



**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**

**Podejście horyzontalne
czy regionalne
w podziale środków
Programu Rozwoju
Obszarów Wiejskich
2014-2020?**

nr 101

Warszawa 2014

Justyna Góral



**KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**Podejście horyzontalne
czy regionalne
w podziale środków
Programu Rozwoju
Obszarów Wiejskich
2014-2020?**



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Podejście horyzontalne czy regionalne w podziale środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020?

Autor
mgr Justyna Góral



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2014

Pracę zrealizowano w ramach tematu: **Budżetowe podstawy poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa**, w zadaniu: *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych*

Nadrzędnym celem pracy była próba rozstrzygnięcia: jakiego typu polityki – horyzontalne czy regionalne – są właściwym rozwiązaniem dla rozwoju Wspólnoty i efektywnego wydatkowania funduszy unijnych? W odniesieniu do dokumentów określających cele i priorytety Unii Europejskiej scharakteryzowano dotychczasową politykę rolną i politykę regionalną, a następnie określono możliwe kierunki jej rozwoju.

Recenzent

prof. dr hab. Janina Sawicka, SGGW

Korekta

Krzysztyna Mirkowska

Redakcja techniczna

Leszek Ślipki

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-475-1

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa
tel.: (22) 50 54 444
faks: (22) 50 54 636
e-mail: dw@ierigz.waw.pl
<http://www.ierigz.waw.pl>*

Spis treści

Wstęp	7
1. Polityki horyzontalne Unii Europejskiej	11
2. Strategia „Europa 2020”	14
3. Krytyka obecnej polityki rolnej i wyzwania na przyszłość	18
4. Polityka regionalna Wspólnoty	28
5. Kierunki rozwoju polityki regionalnej w Polsce	42
6. Planowanie polityki regionalnej (ujęcie metodologiczne)	55
7. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 – cele i założenia	62
7.1. Realizacja programu w ujęciu krajowym	67
7.2. Realizacja programu w ujęciu regionalnym	72
7.3. Wnioski z realizacji PROW 2007-2013	84
8. PROW 2014-2020 – cele i założenia	87
8.1. Podejście horyzontalne a koperty regionalne	96
Podsumowanie	107
Bibliografia	112
Załączniki	123

Wstęp

Obszary wiejskie w Polsce stanowią 93% całkowitej powierzchni kraju, na której znajduje się ponad 43 tysiące miejscowości wiejskich. Liczba mieszkańców wsi od 2004 roku wzrosła o ponad 230 tysięcy osiągając w 2010 roku wielkość ponad 15 mln mieszkańców, co stanowi 39% ogółu mieszkańców Polski. Z szacunków Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) wynika, że tendencja ta w kolejnych latach będzie się utrzymywać (odsetek mieszkańców wsi z 38,3% w 2002 r. może wzrosnąć aż do 42,6% w 2030 r.). Polska pod tym względem nie odstaje od średniej unijnej, gdzie ponad 50% ludności mieszka na obszarach wiejskich, które stanowią 91% terytorium Wspólnoty¹. Rolnictwo, oprócz dostarczania żywności, jest wytwórcą wielu usług dotyczących sfery przestrzennej, przyrodniczej i społeczno-kulturowej, co odróżnia je od innych rodzajów produkcji. Pozaprodukcyjne funkcje rolnictwa (tzw. zielone, błękitne, żółte i białe) generują nowe miejsca pracy. Szczególnie widoczny jest wzrost liczby tzw. zielonych miejsc pracy związanych z rolnictwem ekologicznym i zrównoważonym, odnawialnymi źródłami energii oraz technologiami biogazowymi².

Obszary wiejskie to pojęcie nadal nie posiadające jednorodnej definicji ani w Unii Europejskiej, ani w Polsce. Spójność realizacji przyjętej strategii rozwoju kraju przez poszczególne resorty i w ramach różnych programów zależy od jednolitego wyodrębnienia obszarów wiejskich w Polsce, w przeciwnym razie poszczególne polityki sektorowe będą adresowane do różnej liczby ludności i do obszaru o różnym zasięgu terytorialnym. W ujęciu praktycznym, dla celów statystyczno-decyzyjnych, obszary wiejskie, pojmowane jako określona przestrzeń, są definiowane³ na podstawie kryterium podziału administracyjnego lub gęstości zaludnienia:

1. W definicji OECD⁴ z 1994 r. określono, iż obszar wiejski to obszar, który na poziomie lokalnym NUTS 5, czyli w Polsce na poziomie gmin, cechuje gęstość zaludnienia poniżej 150 osób na 1 km²;
2. Eurostat⁵ zaproponował wyodrębnienie obszarów wiejskich na podstawie kryterium gęstości zaludnienia poniżej 100 osób na 1 km², choć w swoich analizach i publikacjach stosuje także kryterium OECD;

¹ B. Oleszko-Kurzyna, *Rozwój obszarów wiejskich jako priorytet wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, Section H, Vol. XLIV, 2010.

² ec.europa.eu/budget/reform2008/library/.../20080416_US_36_pl.pdf.

³ A. Czarniecki, *Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny, rolnictwo wielofunkcyjne – przegląd pojęć* [w:] *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, A. Rosner (red.), Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2005.

⁴ OECD, *Territorial Indicators of Employment. Focusing on Rural Development*, Paris 1994.

3. Sektorowe programy operacyjne współfinansowane z funduszy unijnych określają obszary wiejskie jako obszar całej Polski z wyłączeniem miast o liczbie ludności powyżej 5 tys., co jest zgodne z definicjami traktującymi obszary wiejskie jako tereny łącznie z małymi miastami, które nadal są funkcjonalnie i przestrzennie powiązane z otaczającymi je obszarami wiejskimi⁶.
4. Komisja Europejska⁷ zaproponowała, aby do obszarów wiejskich zaliczyć jednostki terytorialne, które obejmują 90% lub więcej obszarów sklasyfikowanych jako rolnicze, leśne lub naturalne;
5. Definicja GUS⁸ wyodrębnia obszary wiejskie na podstawie podziału terytorialnego wg krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju TERYT, zaliczając do nich gminy wiejskie i część wiejską gmin miejsko-wiejskich.

Obecnie najszersze praktyczne zastosowanie w badaniach ekonomicznych oraz w dyskusji nad rozwojem obszarów wiejskich w Polsce ma definicja GUS, przy pewnym uwzględnieniu definicji wykorzystywanej w programach sektorowych. Stosowanie zróżnicowanych definicji obszarów wiejskich prowadzi do braku spójności pomiędzy działaniami podejmowanymi w ramach różnych polityk sektorowych i przez różne instytucje, do braku spójności pomiędzy nauką a praktyką oraz do nieadekwatności danych statystycznych, co może w efekcie prowadzić do wadliwej, nieefektywnej polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich z powodu braku relacji pomiędzy poszczególnymi jej instrumentami oraz pomiędzy realizującymi je instytucjami. Opracowanie jednej wspólnej definicji obszarów wiejskich w Polsce jest niezbędne dla optymalnego kształtowania instrumentów i doboru działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie średnio- i długookresowej⁹.

Dane statystyczne GUS potwierdzają, że udział ludności wiejskiej w populacji kraju jest stabilny, jednak wynika to w znacznej mierze z definicji obszarów wiejskich, obejmującej także tereny podmiejskie (atrakcyjne jako cel migracji z miasta), będące jednak funkcjonalnie częścią aglomeracji. Istotne jest z tego punktu widzenia zjawisko deruralizacji obszarów wiejskich.

Najważniejsze bariery rozwojowe, które hamują modernizację obszarów wiejskich w Polsce to przede wszystkim: nieefektywne rolnictwo, zatrudniające

⁵ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/rural_development/introduction.

⁶ J.L. Siemiński, *Zróżnicowania infrastruktury obszarów wiejskich*, Polska Akademia Nauk, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 1992.

⁷ *COM(2004)490 final: Commission proposal for a Council Regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD): 14.07.2004.* http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2004/com2004_0490en01.pdf.

⁸ stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rl_obszary_wiejskie_w_polsce_2010.pdf.

⁹ J. Rakowska, A. Wojewódzka-Wiewiórska, *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce – stan i perspektywy rozwoju w kontekście powiązań funkcjonalnych*, ekspertyza wykonana na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

zbyt duży zasób siły roboczej i często nie wytwarzające produktów na rynek, brak pozarolniczych miejsc pracy na wsi, ale też brak łatwo dostępnych miejsc pracy w miastach, niskiej jakości infrastruktura komunikacyjna na linii wieś – miasto, a także słabej jakości infrastruktura społeczna¹⁰. Warto także podkreślić, że wskazane wyżej bariery rozwojowe, które hamują modernizację obszarów wiejskich w Polsce redukować można nie tylko odpowiednio prowadzoną polityką rozwoju wsi, głównie poprzez pełne wykorzystanie unijnych dotacji, lecz przede wszystkim przez powszechne nastawienie na przemiany strukturalne na wszystkich poziomach samorządowych.

Rozwój rolnictwa, obszarów wiejskich i rynków rolnych w Polsce jest ściśle związany ze środkami pomocowymi z Unii Europejskiej (UE)¹¹. Wykorzystanie tej pomocy jest obecnie jedną z najważniejszych dróg rozwoju obszarów wiejskich. Dzięki niej rozwój tych obszarów nabrał tempa, zarówno w wymiarze krajowym, jak i regionalnym. Niezmiernie istotną rolę odgrywały tutaj i odgrywać nadal będą jednostki samorządu terytorialnego. Realizują one zadania w zakresie zaspokojenia potrzeb społecznych, edukacyjnych i kulturalnych mieszkańców wsi oraz zachowania dziedzictwa kulturowego. Odgrywają one także wiodącą rolę w rozwoju infrastruktury technicznej (drogi, kanalizacja, komunikacja, wysypiska śmieci, usługi komunalne) na obszarach wiejskich. Jednostki te uczestniczyły z dużym powodzeniem w realizacji programu przedakcesyjnego SAPARD, jak również poakcesyjnego SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”. Potem samorządy województw stały się odpowiedzialne za wdrażanie części działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013).

W latach 2004-2013 Polska doświadczyła historycznego wzrostu funduszy na sektor rolny i rozwój obszarów wiejskich, który spowodował z jednej strony wzrost dochodowości w rolnictwie, a z drugiej – poprawę warunków życia mieszkańców wsi. Dzięki instrumentom wsparcia WPR na obszary wiejskie trafiło ponad 117 mld zł. Choć znaczną część tej sumy przejęły inne sektory gospodarki, to ponad połowę płatności na rzecz beneficjentów stanowiły wypłaty zasilające bezpośrednio dochody rolników z tytułu płatności bezpośrednich, które stały się najbardziej rozpowszechnioną formą pomocy. Jednocześnie wiele badań wskazuje, że znaczną część środków pochodzących z płatności bezpośrednich przeznacza się na finansowanie bieżących wydatków produkcyjnych (nawozy,

¹⁰ T. Gross, Ł. Hardt, *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, Pro Oeconomia Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, 2010.

¹¹ W. Poczta, *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin i I. Nurzyńska (red.), FDPA i Wydawnictwo Naukowe Scholar 2013; M. Wigier, *Wpływ polityki rolnej na zmiany strukturalne w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 4, 2013.

paliwa, środki ochrony roślin, spłatę kredytów) i na inwestycje w gospodarstwach. Pomimo dokonujących się przemian w zakresie struktury agrarnej w Polsce liczba gospodarstw rolnych powyżej 1 ha nadal stanowi ponad 12,7% ogółu gospodarstw rolnych we Wspólnocie, nadal też produktywność pracy w rolnictwie stanowi zaledwie 26% poziomu przeciętnego w całej Unii i tylko 14,8% produktywności pracy rolnictwa UE-15¹².

Podstawowym celem nowego podziału interwencji pomiędzy poziom krajowy i regionalny jest zwiększenie przejrzystości zarządzania środkami unijnymi. Najważniejsze kryteria podziału to: zasięg geograficzny wsparcia, beneficjent (typ beneficjenta, liczba beneficjentów, zdolność instytucjonalna), skala oddziaływania interwencji oraz oczywiście kryteria charakterystyczne dla konkretnego typu interwencji. Realizacja polityki regionalnej wymagała zharmonizowania statystyki regionalnej krajów członkowskich. Na początku lat 70. XX w. Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich (EUROSTAT) opracował tzw. Nomenklaturę Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych. Obecna wersja klasyfikacji pochodzi z 1999 r. i obejmuje 6 szczebli: od poziomu NUTS0 (państwa) do NUTS5 (gminy i parafie). Nomenklatura ta służy przede wszystkim określeniu stref korzystających z funduszy wspólnotowych i koordynacji polityk regionalnych.

W początkowych rozdziałach autorka przedstawiła nadrzędne priorytety UE na najbliższe lata (rozdział 1 i 2). W odniesieniu do tych celów i priorytetów przedstawione zostały wyzwania i konieczne zmiany w ramach Wspólnej Polityki Rolnej ze szczególną analizą polityki regionalnej oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich z jednoczesną krytyką (rozdziały 4-8), które poprzedził rozdział przedstawiający krytykę dotychczasowych rozwiązań w tym zakresie (rozdział 3). W podsumowaniu ujęto ogólne wnioski z przeprowadzonych analiz i studiów literaturowych oraz rekomendacje na przyszłość.

Nadrzędnym celem pracy była próba rozstrzygnięcia: jakiego typu polityki – horyzontalne czy regionalne – są właściwym rozwiązaniem dla rozwoju Wspólnoty i efektywnego wydatkowania funduszy unijnych? W odniesieniu do dokumentów określających cele i priorytety Unii Europejskiej¹³ scharakteryzowano dotychczasową politykę rolną i politykę regionalną, a następnie określono możliwe kierunki rozwoju polityki rolnej i polityki regionalnej w Polsce. Mając wytyczne zawarte w politykach horyzontalnych oraz strategii UE „Europa 2020” można odnieść się krytycznie do sposobu wdrażania idei tam zawartych, porównując plany i założenia z ich realizacją. Krytyce ich dotychczasowej realizacji poświęcono wiele uwagi. W efekcie udało się sformułować rekomendacje na przyszłość.

¹² <http://www.fdpa.org.pl/publikacje/raport-polska-wies-2012.html>.

¹³ Takich jak: polityki horyzontalne UE oraz strategia „Europa 2020”.

1. Polityki horyzontalne Unii Europejskiej

Polityki horyzontalne to priorytetowe kierunki rozwoju społecznego i gospodarczego Unii Europejskiej. Każdy projekt, który ma być realizowany z udziałem funduszy europejskich, jest oceniany w kontekście zgodności z tymi podstawowymi politykami. Są one kluczowym, strategicznym planem rozwoju Wspólnoty, wdrażanym w długim okresie czasu, tak aby najlepiej i najbardziej efektywnie wykorzystać posiadane zasoby i skutecznie konkurować na globalnym rynku. Zgodnie z ekonomiczną definicją długiego horyzontu czasu, jest on powiązany z inwestycjami, dzięki którym następują jakościowe zmiany społeczno-gospodarcze¹⁴. Poniżej, w oparciu o publikacje Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, przedstawiono krótkie charakterystyki każdej z nich:

a) zrównoważony rozwój

Polityka zrównoważonego rozwoju UE skupia się przede wszystkim na następujących elementach:

- budowaniu bardziej konkurencyjnej gospodarki, która będzie korzystać z zasobów w sposób racjonalny i oszczędny;
- ochronie środowiska poprzez ograniczanie emisji gazów;
- tworzeniu i upowszechnianiu nowych, przyjaznych dla środowiska technologii;
- poprawianiu warunków do rozwoju przedsiębiorczości, szczególnie w odniesieniu do mikro, małych i średnich przedsiębiorstw;
- pomaganiu konsumentom w podejmowaniu świadomych wyborów.

We wniosku o dofinansowanie wnioskodawca, poprzez postawienie znaku „x” w odpowiedniej rubryce, musi określić, czy jego projekt będzie miał charakter pozytywny, naturalny czy też negatywny w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju. Należy od razu zaznaczyć, że projekt niezgodny z politykami horyzontalnymi nie może być finansowany z unijnego budżetu.

b) rozwój lokalny

Kiedy mowa o rozwoju lokalnym, granice terytorialne okazują się często drugorzędne wobec granic wyznaczanych przez lokalną społeczność. Na „małą ojczyznę” składać się mogą krajobrazy, ludzie, przyroda, lokalna tradycja, szeroko rozumiana kultura, przejawy lokalnego patriotyzmu. Istotne jest, aby wspierać ludzi w ich lokalnym środowisku, tak aby nie musieli emigrować do dużych miast czy za granicę w poszukiwaniu wyższego standardu życia. Tak rozumiana „mała ojczyzna” może być terytorialnie niemal tożsama z gminą, zwłaszcza

¹⁴ Raport wykonany przez SDG Pro-Akademia na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego w ramach badania ewaluacyjnego pt. „Ocena wdrożenia polityk horyzontalnych w ramach RPO WO 2007-2013”, listopad 2009.

z niewielką. Może też stanowić część dużej gminy (np. być jedną z dzielnic miasta) lub obejmować obszar kilku gmin.

c) równość szans

Oznacza to, że w projekcie nie można stosować żadnych dodatkowych kryteriów dyskryminacyjnych, nie dopuszczać do dyskryminacji ze względu na wiek, płeć, poglądy, pochodzenie, religię czy zdolności fizyczne. W uzasadnieniu swojego wyboru należy przedstawić, w jaki sposób projektodawca zapewni równe traktowanie kobiet i mężczyzn, na przykład w dostępie do edukacji, rynku pracy, godzenia życia zawodowego i rodzinnego. Równość szans w praktyce to przede wszystkim taki dobór grupy docelowej projektu, aby jej skład odzwierciedlał skalę problemów społecznych, jakim chcemy przeciwdziałać. W obszarze rynku pracy mówi się na przykład o zjawisku tak zwanego „spijania śmietanki”, kiedy to do udziału w projekcie zaprasza się tylko te grupy, które szybko dają efekty, na przykład osoby krótkotrwale bezrobotne, którym wystarczy odrobinę odświeżyć kompetencje zawodowe, aby powróciły na rynek pracy. Mało kto sięga jednak tam, gdzie problemy są największe. Polityka równych szans ma służyć temu, aby wszystkie grupy miały możliwość skorzystania z oferty projektów dofinansowanych w ramach unijnej pomocy.

d) społeczeństwo informacyjne

Realizacja polityki społeczeństwa informacyjnego polega na upowszechnianiu nowoczesnych technologii informacyjnych w życiu codziennym obywateli, przedsiębiorstw i administracji publicznej. Przykładem projektu, który pozytywnie wpływa na tę politykę, może być szkolenie z wykorzystaniem nowoczesnych technologii czy specjalistycznych programów.

e) partnerstwo

Partnerstwo potrzebne jest tam, gdzie realizacja celu wymaga współpracy podmiotów o uzupełniających się profilach i kompetencjach. Daje szansę współdziałania, które oznacza dzielenie się pomysłami, zadaniami, możliwościami, kompetencjami i zasobami, ale też ryzykiem i zobowiązaniami. Tym, co odróżnia partnerstwo od zlecenia realizacji zadań podwykonawcom lub zakupu usług na rynku jest faktyczne zaangażowanie partnerów – realizujących przypisane im w ramach projektu działania – w zarządzanie projektem i podejmowanie najważniejszych decyzji. Można być bardziej skutecznym, jeśli zaangażuje się większą liczbę zainteresowanych podmiotów, czasami nawet z różnych państw.

f) innowacyjność i współpraca międzynarodowa

Innowacja często kojarzy się z nowymi technologiami, niekonwencjonalnymi sposobami działania, nowymi pomysłami na biznes. Rozumiana jest jako działanie, w wyniku którego powstają nowe usługi, opracowywane są nowe sposoby ich realizacji, odkrywane są nowe grupy odbiorców, nowe źródła dostaw i tak

dalej. Rzadko jednak myśli się i mówi o innowacyjności w kontekście działań społecznych, a jest to obszar, który często potrzebuje jej nie mniej niż przemysł czy biznes. Przykładem są tutaj „innowacje społeczne”, które polegają na przykład na poszukiwaniu nowatorskich, bardziej efektywnych sposobów rozwiązywania problemów społecznych. Nie tylko o problemy jednak chodzi, innowacje społeczne mogą pojawiać się też w takich obszarach, jak nowe formy organizacji pracy, elastyczne formy zatrudnienia, zaangażowanie społeczne biznesu czy bezpieczeństwo i higiena pracy. Wewnątrz organizacji można tworzyć warunki do kreatywności, na przykład poprzez umożliwienie pracownikom kontaktu z zewnętrznymi ekspertami, dawanie im dostępu do nowych źródeł wiedzy, nawiązywanie współpracy z innymi organizacjami zajmującymi się danym problemem społecznym czy ułatwianie przepływu informacji wewnątrz zespołu i dawanie mu większej swobody działania. Działania innowacyjne są często dużo droższe i nie gwarantują skuteczności. Specyfiką projektów innowacyjnych jest to, że w ich ramach dopiero poszukuje się odpowiednich rozwiązań, opracowuje się je i wdraża. Prace te angażują wielu naukowców i specjalistów z różnych dziedzin, którzy tworzą międzynarodowe zespoły. W projektach innowacyjnych brane jest pod uwagę także ryzyko porażki.

Polityki horyzontalne wspierają rozwój regionalny w długim horyzoncie czasowym, pozwalają na uzyskanie długofalowych korzyści z punktu widzenia tak regionu, jak i pojedynczych podmiotów. Ich wdrażanie przyniesie pozytywne efekty dla rozwoju regionalnego. Podmioty publiczne lepiej rozumieją potrzebę stosowania tych polityk niż przedsiębiorcy, co wynika prawdopodobnie z faktu, że samorządy lokalne i podmioty publiczne od dawna działają w zgodzie z politykami horyzontalnymi. Bardzo dobrze wdrażają politykę ochrony środowiska, widzą potrzebę rozwoju społeczeństwa informacyjnego, mają świadomość zasad polityki równości szans. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że polityki horyzontalne i podejście horyzontalne (zawarte w tytule tej pracy) to pojęcia odrębne. **Podejście horyzontalne oznacza ujęcie sektorowe i odnosi się do realizacji danej polityki.** Oznacza ono planowanie i wdrażanie danego programu na całym terenie obszarów wiejskich w Polsce na jednokowych zasadach, bez wskazywania terenów bardziej uprzywilejowanych i adresowania dla nich specjalnych form pomocy.

2. Strategia „Europa 2020”

W poniższym rozdziale omówiono nadrzędny dokument Wspólnoty, który zawiera najważniejsze wytyczne dla jej polityk na najbliższe lata, w tym również dla instrumentów WPR. Chcąc zrozumieć założenia konstruowania programów wsparcia dla rolnictwa i obszarów wiejskich, należy najpierw poznać treść dokumentu o nazwie „Europa 2020”.

„Europa 2020” to wizja społecznej gospodarki rynkowej dla Europy XXI wieku. Strategia ta została określona w 2010 roku (podczas prezydencji hiszpańskiej) i obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety¹⁵:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną (zestawienie 1 i 2).

Jako zasadniczy cel dla strategii „Europa 2020” Komisja Europejska (KE) określiła wzrost gospodarczy oparty na wiedzy. Komisja zaleciła zintensyfikowanie działań mających na celu rozwój innowacyjnej gospodarki, kreowanie nowoczesnych technologii oraz ich wprowadzanie do przedsiębiorstw. Podkreśliła znaczenie rewolucji w zakresie technologii telekomunikacyjnych (w ramach gospodarki cyfrowej) i potrzebę ich zastosowania do poprawienia konkurencyjności. UE jako organizacja określiła dla siebie w sposób formalny wizję i strategię w odniesieniu do 2020 roku. Ujęte to zostało w postaci wymiernych celów:

- wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinien wynosić 75%;
- na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczać 3% PKB Unii;
- należy osiągnąć cele „20/20/20” w zakresie klimatu i energii (w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli pozwolą na to warunki);
- liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie;
- liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln.

Powyższe cele są ze sobą wzajemnie powiązane i to właśnie od ich osiągnięcia zależeć będzie sukces Wspólnoty. Aby każde państwo członkowskie mogło dopasować strategię „Europa 2020” do swojej szczególnej sytuacji, KE proponuje, aby je przełożyć na cele krajowe i krajowe metody działania.

¹⁵ Komunikat KE: „*Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*”, Bruksela, 03.03.2010.

Poszczególnym państwom członkowskim przekazano zalecenia. W przypadku niepodjęcia odpowiednich działań przewiduje się możliwość wystosowania ostrzeżenia. Podsumowanie osiągnięć strategii „Europa 2020” i ocena paktu stabilności i wzrostu będą prowadzone jednocześnie, jednak instrumenty te będą funkcjonować niezależnie od siebie.

Sercem tej strategii i instytucją całkowicie zaangażowaną w jej realizację jest Rada Europejska (RE). Komisja będzie nadzorować postępy w osiągnięciu wytyczonych celów oraz przedstawiać wnioski legislacyjne konieczne do nadawania właściwego kierunku i realizacji projektów przewodnich. Zadaniem Parlamentu Europejskiego (PE) będzie zmobilizowanie obywateli oraz współdziałanie w uchwaleniu najważniejszych inicjatyw legislacyjnych. Takie partnerskie podejście powinno objąć również komitety UE, parlamenty narodowe, władze krajowe, lokalne i regionalne, partnerów społecznych oraz inne zainteresowane podmioty i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, tak aby wszyscy wzięli udział w realizacji przedstawionej wizji. Kluczowe miejsce w tej strategii zajęły wyzwania klimatyczne i ekologiczne. Dotyczą one inwestycji związanych z poprawą oszczędności energetycznej, implementacji rozwiązań w zakresie czystej energii (tj. niskowęglowej), w tym energii odnawialnej, jak również poprawiających bezpieczeństwo energetyczne i solidarność europejską w tym względzie. Innym ważnym priorytetem strategii „Europa 2020” jest kształtowanie zasobów ludzkich w kierunku rozwoju nowych kwalifikacji na rynku pracy i ich lepszego dostosowania do wyzwań gospodarki opartej na wiedzy. Według niektórych ekspertów¹⁶ powinien być to najważniejszy priorytet strategii. Zgodnie z wcześniejszymi postulatami strategii lizbońskiej w dalszym ciągu istotną kwestią jest wspieranie modelu *flexicurity*, który łączy elastyczność rynków pracy z zabezpieczeniem minimalnych standardów socjalnych. Jest on uzupełniony o postulat propagowania mobilności zatrudnienia, także między poszczególnymi rynkami pracy w Europie. Jest to zagadnienie szczególnie istotne z punktu widzenia Polski, mające związek z zagwarantowaniem zarówno pełnej mobilności pracowników na obszarze UE, jak również usunięcia ograniczeń dla swobodnego świadczenia usług. Proponowane jest szersze wykorzystywanie instrumentu samozatrudnienia, wraz ze zmniejszeniem przepisów go regulujących oraz ich ujednoczenia w skali europejskiej. Ważnym postulatem jest kwestia integracji na rynkach pracy tych grup społecznych, które w największym stopniu dotyka problem bezrobocia¹⁷.

