). Ponadto, obszary funkcjonalne (rozumiane jako oddolne porozumienie między lokalnymi władzami) również mogą opracować wspólne zintegrowane strategie. Integracja odnosi się do treści dokumentów (integracja kwestii społecznych, gospodarczych i przestrzennych) oraz dotyczy wzajemnej współzależności i zgodności dokumentów. Obecnie jednym z celów rządu krajowego jest scalenie wielu istniejących obowiązkowych i nieobowiązkowych dokumentów w jeden zintegrowany dokument na szczeblu regionalnym lub lokalnym.

Rząd w dalszym ciągu rozwija to zintegrowane podejście i tworzy większą spójność pod względem sposobu, w jaki te dokumenty strategiczne są opracowywane, stosowane i oceniane. Rząd krajowy prowadzi projekt pilotażowy, którego podsumowaniem będzie podręcznik dla samorządów dotyczący sposobu opracowywania zintegrowanych strategii. Pracuje również nad opracowaniem prawa w zakresie zasad polityki rozwoju, które określi zakres, treść i metodologię zintegrowanych dokumentów wraz z zasadami oceny i mechanizmami zgodności. Przyszła praca sprawdzi również charakter umów terytorialnych oraz zakres wiążących przepisów w ramach strategii.

Główne elementy nowego „podejścia zintegrowanego” obejmują:

- opracowanie dokumentów łączących wymiary społeczny, gospodarczy i przestrzenny w ujednoczonych ramach i procesie;
- mechanizm dotyczący zgodności treści (oparty na wiążących przepisach) dokumentów z różnych poziomów tworzących strategiczny system programowania;
- mechanizm dotyczący strategicznego inwestowania państwowego, który zabezpiecza interesy wszystkich zaangażowanych stron (samorządów lokalnych, społeczności, przedsiębiorstw) za pośrednictwem umowy terytorialnej;
- zintegrowanie interwencji w zakresie polityki rozwoju przeprowadzanych przez zainteresowane strony (krajowe, regionalne i lokalne) w ramach zasady pomocniczości;
- terytoria strategicznej interwencji (na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym).

Proponowane zmiany posłużą stworzeniu większej regularności pod względem sposobu, w jaki zintegrowane ramowe dokumenty strategiczne są opracowywane i stosowane, oraz powinny służyć poprawie wielopoziomowego zarządzania, w przypadku którego cele rozwoju są jasno wyrażone poprzez umowy terytorialne w każdej skali wraz z mechanizmami w zakresie współpracy. Zintegrowane strategie, które dotyczą szerokiej gamy wymiarów polityki powinny wspierać komplementarność polityki i połączone inwestycje, np. koordynować inwestycje transportowe z inwestowaniem w nowe szkoły lub ośrodki rekreacji na obszarach charakteryzujących się wysokim wzrostem gospodarczym; konsolidować usługi i rozmieszczać je na obszarach, na których liczba ludności spada.

Te rodzaje dokumentów strategicznych mogą mieć złożony charakter. U podstaw tej pracy musi istnieć rzeczywista współpraca między departamentami lub ministerstwami w różnych sektorach. Ponadto, istotne jest uwzględnienie faktu, że zintegrowane strategie rozwoju są nie tylko narzędziem do udoskonalenia rządowego planowania – mogą również służyć jako narzędzia komunikacji między samorządami i obywatelami, aby podtrzymać dialog i podnieść świadomość na temat kierunków rozwoju. Formułując zakres i charakter tych zintegrowanych ram w ciągu nadchodzących lat Polska powinna wyjść poza rolę takich strategii jako dokumentów ustawowych i rozważyć, w jaki sposób można je wykorzystać również jako narzędzia zarządzania wewnątrz biurokracji, aby zachęcić różne sektory do współpracy przy podejmowaniu decyzji w sprawie publicznych inwestycji, oraz, aby zaangażować obywateli i zewnętrzne organizacje w procesy rozwojowe.

Obszary interwencji oraz nowo zaproponowany Pakt dla obszarów wiejskich

W ramach SOR szereg obszarów ma zostać objętych szczególnymi rodzajami wsparcia (rys. 3.6). Kilka z tych terytorialnie ukierunkowanych rodzajów wsparcia stanowi kontynuację istniejących programów, np. pakietu działań na rzecz Polski Wschodniej. Inne inicjatywy są jednak nowe, tak jak jeden z projektów strategicznych w ramach SOR – Pakt dla obszarów wiejskich – zaproponowany dokument mający na celu koordynację działań na rzecz obszarów wiejskich, aby lepiej ukierunkować wsparcie poprzez wykorzystanie funduszy krajowych i unijnych. Jego opracowaniem kierowało Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w porozumieniu z różnymi zainteresowanymi stronami (ekspertami, centralnymi urzędami, samorządami wojewódzkimi, organizacjami pozarządowymi, instytutami badawczymi, organizacjami rolniczymi). Przy udziale tych grup na wczesnych etapach prac nad dokumentem zaproponowano szereg obszarów priorytetowych – rozwój działalności gospodarczej, infrastruktura techniczna i społeczna, usługi publiczne, ochrona środowiska oraz rynki rolne – dotyczących rozwoju obszarów wiejskich.

Wskazuje to na możliwość dokonania w przyszłości pewnych fundamentalnych zmian i wspólny wysiłek w celu zwiększenia międzysektorowej koordynacji na poziomie krajowym. Pakt dla obszarów wiejskich opisano jako wszelkie systemowe działania (legislacyjne, instytucjonalne, programowe) oraz działanie inwestycyjne. Ramy zarządzania, będące podstawą tego podejścia, będą miały kluczowe znaczenie i obecnie są ustanawiane. W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Pakt dla obszarów wiejskich opisano jako dokument konsolidujący działania, aby zapewnić spójność między strategicznymi zadaniami rządu i samorządów. Aby był skuteczny, Pakt jednak musi być czymś więcej niż tylko dokumentem, by zmobilizować podmioty i z biegiem czasu dostosowywać się do zmian.

Rysunek 3.6. Obszary interwencji w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Polska Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju	
Cel 1: Zrównoważony rozwój kraju bazujący na korzystaniu z potencjału endogenego poszczególnych regionów	
Polska Wschodnia	<ul style="list-style-type: none"> • Pakiet działań dla Polski Wschodniej – wzmocnienie instrumentów koordynacji; ponadregionalny program dla najsłabszych regionów (po 2020 r.)
Śląsk	<ul style="list-style-type: none"> • Program służący zwiększeniu atrakcyjności inwestycyjnej Śląska oraz promowaniu zmian strukturalnych
Średniej wielkości miasta tracące swoje dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze	<ul style="list-style-type: none"> • Program dla miast średniej wielkości tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze
Obszary zagrożone trwałą marginalizacją	<ul style="list-style-type: none"> • Program dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją
Obszary wiejskie	<ul style="list-style-type: none"> • Pakt na rzecz obszarów wiejskich wspierający wdrażanie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność
Stolice regionów (aglomeracje)	<ul style="list-style-type: none"> • Program wspierający samorządy w procesie rewitalizacji obszarów miejskich, inicjatywa na rzecz obszarów miejskich, zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) PLUS, powrót do centrów miast

Źródło: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

Podobnie, konieczne będzie, aby silne ramy zarządzania, mogące dostosować się odpowiednio do potrzeb, stanowiły podstawę sukcesu programu skierowanego na obszary zagrożone trwałą marginalizacją – takie jak społeczności byłych gospodarstw państwowych. Jak wskazano w SOR, instrumenty polityki regionalnej stosowane w przeszłości na tych obszarach nie są już w wystarczającym stopniu skuteczne. W programie omawia się szereg inicjatyw, w tym wzmocnienie połączeń miasto-wieś, aby zwiększyć dostęp mieszkańców do miejsc pracy i usług. Skuteczne partnerstwo w zakresie zarządzania stanowi podstawę sukcesu takiego podejścia.

Zgodność z polityką na rzecz obszarów wiejskich OECD 3.0

W zamierzeniu SOR jest w dużej mierze spójny z rekomendowanym podejściem OECD do polityki wobec obszarów wiejskich, po raz pierwszy określonym w nowym paradygmacie obszarów wiejskich w 2006 r. oraz ostatnio w polityce na rzecz obszarów wiejskich 3.0 w 2016 r. (zob. ramka 3.11, aby zapoznać się z podstawowymi elementami podejścia OECD). Zarówno SOR, jak i OECD popierają politykę wobec obszarów wiejskich opartą na inwestycjach, która dąży do rozszerzenia bazy ekonomicznej obszarów wiejskich poza rolnictwo i upodmiotowienia lokalnych aktorów w celu określenia przez nich strategii rozwoju odpowiednich dla danego miejsca, które można wesprzeć państwowymi zasobami.

Spójność między podejściem OECD i SOR sprawia, że istotne jest, aby niezwykle szczegółowo zbadać sposób, w jaki zalecenia w zakresie polityki wydane przez OECD, które opierają się na analizie polityki wobec obszarów wiejskich w pozostałych krajach członkowskich można zintegrować z nowym polskim podejściem. Ponadto SOR uwzględnia wiele możliwości i wyzwań określonych w rozdziale 1 i 2 niniejszego raportu. W związku z tym, ważne jest, aby wyraźnie pokazać, w jaki sposób ocena i zalecenia przekazane Polsce przez OECD przekładają się na nową strategię krajową. Chociaż SOR jest zasadniczo spójna z zasadami polityki wobec obszarów wiejskich OECD, istnieją pewne aspekty, które mogą być trudniejsze we wdrażaniu niż można by się spodziewać.

Ramka 3.11. Ramy polityki wobec obszarów wiejskich OECD: polityka wobec obszarów wiejskich 3.0

W 2006 r. państwa członkowskie OECD przyjęły nowy paradygmat obszarów wiejskich jako główne podejście do opracowania lepszej polityki wobec obszarów wiejskich. Główną zasadą tego podejścia był fakt, że terytoria wiejskie mogą stanowić miejsca oferujące możliwości, jednak aby miejsca te osiągnęły swój potencjał, wymagane jest przestrzennie wrażliwe podejście do rozwoju. Kluczowe elementy tego podejścia to:

- uznanie, że obecnie obszary wiejskie stanowią znacznie więcej niż samo rolnictwo;
- zmiana w filozofii ze wspierania obszarów wiejskich poprzez dotacje lub uprawnienia do skupienia się na inwestycjach zwiększających konkurencyjność;
- przekonanie, że ludność wiejska posiada większe poczucie swoich lokalnych możliwości rozwojowych niż rządy krajowe, co prowadzi do „oddolnego” podejścia;
- uznanie faktu, że wiele podmiotów musi być zaangażowanych w proces rozwoju obszarów wiejskich, nie tylko rządy krajowe i rolnicy (OECD, 2006 r.)

Od 2006 r. OECD wraz z szeregiem państw członkowskich zaangażowała się w przeprowadzenie przeglądów polityki wobec obszarów wiejskich, aby ocenić, w jakim stopniu istniejące polityki na rzecz obszarów wiejskich w każdym państwie są zgodne z zasadami nowego paradygmatu obszarów wiejskich, oraz zaoferować doradztwo w zakresie sposobu przeprowadzenia reform tych polityk w celu zwiększenia ich skuteczności (Freshwater i Trapasso, 2014). Doradztwo polityczne opiera się na rozwijających się badaniach akademickich i badaniach prowadzonych przez praktyków, oraz na zidentyfikowaniu w krajach członkowskich skutecznych polityk na rzecz obszarów wiejskich. Ponadto we współpracy z krajami członkowskimi OECD zbadała kilka kluczowych obszarów tematycznych, takich jak: dostarczenie usług na obszarach wiejskich, rola energii odnawialnej w rozwoju obszarów wiejskich oraz charakter powiązań pomiędzy miastami i obszarami wiejskimi.

W roku 2016 nowy paradygmat obszarów wiejskich zaktualizowano polityką na rzecz obszarów wiejskich 3.0, która odzwierciedla nową wiedzę zdobytą podczas ostatniego dziesięciolecia (OECD, 2016d). Podejście to oparte jest na osiągnięciach nowego paradygmatu obszarów wiejskich z intencją przejścia od „paradygmatu” do bardziej konkretnych zaleceń dla polityk, które mogą pomóc krajom przy ich wdrażaniu (Garcilazo, 2017). Centralną ideą polityki na rzecz obszarów wiejskich 3.0 jest to, że wzrost gospodarczy na obszarach wiejskich zachodzi innymi sposobami niż w miastach. Proces wzrostu gospodarczego na obszarach wiejskich odbywa się w „gospodarce o niskim zagęszczeniu”, gdzie nie zachodzą efekty aglomeracji, a odległość odgrywa ważną rolę w kosztach produkcji i życiu ludzi. Co więcej, ponieważ szanse i ograniczenia są różne dla różnych rodzajów obszarów wiejskich, tak samo różna jest funkcja ekonomiczna. Gospodarki na obszarach wiejskich dążą do wykorzystania rynków niszowych, ponieważ są małe i wyspecjalizowane, z wyjątkiem lokalizacji produkujących zasoby naturalne, w tym produkty rolne, minerały lub produkty leśne.

Tabela 3.2 ilustruje ewolucję myślenia OECD o polityce wobec obszarów wiejskich. Rady w kwestii realizacji polityki są dość abstrakcyjne, co odzwierciedla fakt, że w przypadku dowolnego kraju zmienność warunków regionalnych oraz celów krajowych niemożliwym czyni udzielenie konkretnych rad w zakresie polityki. Nawet w przypadku przeglądów konkretnych polityk na rzecz obszarów wiejskich, trudno jest OECD opracować polityczne zalecenia wychodzące poza podstawowe zasady. Uczynienie tego wymagałoby znacznie większej ilości informacji i analiz niż te które są dostępne, a także znacznie lepszego zrozumienia tego, jak polityka wobec obszarów wiejskich wpisuje się w szerszy zakres celów politycznych rządu krajowego.

Ramka 3.11. Ramy polityki wobec obszarów wiejskich OECD: polityka wobec obszarów wiejskich 3.0 (cont.)

Wartością podejścia OECD pozostaje jego potencjał do stosowania spójnych ram analitycznych do myślenia o polityce wobec obszarów wiejskich. Kraj angażujący się w ten proces otrzymuje pewne podstawowe porady na temat sposobu myślenia o polityce, lecz nadal musi stworzyć konkretne polityki samodzielnie. Ponieważ ramy polityczne OECD podkreślają znaczenie podejścia oddolnego i nieodłącznej różnorodności obszarów wiejskich, rządy krajowe muszą mieć wolę angażowania się we wspólne strategie rozwojowe ze swoimi lokalnymi odpowiednikami. Tylko w oparciu o tego rodzaju proces tworzą się konkretne polityki.

Tabela 3.2. Polityka wobec obszarów wiejskich 3.0

	Stary paradygmat	Nowy paradygmat obszarów wiejskich (2006)	Polityka obszarów wiejskich 3.0 wdrażanie nowego paradygmatu obszarów wiejskich
Cele	Zrównanie	Konkurencyjność	Dobrobyt biorący pod uwagę wiele wymiarów 1) gospodarki; 2) społeczeństwa; i 3) środowiska
Obszar skupienia polityki	Wsparcie dla jednego dominującego sektora zasobów	Wsparciem dla wielu sektorów na podstawie ich konkurencyjności	Gospodarki o niskim zagęszczeniu różnicowane poprzez rodzaj obszaru wiejskiego
Narzędzia	Dotacje dla przedsiębiorstw	Inwestycje w kwalifikujące się firmy i społeczności	Zintegrowane podejście do rozwoju obszarów wiejskich – spektrum wsparcia dla sektora publicznego, firm i trzeciego sektora
Kluczowe podmioty oraz interesariusze	Organizacje rolnicze i rządy krajowe	Wszystkie szczeble władz i wszystkie stosowne ministerstwa plus interesariusze lokalni	Zaangażowanie: 1) sektora publicznego – wielopoziomowe zarządzanie; 2) sektora prywatnego – firmy komercyjne i przedsiębiorstwa społeczne; 3) trzeciego sektora - organizacje pozarządowe i społeczeństwo obywatelskie
Podejście do polityki	Jednolicie stosowana polityka ogólna	Polityka oddolna, strategie lokalne	Zintegrowane podejście z wieloma obszarami polityk
Definicja obszarów wiejskich	Inne niż miejskie	Wiejskie jako różnorodność odrębnych typów miejsc	Trzy rodzaje obszarów wiejskich: 1) w obrębie funkcjonalnego obszaru miejskiego; 2) blisko funkcjonalnego obszaru miejskiego; 3) z dala od funkcjonalnego obszaru miejskiego;

Źródło: OECD (2016d), "Rural Policy 3.0", <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-7-en>.

Źródło: Freshwater, D. i R. Trapasso (2014), "The disconnect between principles and practice: Rural policy reviews of OECD countries", <http://dx.doi.org/10.1111/grow.12059>; Garcilazo, E. (2017), "Rural Policy 3.0 productive regions for inclusive societies: Low density economies: Places of opportunity", https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/s4_rural-businesses_rural-policy_garcilazo.pdf; OECD (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264023918-en>; OECD (2016d), "Rural Policy 3.0", <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-7-en>.

Główne wewnętrzne i zewnętrzne warunki ramowe

Strategie rozwojowe działają w obrębie konkretnego zestawu systemów społeczno-kulturowych, demograficznych, gospodarczych i instytucjonalnych, które warunkują to, jak dobrze funkcjonować mogą konkretne podejścia. Co więcej, przyszły rozwój zależy

też od dotychczasowej ścieżki rozwoju, od tego co zdarzyło się w przeszłości. Właściwe opisanie otoczenia, w którym mają być osiągnane cele każdej strategii rozwojowej nabiera szczególnego znaczenia. SOR bardzo szczegółowo opisuje kluczowe cechy charakterystyczne dla Polski postrzegane jak ważne dla osiągnięcia sukcesu (Rząd polski, 2017: 14-25, 197-273). W niniejszym rozdziale Pod rozwagę brane są tylko aspekty odnoszące się do obszarów wiejskich.

SOR uznaje, że głównymi motorami wzrostu gospodarczego Polski od wstąpienia do UE w 2004 r. były: wysoka stopa inwestycji w produkcję, w tym w przetwórstwo żywności; gwałtowny wzrost eksportu, w tym żywności przetworzonej i nieprzetworzonej; wysoki poziom finansowania z UE, które zostało wykorzystane do poprawy infrastruktury; łatwy dostęp do jednolitego rynku; zwiększone możliwości zatrudnienia, które podniosły dochody i wydajność, choć w mniejszym stopniu na obszarach wiejskich (Rząd polski, 2017: 14). Co ważniejsze, wysoka stopa wzrostu skupiała się głównie w dużych miastach, choć niektóre obszary wiejskie, w których rolnictwo zostało zmodernizowane również doświadczyły znaczącej poprawy w kategoriach dochodów i wielkości produkcji. Ważną konsekwencją tego procesu było przejście Polski z bycia importerem żywności netto w latach dziewięćdziesiątych na pozycję znaczącego eksportera żywności stosunkowo szybko po akcesji do UE.

SOR identyfikuje krótkoterminowe wyzwania wewnętrzne (Rząd polski, 2017: 14-15). Należą do nich: możliwość słabszego wzrostu gospodarki światowej, który ograniczy możliwości eksportowe i inwestycje zagraniczne w Polsce; ewolucja polityki UE w kierunku mniej korzystnym dla Polski niż bieżące polityki, szczególnie w zakresie budżetowania i reformy WPR; kontynuacja niskich cen towarów ograniczająca dochody z eksportu produktów rolnictwa, rybactwa i leśnictwa; potencjał dalszego występowania ograniczeń w eksporcie do Federacji Rosyjskiej z powodu słabej kondycji gospodarki w Rosji i embarga handlowego. Co najistotniejsze, nieuchronna zmiana demograficzna z rosnącej do kurczącej się liczby pracowników postrzegana jest jako mająca kluczowy wpływ na charakter przyszłego wzrostu gospodarczego. W 2016 r. zasoby siły roboczej w Polsce zaczęły się kurczyć, ponieważ wchodzących na rynek pracy jest zbyt mało by zastąpić odchodzących na emeryturę (Rząd polski, 2017: 10). W tym aspekcie Polska podobna jest do większości pozostałych krajów OECD, które również stoją w obliczu kurczących się i starzejących zasobów siły roboczej. Wyraźną konsekwencją tej zmiany jest fakt, że duża liczba osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze mieszka obecnie i pracuje w bardzo małych gospodarstwach rolnych stanowiąc główne niewykorzystane źródło pracowników. Na koniec, wpływ zmian klimatu pozostaje w pełni rozumiany, jednak postrzegany jest jako źródło istotnych konsekwencji dla Polski w kategoriach oddziaływania na środowisko, zużycie energii i sektory oparte na zasobach naturalnych, takie jak rolnictwo.

SOR identyfikuje również wyzwania długoterminowe, które będą miały znaczący wpływ na polskie społeczeństwo (Rząd polski, 2017: 17). Należy do nich obecna w krajach OECD tendencja do zwiększonej polaryzacji dochodów i zwiększonych nierówności gospodarczych i społecznych, która przyniosła korzyści głównie najlepiej wykształconym, z najbardziej zurbanizowanych obszarów, grupom populacji; szersze implikacje wynikające ze starzejącego się społeczeństwa w kategoriach zapotrzebowania na opiekę nad osobami starszymi i ponoszenia kosztów opieki medycznej nad seniorami; zmiany w charakterze pracy, które zmniejszają szansę na zatrudnienie osób relatywnie niewykwalifikowanych; oraz gwałtowne zmiany w charakterze społeczeństwa, które mogą stanowić zagrożenie dla osób o tradycyjnych wartościach i przekonaniach.

Na koniec, SOR określa również inne ważne wyzwania dla Polski w średnim okresie (Rząd polski, 2017: 18). Należą do nich: znaczna liczba polskich przedsiębiorstw, których konkurencyjność zależy od niskich kosztów, szczególnie kosztów pracy; znacząca liczba lepiej wykwalifikowanych pracowników, którzy wybrali zatrudnienie w innych państwach UE; nadmierna zależność od zagranicznego kapitału inwestycyjnego z powodu niskiego poziomu oszczędności krajowych i wysokiego poziomu awersji do ryzyka; słabe możliwości zatrudnienia dla lepiej wykwalifikowanych pracowników na obszarach wiejskich, co prowadzi do emigracji i ograniczonego zainteresowania podnoszeniem kwalifikacji; słabo funkcjonujące lokalne rynki pracy na obszarach wiejskich; nadmierne poleganie na tradycyjnych branżach, które dodają produktom niewiele wartości oraz brak innowacyjnych przedsiębiorstw w większości regionów. Wszystkie te czynniki sugerują, że trudno będzie osiągnąć cele SOR bez znacznej poprawy kwalifikacji pracowników i technologii stosowanych w przedsiębiorstwach. Kurczenie się zasobów siły roboczej zwiększy presję na zwiększenie wynagrodzeń, które może być uzasadnione jedynie zwiększoną wydajnością pracy. Ponadto, ponieważ skala tych problemów różni się w zależności od regionu, a małe i bardziej wiejskie rynki pracy stoją przed największymi trudnościami, dla zmniejszenia obecnych dużych różnic w dochodach, zatrudnieniu i standardach życia między polskimi regionami konieczna będzie skuteczna polityka rozwoju obszarów wiejskich.

Wzmocnienie polskich instytucji

SOR przyznaje, że głównym wyzwaniem dla Polski jest słabość instytucjonalna. Problem słabych instytucji ma różnorakie wymiary. Należą do nich: słaby kapitał społeczny w niektórych regionach, który hamuje wspólne działania niezbędne do działalności rozwojowej na poziomie lokalnym; procedury rządu krajowego, który utrzymuje ścisłą kontrolę nad działaniami władz podległych, nie pozwalając w ten sposób na działania innowacyjne; nadmierne poleganie na funduszach i programach unijnych w kwestii definiowania polityk publicznych dla Polski; ograniczona komunikacja i koordynacja pomiędzy państwowymi agencjami, które działają jako polityczne silosy; oraz istnienie wielu agencji obciążonych nakładającymi się wzajemnie obowiązkami, co może prowadzić do braku odpowiedzialności i niejasnych rezultatów. Ponadto, zarządzaniu publicznemu w Polsce brakuje spójnej, jasnej strategii rozwoju, skutecznej koordynacji pomiędzy ministerstwami odpowiedzialnymi za rozwój gospodarki (w tym obszarów wiejskich), oraz monitorowanie rezultatów działań finansowanych ze źródeł krajowych i unijnych (Wilkin, 2013).

Potrzeba wzmocnienia polskich instytucji wymaga działań na dwóch frontach. Po pierwsze, wymaga skuteczniejszego wdrażania, lepszego zarządzania, w niektórych przypadkach większych zasobów oraz mniejszej liczby ograniczeń narzucanych przez organ nadzorujący. Po drugie, zachęty polityczne muszą być zgodne z celami strategicznymi. Przykładem źle działających zachęt jest skutek funkcjonowania KRUS-u, systemu emerytur i opieki medycznej dla rolników, zachęt dla rodzin rolniczych o niskich dochodach do znajdowania dochodów poza gospodarstwem. Ponieważ KRUS jest w wysokim stopniu subsydiowany, lecz kwalifikowanie się do niego zależy od uzyskiwania większości dochodów gospodarstwa domowego z rolnictwa, jest to zachęta do nieangażowania się w formalne zatrudnienie, bo doprowadziłoby to do utraty świadczeń KRUS i przejścia na ZUS, główny system emerytalny i opieki zdrowotnej ze znacznie wyższymi składkami indywidualnymi.