¹⁶ D. Gros, F. Roth, *The Post-2010 Lisbon Process. The key Role of Education in Employment and Competitiveness*, CEPS Working Document No. 308, Centre for European Policy Studies, 2009.

¹⁷ http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/100311_ue_2020_t.grosse_pl.htm.


Zestawienie 1. EUROPA 2020 – ZARYS

EUROPA 2020 – NAJWAŻNIEJSZE CELE	
<ul style="list-style-type: none"> • zwiększyć stopę zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat z obecnych 69% do co najmniej 75%; • osiągnąć poziom inwestycji w działalność badawczo-rozwojową równy 3% PKB, przede wszystkim poprzez poprawę warunków inwestowania w B+R przez sektor prywatny i opracowanie nowego wskaźnika umożliwiającego śledzenie procesów innowacji; • ograniczyć emisję dwutlenku węgla co najmniej o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. lub, jeśli pozwolą na to warunki, o 30%; zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w naszym całkowitym zużyciu energii do 20% oraz zwiększyć efektywność wykorzystania energii o 20%; • ograniczyć liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10% z obecnych 15% oraz zwiększyć odsetek osób w wieku 30-34 lat posiadających wyższe wykształcenie z 31% do co najmniej 40%; • ograniczyć liczbę Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa o 25%, poprzez wydobycie z ubóstwa 20 mln osób. 	
INTELEKTUJĄCY ROZWÓJ	ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ
<p>INNOWACJE</p> <p>Przewodni projekt „Unia innowacji” ma na celu poprawę warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji, co powinno wzmocnić rolę łańcucha innowacji i zwiększyć poziom inwestycji w całej Unii.</p>	<p>KLIMAT, ENERGIA I MOBILNOŚĆ</p> <p>Przewodni projekt UE „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” ma na celu uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów poprzez zmniejszenie udziału emisji węgla w europejskiej gospodarce, większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, modernizację transportu i propagowanie efektywności energetycznej.</p>
<p>EDUKACJA</p> <p>Przewodni projekt UE „Młodzież w drodze” ma na celu poprawę wyników systemów kształcenia oraz podniesienie atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej.</p>	<p>KONKURENCYJNOŚĆ</p> <p>Przewodni projekt UE „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” ma na celu poprawę otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do MŚP, oraz wspieranie rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej, przygotowanej do konkurencji na rynkach światowych.</p>
<p>SPOŁECZEŃSTWO CYFROWE</p> <p>Przewodni projekt UE „Europejska agenda cyfrowa” ma na celu upowszechnienie szybkiego Internetu oraz umożliwienie gospodarstwu domowym i przedsiębiorstwom czerpanie korzyści z jednolitego rynku cyfrowego.</p>	<p>WALKA Z UBÓSTWEM</p> <p>Przewodni projekt UE „Europejski program walki z ubóstwem” ma na celu zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej, tak aby korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia były szeroko dostępne, a osoby ubogie i wykluczone społecznie mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym.</p>
INTELEKTUJĄCY ROZWÓJ	ROZWÓJ SPRZYJAJĄCY WŁĄCZENIU SPOŁECZECZEMU
<p>ZATRUDNIENIE I UMIEJĘTNOŚCI</p> <p>Przewodni projekt UE „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” ma na celu modernizację rynków pracy poprzez zwiększanie mobilności siły roboczej oraz rozwijanie kwalifikacji przez całe życie, co powinno podnieść współczynnik aktywności zawodowej i lepiej dopasować do siebie popyt i podaż na rynku pracy.</p>	

Źródło: Komunikat KE: „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju...”, op. cit.

Zestawienie 2. EUROPA 2020 – STRUKTURA STRATEGII

Zintegrowane wytyczne określające zakres priorytetów UE, w tym **najważniejsze cele**, jakie UE chce osiągnąć do roku 2020 i jakie trzeba przełożyć na cele krajowe

<p>Sprawozdania krajowe</p> <p>Cel: pomóc państwom członkowskim w opracowaniu i realizacji strategii wyjścia z kryzysu umożliwiających przywrócenie stabilności makroekonomicznej, określenie krajowych punktów przecięcia i powrót do trwałego wzrostu i stabilnych finansów publicznych.</p> <p>Podjęcie: bardziej szczegółowa ocena największych problemów makroekonomicznych, przed jakimi stoją państwa członkowskie, z uwzględnieniem wzajemnych oddziaływań między państwami i obszarami polityki.</p> <p>Instrumenty: sprawozdania państw członkowskich przedstawiane w ramach programów stabilności i konwergencji; oddzielne ale zsynchronizowane zalecenia dotyczące polityki budżetowej (zawarte w opiniach na temat programów stabilności i konwergencji) oraz nierównowagi makroekonomicznej i przeszkód w rozwoju, zgodnie z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej (art. 121 ust. 2).</p>		<p>Podjęcie tematyczne</p> <p>Cel: osiągnąć najważniejsze cele uzgodnione na poziomie UE, łącząc działania na poziomie unijnym z działaniami krajowymi.</p> <p>Podjęcie: strategiczna rola sektorowych składów Rady w nadzorowaniu i analizowaniu postępów w osiągnięciu uzgodnionych celów.</p> <p>Instrumenty: sprawozdania państw członkowskich przedstawiane w ramach poprawionych krajowych programów reform, zawierające informacje o przeszkodach w rozwoju i postępie w osiągnięciu celów; wskazówki wydawane na poziomie UE w formie zaleceń, zgodnie z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej (art. 121 ust. 2) i wytycznymi dotyczącymi zatrudnienia (art. 148).</p>
--	---	--

Źródło: jak w zestawieniu 1.

Warto nadmienić, że w ramach „Unii innowacji”, jednego spośród 7 projektów przewodnich strategii „Europa 2020”, kraje członkowskie zostały wezwane do reformy swoich krajowych i regionalnych systemów badań, rozwoju i innowacji w kierunku tzw. inteligentnej specjalizacji (*smart specialization*). Jednym z zasadniczych warunków, których spełnienie będzie niezbędne do uruchomienia nowych programów i pozyskania od 2014 roku dotacji z UE, jest przygotowanie przez regiony strategii inteligentnej specjalizacji, która wyznaczy priorytetowe obszary wsparcia ze środków europejskich¹⁸. Zagadnienia dotyczące tej specjalizacji ujęto najszerzej w projekcie „Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki” z 17 lutego 2012 roku. Komitet Regionów¹⁹ ostrzegł jednak przed próbami wykorzystania tej idei do uprzywilejowania i tak już przodujących regionów lub wspólnot lokalnych kosztem niedofinansowania innych obszarów, co stałoby w sprzeczności z główną zasadą spójności terytorialnej Unii.

Laureat pierwszej Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii J. Tinbergen (z 1969 r.), i zarazem twórca teorii nowoczesnej polityki gospodarczej, dowodził, że prawidłowa polityka społeczno-gospodarcza musi uwzględniać w równym stopniu trzy podstawowe cele: wzrost gospodarczy, równowagę ekonomiczną i spójność społeczną, gdyż pomiędzy tymi trzema składowymi występuje dodatnie sprzężenie zwrotne. Jest to rekomendacja nadal aktualna.

3. Krytyka obecnej polityki rolnej i wyzwania na przyszłość

WPR jest jedną z najbardziej krytykowanych polityk Unii (przegląd literatury krytycznej wobec tej polityki zaprezentował między innymi Ch. Henning)²⁰. W Polsce jej krytykę można znaleźć, między innymi, w publikacjach W. Kwaśnickiego²¹. Treść tego rozdziału w dużej mierze ułatwiła odpowiedź na pytanie zawarte w tytule pracy. Studia literatury poświęconej analizie wad i niedoskonałości dotychczasowych instrumentów WPR umożliwiły autorce zaproponowanie nowych, lepszych rozwiązań.

Pierwszym zasadniczym powodem podnoszonych zarzutów wobec WPR był fakt zignorowania postanowień konferencji w Stresa z 1958 roku, zakładających osiągnięcie odpowiednich proporcji między instrumentami wsparcia ryn-

¹⁸ M. Słodowa-Hępa, *Rozwój zintegrowany – zasadniczy warunek modernizacji wsi*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 2(24) 2012, www.jard.edu.pl.

¹⁹ Opinia Komitetu Regionów „Nowe wieloletnie ramy finansowe po roku 2013”, 2011; Opinia Komitetu Regionów „Projekt przewodni strategii Europa 2020: Unia innowacji”, 2011.

²⁰ Ch.H.C.A. Henning, *Macht und Tausch in der europaeischen Agrarpolitik. Eine positive Theorie kollektiver Entscheidungen*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 2000.

²¹ W. Kwaśnicki, *Subsydiowanie rolnictwa – spojrzenie liberała*, „Wieś i Doradztwo”, nr 1-2 (61-62), 2010.

kowego i instrumentami strukturalnymi w rolnictwie. WPR była skierowana wyłącznie na politykę podtrzymywania cen rolnych. Głosy krytyki pod jej adresem nasilały się w kolejnych dekadach. Pomimo wyraźnej nieefektywności w osiągnięciu zakładanych celów, WPR przez długi czas nie była reformowana. Jako polityka redystrybucyjna, bardzo szybko została obciążona wszystkimi negatywnymi konsekwencjami „pogoni za rentą” (*rent-seeking activity*)²². Zjawisko „pogoni za rentą” zostało opisane przez teoretyków szkoły wyboru publicznego²³. Jest stosunkowo często przywoływane w opracowaniach wyjaśniających trudności w procesie reformowania tejże polityki. Choć reformy przyjęte w latach 90. XX w. i w roku 2000 zmieniły charakter WPR, eksperci nawołują do dalszych reform. Podkreślana jest przede wszystkim potrzeba określenia nowych podstaw legitymizacji wsparcia rolnictwa ze środków publicznych²⁴. Zdaniem ekonomistów wspieranie rynków i dochodów rolniczych nie jest już wystarczającym uzasadnieniem, by na politykę rolną przeznaczać około 36% budżetu UE. Historyczne kryteria dystrybucji płatności z definicji mają niewielki związek z aktualnymi potrzebami społecznymi. Przyczyniają się dodatkowo do ogromnego zróżnicowania płatności między starymi i nowymi państwami członkowskimi. Za niewystarczające i źle ukierunkowane uznaje się również działania w ramach drugiego filara WPR²⁵.

Obecnie podkreśla się, że polityka rolna powinna mieć swój pozytywny wkład w realizację przyjętej w 2010 roku strategii wzrostu UE „Europa 2020”, tj. w większym stopniu koncentrować się na konkurencyjności i innowacjach, ochronie klimatu, środowisku naturalnym oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Raport Buckwella²⁶ zawierał propozycje wynagradzania rolników i mieszkańców wsi za dostarczane dobra i usługi o charakterze publicznym. Idee zawarte w raporcie Buckwella stanowiły bezpośredni impuls do powołania w 1999 roku drugiego filaru WPR, poświęconego w całości rozwojowi

²² K. Kosior, *Koncepcje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 roku*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5-6, 2011.

²³ A. Schmitz, W.H. Furtan, K. Baylis, *Agricultural Policy, Agribusiness and Rent-Seeking Behaviour*, University of Toronto Press: Toronto 2002; J. Wilkin (red.), *Pogoń za rentą przy pomocy mechanizmów politycznych*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Scholar, Warszawa 2005.

²⁴ J. Wilkin, *Ekonomia polityczna reform Wspólnej Polityki Rolnej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1-2, 2009.

²⁵ T.G. Grosse, Ł. Hardt, *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej polityce rozwoju polskiej wsi – o strategii realizowania polityki rozwoju wsi w Polsce po 2013 roku*, Fundacja Pro Oeconomia, Warszawa 2010.

²⁶ A. Buckwell, J. Blom, P. Commins, B. Hervieu, H. von Meyer, E. Rabinowicz, F. Sotte, J.M. Sumpsi Viñas, *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, Report of an Expert Group, European Commission 1997 (http://ec.europa.eu/agriculture/publi/buck_en/index.htm).

obszarów wiejskich. Obecnie formułowane koncepcje w większym stopniu podkreślają potrzebę skoncentrowania wsparcia na kilku wybranych i strategicznych celach (*targeting policy*) z punktu widzenia ogólnych interesów Wspólnoty. Pojawiają się też sugestie, aby WPR skoncentrować wyłącznie na dobrach publicznych. Inni badacze uważają, że obok płatności za dobra publiczne, nadal powinny funkcjonować płatności wspierające dochody rolnicze. Problematyka dóbr publicznych jest rozwijana w teorii ekonomii od wielu dekad. Do teorii ekonomii wprowadził ją P.A. Samuelson w 1954 roku²⁷.

Zdaniem J.Ch. Bureau i L.P. Mahé (2008)²⁸ unijna polityka rolna powinna w przyszłości w całości opierać się na systemie kontraktowania, który wykorzystywałby doświadczenia zdobyte przy wdrażaniu programów II filara. System kontraktowania zastąpiłby obecny system jednolitej płatności (by otrzymywać płatności, należy każdorazowo zawierać umowę z odpowiednią agencją). Umowy zawierane byłyby na czas określony (5-10 lat). Płatności wynikające z umów nie mogłyby być zbywane czy przekazywane spadkobiercom. Obecny system, przewidujący możliwość dziedziczenia płatności bezpośrednich, prowadzi do kapitalizowania subsydiów w cenach ziemi, ograniczając tym samym konkurencyjność rolnictwa europejskiego. Dla zapewnienia wysokiej ochrony środowiska naturalnego istotna jest nie tylko zasada „dostawca zyskuje” (*provider gets*), ale również zasada „zanieczyszczający płaci” (*polluter pays*). Zdaniem Bureau i Mahé, zasada „zanieczyszczający płaci” powinna być stosowana w sposób bardziej restrykcyjny w obszarze WPR²⁹. Dodatkowo, proponowane jest zwiększanie odpowiedzialności państw i regionów za wdrażanie nowej polityki rolnej w Europie.

Nieco inną koncepcję systemu wsparcia rolnictwa zaprezentował w 2009 roku niemiecki ekonomista rolny A. Heißenhuber³⁰. Zgodnie z jego wizją większa część wsparcia w ramach przyszłej polityki rolnej powinna nadal opierać się na obecnym systemie płatności bezpośrednich, choć wsparcie to powinno być przyznawane tylko tym gospodarstwom, które spełniają wysokie standardy unijne w zakresie ochrony środowiska (*cross-compliance*). Płatności pierwszego poziomu, obok instrumentów zarządzania ryzykiem, chroniłyby dochody rolnicze przed dużymi spadkami cen na rynkach rolnych. Tylko

²⁷ P.A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, The Review of Economics and Statistics, Vol. 36, No. 4, 1954.

²⁸ J.Ch. Bureau, L.P. Mahé, *CAP Reform Beyond 2013: An Idea for a Longer View*, Notre Europe, Paris 2008.

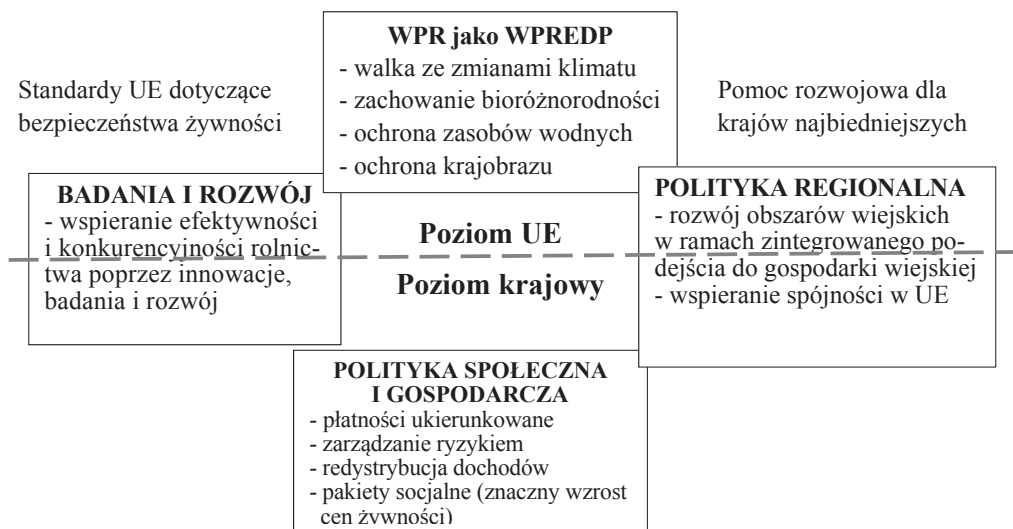
²⁹ K. Kosior, *Koncepcje reform Wspólnej Polityki Rolnej...*, *op. cit.*

³⁰ A. Heißenhuber, *Konzepte für die Agrarpolitik nach 2013*, "Online-Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft" 2009, <http://www.laendlicher-raum.at/filemanager/download/45752>.

w wyjątkowych przypadkach na tym poziomie mogłyby być podejmowane działania stabilizujące rynki na zasadzie siatki bezpieczeństwa (*safety net*).

W listopadzie 2009 roku grupa³¹ czołowych ekonomistów rolnych Europy zaapelowała o przyjęcie nowej filozofii dla WPR, opierającej się w całości na wspieraniu dóbr publicznych³². Odejście od tradycyjnych instrumentów i wprowadzenie w ich miejsce instrumentów wspierających dobra publiczne uznane zostało za najbardziej pożądany kierunek rozwoju WPR. Jej realizacja oznaczałaby odejście od dotychczasowej filozofii i praktyki wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich w UE. W miejscu WPR pojawiłaby się *de facto* nowa polityka – Wspólna Polityka Rolna na rzecz Europejskich Dóbr Publicznych (WPREDP). Z kolei tradycyjne zadania polityki rolnej realizowane byłyby przez inne programy i polityki towarzyszące, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i na szczeblu krajowym (rysunek 1).

Rysunek 1. Propozycja ekonomistów rolnych z 2009 r. Wspólna Polityka Rolna jako polityka na rzecz Europejskich Dóbr Publicznych (WPREDP)



Źródło: K. Kosior, 2011, za: *A Common Agricultural Policy for European Public Goods...*, op. cit.

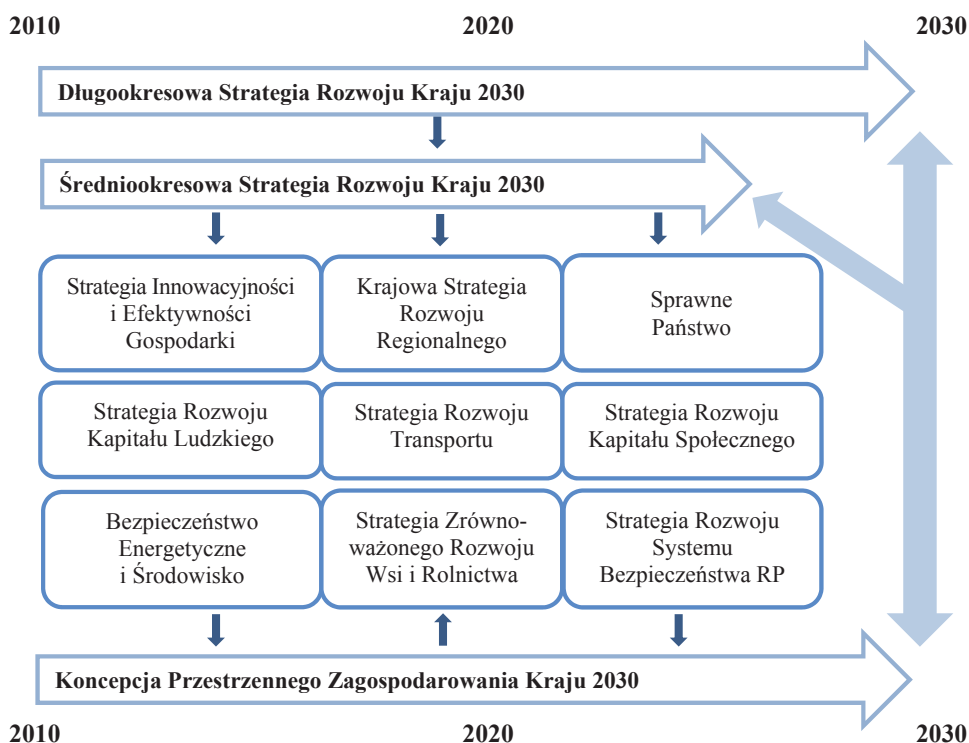
³¹ Deklarację podpisało 23 ekonomistów: M. Hofreither (Austria), J. Swinnen (Belgia), P. Mishev (Bułgaria), T. Doucha (Czechy), S.E. Frandsen (Dania), R. Värnik (Estonia), K. Pietola (Finlandia) S. v. Cramon-Taubadel (Niemcy), J. Popp (Węgry), A. Matthews (Irlandia), G. Anania (Włochy), A. Miglavs (Łotwa), I. Kriščiukaitienė (Litwa), G. Faber (Holandia), J. Wilkin (Polska), F.X. Miranda de Avillez (Portugalia), D. Gavrilescu (Rumunia), L. Bartova (Słowacja), E. Erjavec (Słowenia), J.-M. Garcia Alvarez-Coque (Hiszpania), E. Rabinowicz (Szwecja), A. Swinbank (Wielka Brytania), V. Zahrt (koordynator na szczeblu europejskim).

³² *A Common Agricultural Policy for European Public Goods: Declaration by a Group of Leading Agricultural Economists, November 18, Brussels 2009.*

Wpływ koncepcji środowisk naukowych widoczny jest także w przypadku propozycji dla II filaru. W analizowanych koncepcjach podkreśla się kluczową rolę polityki rozwoju obszarów wiejskich, jednak odchodzi się od znane wcześniej modelu reform WPR, który polegał na wzmacnianiu drugiego filaru kosztem filaru pierwszego. Podkreślana jest komplementarność dwóch filarów oraz konieczność dopasowania istniejących instrumentów do priorytetów UE (walka ze zmianami klimatu, ochrona środowiska, restrukturyzacja sektora rolnego, wzmacnianie konkurencyjności i innowacyjności oraz wspieranie inicjatyw regionalnych i lokalnych). Idea zintegrowanego rozwoju była od lat postulowana w środowisku naukowym i deklarowana w wielu dokumentach, i to zarówno na poziomie globalnym (OECD, Bank Światowy), europejskim czy krajowym, jak i regionalnym. Mimo powszechnej akceptacji, nadal pozostaje w sferze deklaracji i nie przełożyła się na skuteczne mechanizmy funkcjonowania polskich wspólnot lokalnych. Paradoksalnie, potrzeba upowszechniania tej idei w warunkach, gdy do Polski będącej największym beneficjentem pomocy UE, spływają strumienie środków, jakimi wspólnoty lokalne i regionalne nigdy wcześniej nie dysponowały, okazuje się jeszcze pilniejsza niż wcześniej. Takie podejście, sprzyjające niewątpliwie silniejszej koordynacji działań podejmowanych przez podmioty na różnych szczeblach zarządzania, ułatwia łączenie aspektów gospodarczych, społecznych, środowiskowych i terytorialnych. Odchodzi bowiem od myślenia o jednostkach administracyjnych na rzecz jednostek funkcjonalnych. Partnerami są już nie tylko rząd i samorząd województw, ale wszystkie szczeble administracji, również lokalne. Polityka rozwoju regionalnego, wskutek partnerstwa uczestniczących podmiotów i integrowania ich działań, ma tę przewagę nad centralnie sformatowaną polityką sektora, że może kreować procesy rozwojowe. Przy podejściu sektorowym możliwości koordynacji czasowej i przestrzennej oraz powiązań z innymi działaniami rozwojowymi w najbliższym otoczeniu są bardzo ograniczone lub wręcz niemożliwe. Tak zwany nowy paradygmat zarządzania rozwojem udostępnia więcej kompetencji samorządom, zapewniając jednocześnie koordynację działań i optymalizację systemu. Proces budowania zintegrowanego systemu (rysunek 2) zbliża władze publiczne państwowe i samorządowe. W tych warunkach rysuje się pilna potrzeba zintensyfikowania działań na poziomie lokalnym i regionalnym, umożliwiających nie tylko spełnienie wymogów pozyskania kolejnych transferów finansowych, lecz przede wszystkim przezwyciężenie barier utrudniających rozwój regionalny oraz tworzenie w wyniku kooperacji możliwej do uzyskania wartości dodanej³³.

³³ M. Słodowa-Helpa, *Rozwój zintegrowany...*, *op. cit.*

Rysunek 2. Zintegrowane podejście do rozwoju w Polsce
– system dokumentów strategicznych



Źródło: M. Słodowa-Helpa, 2012 za Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.

Zintegrowane zarządzanie jest jedną z głównych zasad Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR)³⁴, będącej swoistym manifestem takiego standardu, służącej jego krzewieniu w polskiej administracji oraz poprawie jakości i wydajności polityk publicznych, a także zwiększeniu roli polityki regionalnej wśród innych polityk rozwojowych. Rola regionów (w tym władz regionalnych) w kształtowaniu polityki wspierającej rozwój wzrasta w całej Europie. Następuje też dość silne różnicowanie się poziomów rozwoju w układzie regionalnym³⁵. W KSRR, bazującej na triadzie: konkurencyjność, spójność i sprawność, nakreślono miejsce obszarów wiejskich w polityce rozwoju regionalnego i zaakcentowano potrzebę zróżnicowanego podejścia do różnych typów terytoriów, z uwzględnieniem zależności między obszarami generującymi wzrost, powiąza-

³⁴ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie, 13 lipca 2010 r., www.mrr.gov.pl.

³⁵ T.G. Grosse, Ł. Hardt, *Sektorowa czy zintegrowana...*, op. cit.

nymi funkcjonalnie, i obszarami peryferyjnymi. Autorzy KSRR 2010-2020 bazując na wytycznych OECD (zestawienie 3) posłużyli się terminem „nowy paradygmat polityki regionalnej”³⁶. Główne składniki tego paradygmatu to:

- wzmocnienie potencjałów konkurencyjnych regionów;
- zmniejszenie roli redystrybucji środków;
- budowa tożsamości regionalnej;
- zdecentralizowanie polityki rozwoju i wydłużenie horyzontu czasowego tych polityk;
- **przejście od sektorowych do zintegrowanych działań zorientowanych horyzontalnie** (nawiązanie do tytułu niniejszej pracy);
- koncentracja interwencji w ramach polityki regionalnej;
- wzrost znaczenia kryterium efektywności wsparcia publicznego;
- wprowadzenie kontraktów terytorialnych.

Zestawienie 3. Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej według OECD

Cecha	Stary	Nowy
Cele	Okresowa kompensacja w regionach zacofanych	Wykorzystanie potencjałów i wzmacnianie konkurencyjności
Jednostka interwencji	Jednostki administracyjne	Funkcjonalne obszary gospodarcze
Strategie	Podejście sektorowe	Zintegrowane projekty rozwojowe
Narzędzia	Subsydia i pomoc publiczna	Mix twardego i miękkiego kapitału
Aktorzy	Rząd centralny	Wieloszczeblowe zarządzanie publiczne

Źródło: M. Kolczyński i P. Żuber (red.), *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011 (za *Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices*, OECD, Paryż, 31 marca 2009).