Wzmocnienie krajowej koordynacji horyzontalnej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

Koordynacja polityki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich jest istotna dla najlepszego wykorzystania inwestycji i wsparcia publicznego. Polityki skoordynowane mogą pomóc w wykorzystaniu komplementarności pomiędzy poszczególnymi obszarami polityk oraz zapewnić, że wsparcie polityk będzie się wzajemnie wzmocniać i nie będzie miało niepożądanych skutków (ramka 3.12). Rosnące zrozumienie złożoności polityk – np. społecznych determinant zdrowia – podniosło znaczenie koordynacji polityk. Polityki powinny być zintegrowane horyzontalnie, poprzez mechanizmy zarządzania i plany rozwoju w obrębie różnych sektorów, służb i agencji na danym szczeblu władz. Polityki powinny być również zintegrowane pionowo, od UE do lokalnych szczebli władzy, natomiast potencjał samorządów lokalnych ma kluczowe znaczenie dla tego, by były one istotnymi partnerami w tym procesie. Interwencje powinny być zintegrowane terytorialnie i brać pod uwagę wzajemne powiązania i zależności pomiędzy różnymi obszarami.

Ramka 3.12. Komplementarność polityk: co to jest i jak to działa

Koncepcja komplementarności polityk odnosi się do wzajemnie wzmocniającego wpływu różnych działań na dany rezultat polityki. Polityki mogą być komplementarne, ponieważ wspierają osiągnięcie danego celu pod różnymi kątami. Dla zobrazowania, polityka rozwoju produkcji, polityka na rzecz innowacji i polityka handlowa - wszystkie wspierają konkurencyjność narodowego przemysłu. Alternatywnie, polityka w jednym obszarze może wzmocniać oddziaływanie innej polityki. W komplementarności polityk ważna jest również kolejność. Niektóre polityki najlepiej wdrażać jednocześnie. Na przykład, polityki innowacyjne, przemysłowe i handlowe muszą być zsynchronizowane aby rozwiązać problem konkurencyjności przemysłu ze wszystkich perspektyw. Inne polityki realizują swoje synergie w sposób sekwencyjny. Na przykład, po inwestycjach w infrastrukturę szerokopasmową powinny pojawić się konkretne polityki dotyczące dostępu i udostępniania tych usług społeczeństwu. Elementy komplementarne polityk mogą być „ukryte”, lecz mogą zostać wyzwolone przez konkretne mechanizmy zarządzania; dla przykładu, mechanizmy ułatwiające koordynację pomiędzy szczeblami władzy (koordynacja pionowa) mogą wspomagać osiągnięcie komplementarności pomiędzy politykami z różnych poziomów. Alternatywnie mogą one zostać wywołane, poprzez połączenie różnych polityk za pomocą mechanizmów warunkowości lub wtedy, gdy komplementarność jest wynikiem planowania strategicznego. Możliwość tworzenia miejsc pracy, na przykład, mogą zostać powiązane z bezpośrednimi transferami gotówkowymi na wsparcie włączenia ludzi ubogich w proces produkcji, tak by mogli uniknąć uzależnienia od transferów dochodów. Komplementarność polityk może być również spontaniczna, jeśli pojawia się jako pozytywny efekt uboczny niezależnych działań ministerstw lub organów.

Źródło: OECD (2014c), *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209527-en>.

Jeśli chodzi o koordynację horyzontalną, w ostatnich latach Polska poczyniła wysiłki na rzecz poprawy koordynacji międzyresortowej. W latach 2007-2013 ustanowiono międzyresortową platformę dla zapewnienia strategicznej koordynacji pomiędzy krajowymi i unijnymi politykami publicznymi, a struktura ta została następnie nieco zmodyfikowana i kontynuowana w okresie programowania 2014-2020 (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2014). Jest to dobry kierunek zmian. Całościowa krajowa strategia na rzecz rozwoju ustanawia cele średnio i długoterminowe, które są następnie

wyrażane w dziewięciu strategiach sektorowych, a w każdym przypadku wskazywane jest ministerstwo wiodące.

Jeśli chodzi o różne wymiary polityki wobec obszarów wiejskich, istnieje oczywista potrzeba poprawy koordynacji między licznymi ministerstwami, z których każde ma kontrolę nad konkretnym obszarem polityki wpływającym na rozwój obszarów wiejskich. O ile niektóre z tych ministerstw, takie jak Ministerstwo Zdrowia, Edukacji czy Spraw Wewnętrznych, skupiają się na ludziach, bez względu na ich lokalizację, inne mają bardziej terytorialne ukierunkowanie, co oznacza, że zróżnicowane położenia geograficzne wpływają na polityki. Jest to najbardziej widoczne w ministerstwach, które odpowiadają za rozwój gospodarczy na obszarach wiejskich. W Polsce, odnosi się to głównie do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju odpowiadającego za polityki regionalne i Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które zajmuje się głównie rolnictwem, ale odpowiada również za politykę wobec obszarów wiejskich. Choć oba ministerstwa współpracują ze sobą, potrzeba silniejszej koordynacji pomiędzy tymi resortami jest ewidentna, wyzwaniem jest jednak jak to osiągnąć.

Jest to powszechny problem w krajach OECD. Niektóre państwa wyznaczają Ministerstwo Rolnictwa jako wiodącą agencję w sprawach rozwoju obszarów wiejskich, inne zaś rolę tę wyznaczają innemu ministerstwu, np. rozwoju regionalnego, transportu i infrastruktury lub jakiemuś innemu podmiotowi. Niektóre z krajów z czasem przypisują zadania różnym ministerstwom, ponieważ nie były zadowolone z pierwotnego wyboru. W zasadzie problem sprowadza się do dwóch różnych kwestii. Pierwsza to taka, że Ministerstwo Rolnictwa, ze swej natury, skupiać się będzie bardziej na rolnictwie niż na szerszych kwestiach rozwoju obszarów wiejskich. W miarę jak rolnictwo odgrywa coraz mniejszą rolę na obszarach wiejskich, rozbieżność pomiędzy „interesami” a potrzebami staje się coraz bardziej ewidentna. Z drugiej strony, o ile ministerstwo właściwe do spraw rozwoju regionalnego ma znacznie szerszą perspektywę na rozwój gospodarczy, niekoniecznie bywa silnie zaangażowane w kwestie obszarów wiejskich, szczególnie że obszary miejskie zaczynają odgrywać większą rolę w kategoriach udziału populacji i udziału aktywności gospodarczej. Pogodzenie tych dwóch sprzeczności zawsze jest trudne we wszystkich krajach członkowskich OECD.

O ile problem koordynacji jest znaczący we wszystkich krajach OECD, to uwidacznia się nawet bardziej w obrębie UE, bo trzeba zarządzać nie tylko krajowymi politykami, lecz również wnioskami o fundusze regionalne i fundusze spójności, a także WPR posiadającej komponenty I i II filaru. Po przyznaniu tych środków, te same ministerstwa muszą zarządzać ich wdrażaniem w sposób skoordynowany, by zmaksymalizować korzyści wynikające z inwestycji. W zasadzie to czego potrzeba, to silna współpraca pomiędzy Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które „mówi” tylko w imieniu obszarów wiejskich, aczkolwiek z wąskiej perspektywy, i ministerstwem odpowiedzialnym za szeroką politykę rozwoju gospodarczego, które posiadając orientację przestrzenną nie skupia się wyłącznie na obszarach wiejskich (w przypadku Polski, jest to Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju). W krajach, w których obszarami wiejskimi mocno zainteresowany jest prezydent lub premier, kwestia rozwiązywana jest tak, że to ten lider kieruje polityką wobec obszarów wiejskich. Zdarza się to jednak coraz rzadziej. Niektóre kraje próbowały powołać specjalną radę ministrów z mandatem w kwestiach związanych z obszarami wiejskimi, ale po raz kolejny w spotkaniach równych sobie nie może być organu wiodącego.

Finlandia przyjęła unikatowe podejście do koordynacji polityki wobec obszarów wiejskich we wszystkich sektorach - podejście łączące szeroki zakres polityki wobec obszarów wiejskich z różnymi formami pionowego i sieciowego zarządzania. Fiński Komitet ds. Polityki wobec Obszarów Wiejskich jest 35 osobowym organem współpracy powoływanym przez fiński rząd, który wybiera jego skład spośród krajowych ministrów, regionalnych instytucji współpracy, związków zawodowych, federacji szkół wyższych i instytucji oświatowych, stowarzyszenia władz lokalnych, rzecznika programu LEADER, stowarzyszeń producentów rolnych i leśnych, fińskiego stowarzyszenia Village Action. Obecnie komitetowi przewodniczy przedstawiciel Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa. Istnieje również siedem sieci tematycznych wspierających prace Komitetu ds. Polityki wobec Obszarów Wiejskich i realizację fińskiego Programu Polityki wobec Obszarów Wiejskich 2014-2020. Biorąc pod uwagę, że fiński Komitet ds. Polityki wobec Obszarów Wiejskich składa się z wielu szczebli władz, począwszy od Unii Europejskiej przez zdecentralizowane władze lokalne do kilku podmiotów pozarządowych, może on być opisywany jako forma nowego zarządzania albo sieci zarządzania (Sørensen i Torfing, 2007, 2005; Pierre, 2009).

Alternatywne podejście do koordynacji polityk krajowych, które oddziałują na obszary wiejskie, stanowi „rural proofing”, po raz pierwszy zastosowany w Wielkiej Brytanii. *Rural proofing* polega na rozważeniu prawdopodobnego oddziaływania decyzji politycznych na obszary wiejskie, a tam gdzie to konieczne, na dostosowaniu polityki poprzez uwzględnienie specyficznych potrzeb osób mieszkających, pracujących lub czerpiących przyjemność z przebywania na wsi. Podejście to zachęca do dokonywania wstępnej oceny spodziewanych lub prawdopodobnych oddziaływań na obszary wiejskie. Kanada przyjęła podobne podejście pod koniec lat dziewięćdziesiątych stosując „pryzmat wiejski” („rural lens”) - listę kontrolną kwestii pomagających w stwierdzeniu, czy polityka albo program uwzględniają priorytety dla obszarów wiejskich Kanady. Skuteczność tego rodzaju podejść jest kwestią do dyskusji, przy czym niektórzy dowodzą, że mogą one działać jako forma tokenizmu, który w istocie nie wnosi adekwatnych informacji na wczesnym etapie tworzenia polityki. W swojej ocenie *rural proofing*'u w Anglii i Irlandii Północnej Shortfall i Alston (2016) stwierdzają, że jego skuteczność jest ograniczona z powodu braku zaangażowania w tę politykę ze strony władz, oraz, że polityczni decydenci mają tendencję do twierdzenia, iż *rural proofing* nie ma zastosowania do polityk poddawanych przeglądowi; stwierdzają również, że nie doprowadził on do szerszego rozważania odpowiednich rezultatów i celów. W rezultacie *rural proofing* jest skuteczny, o ile istnieje zaangażowanie w kwestie rozwoju obszarów wiejskich. Jest on także powiązany z modelem państwa socjalnego w danym kraju i jego zaangażowaniem w terytorialną redystrybucję zasobów publicznych. Dlatego też jego zastosowanie może być niektórych krajach większe niż w innych (Shortfall i Alston, 2016).

Szwecja jest członkiem OECD, który całkiem niedawno stworzył nowe podejście do koordynacji polityki wobec obszarów wiejskich i polityki regionalnej (OECD, 2017c) (ramka 3.13). Polityka wobec obszarów wiejskich w Szwecji jest obecnie definiowana w wąskim znaczeniu i w dużej mierze skupia się wokół parametrów II filaru WPR. Choć ostatnio poczyniono pewne kroki w celu poszerzenia obszaru koncentracji programu rozwoju obszarów wiejskich, nadal jest to niewystarczające dla zapewnienia długoterminowego dobrobytu społeczności obszarów wiejskich. W odpowiedzi na te problemy, Szwecja prowadzi obecnie parlamentarny przegląd polityki wobec obszarów wiejskich, który daje okazję do oceny i poprawy podejścia do rozwoju obszarów wiejskich. OECD zaleciła, by Szwecja wzmocniła rolę instytucji politycznych na

poziomie regionalnym, zarówno w rozwoju regionalnym, jak i rozwoju obszarów wiejskich, w celu wsparcia wdrażania bardziej zintegrowanego podejścia i realizacji komplementarnych elementów polityki w miejscowościach wiejskich.