W porównaniu do wcześniej przygotowanych koncepcji wspierania rozwoju regionalnego w Polsce jest to program nowoczesny, eksponujący rolę endogenicznych czynników wzrostu i znaczenie efektywności ekonomicznej tej polityki³⁷.

W latach 2005 i 2007 przygotowano propozycje aktualizacji Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, jednak miały one charakter wewnętrznego projektu ministerialnego, który nie zyskał rangi dokumentu rządowego. Dlatego wiodącą podstawą średniookresowej polityki rozwoju stały się Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) na lata 2007-2013, których wymóg

³⁶ *Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices*, OECD, Paryż, 31 marca 2009; M. Kolczyński i P. Żuber (red.), *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

³⁷ J. Wilkin, ekspertyza pt. „Kierunki przemian obszarów wiejskich, możliwości odchodzenia z rolnictwa do zawodów pozarolniczych, w tym rozwój pozarolniczych sektorów na wsi”, przygotowana w związku z aktualizacją „Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020”, www.strategia.lubelskie.pl/ekspertyzy/Ekspertyza_Lubelskie_Wilkin3.doc.

przygotowania wynikał z rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku. Opracowanie NSRO i ich akceptacja przez Komisję Europejską były niezbędne do uruchomienia środków z funduszy strukturalnych. W ostatnich latach ważną inspiracją intelektualną dla kształtowania polityki regionalnej stał się terytorialny przegląd Polski, wykonany przez OECD w latach 2007-2008. Dokumentował on niezbędność pilnego dokonania w Polsce zasadniczych wyborów w sferze polityki rozwoju regionalnego. KSRR została przyjęta przez rząd w dniu 13 lipca 2010 r. po blisko dwóch latach prac rozpoczętych opracowaniem tez i założeń do tego dokumentu przyjętych przez rząd w dniu 16 grudnia 2008 roku. Pierwszy projekt KSRR z dnia 9 września 2009 r. był przedmiotem konsultacji regionalnych i społecznych na przełomie 2009 i 2010 r. Projekt ten był najdalej idącą propozycją zmian w zakresie polityki regionalnej i decentralizacji. Zawierał m.in. propozycję wyróżniającą obszary metropolitalne w ich funkcjonalnym rozumieniu jako otoczenia dużych ośrodków miejskich.

Ważnym strategicznym dylematem jest określenie założeń modelu instytucjonalnego do realizacji w Polsce polityki rozwoju. Istotna jest odpowiedź na pytanie, czy ma być to tradycyjny model hierarchiczny czy też nowoczesny model wielopoziomowego zarządzania publicznego (*multilevel governance*). Dużo lepszym odniesieniem jest odwołanie się do pojęcia polityki zorientowanej terytorialnie (*place based policy*) wprowadzonych do terminologii polityki regionalnej przez dokumenty OECD i raport F. Barca dla DG REGIO Komisji Europejskiej. Poważnym problemem KSRR jest system wskaźników monitorujących (tabela 1), składający się z: 13 wskaźników dla celu strategicznego, 32 wskaźników dla celu 1 (konkurencyjność), 23 wskaźników dla celu 2 (spójność) i 8 wskaźników dla celu 3 (sprawność), co daje w sumie ponad 70 wskaźników. W efekcie tworzy się chaos informacyjny z powodu ich nadmiaru. W KSRR brak jest zastosowania podejścia: oddziaływanie – rezultat – produkt³⁸.

Problematykę rozwoju obszarów wiejskich podjęto najszerzej w projekcie pt. „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa w Polsce”³⁹. Spotkał się on z dużym zainteresowaniem różnych środowisk, ale niestety także z licznymi słowami krytyki, przede wszystkim ze strony samorządu.

³⁸ J. Szlachta, J. Zaleski, *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa” nr 10, 2010.

³⁹ *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020*, 25 kwietnia 2012 r., która zastąpiła dokument pt. *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020)* z 29 czerwca 2005 r., www.minrol.gov.pl.

Mimo dużej różnorodności oraz nierównego poziomu rozwoju, obszary wiejskie w Unii borykają się z wieloma wspólnymi problemami gospodarczymi, społecznymi oraz środowiskowymi. Cechą większości z nich jest:

- niższy od średniej PKB przypadający na 1 mieszkańca;
- wyższe niż w miastach, choć ukryte, bezrobocie;
- skromniejsze możliwości edukacyjne i zawodowe;
- migracja młodych ludzi do miast oraz
- starzenie się mieszkańców.

Tabela 1. PKB na mieszkańca dla poszczególnych województw w odniesieniu do PKB kraju (Polska = 100) w latach 1997, 2007 i 2020 (wskaźnik KSRR)

Województwo	Polska = 100			Zmiany 1997-2007	Zmiany 2007-2020
	1997	2007	2020		
Mazowieckie	142,3	160,1	158,7	+17,8	-1,4
Śląskie	112,8	106,1	105,5	-6,7	-0,6
Wielkopolskie	104,7	104,5	104,7	-0,2	+0,2
Dolnośląskie	104,1	108,7	106,3	+4,6	-2,4
Zachodniopomorskie	100,2	89,8	90,5	-10,4	+0,7
Pomorskie	98,4	98,5	97,9	+0,1	-0,6
Lubuskie	91,6	88,6	88,4	-3,0	-0,2
Opolskie	90,7	82,9	79,9	-7,8	-3,0
Kujawsko-pomorskie	88,2	86,8	86,8	-1,4	0,0
Łódzkie	88,2	91,9	91,1	+3,7	-0,8
Małopolskie	88,2	85,7	86,2	-2,5	+0,5
Podlaskie	80,1	74,2	72,9	-5,9	-1,3
Warmińsko-mazurskie	79,6	74,4	75,1	-5,2	+0,7
Lubelskie	76,0	67,7	67,1	-8,3	-0,6
Podkarpackie	75,6	67,5	68,0	-8,1	+0,5
Świętokrzyskie	75,3	76,9	75,5	+1,6	-1,4

Źródło: J. Szlachta, J. Zaleski, *Kierunki polityki regionalnej w Polsce...*, op. cit.

Przed tymi obszarami stoją więc podobne, trudne wyzwania rozwojowe, związane przede wszystkim z potrzebą przewycięzania ich peryferyjności i marginalizacji z równoczesnym respektowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. W trakcie Europejskiego Kongresu Gmin Wiejskich⁴⁰, zorganizowanego przez Związek Gmin Wiejskich RP i Komisję Polityki Spójności Terytorialnej Komitetu Regionów (COTER) 20 października 2011 roku w Warszawie, przedstawiciele KE wyraźnie zapowiedzieli, że w przyszłości preferowane będą pro-

⁴⁰ *Deklaracja Warszawska*, Konkluzje z seminarium zorganizowanego przez Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej i Komisję Polityki Spójności Terytorialnej Komitetu Regionów (COTER), Europejski Kongres Gmin Wiejskich, Warszawa, 20 października 2011 r.

jekty wspólne i przekrojowe. Takie stanowisko akceptują przedstawiciele środowisk samorządowych, w szczególności Komitet Regionów.

KE we wniosku dotyczącym wieloletnich ram finansowych przewidziała kwotę w wysokości 376 mld euro na lata 2014-2020 na cele spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (tabela 2).

Tabela 2. Proponowany budżet na lata 2014-2020 (w cenach stałych z 2011 r.)

Wyszczególnienie	Kwoty w mld euro
Regiony słabiej rozwinięte	162,6
Regiony w okresie przejściowym	38,9
Regiony lepiej rozwinięte	53,1
Współpraca terytorialna	11,7
Fundusz Spójności	68,7
Dodatkowe środki dla regionów najbardziej oddalonych i słabo zaludnionych	0,9
Instrument „Łącząc Europę” na rzecz transportu, energii i technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK)	40 mld euro (dodatkowe 10 mld euro przeznaczone w ramach Funduszu Spójności)

Źródło: Rozporządzenie PE i Rady 2011/0276 z dn. 14.3.2012 r.

WPR od kilkunastu lat ewoluuje w kierunku polityki mieszanej: sektorowo-terytorialnej. Ten drugi składnik związany jest z wiązaniem polityki rolnej z polityką wspierania rozwoju obszarów wiejskich. U podstaw tej ewolucji leży przekonanie, poparte doświadczeniami, że wiele zasadniczych problemów rozwoju rolnictwa nie można rozwiązać bez rozwiązania problemów środowiska społeczno-ekonomicznego, w którym to rolnictwo występuje. Żywotność obszarów wiejskich jest też podstawą rozwoju rolnictwa.

W badaniach ekonomicznych i konstruowanych na ich podstawie teoriach rozwoju, ważne miejsce zajmuje identyfikacja i określenie znaczenia tzw. czynników endogenicznych i egzogenicznych. Za czynniki endogeniczne uważa się działalność państwa (w tym polityki przez nie realizowane) i instytucje społeczno-ekonomiczne. Sednem rozwoju endogenego jest mobilizacja wewnętrznego potencjału. D. Rodrik (2003), ceniony ekonomista w zakresie teorii i polityki rozwoju, stwierdza, że największe znaczenie dla osiągnięcia sukcesu mają odpowiednie instytucje społeczno-ekonomiczne, które pozwalają przewyciężyć efekty niekorzystnego położenia geograficznego, generują odpowiednie bodźce do działania i poprawiają efektywność wykorzystania zasobów, zwłaszcza kapitału ludzkiego⁴¹.

⁴¹ J. Wilkin, ekspertyza pt. *Kierunki przemian obszarów wiejskich...*, op. cit.

4. Polityka regionalna Wspólnoty

Polityka regionalna Unii Europejskiej (*Regional Policy*) to całokształt działań mający na celu zwiększenie konkurencyjności gospodarek regionalnych, zdynamizowanie rozwoju w regionach oraz redukcja przestrzennych dysproporcji tego rozwoju. Pierwszy fundusz wspierający rozwój słabo rozwiniętych regionów powstał w 1975 r. jako Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) na mocy umowy z Wielką Brytanią w trakcie jej negocjacji o członkostwo w EWG. Z jego środków finansowano pomoc dla ubogich regionów Unii. W 1986 r. postanowiono połączyć EFRR z innymi instrumentami, np. istniejącym już od lat sześćdziesiątych XX w. Europejskim Funduszem Społecznym (EFS) we wspólną politykę regionalną.

W kontekście dotacji unijnych można się spotkać z pojęciami polityki regionalnej, polityki spójności i polityki strukturalnej⁴². Polityka strukturalna jest to tradycyjne pojęcie dotyczące interwencji używane już od 1957 roku⁴³. Polityka regionalna jest zorientowana na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej UE, co oznacza, że jej podstawowym zadaniem jest pomoc finansowa dla regionów. Polityka spójności zaś wskazuje na podstawowy cel interwencji, jakim jest zmniejszenie różnicowań we Wspólnocie. Polityka spójności to przede wszystkim pomoc w formie dotacji dla regionów. Jednak pojęcia te są często używane zamiennie, w związku z czym można przyjąć, że polityki: regionalna, strukturalna i spójności mają wspólny cel – wyrównanie różnic gospodarczych regionów.

Pomoc w ramach polityki regionalnej zakłada, między innymi, wspieranie rozwoju gospodarczego biedniejszych regionów, restrukturyzację regionów i obszarów przygranicznych, zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz stymulowanie rozwoju regionów wiejskich. Działania UE opierają się na zasadzie subsydiarności – uzupełniają działania lokalne i samorządowe. Podział polityki regionalnej można określić następująco:

- interregionalna – dotyczy wszystkich regionów i w skali kraju leży w gestii rządu, a w skali Wspólnoty w gestii Komisji Europejskiej,

⁴² Pojęciem spajającym ww. rodzaje polityk jest **polityka rozwoju**. Pojęcie to wprowadzono w przyjętym przez Rząd w dniu 27 kwietnia 2009 roku dokumencie pt. „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski” oraz w znowelizowanej ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W ustawie tej określono rolę polityki rozwoju jako „obejmującej zespół wzajemnie powiązanych działań, podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”.

⁴³ B. Ekstowicz, M.J. Malinowski, *Polityka strukturalna Unii Europejskiej: stymulatorem procesów modernizacji i rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski w latach 2007-2015*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

- intraregionalna (wewnętrzna) – jest domeną władz terytorialnych i podmiotów zorganizowanych w danym regionie.

Politykę spójności wdrażano w Polsce od akcesji do UE w 2004 r. na podstawie dwóch uzgodnionych z KE dokumentów strategicznych: Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR) oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (NSRO, zwanych Narodową Strategią Spójności). Do polskich regionów, czyli obszarów administracyjnych województw z autonomiczną samorządową władzą regionalną, wsparcie polityki spójności docierało dwutorowo. Po pierwsze, centralnie służyły temu sektorowe programy operacyjne w obu perspektywach budżetowych. Po drugie, samorząd województwa działał w tym zakresie za pośrednictwem regionalnej części Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) w latach 2004-2008 oraz przez Regionalne Programy Operacyjne (RPO) w latach 2007-2015 (tabela 3).

Tabela 3. Wykorzystanie środków w ramach NPR i NSRO w latach 2004-2008 w odniesieniu do PKB (transfery z 2008 r. w relacji do PKB z 2007 r.) oraz prognozy płatności w ramach NPR i NSRO w latach 2009-2015 w odniesieniu do PKB z 2004 r. (w %)

Województwo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dolnośląskie	0,5	0,7	1,3	1,6	0,9	3,6	6,0	5,5	6,7	8,2	7,6	6,4
Kujawsko-pom.	0,2	0,8	1,4	1,9	1,4	3,5	4,8	6,1	7,5	9,1	8,5	7,1
Lubelskie	0,6	0,8	1,9	1,8	2,4	3,9	5,8	7,9	9,7	11,8	11,0	9,2
Lubuskie	0,0	0,7	1,8	2,8	1,5	4,1	5,7	8,4	10,3	12,6	11,7	9,8
Łódzkie	0,2	0,5	1,5	2,2	1,4	3,6	4,3	5,5	6,7	8,2	7,6	6,4
Małopolskie	0,1	0,5	1,2	1,2	1,1	2,8	3,6	4,7	5,7	7,0	6,5	5,4
Mazowieckie	0,2	0,2	0,7	1,1	1,5	2,8	3,3	3,6	4,4	5,4	5,0	4,2
Opolskie	0,1	0,5	1,6	2,0	1,4	2,4	3,4	4,0	4,9	6,0	5,6	4,7
Podkarpackie	0,1	0,6	1,8	2,0	1,8	4,0	5,9	8,2	10,1	12,3	11,4	9,6
Podlaskie	0,1	1,1	2,1	2,1	1,6	4,6	6,6	9,8	12,0	14,7	13,6	11,5
Pomorskie	0,2	0,7	1,6	2,6	1,6	4,7	5,6	5,0	6,1	7,5	6,9	5,8
Śląskie	0,3	0,4	1,0	1,6	1,2	3,4	4,1	3,9	4,8	5,9	5,4	4,6
Świętokrzyskie	0,0	0,7	2,1	1,8	0,9	4,6	6,3	8,9	10,8	13,3	12,3	10,3
Wielkopolskie	0,0	0,4	2,4	1,5	1,0	2,3	2,7	3,7	4,5	5,5	5,1	4,3
Warm.-mazur.	0,1	0,8	2,3	2,8	2,7	5,0	6,8	9,7	11,8	14,5	13,4	11,3
Zachodniopom.	0,0	0,9	2,1	3,1	2,0	4,1	4,7	5,5	6,7	8,2	7,6	6,4
Polska	0,2	0,5	1,4	1,7	1,4	3,4	4,4	5,2	6,4	7,8	7,2	6,1

Źródło: P. Tomaszewski, J. Zaleski, M. Zembaty, *Oczekiwane efekty realizacji polityki spójności Unii Europejskiej na poziomie regionalnym w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(44), 2011.

Powyższe wyliczenia opierały się na badaniach prowadzonych w latach 2009-2010. Zawierały pierwsze elementy ewaluacji *ex post* NPR oraz *on-going* NSRO. Z szacunków P. Tomaszewskiego, J. Zaleskiego i M. Zembatego (2011) wynikało, że w 2016 r. najbardziej rozwiniętymi polskimi województwami będą mazowieckie, dolnośląskie, wielkopolskie, śląskie i pomorskie (tylko tam PKB na mieszkańca osiągnie poziom powyżej średniej krajowej). W województwach Polski Wschodniej wartości tego wskaźnika będą najniższe. Można stwierdzić, że różnice terytorialne pomiędzy 16 regionami NUTS2 w Polsce nie są szczególne, jeżeli porównamy je z pozostałymi państwami członkowskimi. Stosunek pomiędzy najbogatszym regionem w Polsce (mazowieckie) a najbiedniejszym (lubelskie) w odniesieniu do PKB na mieszkańca w 2004 r. wynosił około 1 : 2,2. Dla porównania relacja taka w Belgii, Francji czy Słowacji przekroczyła 3, a w Czechach, Niemczech, Rumunii i na Węgrzech była nawet wyższa. W rzeczywistości przepaść pomiędzy stopami wzrostu w większości z tych regionów, a resztą kraju pogłębiła się jeszcze bardziej w ostatnich latach. W tym okresie kwestie takie jak demografia i migracja miały rosnący wpływ na regionalny rozwój gospodarczy⁴⁴.

W szeregu państw pojawiła się tendencja, aby polityka regionalna stymulowała rozwój regionalny na drodze dokonania wyboru miast pełniących funkcje biegunów wzrostu, zapewniających równocześnie obszarom wiejskim możliwość zmiany w kierunku zintensyfikowania wzrostu wielofunkcyjnego. W związku z tą tendencją polityka regionalna w coraz większym stopniu stała się zainteresowana racjonalizowaniem nie tylko rozwoju społeczno-gospodarczego, ale również przestrzennego regionów. Doświadczenia różnych państw (np. Irlandii w latach 90. XX w. oraz Chin i Indii) wskazują, że szybki rozwój ekonomiczny nie obejmuje w początkowym etapie całego terytorium kraju. Dotyczy to wyodrębniania się biegunów wzrostu, których rolę mogą pełnić klastry. Teoria biegunów wzrostu stanowi inspirację dla nowego paradygmatu polityki gospodarczej, w której dużą uwagę zwraca się na wspieranie silnych ośrodków przemysłowych. Zgodnie z tym podejściem, coraz większego znaczenia nabiera koncepcja polityki rozwoju opartej na klastrach (*cluster-based development policy*)⁴⁵. Ma to na celu skoncentrowanie zasobów, w tym środków publicznych, niezbędnych dla rozwoju kluczowych sektorów gospodarki regionalnej. Koncentracja działań publicznych na klastrach, które same w sobie stanowią załączek biegunów wzrostu, prowadzi do pobudzania wzrostu endogenicznego i maksymalnego wykorzystania lokalnego potencjału społeczno-ekonomicznego. Przykład Bawarii pokazał,

⁴⁴ OECD, *Draft Territorial Review of Poland*, 2008.

⁴⁵ A.M. Kowalski, A. Marcinkowski, *Struktury klastrów jako bieguny wzrostu gospodarki – przykład Bawarskiego Klastra Biotechnologicznego*, „Gospodarka Narodowa”, nr 9, 2012.

że istotną rolę w wykorzystaniu potencjału rozwojowego danej branży mają działania publiczne na poziomie regionalnym. Aktywne działania władz samorządowych wpływają na przyspieszenie procesów innowacyjnych w klastrze, który pełni funkcję bieguna wzrostu w skali całego regionu.

Z informacji zawartych w tabeli 4 oraz w załączniku 1 wynika, że niezależnie od poziomu rozwoju krajów cele przyjęte przez politykę spójności na lata 2007-2013 stanowiły wyzwanie dla wielu państw. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty kładące nacisk na realizację Strategii Lizbońskiej wywarły poważny wpływ na strukturę celów przyjmowanych w strategiach rozwoju krajów i regionów oraz na sposób ich realizacji. Konsekwencją był wzrost wydatków na badania i rozwój oraz innowacyjność. Warto jednak zwrócić uwagę, że niektóre państwa członkowskie skorzystały również z możliwości opracowania własnych polityk rozwoju regionalnego, których realizacja odbywa się w powiązaniu z środkami pomocowymi Unii Europejskiej. Należą do nich Austria, Francja, a także Irlandia, Włochy i Niemcy. Należy również podkreślić, że w żadnym z nowych państw członkowskich nie wystąpiło zmniejszenie dysproporcji w układzie regionalnym, natomiast zmniejszeniu uległy one w Austrii, Włoszech i Hiszpanii.

Definicja polityki regionalnej z upływem czasu uległa znacznej zmianie. Począwszy od okresu tuż po drugiej wojnie światowej do końca lat 90. XX w. koncentrowano się przede wszystkim na regionalnej pomocy inwestycyjnej i wsparciu infrastrukturalnym. Interwencje te cechowała znaczna koncentracja na wydzielonych obszarach pomocy. W tym czasie większość krajowej polityki regionalnej była administrowana albo koordynowana (w państwach federalnych) przez szczebel krajowy, choć stopniowo rozwijały się bardziej zdecentralizowane podejścia. W ostatnim czasie na znaczeniu zyskały programy i programowanie regionalne. W niektórych krajach wynika to z potrzeb lub doświadczeń programowania unijnego, ale odzwierciedla również ogólne przesunięcie akcentów w polityce w stronę wsparcia rozwoju endogenicznego i otoczenia gospodarczego, wykorzystując potencjał regionalny i dążąc do wspierania inicjatyw zorientowanych na innowacyjność. Zmiany te idą w parze z dążeniami do zwiększenia wkładu i odpowiedzialności regionów za rozwój gospodarczy. Odzwierciedlają również presję ze strony globalizacji i świadomość konieczności poświęcenia przez poszczególne regiony większej uwagi wypracowaniu najlepszych sposobów poprawy ich pozycji konkurencyjnej. Jednocześnie problemy budżetowe spowodowały większy nacisk w programie strategicznym na poprawę efektywności wydatkowanych środków i zwrócenie większej uwagi na poprawę koordynacji polityki, przede wszystkim z zamiarem wspierania narodowych celów strategicznych.

Tabela 4. Problemy, cele i założenia strategii rozwoju regionalnego w krajach UE o wyrównanym poziomie rozwoju

Kraje	Identyfikacja problemów w krótkim okresie	Charakter polityki regionalnej	Cele polityki regionalnej na lata 2007-2013	Orientacja przestrzenna polityki regionalnej
Austria	Rozwój aglomeracji miejskich; Interwencje na obszarach południowo-zachodnich.	Zintegrowane podejście do programowania na podstawie NPR finansowego całkowicie ze środków własnych; Rozwój regionalny skupia się wokół wdrożenia NPR i Narodowej Strategii Przestrzennej.	Zredukowanie pomocy ze strony UE zmieniły wzajemne związki między polityką unijną o krajową; Finansowanie unijne nie wchodzi w skład NPR; Likwidacja deficytów infrastrukturalnych; Koncentracja na biegunach wzrostu; Równomierny rozwój regionalny z zamiarem osiągnięcia pełnego potencjału wzrostowego.	Silne wsparcie NPR dla Narodowej Strategii Przestrzennej; Pomoc regionom wysoko konkurencyjnych oraz najsłabszym wiejskim i miejskim.
Dania	Podstawowy problem – luka między południowym wschodem a pozostałą częścią kraju; Rosnące dysproporcje subregionalne; Obszary miejskie traktuje się jako główny motor wzrostu.	Nowa konstrukcja instytucjonalna łącząca działania lokalne oraz regionalne unijne na rzecz wzrostu gospodarczego; Ostatnio utworzone regiony odpowiedzialne są za rozwój gospodarczy poprzez instytucje partnerstwa.	Każdy region musi maksymalizować swój wkład we wzrost gospodarczy kraju (priorytety – innowacyjność, ICT, przedsiębiorczość, zasoby ludzkie); Utrzymanie pozycji Danii jako kraju o najmniejszym zróżnicowaniu. Pomoc dla obszarów peryferyjnych, aby nie zostały odcięte od wzrostu.	Brak pomocy regionalnej, na poziomie centralnym; Przyjęto orientację polegającą na równym traktowaniu regionów (40% pomocy); Priorytety: innowacyjność, przedsiębiorczość, zasoby ludzkie, zorientowanie na wzrost; Obszary peryferyjne – 60% północy.
Luksemburg	Problemy regionalne ograniczają się do restrukturyzacji przemysłu stalowego na południu i rolnictwa na północy; Polityka koncentruje się na zagadnieniach przygranicznych i promowaniu konkurencyjności międzynarodowej.	Polityka regionalna nie jest osobną dziedziną polityki, z wyjątkiem pomocy regionalnej.	Posiada krajową politykę przemysłową, a polityka regionalna jest w znacznym stopniu jej synonimem.	Pomoc regionalna ograniczona do wąsko zdefiniowanych form pomocy oraz ściśle określonych obszarów. Około 16% ludności korzysta z pomocy.

cd. tabeli 4. Problemy, cele i założenia strategii rozwoju regionalnego w krajach UE o wyrównanym poziomie rozwoju