Ramka 3.13. Radzenie sobie z rozłącznością zarządzania polityki wobec obszarów wiejskich i polityki regionalnej: przypadek Szwecji

Potrzeba integracji polityki wobec obszarów wiejskich z polityką regionalną

Szwecja prowadzi obecnie parlamentarny przegląd polityki wobec obszarów wiejskich i ma strategiczną szansę na ocenę i poprawę podejścia do rozwoju obszarów wiejskich. Prace Komisji były w pewnym stopniu związane z dyskusją od czasu wyborów krajowych w 2014 r. o tym, czy wiejska Szwecja pozostaje w tyle za wzrostem i rozwojem kraju. Kwestią kluczową jest to, że polityka wobec obszarów wiejskich jest niedostatecznie reprezentowana w szwedzkiej polityce wzrostu. Szwedzka polityka rozwoju regionalnego to szerokie i zintegrowane podejście, łączące finansowanie unijne i krajowe w celu dokonywania inwestycji w kluczowe dla wzrostu czynniki na szczeblu regionalnym. Za tymi politycznymi ramami stoją różne mechanizmy finansowania i zarządzania dla polityk regionalnych i polityk wobec obszarów wiejskich, co jest konsekwencją unijnych zasad finansowania. Ma to skutek w postaci różnej skali inwestycji i różnych podmiotów odpowiadających za rozwój wsi i politykę wzrostu regionalnego na szczeblu regionalnym. Obecnym priorytetem Komisji Europejskiej jest lepsza koordynacja pomiędzy europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi. Potrzebne są bardziej efektywne mechanizmy i zachęty, by powiązać program dla wsi z polityką wzrostu regionalnego i innymi politykami sektorowymi. Kolejnym problemem jest fakt, że polityki sektorowe, takie jak edukacja i usługi zdrowotne, planowanie przestrzenne i transport, nie mają jasnego i spójnego „wymiaru wiejskiego”.

Szwedzki model zarządzania polityką wobec obszarów wiejskich nie jest spójny z polityką regionalną, co ogranicza zakres zastosowania podejścia zintegrowanego

Na poziomie regionalnym polityka wobec obszarów wiejskich zarządzana jest przez okręgowe rady administracyjne, które są zdecentralizowanymi agendami rządu centralnego. W Szwecji istnieją obecnie trzy różne modele wdrażania polityki regionalnej, w tym okręgowe rady administracyjne, wybierane bezpośrednio rady okręgów i wybierane pośrednio okręgowe organy koordynacyjne. Przyszła ewolucja tego okręgowego modelu zarządzania powinna się skupiać na spójności oraz wzmacniać demokratyczną odpowiedzialność za politykę wobec obszarów wiejskich i politykę regionalną. Spójność struktury administracyjnej jest istotna, gdy rząd centralny ustanawia jasny system zarządzania, monitorowania i mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności w celu realizacji krajowych priorytetów. Jednak konkretne polityki rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich powinny odzwierciedlać preferencje i aspiracje danego regionu. Uznaje się, że rady okręgowe i okręgowe organy koordynacyjne, którym w każdym regionie przewodzą przedstawiciele ciał politycznych, dają największe szanse na osiągnięcie takich rezultatów.

Komplementarność polityk opiera się na zasadzie, że wzajemnie wzmacniające się polityki generują wyższy zwrot, ponieważ polityki - terytorialne i sektorowe - są efektywniejsze wtedy, gdy są skoordynowane i ukierunkowane na podobne cele, a także dostosowane do konkretnych okoliczności w lokalizacjach wiejskich. Są dwa kluczowe obszary, w których Szwecja może podjąć działania na rzecz większej komplementarności w rozwoju obszarów wiejskich: planowanie przestrzenne i dostarczanie usług. Nie istnieją obecnie żadne zasady ani zachęty ułatwiające tworzenie strategicznych planów przestrzennych na skalę regionalną. Planowanie użytkowania gruntów odbywa się obecnie jedynie na poziomie gminy, a współzależności w skali funkcjonalnej i regionalnej nie są właściwie brane pod uwagę. Słabe są również mechanizmy wiążące infrastrukturę z planowaniem użytkowania gruntów.

Ramka 3.13. Radzenie sobie z rozłącznością zarządzania polityki wobec obszarów wiejskich i polityki regionalnej: przypadek Szwecji

Szwedzki model dostarczania usług przynosi szereg korzyści, w tym równość dostępu, a także lokalną odpowiedzialność za jakość i wydajność świadczenia usług. Jednakże centralnie zaprojektowane zasady i mechanizmy finansowania nie zawsze są odpowiednie dla słabo zaludnionych obszarów, brakuje również zachęt do społecznych innowacji i współpracy pomiędzy gminami w skali funkcjonalnej.

Źródło: OECD (2017c), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268883-en>.

Nie ma jedyne, najlepszego rozwiązania na przewycięzenie nieodłącznych podziałów między polityką regionalną, polityką wobec obszarów wiejskich i polityką rolną. Rodzaj podejścia sieciowego przyjęty przez Finlandię jest zakorzeniony w jej kulturze decentralizacji i wielopoziomowego zarządzania. Podobnie *rural proofing* nie oferuje uniwersalnego modelu. Jednakże, wychodząc poza strukturę systemów zarządzania, problem zamknięcia tych obszarów polityki w silosach może być rozwiązywany również na poziomie organizacyjnym. Na przykład, relacje i wymiana wiedzy pomiędzy ministerstwami mogą zostać wzmocnione dzięki krótkoterminowym oddelegowaniom, a także koordynację możliwości rozwoju zawodowego i szkoleń dla personelu.

Pogłębienie decentralizacji i poprawa zarządzania wielopoziomowego

Nowa Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju potwierdza wolę decentralizacji polityki regionalnej i wzmocnienia mechanizmów koordynacji pomiędzy szczeblami władzy. Jest to wspierane przez szereg działań, takich jak kontrakty terytorialne i regionalne rady dialogu społecznego oraz Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Komisja ta stanowi forum służące określaniu wspólnego stanowiska rządu krajowego i samorządu lokalnego w kwestii polityki państwa wobec samorządu, jak również kwestii dotyczących samorządu w zakresie działań UE i organizacji międzynarodowych. Składa się ona z ministra właściwego ds. administracji publicznej oraz 11 reprezentantów rządu oraz z przedstawicieli władz lokalnych z organizacji krajowych. Prace komisji zorganizowane są w 12 zespołach i 3 grupach roboczych wspieranych przez ekspertów. Forum to przygotowuje wspólne opinie o aktach prawnych, dokumentach programowych i politykach, które mogą potencjalnie oddziaływać na samorządy lokalne, w tym na ich finanse. W podobnym duchu, regionalne rady dialogu społecznego stanowią forum na szczeblu regionalnym dla propagowania współpracy pomiędzy przedstawicielami pracowników i pracodawców oraz przedstawicielami samorządów lokalnych i rządu (marszałek, wojewoda)¹⁶. Ustanowiono również radę dialogu społecznego, która stanowi forum dla trójstronnego dialogu pomiędzy rządem krajowym a 16 radami regionalnymi.

SOR podkreśla potrzebę kontynuacji budowania potencjału na szczeblach regionalnym i lokalnym, by mogły one odgrywać rolę znaczących podmiotów w rozwoju społeczności i rozwoju gospodarczym. Są to ważne cele. Rozwój obszarów wiejskich, który ukierunkowany jest na zróżnicowane potrzeby konkretnych miejsc, powinien być realizowany przez same regiony i samorządy lokalne. Zwiększenie potencjału samorządów terytorialnych i całego szeregu innych podmiotów zaangażowanych w

rozwój lokalny (np. lokalne grupy działania) jest szczególnie ważne w świetle potrzeby bardziej strategicznego podejścia do inwestycji publicznych w kolejnym unijnym okresie programowania (po 2020 r.). Tego rodzaju podejście rozwiąże znaczący problem niektórych polskich regionów skupiających się na maksymalizacji strumienia funduszy unijnych poprzez podłączanie się do wszelkich możliwych programów, do których się kwalifikują. W perspektywie krótkoterminowej, może to zapewnić znaczący zastrzyk finansowy dla regionu, w którym samorządom lokalnym i organizacjom pozarządowym brakuje finansowego wsparcia na realizację działań rozwojowych. Jednak na dłuższą metę, może to prowadzić do stosunkowo przypadkowego zestawu inwestycji, które nie zapewnią platformy dla zrównoważonego i trwałego rozwoju oraz mogą implikować bieżące koszty operacyjne. Jako zasada ogólna, skuteczna oddolna strategia rozwoju wymaga myślenia o inwestycjach na obszarach wiejskich w sposób usystematyzowany, tak by połączyć je z szerszymi celami regionu. Istnieje możliwość, że w przyszłym okresie programowania rodzaje funduszy, które były dostępne w przeszłości w ramach instrumentów UE nie będą kontynuowane, zatem pojawi się potrzeba znacznie bardziej strategicznego nadawania priorytetów inwestycjom i łączenia ich z perspektywy zarówno twardych, jak i miękkich instrumentów, oraz finansowania ich ze środków unijnych, krajowych i własnych. Podmioty lokalne będą musiały odpowiednio zdefiniować swoje potrzeby inwestycyjne i możliwości finansowe.

Zaangażowanie w decentralizację nie może być cząstkowe. O ile SOR sygnalizuje intencję większej decentralizacji w celu wsparcia rozwoju endogenego, istnieją dowody na tendencje do centralizacji idące w przeciwnym kierunku - dotyczy to centralizacji funkcji zarówno regionalnych, jak i lokalnych w rękach rządu krajowego. Na przykład, ośrodki doradztwa rolniczego zostały przeniesione z gestii województw do rządu krajowego. Co istotne, niedawno scentralizowano również finansowanie organizacji pozarządowych; rząd centralny powołał Narodowy Instytut Wolności przy KPRM, który zajmie się dystrybucją funduszy publicznych pochodzących od rządu i Unii Europejskiej dla polskich organizacji pozarządowych. Centralizacja ta stwarza zagrożenie dla niezależności działań organizacji pozarządowych. Ponadto, organizacja kształcenia, która wcześniej zatwierdzana była na szczeblu lokalnym, obecnie podlega wpływom przedstawicieli władz krajowych w regionach.

Zapewnienie samorządom terytorialnym większej elastyczności i nowych mechanizmów odpowiedzialności

Historycznie Polska polegała na silnym nadzorze samorządów terytorialnych przez silny rząd centralny jako sposób zarządzania celami polityk. Nawet przy zwiększonym delegowaniu odpowiedzialności za wdrażanie polityk do samorządów terytorialnych, proces nadzoru jest kontynuowany. Częściowo odzwierciedla to resztki wpływu centralnego planowania, częściowo historycznie ograniczony potencjał samorządów terytorialnych pod względem niezależnego działania, a częściowo jest odbiciem stosunkowo prostych ram polityki wykorzystywanych w Polsce, które zapewniają jedynie niewielki zestaw identycznych instrumentów dla wszystkich obszarów.

Polska znalazła się obecnie w punkcie, w którym warunki na obszarach wiejskich są coraz bardziej zróżnicowane, a opcje rozwojowe znacząco się różnią, nawet w przypadku sąsiadujących ze sobą miejsc. Szczegółowa analiza na poziomie gminy, autorstwa Rosner i Stanny (2017), wyraźnie to ukazuje. Autorzy pokazują, że ogólne warunki społeczno-gospodarcze na obszarach wiejskich w Polsce wykazują wysoki stopień zależności od przebytej drogi w kategoriach szerokich wzorców przestrzennych; postęp najczęściej obserwowany jest na północ od przekątnej biegnącej od Suwałk na północnym wschodzie

do Opola niedaleko południowo-środkowej granicy z Czechami (Rosner i Stanny, 2017: 85). Jednak dla dowolnego konkretnego wskaźnika, takiego jak potencjał zastąpienia siły roboczej (stosunek osób wchodzących w zasoby siły roboczej do wychodzących), odsetek dzieci uczęszczających do przedszkola, odsetek wsi w gminie z dostępem do transportu publicznego lub wyniki egzaminów w szkołach średnich, istnieje znacząca zmienność w obrębie każdego województwa. Zatem silnym trendem ogólnym w zakresie warunków na obszarach wiejskim towarzyszy duża zmienność w obrębie każdego z regionów.

Ta naprzemienna układanka dobrych i złych warunków, choć do pewnego stopnia uporządkowana, wykazuje, że konkretne miejsca mają zdolność radzenia sobie lepiej lub gorzej od sąsiadów. To właśnie ta zmienność warunków na poziomie lokalnym daje podstawy do twierdzenia, że polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna upodmiotowić lokalnych graczy, zarówno publicznych jak i prywatnych, by najpierw określić co powinno zostać zrobione w ich miejscowościach, a potem działać by realizować ich ambicje. Na przykład, miasto Środa Wielkopolska było w stanie stworzyć silny, lokalnie zakorzeniony proces rozwojowy szeroko wspierany przez mieszkańców i zapewniający lokalnej ludności wyraźnie wyższą jakość życia.

Władze wyższego szczebla odgrywają ważną rolę we wspieraniu tego procesu, lecz nie w przewodnictwie lub zarządzaniu nim. Ważną rolą samorządów wyższego szczebla jest zapewnienie tym podmiotom odpowiednich kompetencji do realizacji ich programów. Wyższe szczeble władz działają w tym zakresie jako „inwestorzy”, i jak każdy ostrożny inwestor monitorują działania, by upewnić się, że ich interesy są chronione i ma miejsce postęp. Ponadto, proces monitorowania musi zapewnić, że na działaniach w konkretnym miejscu nie ucierpi szerszy interes publiczny. W procesie nadzoru nie należy jednak zakładać z góry, że interes ten ucierpi jeśli nie zostaną wprowadzane ściśle instrumenty kontroli. Takie postępowanie zmniejsza liczbę opcji dostępnych dla danej lokalizacji i ogranicza możliwość działań. W rezultacie ogranicza się nie tylko możliwość działań szkodliwych, lecz również potencjalnie korzystnych.

Ponieważ władze centralne nie są w stanie zidentyfikować pełnego zestawu opcji dostępnych dla danej społeczności w dowolnej chwili, nie są w stanie ocenić relacji kosztów do korzyści związanych ze ścisłym nadzorem dającym zaletę blokowania niechcianych wyborów, w przeciwieństwie do kosztów związanych z blokowaniem wyborów pożądaných. W zasadzie, gdyby chodziło tylko o monitorowanie samorządów terytorialnych wyższego szczebla, czyli województw, mogłoby być możliwe zaprojektowanie 16 konkretnych mechanizmów nadzoru o zrównoważonej strukturze regulacyjnej, które miałyby dodatni stosunek kosztów do korzyści. Jednakże najważniejsze działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich mają miejsce na poziomie gminy, czy nawet wsi, co oznacza tak dużą liczbę lokalizacji, że tylko stosunkowo liberalny system nadzoru może być skuteczny.

Oczywiście jeśli lokalne podmioty otrzymują środki publiczne, to nadzór powinien być ściślejszy, a im większy w inwestycji udział środków zewnętrznych w stosunku do funduszy lokalnych, tym większa kontrola. To po prostu dobra praktyka inwestycyjna. Z kolei jednak ten zwiększony nadzór jest argumentem za udostępnieniem samorządom terytorialnym większej puli przychodów z własnych źródeł, zamiast oferowania im dotacji. Jeśli podmioty te musiałyby pozyskiwać pieniądze lokalnie, musiałyby najpierw przekonać lokalny elektorat do tego, że plany są rzetelne, a następnie starannie zarządzać procesem rozwojowym. Wykorzystanie przychodów lokalnych może zapewnić większą zgodność interesów lokalnej społeczności z podejmowanymi działaniami i zwiększyć jej zaangażowanie w proces rozwojowy.

Trudno jest z góry przewidzieć jakie będą efekty polityki, stąd potrzeba monitorowania polityki w celu rozróżnienia polityk skutecznych od nieskutecznych. W sytuacji, gdy cele polityki są jasne, łatwiej jest ocenić, czy to co miało być osiągnięte, osiągnięto w rzeczywistości. Istnieją trzy rodzaje wskaźników monitorujących: wskaźniki nakładów, produktów i rezultatów. Wszystkie powinny odgrywać jakąś rolę w ramach monitorowania, ale ważne jest by wykorzystywać je zgodnie z ich celem. W szczególności ważne jest rozróżnienie produktów i rezultatów. Wskaźniki rezultatu są prawdopodobnie najważniejszymi wskaźnikami, jako, że to one są powodem dla którego polityka tak naprawdę jest wdrażana. Dobrze zaprojektowane, mogą zapewnić decydom regularną i jednoznaczną informację zwrotną we właściwym momencie, sprzyjają uczeniu się i budowaniu potencjału, generują przejrzystość i odpowiedzialność, a także wspomagają korygowanie polityk, które nie działają dobrze lub działają niezgodnie z zamierzeniami.

Poprawa koordynacji wsparcia finansowego UE

Polska otrzymuje obecnie znaczne kwoty wsparcia finansowego przeznaczone na obszary wiejskie. Ponieważ liczba rolników w Polsce jest duża w stosunku do większości państw członkowskich, Polska kwalifikuje się do dużej kwoty środków WPR, a ponieważ obszary wiejskie w Polsce są stosunkowo ubogie, Polska kwalifikuje się do dużej kwoty z funduszu spójności i funduszy strukturalnych. Wielość źródeł finansowania i zróżnicowany charakter tego, co każde z tych źródeł wspiera, skutkują bardzo złożonym procesem. W Polsce występuje złożoność programów, do których można składać wnioski, wymagań administracyjnych programów, koordynacji wniosków na różnych szczeblach władz i zarządzania wdrażaniem wspieranych projektów w otoczeniu, w którym krajowe polityki i regulacje zmieniają się z dużą częstotliwością.

Ramka 3.14. Jak najlepsze wykorzystywanie wskaźników rezultatu

Komisja Europejska aktywnie wspiera systematyczne monitorowanie i ewaluację polityk. Na okres programowania 2014-2020 wprowadziła obowiązek opierania się na rezultatach w ramach polityki spójności i wymaga, by rezultaty wspieranych polityk były monitorowane. W przypadku wielu państw członkowskich, w tym Polski, wymagało to modyfikacji istniejących ram monitorowania. Wymagania Komisji Europejskiej w zakresie monitorowania różnią się w zależności od programu.

Komisja Europejska określa, że wskaźniki rezultatu wykorzystywane do monitorowania programów w ramach Europejskiego Funduszu Strukturalnego mogą być monitorowane poprzez wskaźniki rezultatu charakterystyczne dla danego programu. Są to wskaźniki dotyczące celów na bardzo niskim poziomie. Zwykle odnoszą się one do odsetka uczestników programu, dla których wystąpił pożądany rezultat. Wskaźnikiem takim mógłby być na przykład odsetek bezrobotnych uczestników w programie szkoleniowym, którzy znaleźli pracę w okresie sześciu miesięcy od uczestnictwa w programie.

Dla kontrastu, wskaźniki w Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności (FS) odnoszą się do rezultatów na poziomie makro. Mają one mierzyć oddziaływanie programu nie tylko na osoby czy przedsiębiorstwa, których on dotyczy, lecz na całą populację, do której jest on skierowany. Dla zobrazowania, typowy wskaźnik EFRR nie dotyczyłby odsetka młodych ludzi, którzy znaleźli pracę po odbyciu programu szkoleniowego skierowanego do bezrobotnej młodzieży, lecz stopy bezrobocia wśród młodzieży ogółem.

Ramka 3.14. Jak najlepsze wykorzystywanie wskaźników rezultatu (cont.)

W dodatku do różnych interpretacji różnych rodzajów wskaźników rezultatu, mają one również inne wymagania w zakresie danych. Typowe wskaźniki rezultatu dla EFS wymagają jedynie informacji na temat grupy osób (lub przedsiębiorstw, organizacji, itd.), na które program wywarł wpływ. Zwykle informacje takie są łatwe do zgromadzenia i szybko dostępne. Dla kontrastu, typowe wskaźniki dla EFRR wymagają informacji dla wszystkich osób (lub przedsiębiorstw, organizacji, itd.) w kraju, nie tylko dla tych, na które wpływ wywarł ten program. Takie dane trudniej zebrać i zwykle dostępne są po dłuższym czasie.

W celu zapobieżenia niewłaściwym interpretacjom, powinno się podkreślać strukturalne różnice pomiędzy różnymi rodzajami wskaźników. Jeśli to możliwe, pożądanym byłoby zgromadzenie dwóch zestawów wskaźników dla kluczowych celów, jeden na poziomie programu i jeden na poziomie makro. Jednak zanim się to uczyni, należy się upewnić, że korzyść wynikająca z dwóch różnych zestawów wskaźników uzasadnia związane z nimi koszty. Wymagania dla wskaźników w ramach EFS i EFRR nie tylko różnią się między sobą, lecz często są one bardzo różne od krajowych ram monitorowania i ewaluacji wyników. W wielu przypadkach wymagania związane z monitorowaniem i ewaluacją dla programów finansowanych przez UE są ostrzejsze od krajowych.

Wymagania Komisji Europejskiej dotyczące monitorowania w zakresie wskaźników rezultatu podkreślają wagę zapewnienia tego, że polityka osiąga pożądane efekty. Tego rodzaju nastawienie jest ważne nie tylko w przypadku programów finansowanych przez UE, lecz powinno być zasadą leżącą u podstaw każdej polityki, bez względu na to, czy finansowana jest ze źródeł krajowych, czy unijnych. Wymagania Komisji Europejskiej w zakresie monitorowania mogą być okazją do zmodernizowania i poszerzenia krajowych ram monitorowania wyników. W tym kontekście doświadczenia dotyczące wskaźników rezultatu dla programów unijnych mogłyby być cenną lekcją projektowania szerokich ram monitorowania opartego o rezultaty. Jest jednak również słowo ostrzeżenia - wskaźniki rezultatu nie powinny narzucać zbyt uciążliwych wymagań na podmioty sprawozdające i w idealnie byłoby, gdyby opierały się na istniejących danych administracyjnych lub statystycznych gdy jest to możliwe.

Źródło: Schumann, A. (2016), "Using outcome indicators to improve policies: Methods, design strategies and implementation", <http://dx.doi.org/10.1787/5jm5cgr8j532-en>.

SOR podkreśla znaczenie poprawy koordynacji działań rządu, a wykorzystanie środków UE jest oczywistym argumentem przemawiającym za znaczeniem tego procesu. Ważne jest wzmoczenie wysiłków na rzecz lepszego powiązania wsparcia z WPR z innymi formami unijnego wsparcia. W szczególności, różnorakie formy finansowania rozwoju obszarów wiejskich, pomimo administracyjnej odrębności, mają wyraźne elementy wspólne, zarówno w zakresie zamierzeń, jak i wspieranych działań. Jeszcze ważniejsze jest coraz powszechniejsze uznawanie, że przy malejących zróżnicowaniach między Polską i UE, Polska stoi w obliczu mniejszego wsparcia w przyszłych cyklach finansowania, a także w obliczu zestawu wspieranych działań, które będą korzystne dla polskich obszarów wiejskich w mniej oczywisty sposób, niż miało to miejsce w przeszłości. O ile strategia maksymalizacji strumienia środków była skuteczna w poprzednich okresach, prawdopodobnie w przyszłości cenniejsze będzie bardziej strategiczne podejście polegające na aplikowaniu tylko do tych programów, które przybliżą społeczności lub regiony do konkretnych celów rozwojowych. Choć może to skutkować niższą zagregowaną kwotą wsparcia, może z drugiej strony zaowocować większym postępowaniem w kierunku trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Dostęp do różnorodnych polityk regionalnych znacząco poprawił jakość życia w dużej części polskich obszarów wiejskich od 2004 r. Duże kwoty pieniędzy z Unii Europejskiej zostały w dużej mierze dobrze spożytkowane na inwestycje w infrastrukturę fizyczną, modernizację rolnictwa i poprawę kapitału społecznego. Ponieważ potrzeby obszarów wiejskich były tak wielkie, nie było wielkiej potrzeby by prowadzić te inwestycje w sposób systematyczny. Każda inwestycja wypełniała znaczącą lukę i skutkowała dodatnią stopą zwrotu. Co więcej, podejście do polityki stosowane przez UE nie wymagało, by pojedyncze inwestycje były w strategiczny sposób powiązane, by poprawić konkurencyjność otrzymującego wsparcie regionu. Obecnie wyzwaniem jest przyjęcie takich właśnie zintegrowanych strategii - uczynienie tego wymaga obecności skutecznych instytucji i ram zarządzania pozwalających na określenie priorytetów i skierowanie na nie inwestycji w sposób komplementarny.

Strategie łączenia unijnych, krajowych/ regionalnych funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

Jak wiele krajów UE, Polska zainteresowana jest korzystaniem z funduszy unijnych, krajowych i regionalnych w sposób komplementarny, w celu wzmocnienia ich efektów. Nowy proponowany Pakt na rzecz Obszarów Wiejskich wyraża takie podejście, choć dopiero okaże się jak będzie on wdrażany w praktyce. Włoska strategia „Obszarów wewnętrznych” podkreśla znaczenie ram wielopoziomowego zarządzania dla osiągnięcia takiego celu. Strategia została uruchomiona w 2012 r. w celu odwrócenia bieżącego trendu demograficznego i uwolnienia lokalnego potencjału rozwojowego obszarów wewnętrznych i poprawienie w ten sposób ogólnej jakości życia. Obszary wewnętrzne to małe, wzajemnie powiązane ośrodki, bogate w zasoby naturalne i kulturowe, w znacznym oddaleniu od głównych węzłów świadczących podstawowe usługi (edukacja, zdrowie, mobilność) (zob. ramka 3.15). Jedną z kluczowych liczb wykorzystywanych do określenia obszarów potrzebujących inwestycji jest liczba minut potrzebnych na to, by do danej lokalizacji dotarła karetka pogotowia.