Kraje	Identyfikacja problemów w krótkim okresie	Charakter polityki regionalnej	Cele polityki regionalnej na lata 2007-2013	Orientacja przestrzenna polityki regionalnej
Belgia	<p>Złożony problem zróżnicowania regionalnego, ze względu na wysoki stopień decentralizacji kraju; Głównym obszarem zainteresowania są stare obszary przemysłowe i obszary wiejskie; Ogólnie niski stopień kwalifikacji ludności, co może być przyczyną długofalowego bezrobocia; Problem rozwoju aglomeracji – brak przetrzeźni.</p>	<p>Tradycyjnie polityka regionalna była synonimem pomocy regionalnej i funkcjonowała na podstawie federalnych przepisów ramowych; Ostatnio (2003-2005) kompetencje polityczne uległy regionalizacji; Pomoc regionalna zachowuje istotne znaczenie szczególnie w Walonii – preferowane są nowe strefy miejskie i wiejskie, wsparcie dla klastrów i nowej strategii biegunów konkurencyjności.</p>	<p>Brak celów na szczeblu krajowym; Polityka regionalna leży w gestii regionów; Flandria przyjęła orientację horyzontalną (innovacyjność, mocne strony regionów) oraz konkurencyjne procedury; Walonia preferuje podejście terytorialne, z naciskiem na obszary zapóźnione.</p>	<p>W Flandrii dominuje horyzontalne podejście do pomocy; W Walonii preferowane jest podejście zróżnicowane, wyznaczone są strefy miejskie i wiejskie; Tworzy się bieguny konkurencyjności i klastry. Są to inicjatywy preferowane w ramach polityki regionalnej.</p>
Francja	<p>Postrzeganie problematyki regionalnej zmieniło się i uległo zróżnicowaniu; Podstawowe problemy to stara struktura miejska, obszary wiejskie i przenoszenie firm. Przeciwdziałanie dysproporcjom na szczeblu subregionalnym; Zwiększenie ogólnej konkurencyjności.</p>	<p>Polityka regionalna skoncentrowana jest na rozwoju przestrzennym; Skupia szeroki zakres zasobów finansowych i ludzkich, poprzez kontrakty projektowe państwo – region; Podejście terytorialne do zagadnień przemysłowych, ochrony środowiska i obszarów wiejskich.</p>	<p>Cele rządowe – pobudzenie regionów, a zwłaszcza aglomeracji do orientacji Międzynarodowej; Rozwój regionalny powinien wnosić wkład w kreowanie dobrobytu – bieguny konkurencyjności; Przeciwdziałanie nierównościom przez promowanie równości szans (w odrożnieniu od solidarności i sprawiedliwości); Kontynuacja konkurencyjności oraz zrównoważonego rozwoju.</p>	<p>Równe traktowanie wszystkich regionów odzwierciedla się w kontraktach państwo – region; Znaczne rozproszenie mapy pomocy regionalnej; Kształtowanie potencjału regionalnego poprzez interwencje w specjalnych strefach problemowych (obszary miejskie, wiejskie, restrukturyzacja przemysłu, górskie, przybrzeżne); Bieguny konkurencyjności.</p>
Irlandia	<p>Rozwój aglomeracji miejskich; Interwencje na obszarach południowo-zachodnich.</p>	<p>Zintegrowane podejście do programowania na podstawie NPR finansowanego całkowicie ze środków własnych; Rozwój regionalny skupia się wokół wdrożenia NPR i Narodowej Strategii Przestrzennej.</p>	<p>Zredukowane pomocy ze strony UE zmieniły wzajemne związki między polityką unijną o krajową; Finansowanie unijne nie wchodzi w skład NPR; Likwidacja deficytów infrastrukturalnych; Koncentracja na biegunach wzrostu; Równomierny rozwój regionalny z zamiarem osiągnięcia pełnego potencjału wzrostowego.</p>	<p>Silne wsparcie NPR dla Narodowej Strategii Przestrzennej; Pomoc regionom wysoko konkurencyjnym oraz najniższym wiejskim i miejskim.</p>

cd. tabeli 4. Problemy, cele i założenia strategii rozwoju regionalnego w krajach UE o wyrównanym poziomie rozwoju

Kraje	Identyfikacja problemów w krótkim okresie	Charakter polityki regionalnej	Cele polityki regionalnej na lata 2007-2013	Orientacja przestrzenna polityki regionalnej
Wielka Brytania	<p>Podstawowy problem luka – między południowym wschodem a pozostałą częścią kraju; Rosnące dysproporcje subregionalne; Obszary miejskie traktuje się jako główny motor wzrostu.</p>	<p>Polityka regionalna podlega umowie służby publicznej na rzecz wyników gospodarczych regionów (<i>Regional Economic Performance Public Service Agreement</i>); Równie traktowanie regionów obejmujące działania wpływające na produktywność w regionach (konkurencyjność, przedsiębiorczość, innowacyjność, kwalifikacje, inwestycje) realizowane w <i>Angel Initiative</i>, za pośrednictwem <i>Regional Development Agencies</i> (RDA).</p>	<p>Znacząca poprawa wyników gospodarczych wszystkich regionów; Zmniejszenie utrzymującej się luki między stopami wzrostu regionów; Redukcję koncentracji przestrzennej obszarów podupadłych.</p>	<p>Podjęcie ogólnoregionalne realizowane przez administrację Szkocji, Walii i Irlandii Północnej oraz RDA w Anglii; Nacisk położono na różnorodność czynników wzrostu gospodarczego na najbardziej odpowiednim szczeblu przestrzennym (w wielu wypadkach na poziomie subregionalnym i lokalnym); Nacisk na wzrost zakłada koncentrację na obszarach i regionach miejskich; Istnieją również inicjatywy ogólnoregionalne dotyczące obszarów zapóźnionych.</p>
Grecja	<p>Dysproporcje na poziomie regionów UE oraz wewnętrznym, jednak nie pogłębiające się; Nadrobienie zaległości w stosunku do reszty UE; Peryferyjne usytuowanie Grecji, rozczłonkowanie gospodarstwa i geograficzne; Niejednorodna struktura regionów, za wyjątkiem Salonik i Aten, pozostałe regiony nie posiadają wystarczającego potencjału zasobowego.</p>	<p>Nie funkcjonuje samodzielna polityka regionalna; Polityka regionalna rozwija się wokół unijnych programów spójności; Ustawa o rozwoju stanowi ramy wsparcia inwestycyjnego.</p>	<p>NSRO skoncentrowano na wzroście i konkurencyjności oraz redukcji różnicowania międzyregionalnego i wewnątrzregionalnego; Ustawa z 2004 r. odnosi się do zmiany profilu inwestycyjnego kraju, zwiększenie konkurencyjności.</p>	<p>Do korzystania z pomocy uprawione jest całe terytorium z niewielkim różnicowaniem pomocy; Polityka koncentruje się na wzroście gospodarczym i rozwoju kraju; Redukcja różnicowania między i wewnątrz regionalnego to cel polityczny; Regionalne bieguny (od 2005 r. nowe przepisy) również dla obszarów wiejskich.</p>

cd. tabeli 4. Problemy, cele i założenia strategii rozwoju regionalnego w krajach UE o wyrównanym poziomie rozwoju

Kraje	Identyfikacja problemów w krótkim okresie	Charakter polityki regionalnej	Cele polityki regionalnej na lata 2007-2013	Orientacja przestrzenna polityki regionalnej
Portugalia	<p>Różnice na poziomie NUTS 2 maleją nieznacznie;</p> <p>Skoncentrowanie się na podniesieniu konkurencyjności regionalnej;</p> <p>Wypracowanie nowej dynamiki przestrzennej wzdłuż dwóch osi horyzontalnych związanych z Hiszpanią;</p> <p>Przesunięcie pod względem zaopóźnienia z wnętrza kraju w stronę peryferiów.</p>	<p>Polityka rozwijana jest wokół unijnej polityki spójności;</p> <p>Polityka koncentruje się na poprawie krajowej i regionalnej konkurencyjności;</p> <p>Cele libońskie podstawowe motory wzrostu.</p>	<p>NSR podniesienie poziomu wykształcenia;</p> <p>Pobudzenie rozwoju B+R; Promowanie trwałego wzrostu przez poprawę konkurencyjności terytorialnej oraz podmiotów gospodarczych; Zagwarantowanie spójności społecznej poprzez wzrost zatrudnienia i możliwość znalezienia pracy.</p>	<p>Region Lizbony wykluczony z pomocy regionalnej;</p> <p>Program inwestycji w infrastrukturę priorytetową sprzyja rewitalizacji miast sieci miejskich;</p> <p>Wznowienie konkurencyjności terytorialnej;</p> <p>Promowanie rozwoju policentrycznego;</p> <p>Zapewnienie solidarności terytorialnej.</p>
Hiszpania	<p>Pod względem PKB na mieszkańca regiony północno-wschodnie na północ od Ebro oraz Madryt i Barcelona są powyżej średniej;</p> <p>Podejście krajowe do rozwoju regionalnego oparte na funduszach strukturalnych z naciskiem na konkurencyjność i produktywność. Istnieje również konstytucyjne zobowiązanie do równomiernego rozwoju.</p>	<p>Konstytucyjne zobowiązanie do równomiernego rozwoju zawarto w dwóch instrumentach polityki krajowej: Międzyterytorialnym Funduszu Kompensacyjnym, służącym do udzielania wsparcia finansowego rządowi regionów na infrastrukturę i związane z nią inwestycje;</p> <p>Granty inwestycyjne (infrastruktura, roboty publiczne, urygacja, mieszkalnictwo, transport, łączność);</p> <p>Od 2006 r. wsparcie innowacyjności MSP i nowy narodowy program klastrów.</p>	<p>Konstytucja z 1978 r.: promowanie warunków korzystania dla bardziej równomiernego podziału dochodów poprzez nadzór nad ustanowieniem sprawiedliwego i właściwego poziomu równowagi gospodarczej między różnymi częściami kraju;</p> <p>Trwające przesunięcia od infrastruktury podstawowej w stronę celów libońskich.</p>	<p>Objęcie 3/5 ludności pomocą regionalną. Mapa pomocy zasadniczo się nie zmieniła;</p> <p>Polityka ma tendencje do obejmowania terytorium całego kraju i przyjmowania orientacji sektorowej.</p>
Polska	<p>Rosnie luka między dobrze rozwiniętymi regionami na zachodzie, a północno-wschodnią częścią kraju;</p> <p>Zmniejszenie dysproporcji międzyregionalnych;</p> <p>Nadrabianie zaległości w stosunku do pozostałej części UE.</p>	<p>Stworzenie warunków wzrostu konkurencyjności wszystkich regionów, tak aby promować spójność gospodarczą, społeczną i przestrzenną oraz wyrównanie możliwości rozwojowych województw;</p> <p>Koncentracja na ładzie przestrzennym, decentralizacja, rozwój obszarów miejskich i wiejskich.</p>	<p>Cel – pełniejsze wykorzystanie potencjału obszarów wielkomiej- skich w powiązaniu ze wzmożeniem otaczających je mniejszych miast i obszarów wiejskich;</p> <p>Tendencja ogólnokrajowa dotyczy zagospodarowania przestrzennego kraju.</p>	<p>Cel – pełniejsze wykorzystanie potencjału obszarów wielkomiej- skich w powiązaniu ze wzmożeniem otaczających je mniejszych miast i obszarów wiejskich;</p> <p>Tendencja ogólnokrajowa dotyczy zagospodarowania przestrzennego kraju.</p>

Źródło: www.pzdu.pl/uploads/files/konferencje/1/08_Miroslawa_Klamu.pdf.

Podczas gdy wiele krajów podlega podobnym czynnikom zewnętrznym wpływającym na kształt ich polityki regionalnej, istnieją różnice co do zasięgu, intensywności i znaczenia problemów regionalnych oraz uwarunkowań wewnętrznych, co sprawia, że omawiane kraje (w tabeli 4) mają bardzo zróżnicowane doświadczenia co do charakteru i treści polityki regionalnej. W tych krajach, w których istotne znaczenie ma finansowanie w ramach polityki spójności (m.in. w Polsce i w większości nowych państw członkowskich, a także w Grecji, Portugalii i Hiszpanii), polityka regionalna jest w znacznym stopniu synonimem unijnej polityki spójności. Funkcjonuje na podstawie programów, zawiera elementy zarówno tematyczne lub sektorowe, jak i regionalne (kwalifikujące się regiony na terenie całego kraju) oraz skupiona jest w znacznym stopniu na wzroście gospodarczym i konkurencyjności. Nacisk kładzie się przede wszystkim na rozwój krajowy, a nie regionalny (choć rośnie znaczenie programów regionalnych), a głównym celem jest zmniejszenie luki rozwojowej względem pozostałych krajów członkowskich. Podobne podejście przyjęto również w poprzednich okresach w Irlandii, jednak znaczny spadek wsparcia ze strony UE na lata 2007-2013 (odzwierciedlający dynamiczny wzrost gospodarczy w ostatnich latach) sprawił, że podstawowy irlandzki program rozwoju („Narodowy plan rozwoju”) nie jest już finansowany ze środków unijnych.

Kolejnym państwem, w którym wsparcie unijne stanowi podstawę krajowych działań na rzecz rozwoju regionalnego są Włochy. Jednak bardziej selektywne podejście unijne na lata 2007-2013 w połączeniu z dążeniem tego państwa do objęcia polityką regionalną wszystkich regionów problemowych doprowadziły do stworzenia nowej, jednolitej polityki regionalnej, wykorzystującej unijne systemy i ramy planowania. Jednocześnie środki zarówno unijne, jak i krajowe służą realizacji zintegrowanej, opartej na programach strategii rozwoju, która dzięki temu wdrażana jest z wykorzystaniem środków i podejść unijnych i krajowych.

W drugiej grupie państw istnieje historyczne rozróżnienie na wąsko rozumianą politykę regionalną (odgórną, opartą na pomocy, zorientowaną na inwestycje, ukierunkowaną na wyznaczone regiony problemowe) oraz szeroko rozumianą polityką regionalną (skoncentrowaną na wpływie polityk sektorowych na regiony oraz zakładającą dążenie do zwiększenia koordynacji podejmowanych działań z celami rozwoju regionalnego). Z biegiem czasu polityka regionalna w szerszym rozumieniu zyskała na znaczeniu ze względu na międzynarodową presję konkurencyjną, wzmocnioną orientację na wzrost i innowacyjność oraz, w pewnym stopniu, system unijnej polityki spójności uwzględniający wszystkie regiony i oparty na realizacji programów. Niemniej jednak pomoc ukierunkowana na dotychczasowe regiony problemowe pozostaje znacząca.

Taki kierunek zmian można zaobserwować w krajach nordyckich, przy oczywistych różnicach między nimi co do treści i zakresu polityki regionalnej.

W trzeciej grupie państw krajowa polityka regionalna ma mniejsze znaczenie, zazwyczaj odzwierciedlając ich niewielkie rozmiary i ograniczone nasilenie problemów regionalnych. W Holandii zorientowane na konkurencyjność programowanie regionalne wysunęło się na pierwszy plan po sporządzeniu białej księgi pt. „Szczyty w Delcie”. Głównym celem stało się wskazanie i wykorzystywanie możliwości rozwoju regionalnego w sposób zgodny z priorytetami krajowymi. Podobnie w Irlandii krajowe cele stanowią podstawę opartego na programowaniu Narodowego Planu Rozwoju (NPR), choć rośnie udział regionów w formułowaniu polityki. W NPR zrównoważony rozwój regionalny jest tematem horyzontalnym. W dokumencie podkreśla się potrzebę wykorzystania istniejących atutów poszczególnych regionów oraz rozwiązywania szczególnych deficytów rozwojowych, zwłaszcza w dziedzinie infrastruktury. W Luksemburgu polityka regionalna, skupiająca się na rozwoju endogenicznym i przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jest zasadniczo równoznaczna z krajową polityką przemysłową.

W Belgii pomoc regionalna zajmuje centralne miejsce w polityce regionalnej, choć procesy regionalizacji sprawiły, że na znaczeniu zyskały inicjatywy regionalne (związane z otoczeniem gospodarczym i planowaniem strategicznym). W Austrii natomiast rozwój regionalny jest domeną krajów związkowych, co sprawia, że polityka regionalna na szczeblu krajowym polega przede wszystkim na koordynacji. Z tego względu proces opracowywania STRAT.AT (w wyniku polityki UE) nie tylko umożliwił stworzenie ważnych ram austriackiej polityki regionalnej, ale także pomógł promować uczenie się i współpracę w dziedzinie polityki regionalnej.

Wreszcie istnieją trzy kraje, w których krajowa polityka regionalna jest ważna, ale jej charakter jest w dużym stopniu ukształtowany przez warunki wewnątrz krajowe. We Francji polityka regionalna o tradycyjnie szerokim zakresie realizuje podejście terytorialne w wielu dziedzinach będących przedmiotem polityki, zwłaszcza poprzez działania koordynacyjne prowadzone przez DATAR (obecnie DIACT). Ostatnio na znaczeniu zyskały działania związane z innowacyjnością i zorientowane na konkurencyjność. Jednym z nich było wyznaczenie i realizacja biegunów konkurencyjności. Polityka terytorialna skoncentrowana jest obecnie w większym stopniu na potencjale regionalnym i działaniach pobudzających wzrost gospodarczy, jednak jej osią pozostaje równomierny rozwój. W Niemczech polityka regionalna od dawna stanowi istotne narzędzie wspierania obszarów charakteryzujących się problemami strukturalnymi, w szczególności tzw. „nowych” krajów związkowych, ale także niektórych części „starych”

krajów związkowych borykających się z problemami adaptacyjnymi. W Wielkiej Brytanii zasięg polityki regionalnej w ostatnich latach się poszerzył, przy czym odchodzi się od pomocy regionalnej (w szczególności) i działań infrastrukturalnych w stronę inicjatyw bardziej ogólnych, które mają wpływać na podstawowe czynniki produktywności regionów (konkurencyjność, przedsiębiorczość, innowacyjność, kwalifikacje i inwestycje). Jednocześnie kompetencje w zakresie kształtowania polityki powierzono Szkocji, Walii i Irlandii Północnej oraz regionom Anglii, przy czym w tych ostatnich rosnącą rolę strategiczną odgrywają Agencje Rozwoju Regionalnego (RDA).

Pomimo zróżnicowanego podejścia do polityki regionalnej w omawianych krajach, można wymienić szereg wspólnych tendencji, na jakie wskazują ostatnie zmiany w polityce regionalnej. Należą do nich: znaczna skala zmian w polityce regionalnej w większości krajów w ostatnim czasie, nasilona orientacja polityki regionalnej na kwestie wzrostu gospodarczego i konkurencyjności, utrzymanie znaczenia dotychczasowych regionów problemowych pod względem finansowania, m.in. w formie pomocy regionalnej, oraz rosnąca rola programów regionalnych i koordynacji polityk. W większości krajów zróżnicowanie społeczno-gospodarcze nadal występuje, choć istnieją odmienne podejścia w postrzeganiu tego problemu i sposobach jego rozwiązania. W niektórych przypadkach uznaje się, że zróżnicowanie maleje lub nie stanowi poważnego problemu. Niemniej jednak w niemal wszystkich krajach popiera się kontynuację interwencjonizmu. Choć w strategiach zazwyczaj występuje koncentracja na obszarach słabszych, w większości krajów nastąpiło wyraźne przesunięcie w kierunku bardziej zróżnicowanego podejścia do rozwiązywania problemów regionalnych. W związku z tym wiele krajów postrzega obecnie swoją sytuację w kontekście globalnym, a zatem w ich wysiłkach na rzecz maksymalizacji krajowego wzrostu gospodarczego priorytetowo traktuje się rozwój wszystkich regionów. Dlatego tradycyjna koncentracja na różnicach międzyregionalnych ustępuje w coraz większym stopniu przekonaniu, że należy w pełni wykorzystać potencjał wszystkich regionów. W ogólnym zarysie, finansowanie krajowe polityki regionalnej w ostatnich latach było względnie stabilne.

Zakres regionalizacji zależy od istniejących krajowych systemów administracyjnych. W niektórych państwach unitarnych, w których instytucje centralne zachowują ogólną zwierzchność, coraz większe uprawnienia administracyjne są przekazywane urzędowi przedstawicielskim lub mianowanym na szczeblu krajowym. W innych krajach regionalizacja obejmuje przekazanie odpowiedzialności za rozwój gospodarczy władzom, które zachowują większą autonomię. Warto również odnotować, że nawet jeżeli ostatnio nie zaszły widoczne zmiany, regionalizacja stanowi istotny element debaty politycznej.

W ramach polityki regionalnej pojawiają się instrumenty prawne, instytucjonalne i administracyjne mające koordynować wkład coraz szerszego grona podmiotów i instytucji.

W ostatnich latach większość krajów wprowadziła narzędzia pomiaru efektywności polityki regionalnej prowadzonej według nowych wzorców. W całej Europie ewaluacja stanowi integralny element cyklu prowadzenia tej polityki. Niektóre kraje (np. Niemcy, Holandia, Wielka Brytania) dysponują ugruntowaną tradycją stosowania oceny. W innych państwach reformy i przesunięcia, jakie ostatnio nastąpiły w krajowej polityce regionalnej doprowadziły do zwiększenia nacisku na ocenę. Na przykład włoska jednolita polityka regionalna będzie poddawana ciągłej obserwacji i ocenie. We Francji taka ocena dotychczas odgrywała ograniczoną rolę w polityce publicznej, a do niedawna nie była stosowana w sposób systematyczny. W innych krajach ewaluację stosuje się przeważnie w programach funduszy strukturalnych, szczególnie w większości południowych państw członkowskich UE i w nowych państwach członkowskich. Doświadczenia w zakresie monitoringu i oceny w polskim sektorze publicznym są gromadzone od początku lat 90. XX w., ale ich skuteczne wykorzystanie ogranicza się do okresu przedakcesyjnego i programów funduszy strukturalnych, i jest z nimi silnie związane. W Portugalii instrumenty poprawy efektywności, w tym ocena, wbudowane są w prowadzenie polityki spójności zgodnie z wymogami regulacyjnymi.

W większości przypadków naciskowi na ewaluację towarzyszy ulepszenie systemów zbierania danych i monitorowania skutków polityki. System monitoringu wdrażania zwiększa efektywność, ponieważ umożliwia szybkie korekty priorytetów, zasobów i celów. Racionalizacja władz, polityk i usług terytorialnych pobudzają również efektywność przez przeciwdziałanie zagrożeniom rozproszenia, powielania i „przeciążenia administracyjnego” w związku z „otwarcie” się systemów polityki regionalnej na współpracę sieciową. Wyznaczane są jasne oczekiwania wobec wyników jako element procesów koordynacji. Jednak wyznaczanie celów jest również sposobem poprawy efektywności. W niektórych krajach kładzie się obecnie zwiększony nacisk na efektywność wydatków w ramach polityki regionalnej. Do systemów alokacji zasobów wprowadzane są pewne elementy konkurencyjności w celu poprawy ogólnej efektywności. W niektórych przypadkach proces ten czerpie z praktyki funduszy strukturalnych.

Istotne kwestie dotyczące dylematów decentralizacji we współczesnym świecie przedstawił w swojej pracy G. Bywalec (2012)⁴⁶, gdzie wskazał determinanty i efekty decentralizacji. W opinii autora, rola decentralizacji w kształ-

⁴⁶ G. Bywalec, *Dylematy decentralizacji we współczesnym świecie*, „Gospodarka Narodowa”, nr 11-12 (255-256), 2012.

towaniu rozwoju gospodarczego nie jest jednoznaczna, choć zapewne może sprzyjać temu procesowi. Badając ekonomiczną efektywność decentralizacji na wszystkich jej poziomach (mikro-, mezo- i makro) należy pamiętać, że jest ona funkcją nie tylko rozwiązań *stricte* gospodarczych, ale także – a niekiedy przede wszystkim – uwarunkowań demograficznych, politycznych, etnicznych, religijnych, historycznych itp. Ponadto, nie ma jednego, uniwersalnego wzorca decentralizacji. Konkretny jej model, procedury oraz czas wdrażania powinny być niemal każdorazowo dostosowane do istniejących uwarunkowań gospodarczych, społecznych, politycznych i kulturowych.

Wart uwagi jest również artykuł I.J. Terluin (2003)⁴⁷, który zawiera przegląd i krytyczną analizę teorii dotyczących rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich w krajach rozwiniętych (teorie rozwoju endo- i egzogenne, teoria Brydena nt. kapitału społecznego i kulturowego, itp.). Autorka podkreśla w nim istotną rolę stosowania planu przestrzennego i planów rozwoju określonych w polityce strukturalnej UE oraz korzystania z możliwości współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Reasumując, należy stwierdzić, że wydatki na politykę regionalną w UE w cenach bieżących ciągle rosną. Suma przyznanych funduszy na ten cel na lata 1994-1999 wynosiła 170 mld euro, zaś na lata 2000-2006 przeznaczono na ten cel 213 mld euro. W perspektywie finansowej 2007-2013 suma zobowiązań sięgnęła 308 mld euro (w tym ponad 67 mld euro dla Polski). Choć UE należy do najbogatszych regionów na świecie, to w samej Unii istnieją zasadnicze różnice w poziomie dobrobytu, zarówno między państwami członkowskimi, jaki i między regionami wewnątrz poszczególnych krajów. Najzamożniejsze państwo – Luksemburg – jest ponad siedmiokrotnie bogatsze niż Rumunia czy Bułgaria, najbiedniejsi i najmłodszy członkowie Wspólnoty. Analizując treść tabeli 4, trudno nie dostrzec zastosowania różnych rozwiązań organizacyjnych przyjmowanych przez państwa członkowskie. Podejście scentralizowane (odgórne) zastosowano w nowych państwach członkowskich. Przykładem tego rozwiązania jest Polska, ale również Dania, Irlandia, Luksemburg (ponadto w większości państw kohezyjnych z wyjątkiem Hiszpanii). W tych krajach władze krajowe przyjęły rolę wiodącą w opracowaniu dokumentów strategicznych (NSRO), konsultują ją z władzami niższego szczebla oraz z zainteresowanymi partnerami na poziomie lokalnym. Zgodnie z wcześniejszymi doświadczeniami, utrzymują się trzy tendencje w alokacji kompetencji decyzyjnych odnoszących się do ponoszenia odpowiedzialności za opracowanie strategii rozwojowych regionów i sterowanie ich realizacją, a więc za rozwój regionów. Pierwszą z nich jest tendencja umoc-

⁴⁷ I.J. Terluin, *Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories*, "Journal of Rural Studies", Vol. 19, Iss. 3, July 2003.

nienia się decentralizacji polityki regionalnej. Ma ona dwoisty charakter polityczny i administracyjny. Kompetencje państwa są decentralizowane, a więc przekazywane jest władztwo (Hiszpania, Belgia, Wielka Brytania, Francja), jak również zleca się je do realizacji. Drugą z nich są też czysto administracyjne rodzaje decentralizacji odnoszące się do zarządzania wdrażaniem środków pomocowych. To rozwiązanie często przyjmuje się wśród nowych państw członkowskich. Trzecia tendencja, to przeniesienie decyzji za rozwój regionalny na poziom rządowy, który pozostaje głównym podmiotem, a decydem w zakresie rozdysponowania środków pozostają ministerstwa oraz ich organy wewnętrzne (departamenty). Proces ten wskazuje, że wzrasta rola państwa w ustanawianiu nadrzędnych ram rozwoju regionalnego oraz w procesie jego koordynacji. Można nawet uznać, że w różnej formie organizacyjnej proces ten umacnia się w wielu członkowskich krajach Unii.

Rozważania na temat modelu samorządu terytorialnego jako podmiotu polityki regionalnej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w odniesieniu do analogicznych modeli Europy Zachodniej można podsumować w kilku punktach:

- a) pozycja samorządu w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej nie jest jeszcze w pełni ustabilizowana;
- b) pomimo wspólnych doświadczeń historycznych trudno wskazać jeden, dominujący kierunek rozwoju reform decentralizacyjnych;
- c) można jednak wyróżnić kilka cech charakterystycznych dla większości krajów regionu (tj.: brak samorządu ponadgminnego lub jego słaba pozycja funkcjonalna i finansowa; stosunkowo duże rozpowszechnienie klientelistycznego modelu polityki lokalnej zauważalnego także w stosunkach centrum – samorządy oraz coraz bardziej powszechną cechą wspólną jest także tendencja do przyjmowania modelu silnej władzy wykonawczej, opartej na wyłanianym w bezpośrednich wyborach burmistrzu);
- d) niektóre z krajów regionu wykazują więcej podobieństw do modelu północnoeuropejskiego (dotyczy to głównie Estonii i Polski), podczas gdy w innych pozycja samorządu przypomina bardziej model południowoeuropejski (Słowacja, Bułgaria, Rumunia);
- e) w przyszłości można oczekiwać nie tyle wyłonienia się odrębnego modelu samorządu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, ile raczej stopniowej konwergencji z systemami znanymi z Europy Zachodniej. Dotyczy to nie tylko pozycji instytucji samorządowych, ale także praktyk zarządzania i polityki lokalnej⁴⁸.

⁴⁸ P. Swianiewicz, *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowo-Wschodniej – próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(10), 2002.

Odpowiednia koherencja polityk publicznych wymaga określenia podmiotu wiodącego i klarownej odpowiedzialności za procesy zarządzania. W ramach koherencji politycznej KE podkreśla odpowiedzialność rządów narodowych za dostosowanie polityk krajowych do działań europejskich, a także poprawne implementowanie prawa europejskiego. Ponadto, dla zapewnienia odpowiedniej spójności politycznej duże znaczenie ma właściwe planowanie strategiczne i koordynowanie różnych polityk już na etapie programowania. Biała księga na temat europejskiego zarządzania jest dokumentem Komisji zaliczanym do kategorii „miękkiego” prawa europejskiego, a więc jedynie zalecanego do wdrażania przez instytucje europejskie i administrację państw członkowskich. Reguły standardu zintegrowanego pojawiły się również w wielu regulacjach uznawanych za „twarde” prawo europejskie.

5. Kierunki rozwoju polityki regionalnej w Polsce

Chcąc skutecznie stymulować rozwój i konkurencyjność regionów Polski, należy je nie tylko właściwie zdefiniować i wydzielić w oparciu o wskaźniki i dane statystyczne, ale również warto prześledzić historię ich rozwoju, cele i założenia przyjmowane w minionych latach.

Polska już na początku transformacji w kierunku gospodarki rynkowej, czyli na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku stworzyła samorządy terytorialne na poziomie lokalnym. Dzięki temu te podmioty administracji publicznej dysponujące wybieralnymi ciałami przedstawicielskimi oraz własnymi dochodami budżetowymi stały się ważnymi aktorami polityki rozwojowej kraju. Za tymi zmianami nie poszły jednak niezbędne dostosowania na poziomie regionalnym, czyli powołanie upodmiotowionych samorządów wojewódzkich. Stąd polityka regionalna Polski była w okresie lat dziewięćdziesiątych minionego wieku charakteryzowana jako ułomna czy też niepełna, bowiem zawierała wyłącznie segment interregionalny, czyli polityki rządu wobec województw. Brak było drugiego niezbędnego segmentu – polityki intraregionalnej, czyli polityki podmiotowych władz regionalnych podejmowanej wewnątrz danego regionu. Funkcje te jedynie częściowo substytuował wojewoda – reprezentant rządu w terenie⁴⁹.

Przegląd terytorialny wykonany przez OECD w 1992 roku dokumentował złożoność problemów rozwoju regionalnego naszego kraju, a zarazem trudności i ograniczenia w podjęciu aktywnej polityki państwa w tym zakresie. Pierwszą formą nowej polityki regionalnej w Polsce było podjęcie interwencji państwa na

⁴⁹ J. Szlachta, J. Zaleski, *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa”, nr 10, 2010.

obszarach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym. Kolejne zmiany były spowodowane zbliżającą się integracją z Unią Europejską. W ramach PHARE pojawiły się programy przedakcesyjne zorientowane na wspieranie rozwoju regionalnego i przygotowanie potencjału w zakresie europejskiej polityki spójności, takie jak: STRUDER, RAPID oraz CROSSBORDER. Zasadnicza zmiana nastąpiła od 1 stycznia 1999 r. Było to związane z przygotowaniem w 1998 r. kompleksowej reformy terytorialnej, w wyniku której powrócono do modelu trzystopniowej organizacji terytorialnej państwa, w ramach której powołano powiaty i duże województwa. Dlatego wskazuje się, że prowadzenie kompleksowej polityki regionalnej w Polsce stało się możliwe dopiero od 1999 roku. Kolejna ważna zmiana związana była z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, co miało miejsce od 1 maja 2004 r. Dzięki temu dla naszego kraju stały się dostępne środki i rozwiązania europejskiej polityki spójności. Polska przyjęła rozwiązania europejskiej polityki spójności w zakresie programowania, zarządzania, finansowania, monitoringu, ewaluacji oraz wyboru projektów. Polska przyjęła model relatywnie zdecentralizowany alokując znaczący zakres środków i odpowiedzialności w zakresie zarządzania na poziomie wojewódzkim (tabela 5)⁵⁰.

Tabela 5. Wskaźniki decentralizacji inwestycji publicznych w Polsce na tle UE-27 w 2006 roku

Relacja	Polska	UE-27
Inwestycje publiczne w relacji do wydatków publicznych	8,8%	5,4%
Wydatki publiczne na poziomie regionalnym i lokalnym do całości wydatków publicznych	30,8%	33,6%
Inwestycje publiczne na poziomie regionalnym i lokalnym do inwestycji publicznych ogółem	66,7%	67,4%
Inwestycje publiczne na poziomie regionalnym i lokalnym w relacji do wydatków publicznych na tych poziomach	19,0%	10,8%

Źródło: J. Szlachta, J. Zaleski, Kierunki polityki regionalnej w Polsce..., op. cit. na podstawie bazy danych The Council of the European Municipalities and Regions (CEMR)-Dexia, 2007.

W ostatnim dziesięcioleciu wraz z rozwojem polskiej gospodarki wszystkie województwa doświadczyły pewnego wzrostu poziomu rozwoju w odniesieniu do średnich unijnych, czyli zaobserwowano ogólny proces zewnętrznej konwergencji. Jednak niewiele jest dowodów przemawiających za wewnętrzną konwergencją (sytuacji, w których regiony opóźnione doświadczają wzrostu wyższego niż średnia krajowa i nadrabiają straty). Konwergencja wewnętrzna zaobserwowana została w pewnym stopniu w województwach: podlaskim, opolskim, kujawsko-pomorskim, łódzkim i lubuskim, w których średnioroczny wzrost real-

⁵⁰ *Ibidem.*

nego PKB w województwie był wyższy niż średnioroczny wskaźnik wzrostu dla całego kraju. Konwergencja ta miała również miejsce poprzez pogarszające się wyniki gospodarcze w niektórych lepiej rozwiniętych regionach Polski zachodniej i środkowej (np. pomorskie, zachodniopomorskie). Jednak ogólnie rzecz ujmując pogłębiały się procesy różnic wewnętrznych. Skala rozbieżności związanych z wartością PKB na głowę mieszkańca zwiększyła się. Warto również zauważyć wzrastający poziom zróżnicowań na szczeblu subregionalnym. Pogłębiające się różnice na tym szczeblu są w znacznym stopniu spowodowane zidentyfikowanym wcześniej rozłamem pomiędzy regionami miejskimi, a wiejskimi. Przykład ten dowodzi istnienia odnotowanego ostatnio w badaniach zjawiska „czerpania przez duże miasta” (takie jak Warszawa) zasobów z otaczających je biedniejszych obszarów, zamiast rozprzestrzeniania efektów znaczącego wzrostu gospodarczego z korzyścią dla ich regionalnego zaplecza. Małe i średnie miasta położone poza strefą wpływów dużych miast doświadczają zjawiska przenoszenia funkcji gospodarczych, a zwłaszcza specjalistycznych rodzajów działalności, w wyniku konkurencji ze strony firm posiadających siedziby w dużych ośrodkach lub w ich pobliżu.

Formalna rola regionów, w szczególności władz regionalnych wybranych w wyborach, w tworzeniu i wdrażaniu założeń polityki regionalnej została określona w Ustawie z grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵¹. Zakres uprawnień samorządów regionalnych został wyraźnie zwiększony o zarządzanie Regionalnymi Programami Operacyjnymi (RPO). Zmiany te mogą być postrzegane jako część przedłużającego się procesu decentralizacji administracyjnej zapoczątkowanej w 1999 roku. Na samorzady nałożono obowiązki związane ze wspieraniem rozwoju ekonomicznego poszczególnych obszarów, łącznie z tworzeniem regionalnych strategii rozwoju. Jednakże Polska ma ograniczone doświadczenia w zakresie zarządzania regionalnego. Trudną pozycję regionalnych samorządów pogorszył polski system finansów publicznych. Z tych powodów trudnym okazało się odejście od scentralizowanego i sektorowego podejścia do planowania i realizowania polityki regionalnej w Polsce. Obecnie główne mechanizmy koordynacji polityki regionalnej dotyczące administracji programów finansowanych z unijnych funduszy to: krajowe i regionalne komitety monitorujące i sterujące, konferencje i negocjacje z udziałem partnerów programu na szczeblu krajowym i regionalnym, itp. Inny mechanizm koordynacji obejmuje wykorzystanie wytycznych. MRR stworzyło kilka ram wytycznych, które powinny być przestrzegane przez regiony przy przygotowaniu i wdrażaniu Regionalnych Programów Operacyjnych. Ostatecznie kontrakty re-

⁵¹ Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana. Najnowsza nowelizacja opublikowana została w Dzienniku Ustaw w marcu 2014 r.

gionalne reprezentują potencjalnie główne instrumenty koordynujące państwową politykę regionalną w regionach⁵². Oczywiście jest, że kontrakty regionalne pomogły regionom przygotować się do zarządzania funduszami europejskimi i wzmocniły ich rolę jako partnera władz lokalnych (gmin, powiatów), rządu krajowego oraz Komisji Europejskiej. Przygotowując kontrakty regionalne, marszałek odgrywa strategiczną rolę w regionie, ponieważ większość projektów jest określana (a w pewnych przypadkach również współfinansowana) przez gminy i powiaty. W ten sposób marszałkowie wpływają na rozwój terytorialny powiatów i gmin dzięki priorytetowi, który przyznają lokalnym projektom w kontraktach. Rola kontraktów jest oceniana jako część większego przeglądu polityki regionalnej w Polsce. Warto jednak podkreślić, że nowszym i bardziej kompleksowym instrumentem współpracy będzie w latach 2014-2020 **kontrakt terytorialny**, czyli umowa pomiędzy rządem a samorządami poszczególnych województw. W kontrakcie terytorialnym zawarte będą cele i zadania sygnatariuszy oraz określone instrumenty ich realizacji (środki unijne i krajowe). Kontrakt pozwoli na lepszą koordynację działań obu szczebli oraz dopasowanie finansowania inwestycji do specyficznych potrzeb i mocnych stron każdego regionu.

Należy zaakcentować również fakt, że na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r. zaakceptowano Projekt **Umowy Partnerstwa (UP)** oraz projekty krajowych programów operacyjnych na lata 2014-2020. Dokumenty te stanowią podstawę wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w ramach nowej perspektywy finansowej, a decyzja o ich akceptacji umożliwi rozpoczęcie formalnych negocjacji z Komisją Europejską. Projekt tej umowy, jak również krajowych programów operacyjnych przede wszystkim są powiązane z wymogami określonymi przez Komisję Europejską, Strategię „Europa 2020” oraz celami rozwojowymi Polski na najbliższe lata. Podczas ich opracowywania uwzględniono także opinie partnerów gospodarczych i społecznych, jak również efekty spotkań różnego rodzaju grup roboczych i debat eksperckich. W konsultacjach społecznych dokumentów wzięło udział łącznie ponad 10,5 tysiąca osób. Umowa Partnerstwa stanowi najważniejszy dokument określający strategię i kierunki alokacji kolejnej puli funduszy europejskich w latach 2014-2020. Projekt tej umowy powstał na bazie Założeń Umowy Partnerstwa, które zostały przyjęte przez rząd 15 stycznia 2013 r. Oprócz układu programów operacyjnych, przewidzianych na lata 2014-2020, Projekt Umowy Partnerstwa zawiera także analizę potrzeb rozwojowych Polski, jak również cele i priorytety działań w ujęciu terytorialnym i tematycznym wraz z podstawowymi wskaźnikami realizacji.

⁵² Przegląd kontraktów regionalnych zawiera publikacja OECD: „*Draft Territorial Review of Poland*” z 2008 roku oraz „*OECD Territorial Reviews: Poland*”, 17 November 2008.

UP jest rodzajem kontraktu pomiędzy Polską a Komisją Europejską, w którym określono strategię interwencji funduszy europejskich w ramach trzech polityk: polityki spójności, WPR i wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) w Polsce w latach 2014-2020. Założono w niej znaczne zwiększenie środków, które będą do dyspozycji województw. Zaprezentowano tam także rys systemu koordynacji, a także przedstawiono ogólne założenia podziału interwencji pomiędzy poziom krajowy i regionalny, oparty przede wszystkim na zasadzie subsydiarności. Zapewnieniu koordynacji pomiędzy funduszami polityki spójności na poziomie regionalnym ma służyć realizacja przez samorządy województw programów dwufunduszowych (Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego). Jest to nowość w odniesieniu do poprzedniego okresu programowania. Instrumentem zapewniającym kompletność interwencji realizowanych przez rząd i samorząd terytorialny będzie wspomniany wyżej kontrakt terytorialny.

W ostatnich latach znacznie zmniejszył się udział pomocy sektorowej, która wcześniej miała dominującą pozycję. Jednocześnie udział pomocy regionalnej w całości pomocy państwowej w Polsce był większy niż średnia w krajach UE-28 i stale rośnie. Ważną rolę nadal odgrywają tutaj Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE)⁵³. Zostały one ustanowione w 1994 r. na obszarach, gdzie występowało strukturalne bezrobocie i trwał proces restrukturyzacji przemysłowej. Jako SSE wyznaczono czternaście obszarów. Główne środki zachęcające, jakie oferowano przedsiębiorcom za zlokalizowanie prowadzonej działalności gospodarczej na tych terenach to zachęty podatkowe i zwolnienia podatkowe. W większości przypadków strefy te znajdują się w pobliżu dużych miast. Największe SSE znajdują się w województwach śląskim, dolnośląskim i podkarpackim. Jak dotąd podstawowym efektem ich wprowadzenia było przyciąganie inwestycji biznesowych (zwłaszcza inwestycji zagranicznych), zaś w mniejszym stopniu tworzenie i ochrona miejsc pracy. Zasady i warunki inwestowania na terenie SSE oraz korzyści płynące z faktu prowadzenia tam działalności gospodarczej określa ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych wraz z aktami wykonawczymi.

W przypadku Polski, największego obszarowo i najludniejszego, a zarazem jednego z najbiedniejszych i najbardziej rolniczych nowych krajów członkowskich UE-12, istnieją bardzo silne dysproporcje rozwojowe. Te dysproporcje przebiegają głównie wzdłuż linii Wschód-Zachód i w dużej mierze są rezul-

⁵³ Specjalne strefy ekonomiczne (SSE) to wyodrębnione administracyjnie obszary Polski, gdzie inwestorzy mogą prowadzić działalność gospodarczą na preferencyjnych warunkach. Celem funkcjonowania tego instrumentu wsparcia jest przyspieszenie rozwoju regionów poprzez przyciąganie nowych inwestycji i promocję tworzenia miejsc pracy.

tatem historycznego dziedzictwa sięgającego czasów rozbiorów I Rzeczypospolitej przez ościennie kraje: Cesarstwo Austriackie, Królestwo Prus oraz Imperium Rosyjskie. Polska stanowi pozytywny przykład kraju, który korzysta z ogromnych możliwości związanych z prowadzeniem polityki rozwoju regionalnego w ramach polityki spójności Unii Europejskiej. Wśród krajów członkowskich Unii stanowi również jeden z największych obszarów o dużych dysproporcjach terytorialnych mierzonych wielkością PKB na mieszkańca (tabela 6) na poziomie NUTS2, które rosną od 1995 r. Należy odejść od tendencji niskiego stopnia korzystania z rozwoju gospodarczego Polski przez obszary wiejskie. Wiele spośród nich, a w szczególności w Polsce Wschodniej, znajduje się w błędnym kole niewystarczającej atrakcyjności, słabego rozwoju infrastruktury i niskiego poziomu wykształcenia. Zaledwie 5,4% populacji zamieszkującej obszary wiejskie posiada wyższe wykształcenie, 17% zatrudnionych w rolnictwie charakteryzuje niska wydajność pracy, rolnictwo wytwarza tylko 4,6% PKB.

Tabela 6. Zmiana PKB na mieszkańca (Polska = 100) w poszczególnych województwach w latach 2004-2016

DL	KP	LB	LL	LD	ML	MZ	OP	PK	PD	PM	SL	SW	WL	WM	ZP
8,7	-3,7	-6,8	-5,8	-1,4	1,3	17,8	-9,6	-5,9	-4,8	2,9	-7,5	-4,3	-1,2	-6,8	-8,1

Uwaga: DL – dolnośląskie, KP – kujawsko-pomorskie, LL – lubelskie, LB – lubuskie, LD – łódzkie, ML – małopolskie, MZ – mazowieckie, OP – opolskie, PK – podkarpackie, PD – podlaskie, PM – pomorskie, SL – śląskie, SW – świętokrzyskie, WM – warmińsko-mazurskie, WL – wielkopolskie, ZP – zachodniopomorskie.

Źródło: P. Tomaszewski, J. Zaleski, M. Zembaty, *Oczekiwane efekty realizacji polityki spójności Unii Europejskiej na poziomie regionalnym w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 2(44), 2011.

Widoczne są istotne zmiany dotyczące przyznawania środków na rozwój regionalny na okres 2007-2013. Rozłożenie funduszy między RPO jest kompromisem pomiędzy podejściem redystrybucyjnym (wspieranie głównie biednych regionów w celu stworzenia zrównoważonego rozwoju regionalnego), a celami dotyczącymi efektywności (obejmującymi wsparcie regionów, które napędzają krajową gospodarkę). Algorytm 80/10/10, stworzony dla systemu kontraktów regionalnych, został użyty przy przyznawaniu funduszy w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR) 2004-06 i był utrzymywany przez 16 indywidualnych RPO 2007-2013. Algorytm dla RPO dał wschodnim regionom największy przydział funduszy na osobę. Jednak, największa ogólna część funduszy przyznawana jest bardziej rozwiniętym regionom Polski, takim jak mazowieckie i śląskie.

Najnowsze osiągnięcia regionalistyki, odwołują się do instytucjonalnego i ewolucyjnego nurtu nauk społecznych oraz pozwalają sformułować szereg postulatów i wniosków:

- a) fundamentem rozwoju regionalnego jest samodzielność regionów w zakresie określania celów swego rozwoju i zdolność do finansowania, przede wszystkim z własnych środków;
- b) polityka regionalna rządu jest częścią polityki strukturalnej zorientowanej na wzmacnianie konkurencyjności różnych struktur gospodarczych (w tym regionów), przy wykorzystaniu mechanizmu rynkowego;
- c) podstawą współdziałania rządu i regionów jest zinstytucjonalizowane partnerstwo;
- d) polityka rządu musi zapewniać niezbędny poziom spójności społecznej i terytorialnej w państwie;
- e) efekt polaryzacji kraju jest wynikiem niepodjęcia działań w sferze polityki regionalnej w Polsce w okresie transformacji.

Nowe możliwości dla prowadzenia kompleksowych badań regionalnych dostarcza statystyka regionalna tworzona przez Biuro Statystyczne Unii Europejskiej (EUROSTAT) w Brukseli. Statystyka ta znajduje się w bazie REGIO stanowiącej część bazy NEW CRONOS, w której znajdują się ujednolicone dane statystyczne dotyczące najważniejszych zjawisk społeczno-ekonomicznych dla jednostek terytorialnych na szczeblach NUTS0-NUTS3 w podziale na 10 grup tematycznych. Poza bazą REGIO znajdują się tam także zbiory regionalnych danych na poziomie lokalnym (NUTS4 oraz NUTS5) tworzących bazę SIRE. Ponadto EUROSTAT podjął w 1999 roku pilotażowe badania nad utworzeniem bazy danych z zakresu statystyki miast obejmującej około 500 miast dla 58 dużych miast europejskich. Polska jako członek UE musi określać corocznie wiele mierników oceny poziomu rozwoju swoich regionów. Czytelnego podziału gmin według struktury zatrudnienia z równoczesną ich charakterystyką dokonała również K. Duczkowska Małysz (1998)⁵⁴.

W opinii T.G. Grosse'a i Ł. Hardta (2010)⁵⁵ potrzebna jest lepsza koordynacja strategii rozwoju regionalnego i strategii rozwoju obszarów wiejskich. Widoczna jest konieczność lepszego zrównoważenia regionalnych programów operacyjnych zgodnie ze specyficznymi potrzebami wewnątrzregionalnymi. RPO zbyt słabo nastawione są na kreowanie przewag konkurencyjnych wystę-

⁵⁴ K. Duczkowska-Małysz, *Rolnictwo – wieś – państwo*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1998 oraz *Typologia obszarów wiejskich – kryteria delimitacji w świetle doświadczeń krajów Unii Europejskiej*, [w:] *Przekształcenia obszarów wiejskich Makroregionu Południowo-Zachodniego. Typologia gmin pod względem poziomu i warunków rozwoju*, Z. Więckowicz (red.) Wrocław 1998.

⁵⁵ T.G. Grosse, Ł. Hardt, *Sektorowa czy zintegrowana...*, *op. cit.*

pujących w poszczególnych subregionach. W zbyt niskim stopniu podejmują wykorzystanie regionalnych aktywów, potrzeb, cech społeczno-demograficznych i geograficznych. Przeszkody regulacyjne utrudniają w Polsce współpracę pomiędzy podmiotami państwowymi i prywatnymi bardziej niż w krajach Unii i OECD. Regionom brakuje elastyczności w zarządzaniu budżetem, politycznej legitymacji oraz uprawnień do egzekwowania planów zagospodarowania przestrzennego. Istnieje przepaść między celami długoterminowymi strategii regionalnych a kontraktami wojewódzkimi, które są krótkoterminowe (roczne) i niedostosowane do potrzeb wieloletniego procesu programowania. Kontrakty koncentrują się na inwestycjach dotyczących podstawowych potrzeb w zakresie usług publicznych (zdrowie, edukacja, infrastruktura), a nie na wspieraniu rozwoju gospodarczego. Należy dodać, że większość z tych zaleceń znalazła odzwierciedlenie w dokumentach przygotowywanych i przyjętych na okres programowania 2014-2020.

Mówienie o dostępności środków polityki spójności na działania związane z PROW jedynie w kategoriach potencjalnie dostępnych funduszy wynika m.in. z niewystarczających instytucjonalnych powiązań pomiędzy WPR a polityką spójności. Zdaniem T.G. Grosse'a i Ł. Hardta (2010)⁵⁶ w PROW 2007-2013 dominowała logika sektorowa (działania o najwyższych alokacjach to: płatności dla gospodarstw położonych na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (14,8% alokacji), płatności rolno-środowiskowe (13,9%), renty strukturalne (12,4%) oraz modernizacja gospodarstw rolnych (10,1%). Polska nie posiada odpowiedniego dokumentu strategicznego dla obszarów wiejskich i rolnictwa. Wiodącym dokumentem w tym zakresie jest Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (KSRR), przyjęta przez polski rząd w lipcu 2010 r. Została ona przygotowana w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Jest to instytucja, która kształtuje rozwiązania dotyczące polskiej polityki regionalnej pod silnym wpływem doświadczeń realizacji unijnej polityki spójności. W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego zapowiedziano zasadniczą modyfikację dotychczas prowadzonej polityki regionalnej w Polsce. Podstawą nowego paradygmatu rozwoju jest dążenie do wzmacniania konkurencyjności wszystkich regionów. Chodzi tu o skupienie się na „odblokowaniu procesów wzrostowych poprzez pełniejsze wykorzystanie przewag konkurencyjnych i potencjałów wzrostowych”. Wspomniany paradygmat ma wielorakie konsekwencje. Podstawą tej Strategii jest koncepcja polaryzacyjno-dyfuzyjna. Zakłada ona wspieranie w pierwszym rzędzie regionalnych ośrodków wzrostu a następnie inicjowanie procesów dyfuzji impulsów rozwojowych na tereny słabiej rozwijające się i na obszary wiejskie. Ważną cechą nowego pa-

⁵⁶ *Ibidem.*

radymatu rozwoju regionalnego jest położenie nacisku na wykorzystanie endogennego potencjału regionów oraz ukierunkowanie pomocy publicznej na konkretne terytoria (zestawienie 4).

Zestawienie 4. Cel 3. KSRR zorientowany na kwestię sprawności w sferze instytucjonalnej

Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie

3.1. Wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej

3.2. Poprawa jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich właściwe ukierunkowanie terytorialne

3.3. Przebudowa i wzmocnienie koordynacji w systemie wieloszczeblowego zarządzania

3.4. Wspomaganie budowy kapitału społecznego dla rozwoju regionalnego w oparciu o sieci współpracy między różnymi aktorami polityki regionalnej

Źródło: KSRR 2010-2020 z 13 lipca 2010.

Reasumując, obecna polityka rozwoju obszarów wiejskich nie ma charakteru *stricte* zintegrowanego, choć regionalnie może taki charakter przybierać ze względu na dostęp do szerokiego wachlarza instrumentów finansowanych ze środków UE. Komponent sektorowy w tejże polityce jest silnie obecny, chociaż paradoksalnie głównym zarzutem w stosunku do tego podejścia nie jest wyłącznie jego dominacja wśród działań na rzecz wsi, ale nieefektywność instrumentów sektorowych, które zbyt słabo wspomagają modernizację rolnictwa. Efektywne podejście terytorialne będzie możliwe tylko wówczas, kiedy interwencja będzie programowana z udziałem zarówno władz samorządu na poziomie regionalnym, jak i lokalnym. Ponadto, w KSRR podkreślono konieczność zintegrowania działań podejmowanych na obszarach wiejskich w ramach WPR z polityką spójności UE. Strategia ta przedstawia szeroką gamę propozycji interwencji na obszarach wiejskich, które daleko wykraczają poza sektor rolnictwa. W tekście KSRR widoczny jest dość konserwatywny model rozwoju obszarów wiejskich. Wśród zaproponowanych działań duże znaczenie mają takie, która zabezpieczają kwestie socjalne i łączą się z poprawą jakości życia mieszkańców, a więc mają jedynie pośrednie znaczenie dla poprawy konkurencyjności gospo-

darczej na obszarach wiejskich. Na mocy KSRR 2010-2020 w ciągu 4 lat jego wdrażania wprowadzono wiele zmian do polskiej polityki regionalnej. Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 2 listopada 2010 roku plan wykonawczy do KSRR zawierał szereg wskazań co do kierunku zmian systemowych, skuteczności polityki regionalnej oraz innych polityk publicznych wpływających na procesy rozwojowe w układach terytorialnych. Nowy model polityki regionalnej zaprezentowany w KSRR służy jako podstawa do utworzenia systemu realizacji działań prorozwojowych ukierunkowanych terytorialnie, a ten z kolei stanowi element szerszego systemu zarządzania rozwojem Polski poprzez włączenie procesów programowania i koordynacji rozwoju regionalnego w ogólny nurt realizacji działań prorozwojowych w Polsce.