Strategia obejmuje pięć średniookresowych celów: poprawę dobrobytu mieszkańców wyrażonego *per capita*, wzrost zatrudnienia, ponowne wykorzystanie kapitału terytorialnego, obniżenie społecznych kosztów wyludnienia i wzmocnienie lokalnych czynników rozwojowych. Jako wstępny warunek osiągnięcia tych celów ustalono poprawę dostępu do podstawowych usług. Jako że obszary wewnętrzne charakteryzują się małymi gminami, ustanowiono różne formy partnerstwa gmin w celu świadczenia usług. Celem tych partnerstw było zapewnienie wydajności i jakości dostarczania usług zdrowotnych, edukacyjnych i związanych z mobilnością, poprzez ekonomię skali i szerszą koordynację.

Strategia ta jest wysoce istotna dla Polski, biorąc pod uwagę jej zainteresowanie wzmocnieniem powiązań miasto-wieś oraz zwiększeniem dostępności usług. Wdrożenie opiera się o komplementarną kombinację funduszy strukturalnych UE i środków krajowych. Na przykład, fundusze unijne mogą zostać wykorzystane na zakup samochodu w celu zapewnienia mobilnych usług medycznych, natomiast środki te nie mogą być użyte do opłacenia pensji lekarza, stąd w tym celu wykorzystywane są środki krajowe. Strategia zrestrukturyzowała także system edukacji by dostosować organizację szkół do specyfiki obszarów wiejskich. Na przykład, do szkół miejskich i wiejskich nie powinny być stosowane te same krajowe zasady (np. wymagania mówiące o tym, że tylko szkoły z co najmniej 400 uczniami kwalifikują się do tego, żeby mieć dyrektora).

Rząd krajowy współpracuje bezpośrednio z regionami, które dobrowolnie zgłosiły się do udziału w procesie wraz z gminami i innymi podmiotami. Dla każdego regionu tworzona jest lokalna strategia. Własne zasoby regionalne, fundusze unijne, środki społeczne i krajowe wykorzystywane są do stworzenia kompleksowego podejścia koordynowanego przez włoską prezydentkę Rady Ministrów w Departamencie ds. Polityk Spójności. Dla każdego obszaru funkcjonuje zespół międzyresortowy tworzący grupę operacyjną - grupa ta podróżuje po kraju by współpracować z lokalnymi burmistrzami i członkami społeczności. Jest to jedna z najważniejszych innowacji włoskiej strategii obszarów wewnętrznych. Efektem końcowym lokalnej strategii jest zawarcie umowy pomiędzy państwem, regionem i gminami, po czym realizowane są projekty. Każda strategia ma maksimum 15 wskaźników służących do oceny w celu zapewnienia skoordynowanych wysiłków na rzecz osiągnięcia postępów.

W kategoriach wdrożenia i oceny strategii obszarów wewnętrznych, polityki te potrzebują czasu. Strategia krajowa została stworzona w ciągu roku, po czym umowa partnerstwa w ramach polityki spójności była negocjowana wraz z regionami. Skutkowało to procesem bardziej złożonym choć kluczowym, jako że wiele polityk we Włoszech kierowanych jest regionalnie. Ważnym było zbudowanie sojuszu z regionami i z Komisją Europejską. W rezultacie strategia obszarów wewnętrznych rozpoczęła się od wybrania obszarów, określenia działań, pozyskania zaangażowania burmistrza w kierowanie wspólną inicjatywą gminną, a następnie tworzenia partnerstw pomiędzy gminami. Po określeniu wizji, w zależności od rezultatów wybierane są projekty. Dla sukcesu tego podejścia kluczowe było skuteczne budowanie partnerstw na wszystkich szczeblach.

Ramka 3.15. Definiowanie włoskich „obszarów wewnętrznych”

Włoska krajowa strategia „obszarów wewnętrznych”

Obszary wewnętrzne to terytoria charakteryzujące się: położeniem z dala od dużych i średnich ośrodków miejskich zdolnych zapewnić odpowiednią opiekę zdrowotną, edukację i usługi związane z transportem; bogactwem zasobów naturalnych (zasobów wodnych, systemów rolnych, lasów, krajobrazów naturalnych) i zasobów kulturowych (siedlisk archeologicznych, opactw, małych muzeów, centrów rzemiosła); posiadaniem zróżnicowanego terytorium ukształtowanego przez zjawiska naturalne i procesy osiedleńcze (zasiedlania i wyludniania). Obszary wewnętrzne we Włoszech zajmują prawie 60% całej powierzchni kraju, będąc miejscem zamieszkania prawie 23% krajowej populacji (ok. 23.540 tys. osób) i obejmując 53% włoskich gmin.

Krajowa strategia obszarów wewnętrznych ma na celu wniesienie wkładu w zrównoważony i trwały rozwój Włoch, odbudowując terytoria zmarginalizowane i podnosząc dobrobyt i jakość życia ich mieszkańców.

Innowacje: Wymiar krajowy, strategia rozwoju oparta o lokalizację, przejrzystość partnerstw gminnych

Strategia obszarów wewnętrznych obejmuje sześć głównych innowacji:

1. Posiada wymiar krajowy oparty na silnym partnerstwie pomiędzy różnymi szczeblami władz.
2. Działa poprzez dwie wzajemnie powiązane kategorie działań. Pierwsza skupia się na poprawie jakości życia na wybranym obszarze poprzez zwiększenie dostępu do usług i poprawę zaopatrzenia. Druga dotyczy promocji lokalnego rozwoju poprzez wspieranie projektów.

Ramka 3.15. Definiowanie włoskich „obszarów wewnętrznych” (cont.)

3. Jest to proces etapowy. Na początku, spośród badanych obszarów objętych projektem wybiera się jeden obszar na region (zwany „prototypem”) w celu oceny potencjalnego sukcesu strategii i uruchomienia pozytywnego mechanizmu uczenia się. Wszystkie wybrane obszary stają się częścią federacji projektów w celu wzmocnienia sieciowania, wymiany wiedzy i uczenia się.
4. Obszary projektowe wybierane są w procedurze otwartej. Dane, efekty spotkań i raporty podsumowujące publikowane są on-line jako zasób otwarty, zapewniając zaangażowanym podmiotom świadomość procesu i przejrzysty mechanizm wyboru.
5. Zrównoważony charakter działań strategii zapewniany jest przez podejście oddolne, w którym gminy i regiony są bezpośrednio odpowiedzialne za realizację strategii. W istocie, strategia opiera się na pionowym podejściu partycypacyjnym, w którym związki gmin są platformą pozwalającą terytoriom i instytucjom na współpracę. Partnerstwo pomiędzy gminami pomaga we wzmocnieniu podaży podstawowych usług poprzez dzielenie związanych z nimi kosztów zarządzania.
6. Uwaga skupiona na wskaźnikach rezultatu i monitorowanych wynikach. Strategie rozwojowe obszarów projektów muszą skupiać się na oczekiwanych rezultatach i osiągalnych wynikach. Każdy z obszarów projektowych musi określić jasne wskaźniki służące do monitorowania i ewaluacji rezultatów osiągniętych we wdrażaniu strategii.

Celem strategii jest sprzyjanie koordynacji pomiędzy interwencjami, działaniami i inwestycjami na poziomie krajowym i lokalnym. Inwestycje na obszarach wewnętrznych finansowane są przez:

- Zwykłe zasoby alokowanymi w celu poprawy dostępu mieszkańców obszarów wewnętrznych do podstawowych usług.
- Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne z perspektywy 2014-2020 dostępne dla inwestycji regionalnych mających na celu wsparcie projektów rozwoju lokalnego. Środki dostępne dla obszarów wewnętrznych pochodzą z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).
- Wszelkiego rodzaju dodatkowe interwencje krajowe w postaci ulg podatkowych i/lub ubezpieczeniowych (lub innych) są rozważane tam, gdzie jest to uzasadnione i będzie miało na celu ich realizację jako instrumentów operacyjnych, które będą miały znaczenie komplementarne - a może kluczowe - dla powodzenia strategii.

Źródło: Materiali UVAL (2014), “A strategy for inner areas in Italy: Definition, objectives, tools and governance”,

www.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali_uval/documenti/muval_31_aree_interne_eng.pdf.

Zapewnienie w ramach wielopoziomowego zarządzania ukierunkowanych interwencji na obszarach znajdujących się w trudnej sytuacji i zmarginalizowanych

Niektóre obszary wiejskie w Polsce stoją w obliczu niezwykle trudnych uwarunkowań rozwojowych i wymagają znacznie bardziej ukierunkowanego wsparcia w ramach wielopoziomowego zarządzania. Społeczności, które borykają się z gwałtownym spadkiem liczby mieszkańców, których populacje są zmarginalizowane, mają słabą

gospodarkę i słaby rynek pracy, stojące w obliczu trwałego ubóstwa i/lub posiadające gorszą infrastrukturę i dostępność transportu i usług, będą wymagały szczególnego wsparcia. Polska posiada już szereg rodzajów wsparcia ukierunkowanych terytorialnie. Najważniejszym w takich przypadkach jest program SOR dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Większość z tych obszarów zlokalizowana jest w północnej i wschodniej części kraju i obejmuje m.in. tereny byłych państwowych gospodarstw rolnych.

Pomimo znaczącej wielkości inwestycji w ostatnich latach finansowanych głównie ze środków UE, warunki nadal się pogarszają. Niedawne badania Crescenzi i Giua (2016) na temat działania unijnej polityki spójności w różnych regionach podkreślają wagę elastycznej integracji i koordynacji zarówno podejścia oddolnego, jak i odgórnego, a także znaczenie różnic pomiędzy lepiej i słabiej społeczno-ekonomicznie rozwiniętymi regionami. Badanie to rozpatruje, jak polityki „ukierunkowane przestrzennie” (tj. unijna polityka spójności i polityka rozwoju obszarów wiejskich) wzajemnie oddziałują z politykami sektorowymi, które są „przestrzennie ślepe” (tj. drugi filar wspólnej polityki rolnej), wspólnie kształtując regionalną dynamikę wzrostu. Pokazuje ono, że polityka spójności ma pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy we wszystkich regionach, ale jej wpływ jest silniejszy w najbardziej społecznie-gospodarczo rozwiniętych obszarach i ulega maksymalizacji wtedy, gdy jej wydatki są uzupełniane przez I i II filar WPR. Dla kontrastu, odgórny model finansowania WPR wydaje się być w stanie skoncentrować pewne korzyści w najbardziej potrzebujących regionach. Analiza autorów sugeruje, że polityki oddolne nie zawsze są najlepszym podejściem do spójności terytorialnej oraz, że w niektórych przypadkach polityki odgórne mogą być skuteczne w kierowaniu zasobów do najuboższych obszarów w kategoriach społeczno-gospodarczych.

Potrzeba nowego podejścia w tego rodzaju społecznościach została w Polsce dowiedziona. SOR przewiduje, że społeczności na obszarach najuboższych pod względem społeczno-gospodarczym otrzymają pakiet wsparcia w celu przeprowadzenia zintegrowanych inwestycji. Ważne jest by zauważyć, że gminy zlokalizowane na tych obszarach mogą mieć dużo bardziej ograniczone możliwości identyfikacji priorytetów inwestycyjnych, przyciągania funduszy, współpracy z lokalnymi aktorami oraz dostarczania usług i zapewniania infrastruktury. Obszary takie mogłyby zyskać dzięki dedykowanym koordynatorom na poziomie krajowym i regionalnym, którzy pomagaliby w poruszaniu się po programach i dostarczali dopasowane rozwiązania. Jednocześnie można by zastosować szczególny rodzaj wsparcia dla propagowania zaangażowania społeczności w rozwój lokalny. Interesujący dla Polski może być przykład podejścia stosowany w Kanadzie, gdzie wdrożono projekty zatrudnienia i innowacyjności na rzecz społeczności. W zamian za rezygnację z ubezpieczeń pracowniczych lub z zasiłków pomocy społecznej uczestnikom projektu zaoferowano wynagrodzenie za pracę w ramach projektów na rzecz społeczności przed okres do 3 lat, oferując im dość długi czas otrzymywania stałych dochodów oraz możliwość wsparcia rozwoju społeczności.

Zagrożenia i szanse na przyszłość

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju określa ważne zagrożenia i szanse stojące przed przyszłym rozwojem Polski. Kluczową funkcją SOR jest wdrożenie podejścia do rozwoju, które zrównoważy szanse i zagrożenia. W przypadku Polski, pewne szanse i zagrożenia są stosunkowo dobrze znane, jak na przykład duża zależność od zewnętrznych funduszy inwestycyjnych, w tym pochodzących z UE, a także od pieniędzy z prywatnych firm międzynarodowych, nieuchronne kurczenie się zasobów siły roboczej oraz zbyt niski poziom krajowej działalności badawczo-rozwojowej. Pozostałe

nie są już tak dobrze rozumiane, takie jak wpływ zmian klimatycznych lub to jaka będzie przyszła przewaga konkurencyjna Polski w gwałtownie ewoluującej gospodarce światowej.