Kierunki Rozwoju Obszarów Wiejskich (KROW) były przygotowywane w resorcie rolnictwa w tym samym czasie, co projekt Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. W Kierunkach Rozwoju Obszarów Wiejskich widać rozliczne odniesienia do KSRR i do dyskusji prowadzonych z resortem rozwoju regionalnego oraz jego ekspertami na temat najbardziej właściwej polityki rozwoju na obszarach wiejskich. Działania wspierające rozwój obszarów wiejskich zawarte w KROW:

- zwiększenie konkurencyjności sektora rolno-spożywczego,
- bezpieczeństwo żywnościowe kraju,
- przeciwdziałanie zmianom klimatycznym i adaptacja rolnictwa do skutków tych zmian,
- wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej do produkcji energii ze źródeł odnawialnych,
- ochrona, pielęgnowanie i wykorzystanie zasobów przyrodniczych i krajo-brazowych obszarów wiejskich,
- zachowanie, pielęgnowanie i wykorzystanie zasobów kulturowych i dziedzictwa narodowego na obszarach wiejskich,
- rozwój i poprawa lokalnej infrastruktury,
- rozwój przedsiębiorczości i zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich,
- inwestowanie w kapitał ludzki i społeczny oraz wyrównywanie szans edukacyjnych mieszkańców wsi i małych miast,
- poprawa jakości i zwiększenie dostępności usług publicznych na obszarach wiejskich,
- poprawa standardu i zwiększenie dostępności narzędzi z zakresu społeczeństwa informacyjnego dla mieszkańców obszarów wiejskich,
- rozszerzenie zasięgu oddziaływania największych centrów rozwoju gospodarczego na obszary wiejskie poprzez zwiększenie ich dostępności dla

mieszkańców obszarów wiejskich (zwiększenie wahadłowej mobilności przestrzennej),

- poprawa dostępności pracy, w tym elastycznych form pracy dla mieszkańców obszarów wiejskich i zwiększenie mobilności zawodowej,
- zapobieganie i ograniczanie wykluczenia społecznego⁵⁷.

Problemem w dotychczasowym podejściu do obszarów wiejskich była dominacja podejścia sektorowego nad przestrzennym. Dlatego w opinii autorów KROW „w przyszłości rola samorządu województwa jako koordynatora różnych instrumentów służących rozwojowi obszarów wiejskich na terenie województwa powinna wzrosnąć”. Standard zintegrowany obejmuje więc nie tylko potrzebę wprowadzenia szerokiego wachlarza priorytetów, ale w dużym stopniu także kwestie zarządzania. Należy pamiętać, że zintegrowane podejście do zarządzania zostało wprowadzone w polskiej administracji stosunkowo niedawno, razem z programami przedakcesyjnymi. Wcześniej dominowało podejście sektorowe i silna centralizacja polityk publicznych, zgodna ze sposobami funkcjonowania państwa o gospodarce centralnie planowanej. Wyjaśnieniem tego fenomenu nie jest tylko skuteczność wpływów Unii w Polsce (czyli procesów określanych mianem europeizacji). Nie wynika to jedynie z zalet podejścia zintegrowanego, do których należy poprawa skuteczności i wydajności polityk publicznych. Kluczowe znacznie mają raczej strategiczne interesy finansowe państwa polskiego dotyczące bilansu wpłat i wypłat z budżetu UE. Łączy się to ze zwiększeniem szans modernizacji polskiej gospodarki poprzez wykorzystanie finansowania europejskiego. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego została przygotowana w oparciu o zintegrowany standard zarządzania.

Dla odpowiedniego wdrażania polityki rolnej istotne znaczenie ma określenie – czy ma być ona sektorowa czy zintegrowana. W przypadku omawianych we wstępie i w dalszej części pracy ułomności polskich obszarów wiejskich, wiele wskazuje na konieczność wyboru polityki zintegrowanej, gdyż pozwoli ona rozwiązać problem nadmiaru siły roboczej znacznie szybciej niż polityka sektorowa. Standard sektorowy polityki rozwoju wsi oznacza stymulowanie modernizacji obszarów wiejskich poprzez inwestycje i przekształcenia sektora rolnego, a beneficjentami tak rozumianej polityki mogą być tylko rolnicy lub osoby związane z gospodarstwami rolnymi. Ponadto, oznacza on zarządzanie i programowanie rozwoju obszarów wiejskich przede wszystkim przez instytucje odpowiedzialne za wdrażanie WPR w Polsce. Standard zintegrowany polityki rozwoju wsi oznacza wsparcie procesu rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich poprzez zwiększenie ich konkurencyjności w wyniku stymulowania rolniczych i nierolniczych obszarów aktywności gospodarczej na wsi, a beneficjentami tak rozumianej poli-

⁵⁷ *Ibidem.*

tyki mogą być różne podmioty zlokalizowane na obszarach wiejskich (ich mieszkańcy, przedsiębiorstwa, samorząd lokalny, organizacje pozarządowe i inne). Powyższe definicje bliskie są rozróżnieniu podejścia do ROW proponowanego przez OECD (tabela 7), tj. z jednej strony tzw. stare podejście (sektorowe), a z drugiej tzw. nowe podejście do rozwoju wsi (standard zintegrowany).

Tabela 7. Paradygmaty rozwoju wsi wg OECD

Wyszczególnienie	Stare podejście	Nowe podejście
Cele polityki	Wyrównywanie szans; zwiększenie dochodów rolniczych; konkurencyjność gospodarstw rolnych	Konkurencyjność obszarów wiejskich; waloryzacja zasobów lokalnych; zrównoważona eksploatacja zasobów
Sektor głównego wsparcia	Rolnictwo	Różne sektory gospodarki
Główne instrumenty wsparcia	Subsydia	Inwestycje
Główni odbiorcy wsparcia	Władze centralne, rolnicy	Wszystkie szczeble sektora rządowego (od centralnego do lokalnych); różni interesariusze polityki rozwoju wsi (publiczni, prywatni i partnerstwa publiczno-prywatne)

Źródło: T.G. Grosse, Ł. Hardt, 2010, za: K. Zawalińska, *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa 2009.

W dniu 25 kwietnia 2012 r. Rada Ministrów przyjęła *Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020* (SZRWRiR). Długookresowy cel zdefiniowano w strategii w następujący sposób: „poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju”. Dążenie do osiągnięcia celu głównego będzie realizowane poprzez działania przypisane do pięciu celów szczegółowych:

1. Wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.
2. Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej.
3. Bezpieczeństwo żywnościowe.
4. Wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego.
5. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

Działania strategii wychodzą naprzeciw nowym wyzwaniom cywilizacyjnym, w tym takim jak: starzenie się społeczeństw, zmiany klimatu, wymiana pokoleń,

rozwój technologii informacyjnych, mobilność zawodowa i terytorialna oraz wpływ sytuacji demograficznej na świecie na bezpieczeństwo żywnościowe.

W lutym 2014 r. KE zatwierdziła mapę pomocy regionalnej dla Polski. Zgodnie z nową mapą na obszarach, których PKB na mieszkańca jest niższe niż 75 procent średniej unijnej, firmy nadal będą mogły liczyć na dofinansowanie publiczne projektów inwestycyjnych w wysokości od 25 do 50 procent tzw. kwalifikowalnych kosztów odpowiednich projektów inwestycyjnych. Na największą pomoc państwa w granicach 50 procent kosztów projektów mogą zatem liczyć województwa ściany wschodniej, czyli warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie i podkarpackie. Natomiast do 35 procent dofinansowania kwalifikują się regiony: świętokrzyski, małopolski, radomski, ostrołęcko-siedlecki, ciechanowsko-płocki, pomorski, kujawsko-pomorski, zachodniopomorski, łódzki, opolski i lubuski. Z kolei wielkopolski, dolnośląski i śląski mogą uzyskać wsparcie do 25 procent ww. kosztów. Województwo mazowieckie będzie kwalifikować się do pomocy państwa w wysokości od 10 do 35 procent kosztów inwestycji. Jego PKB na mieszkańca przekracza bowiem 75 procent średniej unijnej, a z pomocy regionalnej powinny korzystać najmniej uprzywilejowane europejskie regiony. Mapa ta określa, w których regionach możliwe jest przyznawanie pomocy państwa na rzecz rozwoju regionalnego w latach 2014-2020⁵⁸.

Płatności bezpośrednie objęte nową strukturą będą dokonywane w 2015 r. wraz z np. płatnościami ekologicznymi i dodatkową pomocą dla młodych rolników. Nowe zasady nie obowiązują w 2014 roku, który jest rokiem przejściowym. Oto zmiany, jakie przyniosła nowa reforma:

- płatności bezpośrednie dla rolników będą lepiej odzwierciedlać konieczność sprawiedliwego wspierania dochodów rolników i wynagradzania ich za świadczone usługi publiczne (na przykład ochronę środowiska), zapewnią większe wsparcie dla regionów o trudniejszych warunkach gospodarowania i ułatwią młodym osobom w rozpoczęcie pracy w rolnictwie;
- mechanizmy zarządzania rynkiem będą prostsze, skuteczniejsze i sprawniejsze;
- polityka rozwoju obszarów wiejskich będzie ukierunkowana na zwiększanie konkurencyjności i wspieranie innowacyjności.

Wprowadzono również nowe rozwiązania, aby rolnicy mogli lepiej radzić sobie ze zmiennością cen i dochodów. Rolnicy nie otrzymają 30 procent dopłat, jeśli nie będą dywersyfikowali upraw, utrzymywali pastwisk, wygospodarowywali obszary proekologicznych lub stosowali innych równoważnych działań.

⁵⁸ <http://www.bankier.pl/wiadomosc/KE-zatwierdzila-mape-pomocy-regionalnej-dla-Polski-3065195.html>; http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114877,15495148,KE_mapa_pomocy_dla_Polski_najwiecej_dla_wojewodztw.html.

Ponadto z wymogów tych jest wyłączona duża część polskich gospodarstw, ponieważ są małe. Także 30 procent środków drugiego filara WPR, czyli Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, jest przeznaczone na cele środowiskowe i klimatyczne. Inną ważną zmianą jest wykluczenie z otrzymywania dopłat rolnych lotnisk, terenów sportowych, itp.⁵⁹

6. Planowanie polityki regionalnej (ujęcie metodologiczne)

Integracja gospodarcza wpływa na rozwój gospodarczy regionu. Teorie endogenicznego wzrostu i geografii ekonomicznej pozwalają nam zrozumieć, te mechanizmy. Jako pierwsi zagadnienia te opisywali: A. Marshall (1920), G. Myrdal (1957), A.O. Hirschman (1958), A. Perroux (1966) i A. Pred (1966).

Debata ostatnich lat pokazuje ścieranie się dwóch racji doktryny neokeynesowskiej oraz neoliberalnej⁶⁰. Ta pierwsza na gruncie polityki regionalnej to zredefiniowana idea działań i interwencji państwa na terenie regionów zapóźnionych w rozwoju gospodarczym w postaci programów inwestycyjnych i innych instrumentów polityki regionalnej, które mają doprowadzić do wyrównania dysproporcji rozwojowych i osiągnięcia większej spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej państwa. Natomiast w przypadku myśli neoliberalnej uznaje się takie działania za nisko efektywne i zakłócające szybki wzrost gospo-

⁵⁹ W 2012 r. kontrolerzy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) sprawdzili, jak działa system jednolitej płatności obszarowej w Europie Środkowej, w tym też w Polsce. Oprócz rolników płatności bezpośrednie trafiały też do osób i firm, które z rolnictwem nie miały nic wspólnego, tj. do przedsiębiorstw leśniczych, klubów rybackich, a nawet firm handlujących nieruchomościami, klubów narciarskich czy lotnisk. Na przykład w Polsce w 2010 r. 1345 stowarzyszeń łowieckich otrzymało zgodnie z prawem 2,54 mln euro, ponieważ posiada 19 tys. hektarów gruntów rolnych. Podobne przypadki odnotowano też w innych kontrolowanych krajach. Na Węgrzech wypłacono 4,25 mln euro za tereny wojskowe. Wszystko dlatego, że opłaty dla rolników należą się temu, kto na dzień 31 maja każdego roku użytkuje ziemię (nie musi być jej właścicielem, czy dzierżawcą). Za wszystkie procedury aplikacyjne i za wypłaty płatności bezpośrednich odpowiadają polskie władze. One muszą zapewnić, aby system pomocy dla rolników był szczelny i zgodny z unijnym prawem (K. Zachariasz, *Kto jest rolnikiem według Brukseli*, „Gazeta Wyborcza”, 7.02.2014).

⁶⁰ G. Gorzelak, A. Płoszaj, M. Smętkowski, *Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów na przykładzie województwa lubuskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(25), 2006; Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna Polski wobec globalnego kryzysu gospodarczego*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2011; B. Józwick, *Problemy i przykłady realizacji polityki spójności w polskich regionach i instytucjach*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012; W. Sługocki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2013; K. Pająk, J. Polcyn, *Determinanty rozwoju regionalnego w Polsce: społeczeństwo, gospodarka, środowisko*, Wydawca: Adam Marszałek, Toruń 2013.

darczy gospodarki kraju jako całości, przez kierowanie części środków prorozwojowych na obszary zapóźnione w rozwoju kosztem ograniczania ich dla ośrodków będących centrami rozwoju gospodarczego⁶¹.

Do ważnych koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego wskazujących na koncentrację przestrzenną rozwoju i jej skutki natury ekonomicznej i politycznej należy zaliczyć teorię biegunów wzrostu (*growth poles*) F. Perroux oraz zbliżoną do niej teorię geograficznych centrów wzrostu (*geographical growth center*) A.O. Hirschmana⁶². Obie wskazują na koncentrację rozwoju w najbardziej rozwiniętych regionach i proces dyfuzji rozwojowej poza te obszary, który może być skutecznie wspierany właściwą polityką regionalną. Emanacją tego kierunku teoretycznego jest model rdzenia i peryferii (*core and peripheries*) stworzony przez Friedmanna. Konsekwencją tego modelu jest zalecenie wspierania przede wszystkim rozwoju centrów wzrostu i wspieranie następnie procesów dyfuzji rozwojowej na obszary peryferyjne.

Odmianą nieco koncepcję przedstawił M. Castells (1996 i następne)⁶³, który wskazał na sieciowy charakter rozwoju gospodarczego i na pierwszoplanowe znaczenie przepływów kapitału, informacji, innowacji i towarów między najsilniejszymi ośrodkami rozwoju, a rozpowszechnienie się nowoczesnych technologii informacyjno-telekomunikacyjnych powoduje wykształcenie się społeczeństwa sieci (*network society*) i powstanie swoistej przestrzeni przepływów w tak utworzonej strukturze sieci⁶⁴.

Prace P.R. Krugmana i innych⁶⁵ przywróciły znaczenie przestrzeni rozumianej geograficznie do rozważań makroekonomicznych i wzmocniły znacząco argumentację na rzecz zasadności prowadzenia polityki rozwoju na szczeblu regionalnym. Potwierdzeniem uznania dla terytorialnego podejścia do zagadnień rozwoju ekonomicznego jest przyznanie P.R. Krugmanowi Nagrody Nobla w 2008 roku. Ponadto powstają raporty diagnostyczne i analityczne międzynarodowych instytucji finansowych i gospodarczych, takich jak Bank Światowy i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Ważnym spostrzeżeniem tych raportów dla teorii i praktyki rozwoju regionalnego jest teza, że pozytywne skutki

⁶¹ J. Szlachta, J. Zaleski, *Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4, 2009.

⁶² A.O. Hirschman, *The strategy of economic development*, New Haven: Yale University Press, 1958.

⁶³ M. Castells, *The Rise of the Network Society*, „The Information Age: Economy, Society and Culture”, Vol. I, Cambridge, Oxford 1996 i 2000; *The Network Society: From Knowledge to Policy* (co-editor), Center for Transatlantic Relations, Washington 2006.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ P.R. Krugman, A.J. Venables, *Integration, specialization and adjustment*, „European Economic Review”, vol. 40, 1996; P. Krugman, *What's new about the new economic geography?*, „Oxford Review of Economic Policy”, Vol. 14, No. 2, 1998.

aglomeracji i koncentracji rozwoju gospodarczego dominują nad negatywnymi w granicach do osiągnięcia poziomu sześciu, siedmiu milionów mieszkańców, a po przekroczeniu tego progu należy się liczyć z dominacją efektów ujemnych.

Rozwój regionu jest kategorią mierzalną, którą jednak trudno wyrazić za pomocą jednego uniwersalnego miernika. Złożony charakter zjawisk społeczno-gospodarczych, występujących w procesach rozwoju poszczególnych regionów, wymaga wykorzystania różnych mierników-symptomów. Mierniki te powinny odzwierciedlać wszystkie istotne cechy tego zjawiska pozwalając na dokonywanie kwantytatywnych ocen badanych regionów⁶⁶. M. Stec (2011)⁶⁷ w swoich badaniach używała kilkudziesięciu wskaźników, które podzieliła na pięć głównych segmentów: (1) ludność i rynek pracy, (2) poziom rozwoju przedsiębiorczości, (3) poziom rozwoju przemysłu i budownictwa, działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej, (4) poziom rozwoju rolnictwa i (5) poziom rozwoju infrastruktury społeczno-technicznej. Metoda Z. Hellwiga pozwoliła autorce na zbudowanie miary syntetycznej, uwzględniającej łączne oddziaływanie na rozwój społeczno-gospodarczy wielu wskaźników charakteryzujących różne aspekty tego rozwoju. W 2008 roku najwyższe wartości tej miary, a tym samym najlepsze lokaty w rankingu województw (tabela 8) uzyskały: 1. miejsce – mazowieckie (0,3229), 2. miejsce – śląskie (0,2960) oraz 3. miejsce – dolnośląskie (0,2751). Końcowe miejsca w rankingu zajęły natomiast: lubelskie (0,0350; 16. miejsce), podkarpackie (0,0568; 15. miejsce) oraz warmińsko-mazurskie (0,0639; 14. miejsce). Średnia wartość miernika syntetycznego dla 16 województw wyniosła więc 0,1794. Odchylenie standardowe oznacza zaś, że w poszczególnych województwach wartość miary agregatywnej obliczonej dla pełnego zestawu cech określających rozwój społeczno-gospodarczy, odchyliła się od średniego jej poziomu o 0,0897.

W wyżej wymienionych badaniach statystyczno-ekonometrycznych okazało się więc, że głównymi determinantami rozwoju społeczno-gospodarczego jest kapitał ludzki i jego przedsiębiorczość. Znaczący wpływ mają także zasoby infrastruktury społecznej i technicznej oraz działalność innowacyjna i badawczo-rozwojowa. Wydaje się to oczywiste, gdyż na te właśnie uwarunkowania rozwojowe zwraca się szczególną uwagę w gospodarce opartej na wiedzy. Współczesne trendy rozwojowe nowoczesnych gospodarek pokazują zdaniem

⁶⁶ Z. Szymła: *Determinanty rozwoju regionalnego*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków, 2000; *O miernikach oceny rozwoju regionów*, Zeszyty Naukowe AE w Katowicach, Studia Regionalne w Polsce, Teoria, Polityka, Projektowanie, Katowice 2005; *Problemy planowania przestrzennego w Polsce*, Zeszyty Naukowe WSBiF w Bielsku-Białej. Prace z zakresu Ekonomii, nr 1, 2006.

⁶⁷ M. Stec, *Uwarunkowania rozwojowe województw w Polsce – analiza statystyczno-ekonometryczna*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 20, 2011.

M. Stec (2011), że osiągnięcie przewagi konkurencyjnej opartej na wiedzy i innowacjach stanowi gwarancję trwałego rozwoju.

Tabela 8. Ranking województw w 2008 r. pod względem miary syntetycznej d_i

Lp.	Województwo	d_i
1.	Mazowieckie	0,3229
2.	Śląskie	0,2960
3.	Dolnośląskie	0,2751
4.	Wielkopolskie	0,2591
5.	Małopolskie	0,2492
6.	Pomorskie	0,2489
7.	Łódzkie	0,2429
8.	Kujawsko-pomorskie	0,1736
9.	Zachodniopomorskie	0,1654
10.	Opolskie	0,1552
11.	Lubuskie	0,1248
12.	Podlaskie	0,1048
13.	Świętokrzyskie	0,0972
14.	Warmińsko-mazurskie	0,0639
15.	Podkarpackie	0,0568
16.	Lubelskie	0,0350

Zródło: M. Stec, Uwarunkowania rozwojowe województw..., op. cit.

Interesujące w tym zakresie wydają się także wieloletnie badania naukowe i publikacje P. Wójcika⁶⁸. W swoich pracach przedstawia tendencje i czynniki rozwojowe podregionów krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W badaniach wykorzystuje szerokie spektrum komplementarnych metod, począwszy od klasycznych analiz beta i sigma konwergencji, a kończąc na wielowymiarowych analizach porównawczych, co umożliwi triangulację otrzymanych rezultatów. Ponadto uwzględnia w pracach rzadko eksponowane aspekty związane z wpływem regionów stołecznych na procesy rozwoju.

Pojawiające się w ostatnich latach opracowania strategii rozwoju w ujęciu przestrzennym (np. dla województw, powiatów, gmin) czy też sektorowym (np. dla rolnictwa) skłaniają do syntezy dotychczasowych doświadczeń. Doświadczenia uzyskane w trakcie opracowania konkretnych strategii stanowią przesłanki dla doskonalenia metod związanych z programowaniem rozwoju. Pomimo dużego zainteresowania w Polsce problematyką lokalną istnieje pewien niedostatek wykorzystania metod matematycznych w programowaniu rozwoju, zwłaszcza gmin. Stosując rozmytą metodę analitycznego procesu hierarchicznego (FAHP) według propo-

⁶⁸ P. Wójcik, *Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(32), 2008; M. Smętkowski, P. Wójcik, *Rozwój regionalny w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(38), 2009.

zycji podanej przez D.Y. Changa (1996)⁶⁹, A. Łuczak i F. Wysocki (2011)⁷⁰ obliczyli współczynniki wagowe zadań, czyli priorytety lokalne i globalne dla konkretnej gminy. Konfrontując cztery cele strategiczne z szesnastoma wyróżnionymi zadaniami, autorzy ci utworzyli hierarchię działań strategicznych. Istotą procesu jest obliczenie priorytetów (lokalnych i globalnych) poszczególnych elementów decyzyjnych (celów i zadań). Dochodzi się do tego poprzez ciąg porównań parami ważności elementów decyzyjnych (na każdym poziomie hierarchii) przy wykorzystaniu dziewięciostopniowej skali preferencji T.L. Saaty'ego⁷¹. Przeprowadzone badania empiryczne potwierdziły przydatność proponowanej metody FAHP do oceny ważności celów i zadań strategicznych. Otrzymane oceny mogą stanowić swego rodzaju wytyczne do opracowania programów działania i strategii rozwoju dla jednostek administracyjnych.

Od wielu lat zastosowaniem decyzji wielokryterialnych w polskim rolnictwie oraz polityce regionalnej zajmuje się W. Adamus⁷². Celem badań W. Adamusa i P. Ptaszka (2012) było przedstawienie na przykładzie dwóch gmin podobieństw i różnic między strategicznymi kierunkami rozwoju. Praca ta miała charakter metodologiczny, gdyż wykorzystano w niej po raz pierwszy metodę decyzyjnego wielokryterialnego Analitycznego Procesu Hierarchicznego (AHP) do oceny korzyści i kosztów podstawowych kryteriów rozwoju społeczno-gospodarczego gmin. W trakcie badania zidentyfikowano kluczowe czynniki rozwoju jednostek samorządu terytorialnego dotyczące paradygmatu rozwoju endogenicznego oraz określono preferowany model ich rozwoju w odniesieniu do lokalnego profilu społeczno-ekonomicznego. Analityczny Proces Hierarchiczny (*Analytic Hierarchy Process*, AHP) pozwala na kwantyfikację priorytetów rozwoju lokalnego mających charakter *stricte* jakościowy. W ten sposób uzyskuje się liczbowe określenie dominacji pożądanego kierunku rozwoju spośród opracowanych alternatyw. Kryteria zostały wyodrębnione na podstawie kompetencji gminy w zakresie rozwoju lokalnego. W przeciwnym razie strategia stałaby się zbiorem życzeń do spełnienia nieopartych realnymi możliwościami działania samorządu. Podejście to służy przełożeniu teorii biegunów wzrostu na praktyczne działania.

⁶⁹ D.Y. Chang, *Application of the extent analysis method on fuzzy AHP*, „European Journal of Operational Research”, nr 95 (3), 1996.

⁷⁰ A. Łuczak, F. Wysocki, *Programowanie rozwoju w gminie wiejskiej z wykorzystaniem rozmytego analitycznego procesu hierarchicznego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(43), 2011.

⁷¹ T.L. Saaty, *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*, New York: MacGraw-Hill, New York International Book Company, 1980.

⁷² W. Adamus, P. Ptaszek, *Modele rozwoju gmin w ujęciu wielokryterialnego procesu decyzyjnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(49), 2012.

M. Gruda (2013)⁷³ nawiązując do prac badawczych W. Adamusa i A. Gręby (2005) oraz D. Góreckiej (2010) zaproponował zastosowanie metod wielokryterialnych w pracach nad ostatecznym kształtem PROW 2014-2020. Częstym problemem wielokryterialnym jest zadanie rozdziału wolumenu środków pieniężnych na n programów rozmieszczonych przestrzennie, gałęziowo lub klastrów. Po określeniu celu głównego badania, jakim może być w tym przypadku wyrównanie różnic rozwojowych regionów lub też wskazanie tzw. biegunów wzrostu, można w grupie ekspertów wyznaczyć najbardziej korzystny schemat przydziału środków z PROW. Eksperti mogą posługiwać się wagami ważności poszczególnych kryteriów lub subkryteriów sprawczych (tabela 9).

Tabela 9. Wskaźniki rozwojowe w rolnictwie (wiodące)

Kryteria	Pomiar	Rok	Jednostka	Polska	UE-27 *
Rozwój gospodarczy regionu	PKB na mieszkańca	2010	%	65	100
Parytet dochodów rolniczych na tle gospodarki narodowej	Relacja wartości dodanej brutto na 1 pracującego w rolnictwie do 1 pracującego w gospodarce	2008-2010	%	82	94
Stopa bezrobocia	Odsetek osób bezrobotnych w stosunku do ogólnej liczby aktywnych zawodowo	2010	%	13,8	7,9
Poziom zatrudnienia	Odsetek osób pracujących w wieku 15-64 w stosunku do ogólnej liczby osób w tej samej grupie wiekowej	2010	%	54,6	63,8

* obecnie UE-28.

Źródło: M. Gruda, *Metody wielokryterialne...*, op. cit.

Wybrane kryteria towarzyszące rozdziałowi środków PROW na określone cele pozwalają na trafną alokację środków na regiony. Kryteria te można poszerzyć o inne informacje (np. dotyczące ochrony środowiska, poziomu wykształcenia i warunków do edukacji szkolnej czy odległości od dużego miasta). Następnie wiodące wskaźniki rozwojowe zestawia się w ujęciu regionalnym, co ułatwia trafną ocenę i właściwe podejmowanie decyzji przez zespół ekspertów. Pomocna jest również wiedza o wartościach docelowych wskaźników oddziaływania (takich jak: wzrost gospodarczy, możliwość tworzenia nowych miejsc pracy oraz jej wydajność) dostępnych w dokumentach rządowych (np. „Polska 2030”) i unij-

⁷³ M. Gruda, *Metody wielokryterialne we wspomaganii decyzji PROW 2014-2020*, maszynopis, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.

nych („Europa 2020”) oraz znajomość doświadczeń (zwłaszcza błędów) z realizacji PROW 2007-2013. Zdaniem M. Grudy (2013) za kryteria wiodące w podziale środków PROW na poszczególne regiony w Polsce można uznać:

- konkurencyjność sektora rolno-żywnościowego wg województw,
- wydajność pracy w rolnictwie,
- znaczenie rolnictwa niskotowarowego w nowych państwach UE-12,
- rolnictwo ekologiczne,
- inwestycje brutto na środki trwałe w rolnictwie w Polsce,
- charakterystykę regionów rolniczych,
- liczbę pracujących w przemyśle spożywczym,
- wartość dodana przemysłu spożywczego,
- wydajność pracy w przemyśle spożywczym,
- kształcenie ustawiczne na obszarach wiejskich,
- wzrost liczby pracujących w sektorach nierolniczych,
- wartość produkcji w sektorach nierolniczych,
- użytkowanie gospodarstw prowadzących inne działy zarobkowe,
- infrastrukturę turystyczną na obszarach wiejskich,
- emisję CO₂ i metanu.

Z kolei M. Parlińska i Ł. Pietrych (2013) przedstawili koncepcję zastosowania analitycznego procesu sieciowego (*Analytic Network Process* – ANP) do konkretnego pakietu PROW (rolnośrodowiskowego) na poziomie decyzyjnym w gospodarstwie⁷⁴.

Reasumując, należy podkreślić, iż dorobek teoretyczno-metodyczny analizy regionalnej jest duży. Większość metod opisywanych w literaturze dotyczy klasyfikowania i systematyzowania obserwowanych zjawisk, określania związków między zjawiskami lub procesami, jak również wykrywania układów istniejących w przestrzeni społeczno-ekonomicznej. W większości dominują tutaj wielowymiarowe analizy porównawcze, regionalne modele równowagi ogólnej (np. RegPOL⁷⁵)⁷⁶ oraz znacznie rzadziej – alokacyjne modele pośrednich możliwości. O ile w analizie *ex post* można stosować łatwiejsze metody statystyczne i ekonometryczne, o tyle w analizie *ex ante* bardziej potrzebne są metody eksperckie (np. metoda delficka) i modelowe (modelowanie różnych scenariuszy). Jeżeli ewaluacja dotyczy szeregu działań w różnych obszarach, a poszczególne

⁷⁴ M. Parlińska, Ł. Pietrych, *Zastosowanie metody ANP do wyboru pakietu rolnośrodowiskowego w wybranym gospodarstwie*, „Roczniki Naukowe SERiA”, T. XV, z. 4, 2013.

⁷⁵ Zaletą modelu RegPOL jest jego regionalny charakter. Wszystkie regiony są ze sobą silnie powiązane (konkurują o czynniki produkcji i handlują ze sobą), co model uwzględni.

⁷⁶ K. Zawalińska, *Modelowanie rozwoju ekonomicznego na przykładzie polityki rozwoju obszarów wiejskich i regionalnego modelu równowagi ogólnej RegPOL*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, Seria G, T. 97, z. 2, 2010.

instrumenty mogą wzajemnie wpływać na swoje funkcjonowanie, naturalnym wyborem są modele całościowo ujmujące gospodarkę i powiązania między sektorami, czyli takie jak modele równowagi ogólnej.

Poza ujęciem ilościowym, istotne są także wszelkie kryteria i oceny jakościowe. Koniecznym wydaje się interdyscyplinarne ujęcie metod planowania regionalnego (z uwzględnieniem geologii, geografii, matematyki, urbanistyki, socjologii, ekologii czy historii). Tutaj zastosowanie mogą mieć metody wielokryterialne i analityczny proces sieciowy.

7. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013

– cele i założenia

Na wstępie należy zaznaczyć, że treść tego rozdziału ma służyć ocenie realizacji PROW 2007-2013. Wnioski wyciągnięte z tego okresu programowania z pewnością mogą okazać się pomocne w obecnym okresie. Wielość działań w ramach każdej z osi programu powodowało duże oddziaływanie tego instrumentu WPR na polski sektor rolny. Zasięg oddziaływania nie został w pełni określony, gdyż wiele danych liczbowych będzie udostępnione dopiero w bieżącym, 2014 roku. Autorka omówiła najważniejsze cele i sposób ich realizacji wskazując jednocześnie mankamenty oraz rekomendując nowe rozwiązania.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)⁷⁷ był finansowany w ramach II filara Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). To największy program pomocowy dla sektora rolno spożywczego w historii Polski, gdyż jego budżet wynosi ponad 17,4 mld euro. Tworzyły go unijne środki z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (13,4 mld euro) i współfinansowanie z budżetu krajowego (około 4 mld euro). Środki na realizację zadań związanych z polityką rolną Wspólnoty stanowiły ok. 30% łącznej kwoty przyznanej Polsce z budżetu UE na lata 2007-2013. Finansowanie realizacji WPR zostało podzielone na dwa fundusze: Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (przeznaczony na finansowanie działań z zakresu polityki rozwoju wsi) oraz Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej (finansowanie działań zaliczanych do tzw. I filara). Zdecydowana większość środków na realizację WPR skierowano na finansowanie dopłat bezpośrednich oraz PROW.

W prawie polskim podstawą funkcjonowania PROW była ustawa z dnia 7 marca 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁷⁷ www.minrol.gov.pl.

Uzgodniona z Komisją Europejską treść programu została ogłoszona w obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 r. Przedsięwzięcia realizowane w ramach tego instrumentu zostały podzielone na cztery osie, które z kolei podzielono na działania. Natomiast w ramach działań jeszcze wydzielono schematy.

Pomoc finansowa z PROW 2007-2013 była udzielana: rolnikom, przedsiębiorcom, lokalnym samorządom oraz właścicielom lasów.

Główne cele, których realizację ułatwiała ta forma pomocy finansowej to:

- przyspieszanie modernizacji gospodarstw rolnych;
- poprawa konkurencyjności przetwórstwa rolno-spożywczego i jakości żywności;
- ożywienie przemian w rolnictwie i na rynku ziemi przez przyznawanie rent strukturalnych, premii dla młodych rolników i finansowanie scalania gruntów;
- motywowanie rolników do gospodarowania w sposób przyjazny środowisku oraz do zachowania rodzimych ras i cennych przyrodniczo siedlisk roślin;
- wspieranie dopłatami ONW działalności rolniczej na terenach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania;
- polepszanie lesistości kraju przez udzielanie pomocy finansowej na zalesianie gruntów o małej przydatności rolniczej;
- pobudzanie przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy na terenach wiejskich;
- odnowa wsi, rozbudzanie aktywności jej mieszkańców i budowa kapitału społecznego na wsi;
- podwyższanie kwalifikacji rolników i właścicieli lasów oraz ułatwianie im dostępu do usług doradczych;
- podniesienie jakości życia na terenach wiejskich.

Osiągnięciu tych celów służyły wspomniane wcześniej 23 działania zgrupowane w czterech osiach PROW. Osie i działania programu przedstawiono w tabeli 10.

Tabela 10. PROW 2007-2013

Oś programu	Działania	Alokacja (mln euro)
Oś pierwsza – gospodarcza	<ol style="list-style-type: none"> 1. Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie. 2. Ułatwianie startu młodym rolnikom. 3. Renty strukturalne. 4. Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów. 5. Modernizacja gospodarstw rolnych. 6. Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej. 7. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa. 8. Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności. 9. Działania informacyjne i promocyjne. 10. Zobowiązania z okresu 2004-2006 dla działania „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”. 	7 187,5
Oś druga – środowiskowa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarczych. 2. Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe). 3. Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne. 4. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych. 	5 446,0
Oś trzecia – społeczna	<ol style="list-style-type: none"> 1. Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej. 2. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw. 3. Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej. 4. Odnowa i rozwój wsi. 	3 430,2
Oś czwarta – Leader	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju. 2. Wdrażanie projektów współpracy. 3. Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja. 	787,5

Źródło: W. Misiąg, M. Tomalak, „Analiza algorytmów podziału środków publicznych z punktu widzenia polityki regionalnej”, Warszawa 2010.

Środki publiczne (krajowe i z budżetu EFRROW) w ramach PROW w kwocie ogółem ok. 17,2 mld euro zostały podzielone na trzy kategorie ekonomiczne w następujący sposób:

- na infrastrukturę techniczną podstawową przeznaczono 30% środków,
- na rozwój zasobów ludzkich przeznaczono 17% środków,
- na bezpośrednią pomoc sektorowi produkcyjnemu przeznaczono 53%.

W celu uniknięcia efektu nakładania się celów i potem również środków pomocowych w ramach różnych instrumentów wsparcia określona została tzw. linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności,

Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. W poszczególnych przypadkach kryteria demarkacji dotyczyły: wartości (kosztu) projektu, typu/lokalizacji projektu oraz beneficjentów projektu. Linia demarkacyjna przyjęta przez Komitet Koordynacyjny dla Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (NSRO) była dokumentem wiążącym dla instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych (instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące, instytucje pośredniczące II stopnia). Przygotowywane w ramach programów kryteria wyborów projektów do realizacji musiały uwzględniać granice interwencji wyznaczone przez linię demarkacyjną. Należy podkreślić, że granice interwencji PROW 2007-2013 zostały określone w zapisach tego programu i były odzwierciedlone w linii demarkacyjnej.

Ze środków przeznaczonych na bezpośrednią pomoc sektorowi produkcyjnemu wydzielono te, które zakwalifikowano jako wydatki konsumpcyjne w wysokości ponad 5 mld euro (w tym środki z budżetu UE wynoszące ponad 3,9 mld euro, natomiast środki publiczne krajowe ponad 1,1 mld euro). Założono również sukcesywne wydatkowanie do 2014 roku (tabele 11-12).

Tabela 11. Zakładana procentowa absorpcja środków z budżetu UE oraz krajowych publicznych w latach 2007-2015 (%)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Środki z unijnego budżetu	1,7	11,6	14,6	16,0	15,1	15,3	14,4	9,1	2,2
Środki krajowe	1,7	11,6	14,6	16,1	15,1	15,2	14,3	9,1	2,3

Źródło: J. Zaleski, P. Tomaszewski, M. Zembaty, „Ocena Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 na polską gospodarkę przy użyciu modelu makroekonomicznego HERMIN”, Wrocław 2007.

Tabela 12. Środki finansowe z budżetu UE dla Polski w ramach płatności bezpośrednich i rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 (mln euro, ceny bieżące)

Rodzaj wsparcia	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Płatności bezpośrednie	1264	1579	1877	2192	2477	2788	3045	15222
Rozwój obszarów wiejskich	1990	1933	1971	1936	1861	1857	1851	13399
Łącznie płatności i PROW	3253	3512	3849	4128	4338	4623	4896	28621

Źródło: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, „Środki na rozwój obszarów wiejskich” – decyzja KE z 27.04.2010 r.

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w całej Unii w sposób uzupełniający inne instrumenty WPR. Natomiast Europejski Fundusz Morski i Rybacki służy realizacji celów nowej wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) oraz zintegrowanej polityki morskiej (IMP). Oba fundusze wspierają nie tylko sektor rolny i rybacki, lecz również działania środowiskowe oraz szeroko pojęty rozwój lokalny na obszarach wiejskich i zależnych od rybactwa (obejmujący: dywersyfikację gospodarczą, przedsiębiorczość, ograniczenie ubóstwa, zwiększenie dostępności itd.). Elementy te są wspierane w szerszym stopniu przez politykę spójności. Dla zachowania komplementarności, harmonizacji wsparcia i zapobiegania nakładania się lub przeciwstawnych interwencji, nastąpiło zwiększenie dopasowania terytorialnego tych działań poprzez zapewnienie wpływu władz regionalnych na ich programowanie i wdrażanie. Z poziomu krajowego zasadniczo realizowane są działania dotyczące bezpośrednio sektora rolnego i rybackiego. Sposób podziału kwot przeznaczonych na poszczególne osie i działania został określony w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Rozporządzenie odnosiło się tylko do podziału środków z alokacji na lata 2007-2009. W rozporządzeniu wskazano, w których działaniach dokonany zostanie podział środków na województwa, a w których nabór i kwalifikacja wniosków będą miały charakter otwarty.

W ramach osi pierwszej na województwa podzielono środki przypisane do sześciu działań:

- „Ułatwianie startu młodym rolnikom”,
- „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”,
- „Modernizacja gospodarstw rolnych”,
- „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej”,
- „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”.

W ramach osi drugiej na województwa podzielono tylko środki na „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych”. W przypadku osi trzeciej wszystkie środki zostały podzielone na województwa, a w osi czwartej – żadne działanie nie zostało rozpisane na województwa. W rozporządzeniu z dnia 18 marca 2009 roku podział środków przypisanych do poszczególnych działań na poszczególne województwa przedstawiono w postaci tabel z limitami, bez specyfikowania algorytmów, za pomocą których limity te zostały ustalone. Podział środków pomiędzy województwa (regiony) w ramach działań odbywał się na podstawie algorytmów tworzonych przez Komitet Monitorujący PROW (utworzony na podstawie zarządze-

nia nr 8 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 maja 2007 r.). Uchwały Komitetu Monitorującego rekomendujące ministrowi przyjęcie konkretnych algorytmów podziału środków są publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jednocześnie W. Misiąg i M. Tomalak⁷⁸ opracowali na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego propozycje podziału środków na regiony w oparciu o algorytmy określone dla poszczególnych programów pomocowych.

Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 wykonana w listopadzie 2010 roku przez konsorcjum w składzie: Agrotec Polska Sp. z o.o., Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB oraz Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB pozwoliła zweryfikować cele i założenia programu ze wstępną fazą jego realizacji.

7.1. Realizacja programu w ujęciu krajowym

Do dnia 2 sierpnia 2013 r. w ramach wszystkich działań PROW 2007-2013 wypłacono pomoc dla 5 857 743 operacji. Zakontraktowano ponad 87% dostępnego budżetu tej formy wsparcia. Na rzecz beneficjentów zrealizowano płatności na kwotę ponad 47 mld zł, co stanowi ponad 65% alokacji programu.

W skali kraju rezultaty wdrażania PROW 2007-2013 są imponujące:

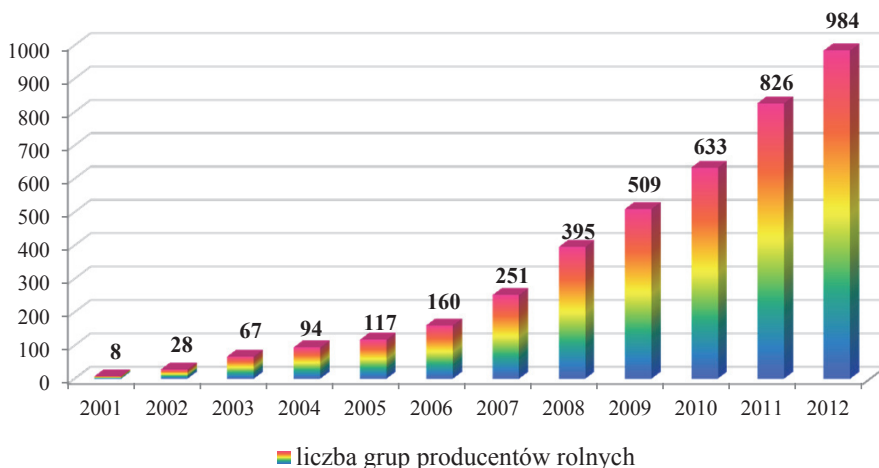
- a) ponad 86 tysięcy zrealizowanych projektów inwestycyjnych na kwotę około 24 miliardy złotych (w tym: około 55 tysięcy projektów inwestycyjnych, na kwotę około 8 miliardów zł, zrealizowanych w gospodarstwach rolnych; około 3 tysiące projektów inwestycyjnych na kwotę ponad 200 milionów zł przywracających potencjał gospodarstw rolnych; około 1,4 tysiąca projektów inwestycyjnych na kwotę ponad 3 miliardy zł, zrealizowanych przez 1,3 tys. przedsiębiorstw przetwórstwa i dystrybucji produktów rolnych);
- b) inwestycje na obszarach wiejskich, ale poza gospodarstwami rolnymi (w tym 3 tys. inwestycji komunalnych na kwotę 6,5 mld zł i ponad 9 tys. zrealizowanych projektów w zakresie odnowy wsi i zachowania dziedzictwa kulturowego);
- c) w 264 gminach buduje się nowe targowiska w ramach inicjatywy „Mój Rynek” (Działanie: „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”);
- d) ok. 23,5 tysiąca młodych rolników rozpoczęło działalność na powierzchni ok. 350 tysięcy ha gruntów rolnych;
- e) ok. 23 tys. przedsiębiorców rozpoczęło pozarolniczą działalność gospodarczą;
- f) 780 grup producentów rolnych rozpoczęło wspólną działalność;

⁷⁸ W. Misiąg, M. Tomalak „Analiza algorytmów podziału środków publicznych z punktu widzenia polityki regionalnej”, ekspertyza IBnGR, Warszawa 2010.

g) ze wsparcia w kwocie około 3 mld zł, korzysta 366 obszarów objętych wdrażaniem lokalnych strategii rozwoju przez LGD w ramach Leader.

Dobrym przykładem, który obrazuje efekty oddziaływania programu jest rosnąca liczba grup producenckich w znaczący sposób ułatwiających rolnikom marketing i zbyty produktów rolnych czy też usług agroturystycznych (wykres 1). Najwięcej grup producentów rolnych jest w województwach: wielkopolskim, dolnośląskim i kujawsko-pomorskim, a najmniej w małopolskim i świętokrzyskim. Wartość produktów sprzedanych w ramach GPR w 2011 r. wyniosła blisko 3 mld zł. Największą sprzedaż produktów odnotowano dla produktów: drób żywy, mięso i jadalne podroby drobiowe (1,1 mld zł), ziarno zbóż i nasiona roślin oleistych (553 mln zł) oraz świnie żywe, prosięta, warchlaki, mięso wieprzowe (401 mln zł); najniższą dla: owce i kozy żywe, mięso baranie i kozie (374 tys. zł) oraz konie żywe, mięso końskie (527 tys. zł). Dla porównania, w krajach dawnej piętnastki UE (UE-15) ilość produktów rolnych dostarczanych na rynek za pośrednictwem grup producentów waha się od 45 do 95 procent⁷⁹.

Wykres 1. Liczba grup producentów rolnych (styczeń 2001-październik 2012)



Źródło: opracowanie na podstawie www.minrol.gov.pl.

W ramach Działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” do sierpnia 2013 r. podpisano 58 539 umów na kwotę 8,24 mld zł (86,86% limitu środków). Zrealizowano płatności na kwotę ponad 7 mld zł dla 45 013 beneficjentów (74,97% limitu środków). Dla Działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” podpisano 1 499 umów na kwotę 2,97 mld zł (75,96%

⁷⁹ www.minrol.gov.pl, www.arimr.gov.pl.

limitu). Zrealizowano płatności na kwotę 1,89 mld zł dla 929 beneficjentów (48,80% limitu). W przypadku Działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” podpisano 15 048 umów na kwotę 1,32 mld zł (92,10% limitu środków). Zrealizowano płatności na kwotę 1,6 mld zł dla 11 540 beneficjentów (70,84% limitu środków EFRROW).

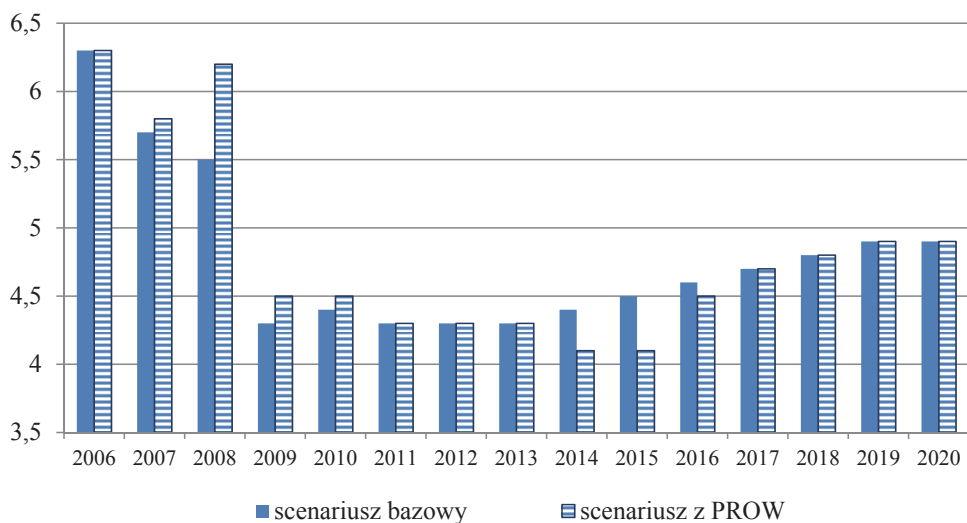
Zmiany w skali kraju możliwe są do identyfikacji w wyniku analizy przebiegów wsparcia w ramach PROW 2007-2013 i badań naukowych⁸⁰ można określić następująco:

- wzrost PKB kraju o około 0,9-1% (wykres 2),
- wzrost realnej konsumpcji gospodarstw domowych o 1,3-1,8%,
- wzrost wydatków publicznych o 2,1%,
- wzrost realnej wartości inwestycji o 1,3%,
- wzrost cen ziemi o 3,1% oraz płac realnych o 2,3%
- niższy koszt kapitału (subsydia inwestycyjne),
- obniżenie o 0,6% renty kapitału poprzez subsydia inwestycyjne,
- spadek zatrudnienia w sektorze rolnym o 0,7% przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia w sektorze przemysłowym o 2,4% i sektorze usług o 0,5% (wykres 3),
- wzrost dochodów gospodarstw wiejskich o 2,9%.

Zakładane efekty zewnętrzne (*spillover effects*) tego wsparcia w odniesieniu do wielkości produkcji oraz wydajności czynników produkcji zostały oszacowane przez zespół naukowców w składzie: J. Zaleski, P. Tomaszewski, M. Zembaty (2007). Mechanizmy określania efektów zewnętrznych zostały włączone przez tych autorów do systemu równań modelu HERMIN jako tzw. elastyczności. Miało to na celu powiązanie działań interwencyjnych PROW bezpośrednio ze stroną podażową polskiej gospodarki. W związku z tym, przy przeprowadzaniu symulacji wpływu PROW zostały zastosowane określone wartości liczbowe elastyczności, które wskazują na zakładane, długotrwałe efekty realizacji programu po stronie podażowej. Wielkości tych elastyczności, szczególnie w odniesieniu do infrastruktury, zostały wybrane na podstawie przeglądu literatury.

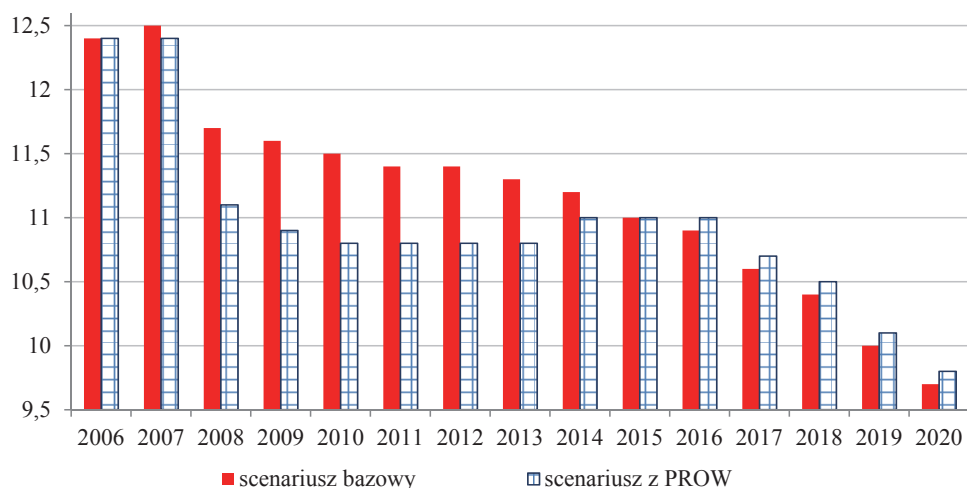
⁸⁰ J. Zaleski, P. Tomaszewski, M. Zembaty, *Ocena Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 na polską gospodarkę przy użyciu modelu makroekonomicznego HERMIN*, Wrocław 2007; J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Rzeszów 2013.

Wykres 2. Stopa wzrostu PKB liczonego w cenach stałych roku 2000 w scenariuszu bazowym (bez PROW) oraz z PROW



Źródło: J. Zaleski, P. Tomaszewski, M. Zembaty, „Ocena Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 na polską gospodarkę przy użyciu modelu makroekonomicznego HERMIN”, Wrocław 2007.

Wykres 3. Stopa bezrobocia* w scenariuszu bazowym i w scenariuszu z PROW



* Stopa bezrobocia była wyliczana w modelu na podstawie danych GUS według BAEL.

Źródło: j. w.

Wdrażane instrumenty pomocowe realizowano w okresie stabilizacji polskiej gospodarki i pojawiającego się kryzysu gospodarczego. Czynniki związane z kryzysem gospodarczym są dodatkowym elementem niezbyt sprzyjającym szybkim zmianom strukturalnym w rolnictwie, gdyż towarzyszy im stosunkowo wysokie bezrobocie. To utrudnia ocenę oddziaływania unijnych funduszy. Ponadto, trudności na rynku pracy w mieście związane z tym kryzysem powodują przeszkody w zagospodarowaniu dodatkowej siły roboczej ze wsi. O tak kształtujących się trendach świadczy wskaźnik osób pracujących w sektorze rolniczym – stan z 2010 r. prawie się nie zmienił w stosunku do roku 2004 (99,99%). W czasie, gdy wiele znacznie silniejszych gospodarek wpadło w recesję, Polska utrzymuje dodatnie tempo PKB (1-3% rocznie). Utrzymanie tego trendu przypisuje się w dużym stopniu dodatniemu bilansowi transferów z UE, które stały się czynnikiem łagodzącym negatywne skutki kryzysu światowego. Pozycja większości regionów w wytwarzaniu PKB nie uległa większym zmianom.

Efekty regionalne oddziaływania instrumentów pomocowych WPR można szacować na bazie wskaźnika liczonego jako stosunek udziału otrzymanego wsparcia w danym województwie do udziału danego województwa w krajowym PKB. Taki sposób oddziaływania środków z UE w ujęciu makroekonomicznym zastosowała również K. Zawalińska⁸¹.