Ponieważ przyszłości nie da się przewidzieć, wszelkie strategie rozwoju mogą zapewnić jedynie ogólne ramy działań, a nie konkretną ścieżkę rozwoju. Szczególnie w czasach gwałtownych zmian, ważne jest by strategie dostrzegały wagę tworzenia otoczenia ułatwiającego adaptację i ocenę. Zdolność adaptacji jest potrzebna, ponieważ może być konieczna zmiana działań i celów, jeśli warunki będą się zmieniać w sposób nieprzewidywany. Ocena zaś potrzebna jest dlatego, że poprzez bieżące monitorowanie i ewaluację rozpoznaje się potrzebę zmiany.

O ile monitorowanie i ewaluacja programów i projektów często postrzegane są jako proces audytu określającego czy osiągnięto zamierzone cele, mogą one mieć jeszcze jedną, potencjalnie cenniejszą rolę jeśli zostałyby wykorzystane do śródkresowego dostosowania. Przy obecnej strukturze SOR, proces jej wdrażania będzie wymagał włączenia koordynacji dużej liczby konkretnych projektów proponowanych przez agendy władz lokalnych i centralnych. Każdy z tych projektów ma wspierać założone cele określone w SOR. Proces ten, choć nominalnie przyjmuje dla określania projektów podejście oddolne, nadal wiąże się z dużym poziomem nadzoru ze strony rządu krajowego. Podejście takie nieodłącznie wiąże się z ograniczeniem elastyczności, która może być potrzebna do dostosowania się do zmieniających się warunków na poziomie lokalnym lub regionalnym.

Niedocenionym zagrożeniem tkwiącym w SOR może być zatem zbyt sztywny proces wdrażania oczekujący nadmiernie szczegółowych propozycji i narzucający silny system monitorowania w celu nadzorowania ich realizacji. Być może użyteczniejszym podejściem byłoby skupienie się na pożądanym poziomie konkretnych rezultatów i doprowadzenie do sytuacji, w której zarówno krajowe, jak i lokalne podmioty proponowałyby wartości docelowe dla konkretnych rezultatów oraz ogólne strategie ich osiągnięcia, a wybór konkretnych projektów i ich zarządzanie pozostawiano by tym podmiotom. Takie podejście skoncentrowane na rezultatach pozwala podmiotom na modyfikacje podejmowanych przez nie działań we właściwym czasie, wraz ze zmianą warunków. O ile nadal monitorowanie w celu zapewnienia utrzymania spójności całego procesu może być do pewnego stopnia wymagane, nie powinno ono wiązać się z ograniczeniem zdolności adaptacji, lecz mogłoby ograniczać zakres wyboru dostępnego podmiotowi do opcji spójnych z szerokimi celami krajowymi. Istnieją również dodatkowe ważne zagrożenia związane z narastającymi konfliktami politycznym związanym z reformami instytucjonalnymi w Polsce, w tym te związane z systemem sądownictwa, wolnością mediów i organizacjami pozarządowymi (Komisja Europejska, 2017; Freedom House, 2017).

Kluczowym założeniem podejścia OECD do polityki wobec obszarów wiejskich jest to, że wsparcie dla ludności i miejsc powinno mieć podejście inwestycyjne, a nie opierać się o uprawnienia. Logika ta opiera się na uznaniu, że inwestycja zakłada, że z czasem wygenerowane zostaną środki wystarczające na spłatę pierwotnie wyłożonych środków. W przypadku uprawnień jest przeciwnie, nie zakłada się pozytywnego zwrotu. Zmiana podejścia może wyzwolić ważne zmiany w postawach zarówno strony zapewniającej środki, jak i podmiotów je otrzymujących, prowadząc do bardziej zrównoważonego rozwoju. Co ważne, niewielu zewnętrznych inwestorów zapewnia 100% środków wymaganych do inwestycji. Oczekuje się od głównych beneficjentów, że zaryzykują znaczną część własnej wartości netto, by upewnić tych, którzy udostępniają dodatkowe

pieniądze, że projekt jest wiarygodny. Przyjęcie podejścia inwestycyjnego konfrontuje wnioskodawcę z wyzwaniem polegającym na dokonaniu oceny wszystkich potencjalnych inwestycji przed nim stojących i wybrania tych z najlepszym zwrotem, bo to one dają prawdopodobieństwo otrzymania zewnętrznego wsparcia.

Przejęcie z procesu finansowania opartego o dotacje na system pożyczkowy wiąże z koniecznością dostosowania się ze strony zarówno podmiotów zapewniających środki, jak i tych, które o nie wnoszą. Co ważne, jest to również przejście z szacowania największych potrzeb na określanie najlepszego zwrotu biorącego pod uwagę zagrożenia. W konsekwencji zmiana kryteriów finansowania prawie na pewno doprowadzi do zmiany grona jego odbiorców, a przy okazji będzie wymagać zbudowania nowych form powiązań.

Przypisy

1. W pozostałych krajach OECD (np. w Kanadzie) strategie rozwoju obszarów wiejskich skupiają się na rolnictwie (OECD, 2016c).
2. Należy to do zadań ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, a wyrażenie przez niego zgody stanowi obowiązkową część procedury prawnej dotyczącej opracowania i przyjęcia regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego.
3. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zostało utworzone w 1999 r. na bazie Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, którego historia sięga roku 1944. Ministerstwo utworzono w 1999 r., ponieważ rozwój obszarów wiejskich stanowił największe wyzwanie polityczne, ekonomiczne i społeczne w Polsce w czasie przejścia na system demokracji parlamentarnej.
4. Zasady rządzące WPR umożliwiają przesunięcia środków pomiędzy oboma filarami (z filaru I do filaru II i w odwrotnym kierunku). Między filarami można przenosić do 15% środków, ale w krajach członkowskich, w których poziom płatności bezpośrednich na hektar jest niższy od średniej (jak w Polsce), limit ten wynosi 25%.
5. W ramach zasad WPR istnieje wykaz środków dobrowolnych (dobrowolne wsparcie powiązane z produkcją), dla których określony jest limit odnośnie do udziału całkowitych transferów na te instrumenty. Polska korzystała z tych instrumentów. Polska stworzyła również instrumenty wsparcia, które są komplementarne pomiędzy filarem I i II (np. płatności uzupełniające dla młodych rolników i pomoc na rozpoczęcie działalności).
6. Wiele badań wskazuje na utrzymujące się problemy strukturalne w polskim rolnictwie, które są związane z nadpodażą siły roboczej w małych gospodarstwach. Uznaje się, że te problemy są odzwierciedleniem zarówno ograniczonej możliwości zatrudnienia poza rolnictwem, jak i polityki rządu (Petrick i in., 2002: 213). Niektórzy autorzy twierdzą, że w okresie przejściowym po upadku państwa socjalistycznego, rząd krajowy zwiększył transfery socjalne w celu rozwiązania problemu ograniczonej możliwości zatrudnienia (Golinowska, 2004: 364; Keane i Prasad, 2002). Rosner pokazuje, że w latach 1988–1996 rola zasiłków jako źródła dochodów rolniczych gospodarstw domowych wzrosła z 23,9% dochodu ogółem do 37,3%, czemu towarzyszył spadek dochodów z rolnictwa i pracy poza rolnictwem (bd: 38). Ostatnio Halamska przedstawiła szczegółowe omówienie polityk wdrażanych w latach 90. XX w. w celu wspierania rolniczych gospodarstw domowych w czasie 10 lat okresu przejściowego i przygotowania ich do przystąpienia do UE (2016: 36-38). Okres po przystąpieniu do UE Halamska opisuje jako okres utrzymywania się podwójnej struktury rolnictwa w Polsce, gdzie około połowa gospodarstw ma ograniczone powiązanie z rynkiem. Istnienie takich gospodarstw rolnych opisuje ona jako „... oryginalny produkt przerwanej kolektywizacji / zatrzymanej modernizacji, transformacji po komunizmie i kontrolowanej podwójnej modernizacji” (Halamska, 2016: 48). Polityka rządu jako taka odgrywa ważną rolę w utrzymaniu tych rolniczych gospodarstw domowych.

7. Liczba grup producentów w Polsce wykazuje tendencję rosnącą w czasie, ale odsetek rolników korzystających z WPR, którzy należą do grup producentów, jest nadal mały. W 2012 r. wynosił on jedynie 2%, co stanowiło tylko 5,7% wartości produkcji towarowej ogółem tych grup (Chlebicka i in., 2014). Natomiast w krajach takich jak Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Hiszpania wartość produkcji towarowej grup producentów wynosi 25% do 95% w zależności od sektora (Bijmand i in., 2012).
8. Zakres odpowiedzialności gmin, zarówno wiejskich jak i miejskich, określa Konstytucja RP (przyjęta w 1998 r.), zatem ich funkcje pozostają stosunkowo niezmiennie. Gminy są głównie odpowiedzialne za planowanie przestrzenne (zarówno dla nieruchomości prywatnych, jak i publicznych), zarządzanie zaopatrzeniem w wodę (procesy uzdatniania, dystrybucja i sprzedaż), oczyszczanie ścieków, gospodarka odpadami, ochrona środowiska, szkolnictwo (różne szczeble), sport, kultura i drogi lokalne, itd. Gminy mają również prawo podejmowania zobowiązań i funkcji nie zarezerwowanych prawnie dla innych władz lokalnych lub krajowych i ten rodzaj funkcji w ostatnich latach uległ poszerzeniu. Wykonują również zadania „zlecone” wymagane przez prawo lub wynikające z indywidualnych umów - uznawane są one za zadania poziomu krajowego, mają dedykowane finansowanie i podlegają ściślejszemu nadzorowi. Do przykładów tego rodzaju funkcji należy wydawanie dowodów osobistych i organizacja oraz przeprowadzanie wyborów.
9. Mówi o tym ustawa o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r.
10. Komitet Rozwoju (ciało doradcze złożone między innymi z Ministra Inwestycji i Rozwoju oraz Ministra Finansów) ogłosił, że projekt ustawy dotyczącej reformy będzie dostępny do końca 2017 r.
11. Dobrym przypadkiem udanej współpracy jest Związek Międzygminny „Puszcza Zielonka”. Związek ten został utworzony w 2000 r. przez gminy Czerwonak, Kiszkowo, Murowana Goślina, Pobiedziska, Swarzędz i Skoki (województwo wielkopolskie). Terytoria tych gmin położone są w całości lub części w obrębie Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka.
12. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) stosowany jest w ramach unijnej wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybackiej. Stosowanie instrumentu RLKS w ramach polityki spójności (EFS i EFRR) i wspólnej polityki rybackiej (EFMR) jest uznaniowe, lecz obowiązkowe dla EPR, gdzie musi stanowić co najmniej 5% funduszy EFRROW.
13. Plany takie składają się z czterech różnych części: raportu przedstawiającego sytuację, projektu planowania zrównoważonego rozwoju, postanowień (wyznaczenia stref) i załączników w postaci map (OECD, 2016c).
14. Zgodnie z informacjami centralnej jednostki Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.
15. Zgodnie z informacjami centralnej jednostki Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.
16. Regionalne rady dialogu społecznego wyrażają opinie na temat kwestii znajdujących się w zakresie zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców oraz w sprawach leżących w kompetencjach wojewódzkiej administracji rządowej i samorządowej; wydają opinie na temat projektów wojewódzkiej strategii rozwoju i innych programów w zakresie zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców i przygotowują sprawozdania z realizacji tych zadań; zajmują się sprawami o zasięgu regionalnym, przedstawionym przez Radę Dialogu Społecznego; przedkładają Radzie Dialogu Społecznego i organom administracji publicznej rekomendowane rozwiązania i propozycje zmian prawnych; rozpatrują kwestie

społeczne i gospodarcze będące źródłem konfliktów pomiędzy pracodawcami i pracownikami, jeśli uważane są za istotne dla zachowania spokoju społecznego.

Bibliografia

- Antolak, M. et al. (2017), „The impact of European funds on changing landscape of polish villages”, *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, Tom 39/2, s. 127–138, <https://doi.org/10.15544/mts.2017.09>.
- Bijmand, J. et al. (2012), „Support for farmers’ cooperatives: Final report”, *Komisja Europejska*.
- Bulmer, S. i S. Padgett (2005), „Policy transfer in the European Union: An institutionalist perspective”, *British Journal of Political Science*, t. 35/1, s. 103–126, www.jstor.org/stable/4092282.
- Chlebicka, A., J. Fałkowski i B. Łopaciuk-Goncaryk (2014), „Grupy producentów rolnych a kapitał społeczny–potencjalne zależności”, *Więś i Rolnictwo*, t. 3/164, s. 137–156.
- Charbit, C. i M. Michalun (2009), „Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, nr 14, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>.
- Commissariat général à l’égalité des territoires (2015a), „Note d’information sur les contrats de réciprocité ville-campagne”.
- Commissariat général à l’égalité des territoires (2015b), „Point sur l’expérimentation de contrats de réciprocité”.
- Crescenzi, R. i M. Giua (2016), „The EU Cohesion Policy in context: Does a bottom-up approach work in all regions?” *Environment and Planning A*, t. 48/11, s. 2340-2357, <http://eprints.lse.ac.uk/66946>.
- da Rosa Pirez, A. et al. (2014), „Smart specialisation and innovation in rural areas”, S3 Policy Brief Series, nr 09/2014, Institute for Prospective and Technological Studies, Joint Research Centre, European Union, <http://dx.doi.org/10.2791/13227>.
- Dolowitz, D.P. i D. Marsh (1998), „Policy transfer: A framework for comparative analysis”, w: Minogue, M., C. Polidano i D. Hulme (eds.), *Beyond The New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*.
- Ernst & Young (2014), „Poland: The real state of real estate”, The Polish Real Estate Guide: Edition 2014, Ernst & Young, [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014/\\$FILE/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014/$FILE/EY_Real_Estate_Guide_Book_2014.pdf).

- European Commission (2017), “European Commission acts to preserve the rule of law in Poland”, press release, 26 July, Brussels, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2161_en.htm.
- Ferry, M. (2013), „Implementing regional policy in Poland: A new era?”, *Europe-Asia Studies*, t. 65/8, s. 1578–1598, <https://doi.org/10.1080/09668136.2013.833016>.
- Freedom House (2017), „Freedom of press 2017: Poland profile”, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/poland>.
- Freshwater, D. and R. Trapasso (2014), “The disconnect between principles and practice: Rural policy reviews of OECD countries”, *Growth and Change*, Vol. 45/4, pp. 477-498, <http://dx.doi.org/10.1111/grow.12059>.
- Furmankiewicz, M. i A. Macken-Walsh (2016), „Government within governance? Polish rural development partnerships through the lens of functional representation”, *Journal of Rural Studies*, t. 46, s. 12–22, <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.05.004>.
- Furmankiewicz, M., K. Janc i A. Macken-Walsh (2016), „The impact of EU governance and rural development policy on the development of the third sector in rural Poland: A nation-wide analysis”, *Journal of Rural Studies*, t. 43, s. 225–234, <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.12.011>.
- Garcilazo, E. (2017), „Rural Policy 3.0 productive regions for inclusive societies: Low density economies: Places of opportunity”, prezentacja podczas seminarium ENRD: Rural Business the Future is Now, Bruksela, 30 marca 2017 r., https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/s4_rural-businesses_rural-policy_garcilazo.pdf.
- Golinowska, S. (2004), „Labour market and social policy development in Poland”, *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung – Journal for Labour Market Research*, t. 37/4, s. 346–374.
- Rząd RP (2017), *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Rząd RP (2015), „Revenue of gminas and cities with powiat status budgets, 1995–2014”, *Local Data Bank* (database), <https://bdl.stat.gov.pl> (dostęp 25 marca 2016 r.).
- Halamska, M. (2016), „The evolution of family farms in Poland: Present time and the weight of the past”, *Eastern European Countryside*, t. 22/1, s. 27–51, <https://doi.org/10.1515/eec-2016-0002>.
- Jean, B. (2012), „Les territoires ruraux au Québec: Vers un modèle de développement territorial durable”, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, t. 4, s. 649–671.
- Keane, M. i E. Prasad (2002), „Inequality, transfers and growth: New evidence from the economic transition in Poland”, *Review of Economics and Statistics*, t. 84/2, s. 324–341, <https://doi.org/10.1162/003465302317411578>.
- Kozak, M. (2013), „Regional development agencies as implementing body of innovation policy in Poland” *Visegrad & Ukraine*, s. 45.
- Maśloch, P. i L. Piotrowska (2017), „An overview of regional territorial observatories: Common elements and substantial differences. Territorial observatories and their role

in shaping the defence capability and security of a region”, *World Scientific News*, t. 72, s. 194–203.

- Materiali UVAL (2014), „A strategy for inner areas in Italy: Definition, objectives, tools and governance”, nr 31, Public Investment Evaluation Unit, Rzym, www.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali_uval/Documenti/MUVAL_31_Aree_interne_ENG.pdf.
- Mickiewicz, A. i B. Mickiewicz (2016), „Directions of development of regional policy within the framework of the local development strategy for rural areas”, *Economic Science for Rural Development Conference Proceedings*, nr 41, s. 104–114.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2014a), „Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020”, Konsorcjum w składzie Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk (lider konsorcjum), ECORYS, Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy, Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2014b), *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020.
- Ministry of Municipal Affairs, Regions and Land Occupancy (2006), „Politique nationale de la ruralité: Une force pour tout le Québec”, Quebec, Kanada.
- Nowak, P., A. Jastrzębiec-Witowska and K. Górlach (2016), “Cooperative movements in rural areas in contemporary Poland: A brief comparison of farmers’ attitudes of members and non-members of cooperatives”, *Eastern European Countryside*, t. 22/1, s. 151-164, <http://dx.doi.org/10.1515/eec-2016-0008>.
- OECD (2017a), *OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268234-en>.
- OECD (2017b), “Subnational government expenditure as a percentage of GDP and total public expenditure”, *OECD Regional Database*, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.
- OECD (2017c), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268883-en>.
- OECD (2017d), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>.
- OECD (2016a), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>.
- OECD (2016b), *OECD Economic Surveys: Poland 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2016-en.
- OECD (2016c), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.
- OECD (2016d), “Rural Policy 3.0”, in: *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-7-en>.

- OECD (2015), „Participation rates in formal volunteering: Percentage of the working-age population who declared having volunteered through an organisation in the preceding 12 months, by frequency, 2012”, w: *How's Life? 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2015-graph109-en
- OECD (2014a), *Innovation and Modernising the Rural Economy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205390-en>.
- OECD (2014b), “Profile of rural Chile”, in: *OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222892-4-en>.
- OECD (2014c), *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209527-en>.
- OECD (2014d), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, OECD, Paryż, www.oecd.org/cfe/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm.
- OECD (2014e), *How's Life in Your Region?: Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217416-en>.
- OECD (2013a), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.
- OECD (2013b), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en>.
- OECD (2013c), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en>.
- OECD (2011), *OECD Rural Policy Reviews: England, United Kingdom 2011*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094444-en>.
- OECD (2010), “Multi-level governance: A conceptual framework”, in: *Cities and Climate Change*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091375-11-en>.
- OECD (2008), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264049529-en>.
- OECD (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264023918-en>.
- OECD/UCLG (2016), „Subnational governments around the world: Structure and finance”, OECD, Paryż, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-Governments-Around-the-World-%20Part-I.pdf>.
- Petrick, M. et al. (2002), “Economic situation and development perspectives of farms in Poland”, *Agrarwirtschft*, t. 51/4, s. 203-214, http://ageconsearch.tind.io/record/98251/files/3_Petrick.pdf.
- Pierre, J. (2009), „Tre myter om governance” (“Three myths of governance”), w: Hedlund, G. i S. Montin (eds.), *Governance på svenska (Governance in Sweden)*, Santérus, Sztokholm, s. 37–56.
- Przewłocka, J. (2011), *Polskie organizacje pozarządowe, Najważniejsze pytania, podstawowe fakty, Stowarzyszenie*, Warszawa.

- Roederer-Rynning, V. (2015), „The third era of the Common Agricultural Policy: Parliamentary politics meet globalization”, w: Witzleb, N., A. Martínez Arranz i P. Winand (red.), *The European Union and Global Engagement: Institutions, Policies and Challenges*, s. 89.
- Rosner, A. i M. Stanny (2017), *Socio-economic Development of Rural Areas in Poland*, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej and Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Rosner, A. i M. Stanny (2014), *Monitoring Rozwoju Obszarów Wiejskich. Etap I*, FEFRWP, IRWiR PAN, Warszawa.
- Sakowicz, M. (2017), „Rebirth of local government in Poland: 25 years of decentralization reform”, w: *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*, s. 327–352, Springer International Publishing.
- Sauer, S. (2013), „The system of local self-government in Poland”, Research Paper No. 6/2013, Association for International Affairs/Asociace pro mezinárodní otázky.
- Schumann, A. (2016), „Using outcome indicators to improve policies: Methods, design strategies and implementation”, *OECD Regional Development Working Papers*, nr 2016/02, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm5cgr8j532-en>.
- Shortall, S. and M. Alston (2016), “To rural proof or not to rural proof: A comparative analysis”, *Politics & Policy*, t. 44/1, s. 35-55, <http://dx.doi.org/10.1111/polp.12144>.
- Solidarité rurale de Québec (2016), „Politique nationale de la ruralité (PNR)”, www.ruralite.qc.ca/fr/Ruralite/Politique-nationale-de-la-ruralite-PNR (dostęp 18 lipca 2016 r.).
- Solidarité rurale du Québec (2013), „Politique nationale de la ruralité”, www.ruralite.qc.ca/fr/Ruralite/Politique-nationale-de-la-ruralite-PNR (dostęp 30 marca 2016 r.).
- Sørensen, E. i J. Torfing (2007), „Introduction governance network research: Towards a second generation”, w: *Theories of Democratic Network Governance*, s. 1–21, Palgrave Macmillan UK.
- Sørensen, E. i J. Torfing (2005), „The democratic anchorage of governance networks”, *Scandinavian Political Studies*, t. 28/3, s. 195–218.
- Szczerski, K. (2013), „Securing growth and cohesion in Europeanized conditions: The role of regional development bodies in Poland”, w: Palermo, F. i S. Parolari (eds.), *Regional Dynamics in Central and Eastern Europe: New Approaches to Decentralization*, Martinus.
- Uryszek, T. (2013), „Financial management of local governments in Poland: Selected problems”, *Journal of Economics, Business and Management*, t. 1/3, s. 252–256, www.joebm.com/papers/55-X00017.pdf.
- Wilkin, J. (red.) (2013), „Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?”, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Wójcik, M. (2014), „Rural-urban collaboration in a large metropolitan area: The Łódź metropolitan area case study”, w: Dej, M., K. Janas i O. Wolski (red.), *Towards Urban-Rural Partnerships in Poland: Preconditions and Potential*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, Polska, s. 123–140.

ORGANIZACJA NA RZECZ WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU

OECD jest szczególnym forum, w ramach którego rządy państw pracują wspólnie na rzecz zaadresowania gospodarczych, społecznych i środowiskowych wyzwań globalizacji. OECD nie ustaje w wysiłkach wsparcia rządów państw w zrozumieniu i reagowaniu na nowe zjawiska i zagadnienia, takie jak ład zarządczy, gospodarka informacyjna i wyzwania starzejącego się społeczeństwa. Organizacja zapewnia platformę, w ramach której państwa mogą porównać doświadczenia w realizacji poszczególnych polityk, poszukiwać odpowiedzi na wspólne problemy, zidentyfikować dobre praktyki oraz pracować na rzecz koordynacji krajowych i międzynarodowych polityk.

Kraje członkowskie OECD to: Australia, Austria, Belgia, Chile, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Izrael, Islandia, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Luxemburg, Łotwa, Meksyk, Niemcy, Norwegia, Nowa Zelandia, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy. Przedstawiciele instytucji Unii Europejskiej biorą udział w pracach OECD.

OECD Publishing szeroko rozpowszechnia rezultaty zgromadzonych przez Organizację danych statystycznych oraz badań i analiz dotyczących gospodarki, spraw społecznych i środowiska jak również konwencje, wytyczne oraz standardy uzgodnione przez członków Organizacji.

OECD Przeglądy polityk rozwoju obszarów wiejskich POLSKA

Niniejszy cykl publikacji przedstawia wyniki kompleksowych przeglądów polityk rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych państwach oraz ustalenia zawarte w sprawozdaniach analitycznych poświęconych różnym aspektom polityk wobec obszarów wiejskich.

Na przestrzeni ostatnich lat w Polsce nastąpił imponujący rozwój; mimo to, różnice między poszczególnymi regionami pod kątem osiągniętych przez nie wyników gospodarczych i społecznych pozostają duże w świetle standardów OECD. Ogólne warunki życia w społecznościach wiejskich są zasadniczo niższe niż warunki życia w społecznościach miejskich a wiejskie gospodarstwa domowe są bardziej narażone na ubóstwo. W niniejszym badaniu przeprowadzono analizę szeregu polityk wywierających wpływ na rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Zawarto w nim zalecenia dotyczące sposobu zwiększania wydajności rolnictwa, wspierania dywersyfikacji gospodarczej, zacieśniania współpracy między gminami oraz pogłębiania decentralizacji i usprawniania wielopoziomowego zarządzania.

Więcej informacji:

<http://www.oecd.org/governance/regional-policy/oecdworkonruraldevelopment.htm>

Dokument ten opublikowany jest w bibliotece OECD (OECD iLibrary), która gromadzi wszystkie książki, periodyki oraz bazy danych OECD. Więcej informacji: www.oecd-ilibrary.org

Niniejsza publikacja została przetłumaczona z języka angielskiego na język polski na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

ISBN 978-83-7610-662-5



MINISTERSTWO
INWESTYCJI
I ROZWOJU