Szerokiej analizie dokonał zespół naukowców w składzie: J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak (2013). W pracy pt. „Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia” naukowcy ci przy użyciu trzech różnych modeli oszacowali wpływ pomocy finansowej z UE na: tempo wzrostu polskiego PKB, wskaźniki dotyczące realizacji celu głównego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Strategii Rozwoju Kraju oraz na wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego. Dokonano także wnikliwej oceny oddziaływania unijnych funduszy na rozwój województw.

⁸¹ K. Zawalińska, *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Wyd. IRWiR PAN, Warszawa 2009; K. Zawalińska, *Wpływ WPR na rozwój gospodarczy regionów Polski*, [w:] *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Diagnozy, strategie, koncepcje polityki*, pod red. I. Nurzyńskiej i M. Drygasa, IRWiR PAN, Warszawa 2011.

7.2. Realizacja programu w ujęciu regionalnym

Obszary wiejskie w Polsce stanowią 93% całkowitej powierzchni kraju, na której znajduje się ponad 43 tys. miejscowości wiejskich. Choć pełnią one obecnie wiele funkcji, to jednak wciąż istotnie odbiegają poziomem życia od terenów miejskich i stanowią dość niespójny konglomerat gospodarczy, społeczny i kulturowy. Rolnictwo polskie w rozumieniu Europejskiego Modelu Rolnictwa jest dostarczycielem wielu dóbr publicznych (globalne bezpieczeństwo żywnościowe, łagodzenie zmian klimatycznych, różnorodność biologiczna, bioenergia, zachowanie i odnowa gleby, dobra gospodarka wodna i zarządzanie jakością wody, wkład w wartości kulturowe, kształtowanie cennych krajobrazów, czyli najogólniej mówiąc – udział w zrównoważonym rozwoju). Na przestrzeni ostatnich lat zauważalny jest proces rosnącego zatrudnienia mieszkańców obszarów wiejskich poza własnym gospodarstwem rolnym. Odnotowuje się różnice w aktywności ekonomicznej ludności związanej z gospodarstwem rolnym a ludnością bezrolną. Współczynnik aktywności zawodowej ludności związanej z gospodarstwem rolnym wyniósł 66% w 2009 r., a dla ludności niezwiązanej z gospodarstwem rolnym – 47%, natomiast stopa bezrobocia odpowiednio – 4,5% i 11,4%. Różnice między ludnością związaną z gospodarstwem rolnym a ludnością bezrolną częściowo mogą wynikać z ukrytego bezrobocia w pierwszej grupie. Głównym problemem społecznym i gospodarczym obszarów wiejskich pozostaje jednak brak pracy. Według GUS, najgorsza sytuacja pod tym względem występuje w trzech województwach: warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim. Według Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, aktualnie obserwujemy nieznaczny wzrost bezrobocia na wsi. Zjawisko to dotknęło aż 13 województw. Istnieje też w rolnictwie trudne do oszacowania „bezrobocie ukryte”, polegające na nadwyżce rąk do pracy. Dotyczy to zwłaszcza gospodarstw małych na południu kraju. Duża ich część to tzw. gospodarstwa socjalne, w których główna część dochodów pochodzi z rent i emerytur. Ponadto, zmiany struktury wiekowej na wsi mają na ogół niekorzystny charakter. We wszystkich regionach zanotowano wzrost współczynnika starości w okresie 2007-2010. Jest to także wynik cykli demograficznych. Najmniej korzystna sytuacja występuje w regionach odpływu migracyjnego (podlaskie, lubelskie i opolskie), zaś stosunkowo niski poziom współczynnika starości charakteryzuje województwa: małopolskie, podkarpackie i pomorskie⁸².

⁸² J. Zaleski, P. Tomaszewski, M. Zembaty, *Ocena Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 na polską gospodarkę przy użyciu modelu makroekonomicznego HERMIN*, Wrocław 2007; J. Bański, *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów*

Cztery podstawowe płaszczyzny analiz obszarów wiejskich stanowią uwarunkowania: przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne i infrastrukturalne. Właśnie te cztery podstawowe sfery zróżnicowań przestrzennych wpływają w różny sposób na rozwój regionalny. Nawiązują one w pewien sposób do koncepcji rozwoju sustensywnego opierającego się na założeniu łącznego oddziaływania na siebie trzech systemów: społecznego, gospodarczego i środowiskowego. Wszystkie trzy filary rozwoju powinny być traktowane łącznie i wzajemnie się warunkować, gdyż każdy z nich ujmowany oddzielnie nie uwzględniałby holistycznych aspektów procesu rozwojowego.

Rozwój lokalny jest efektem gospodarki lokalnej, która definiowana jest jako złożony proces, w którym władze lokalne przy wykorzystaniu zasobów własnych oraz zaangażowaniu partnerów zewnętrznych stymulują rozwój gospodarczy danej jednostki terytorialnej⁸³. W definicji tej pojawia się zatem podział na endogeniczne i egzogeniczne czynniki rozwoju. Według J. Paryska (1997)⁸⁴ rozwój lokalny bazuje na endogenicznych czynnikach rozwoju (lokalne potrzeby, lokalne zasoby, miejscowi ludzie, lokalne organizacje i podmioty gospodarcze) i stanowi uzupełnienie prowadzonego w nawiązaniu do czynników egzogenicznych rozwoju regionalnego. Według Romera (1990, 1994)⁸⁵ – jednego z głównych twórców teorii wzrostu endogenicznego – podstawowym czynnikiem rozwoju jest aktywizacja potencjału wewnętrznego regionu determinowanego przez wyjściowo posiadane zasoby. Aktywizacja następuje poprzez pokonywanie barier wzrostu przez nakłady inwestycyjne na ich likwidację, wykorzystanie mocnych stron regionu. Choć należy podkreślić, iż do uruchomienia trwałej dynamiki rozwoju wykorzystującego potencjał endogeniczny niezbędne jest przekroczenie pewnej jego wartości progowej, oznaczającej istnienie minimalnych po temu zasobów ludzkich i fizycznych⁸⁶. Dzięki temu obszary posiadające pewien potencjał własny, podstawę rozwoju, łatwiej oraz

wiejskich w Polsce do 2015 roku, Warszawa, 2009; J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Rzeszów 2013.

⁸³ E.J. Blakely, *Planning local economic development. Theory and practice*. Sage Library and Social Research, 168, London 1989.

⁸⁴ J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań 1997.

⁸⁵ P.M. Romer, *Endogenous Technological Change*, *The Journal of Political Economy*, "Journal of Political", No. 98, 1990; P.M. Romer, *The Origins of Endogenous Growth*, "Journal of Economic Perspectives", No. 8, 1994.

⁸⁶ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

efektywniej mogą wykorzystywać egzogeniczne uwarunkowania rozwoju⁸⁷. Układ lokalny nieposiadający wystarczającego potencjału własnego, nie zawsze potrafi w pełni wykorzystać istniejące uwarunkowania zewnętrzne, w tym głównie środki finansowe. Oczywiście każde wsparcie zewnętrzne jest pożądane, szczególnie przez gminy wiejskie, oraz przyczynia się do rozwoju lokalnego. Jednakże w jednostkach o mniejszym potencjale wewnętrznym efektywność wykorzystania czynników zewnętrznych będzie niższa, niż w gminach o bardziej rozbudowanych zasobach endogenicznych. Należy zatem podkreślić, iż zarówno w rozwoju lokalnym, jak i regionalnym obydwie grupy uwarunkowań (wewnętrzne i zewnętrzne) są niezbędne do zaistnienia pozytywnych przemian strukturalnych, społeczno-gospodarczych, infrastrukturalnych oraz przestrzennych. Z jednej strony od potencjału własnego zależy skuteczność w pozyskaniu i wykorzystaniu elementów zewnętrznych oraz równocześnie w procesie konfrontacji z innymi instytucjami następuje wzmacnianie zasobów własnych. Z drugiej strony uwarunkowania zewnętrzne wpływają na pozytywne bądź negatywne przekształcenie układów lokalnych. Należy jednakże podkreślić, iż o ile uwarunkowania zewnętrzne są albo jednakowe na danym obszarze w danym czasie (np. normy i standardy prawne), albo stanowią pewien zasób ograniczony (np. kwota przeznaczona na inwestycje w budżecie krajowym bądź programach UE, liczba turystów przyjeżdżająca do danego kraju), o tyle uwarunkowania wewnętrzne są bardziej zróżnicowane przestrzennie oraz są w znacznie mniejszym zakresie ograniczone (np. przedsiębiorczość mieszkańców).

Podstawą podziału środków finansowych w PROW 2007-2013 na tzw. koperty regionalne były wskaźniki. Wskaźniki były dyskutowane z przedstawicielami samorządów wojewódzkich. Dla grup działań przyjęto te same wskaźniki. Przykładowo dla działań „Ułatwianie startu młodym rolnikom” i „Modernizacja gospodarstw rolnych” przyjęto dwa takie same wskaźniki i objęto je jedną uchwałą. Były to: liczba gospodarstw powyżej 4 ESU oraz 15% z przedziału 2-4 ESU w danym województwie; powierzchnia użytków rolnych w danym województwie. Ustalono następujące wagi: 80% dla gospodarstw charakteryzujących się określoną wielkością ekonomiczną gospodarstwa i 20% dla powierzchni użytków rolnych. W działaniu „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oparto się częściowo na wskaźniku wielkości ekonomicznej gospodarstwa pomiędzy 2 a 4 ESU, czyli na głównej grupie docelowej gospodarstw, która potencjalnie może być beneficjentem programu. Nie znaczy to, że gospodarstwa

⁸⁷ W. Dziemianowicz, *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

charakteryzujące się wielkością ekonomiczną gospodarstwa powyżej 4 ESU nie mogą ubiegać się o pomoc. Drugi wskaźnik to pracujący w rolnictwie. Wagi rozdzielono po połowie (50% dla liczby gospodarstw pomiędzy 2-4 ESU oraz 50% dla liczby pracujących w rolnictwie). Kolejne działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” jest nowym działaniem w PROW. W tym działaniu przyjęto jeden wskaźnik – ludność wiejską w gminach wiejskich, wiejsko-miejskich i ludność miast do 5 tys. mieszkańców. Dla działań: „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” i „Odnowa i rozwój wsi” wybrano trzy wskaźniki: powierzchnię ogólną w km², ludność wiejską w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich oraz miast do 5 tys. mieszkańców, liczbę gmin wiejskich, wiejsko-miejskich i miejskich do 5 tys. mieszkańców i zastosowano jednakowe wagi po 33,33%. Natomiast w ramach działań osi czwartej (Leader) wybrano jeden wskaźnik – liczbę osób zamieszkujących w gminach wiejskich, gminach miejsko-wiejskich z wyłączeniem miast powyżej 20 tys. mieszkańców oraz gminach miejskich z wyłączeniem miejscowości powyżej 5 tys. mieszkańców, na podstawie aktualnych danych opublikowanych przez GUS. W ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa” w schemacie I (scalanie gruntów) wybrano dwa wskaźniki: zróżnicowanie terenu i powierzchnię obiektów zgłoszonych do realizacji. Na poziomie unijnym także stosuje się określone wskaźniki do charakterystyki regionów⁸⁸.

Potencjał endogeniczny na obszarach wiejskich wynika z różnego rodzaju uwarunkowań rozwojowych. W publikacji J. Bańskiego⁸⁹ z 2009 roku zidentyfikowano i oceniono obszary wiejskie cechujące się: wysokim poziomem wyposażenia infrastrukturalnego, potencjałem do rozwoju funkcji turystycznych, wysokim poziomem kapitału ludzkiego mieszkańców i władz samorządowych, wysokim poziomem kapitału społecznego (lokalnej aktywności społecznej) oraz potencjałem rozwoju sektora rolnego. Oceniono przy tym zależność pomiędzy endogenicznym potencjałem rozwojowym, a rentą położenia w kontinuum miasto-wieś i konkurencyjnością gospodarki rolnej (załącznik 2).

Mocne i słabe strony obszarów wiejskich w Polsce są bardzo zróżnicowane regionalnie w skali Polski (załącznik 3). Można wyróżnić regiony z silną funkcją rolniczą, a spośród nich województwa konkurencyjne i takie, które jeszcze nie wkroczyły na ścieżkę wysokiej towarowości i produktywności pracy. Pozycja

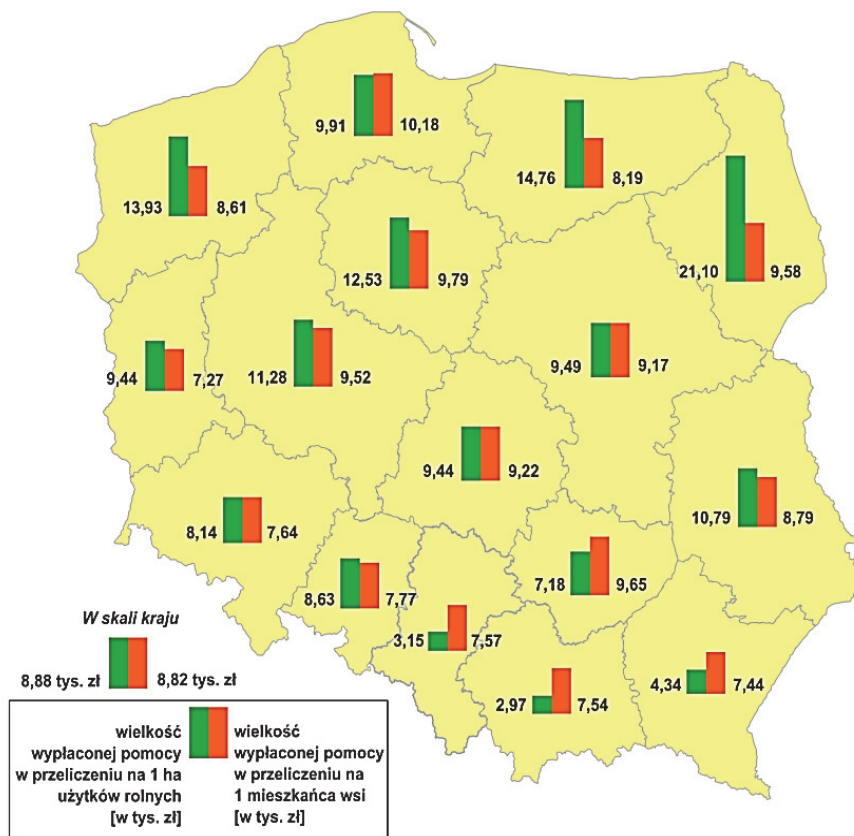
⁸⁸ *Rural Development in the EU. Statistical and Economic Information. Report 2012*, European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2012.

⁸⁹ J. Bański (red.), *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku*, Warszawa, 2009.

konkurencyjna obszarów wiejskich w ujęciu regionalnym najsilniej jest uzależniona od renty położenia (warunków przyrodniczych i pozaprzyrodniczych) oraz od rentowności sektora spożywczego. Walory przyrodnicze i krajobrazowe, skupienie bądź rozproszenie osadnictwa oraz infrastruktura drogowa to kolejne aspekty różnicujące konkurencyjność obszarów wiejskich w skali kraju. Wszystkie te czynniki implikują warunki ustalania kopert regionalnych oraz ustalenia zakresu instrumentu elastyczności EFFROW w skali regionu. Wzmacnianie wielofunkcyjności obszarów wiejskich nie zawsze przynosi dobre efekty ze względu na niską rolę ośrodków subregionalnych, bezrobocie i degradację gospodarczą miast gminnych i powiatowych stanowiących potencjalny rynek pracy dla osób nadmiernie zatrudnionych w rolnictwie. Relatywnie niski kapitał ludzki i społeczny na obszarach wiejskich nie może być traktowany jako potencjał endogeny. Obszary wiejskie rozwijają się w Polsce przede wszystkim dzięki interwencjom publicznym, w tym interwencjom unijnym (mapa 1-2). W obszernym opracowaniu IGiPZ PAN i Agrotec Polska Sp. z o.o.⁹⁰ pokazano szanse i zagrożenia obszarów wiejskich w ujęciu regionalnym oraz wzięto pod uwagę kierunek interwencji unijnej na tych obszarach w perspektywie finansowej w latach 2014-2020 (zarówno w ramach Polityki Spójności, jak i WPR). Zdaniem naukowców przygotowujących to opracowanie, istotnym czynnikiem rozwoju obszarów wiejskich będzie wzmocnienie terytorialne (a nie sektorowe) aspektu polityki rozwoju obszarów wiejskich. Środki, jakie należy wdrożyć, zostaną połączone w pakiety terytorialne zarówno w ramach Polityki spójności jak i EFFROW.

⁹⁰ *Szanse i zagrożenia oraz potencjalne kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ujęciu regionalnym*, IGiPZ PAN, Agrotec Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012.

Mapa 1. Wysokość pomocy współfinansowanej z UE 2002-2012 w przeliczeniu na mieszkańca wsi i hektar użytków rolnych

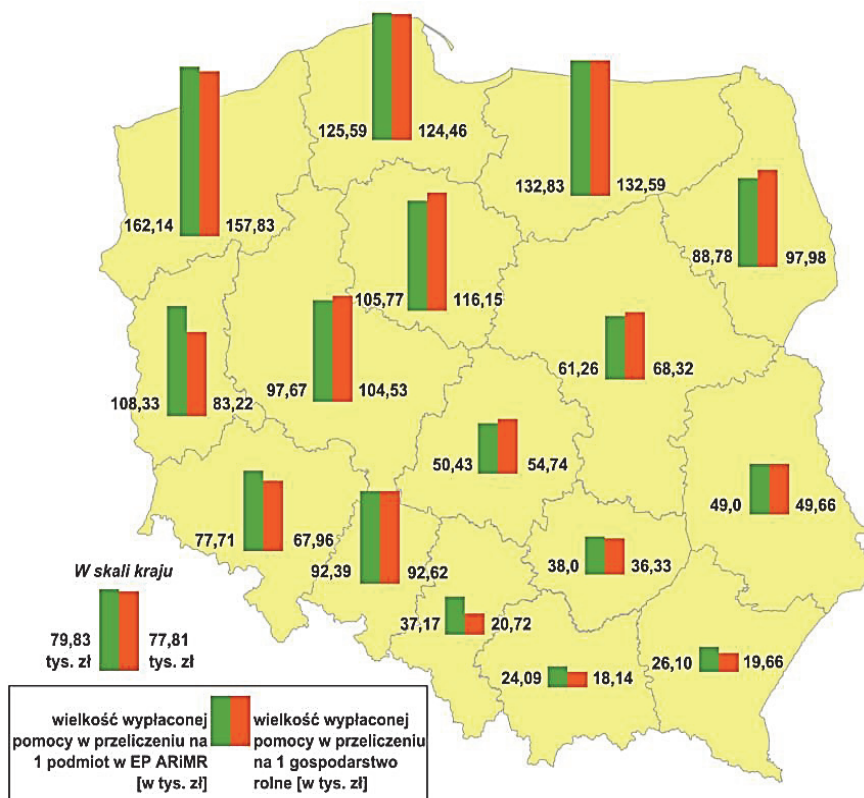


Źródło: Szanse i zagrożenia oraz potencjalne kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ujęciu regionalnym, IGiPZ PAN, Agrotec Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012.

Analiza transferów pieniężnych w ramach WPR pokazuje znaczne dysproporcje regionalne w przypadku porównania wielkości wypłaconej pomocy w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych i na jednego mieszkańca wsi. Podobne tendencje zaobserwowano w przypadku analizy na gospodarstwo rolne i jednego producenta rolnego zarejestrowanego w bazie producentów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Analiza transferów pieniężnych w stosunku do liczby podmiotów wpisanych do ewidencji producentów prowadzonej przez ARiMR (łącznie w kraju 2,1 mln producentów, średnio blisko 80 tys. zł na jednego producenta rolnego) wskazuje, że najwyższe kwoty wsparcia trafiły do regionu zachodniopomorskiego (162 tys. zł), warmińsko-mazurskiego (132,1 tys. zł) i pomorskiego (125,9 tys. zł). Najniższe zaś odnotowano w wo-

jewództwach małopolskim (24 tys. zł), podkarpackim (26,1 tys. zł) i śląskim (37,1 tys. zł). W tych ostatnich odnotowano też najmniejsze nakłady inwestycyjne w przeliczeniu na gospodarstwo (Kisiel, Babuchowska, 2013).

Mapa 2. Wysokość pomocy współfinansowanej z UE 2002-2012, w przeliczeniu na gospodarstwo rolne, podmiot wpisany do Ewidencji Producentów



Źródło: j. w.

Regionami, które statystycznie najwięcej skorzystały ze środków unijnych są województwa: pomorskie, podlaskie, zachodniopomorskie oraz warmińsko-mazurskie. Natomiast regionami, które najmniej statystycznie skorzystały ze środków pomocowych WPR i WPRyb są województwa małopolskie, podkarpackie i śląskie. W tych regionach zatem, niezależnie od przyjętego kryterium analizy przekazanych środków wsparcia można wskazać na bariery wystarczającego wsparcia finansowego obszarów wiejskich.

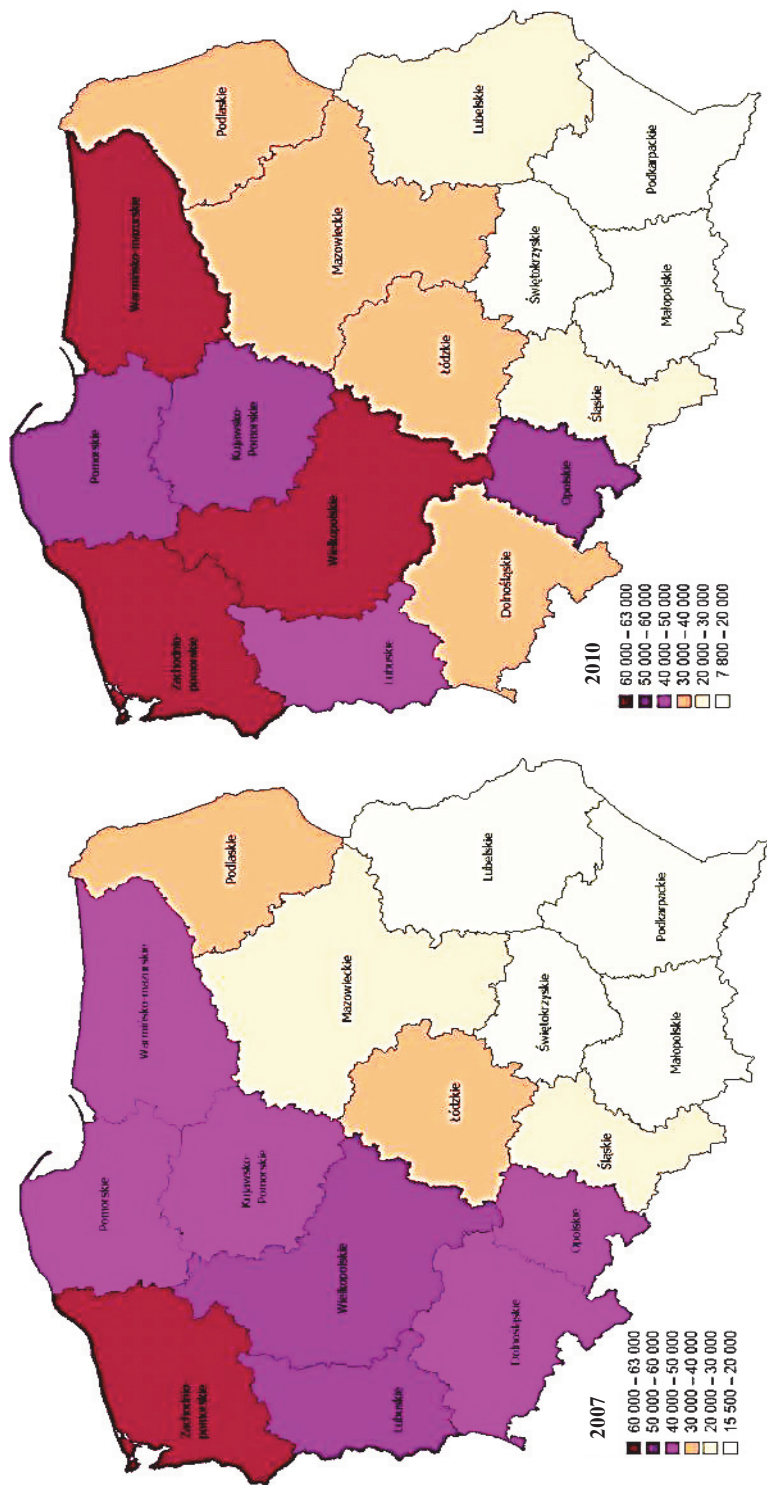
Według M. Biczowskiego (2013)⁹¹, regiony, gdzie zainteresowanie funduszami UE było wysokie, w dużym stopniu uczestniczyły w partycypacji środków przedakcesyjnych. Stąd też wynika ich relatywnie większe oddziaływanie. Zdaniem autora, najmniejszy wpływ na zmiany zachodzące na wsi miał SAPARD, z którego wytransferowano ok. 4 mld zł, tj. 5% całej puli środków z programów ukierunkowanych na wieś. Nieco większą rolę odegrał program SPO Rolnictwo, którego udział w dotychczasowych transferach sięga 7% (ok. 6 mld zł). W ramach programu PROW 2004-2006 kwota wypłaconych środków przekroczyła 16 mld zł, tj. ok. 28% łącznej kwoty wypłaconej beneficjentom z instrumentów WPR. Przeprowadzona analiza korelacyjna oraz jej wysoka dodatnia zależność pozwoliła autorowi odnotować fakt, że im silniejsze produkcyjnie gospodarstwo, tym więcej zrealizowanych zostało przedsięwzięć i więcej unijnych środków udało się pozyskać na inwestycje. Większym i zamożniejszym gospodarstwom rolnym łatwiej jest zgromadzić niezbędny wkład własny i ewentualnie uzyskać kredyty przejściowe na modernizację oraz wdrażać droższe inwestycje.

W większych i zamożniejszych gospodarstwach rolnych łatwiej jest zgromadzić niezbędny wkład własny i ewentualnie uzyskać kredyty przejściowe na modernizację oraz wdrażać droższe inwestycje. Posiadający gospodarstwa o niższej towarowości, mający często dodatkowe źródła dochodu, cechują się niskim zaangażowaniem w poprawę istniejącej sytuacji, chętniej zaś korzystają z instrumentów różnicujących działalność rolniczą. Trendy takie potwierdzają wyniki badań A. Rosnera (1999)⁹², który stwierdził, że „rolnicy, którzy postrzegają swoje gospodarstwa jako nie nastawione na rynek są bardziej skłonni do wybierania strategii przetrwania, podczas gdy ci, którzy oceniają swoje gospodarstwo jako produkujące towar na rynek, w większym stopniu są skłonni przekształcić je w nowoczesne gospodarstwo towarowe”. Zaobserwowane kierunki dyslokacji środków oraz zainteresowania działaniem „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” pozwalają przypuszczać, że skutecznie zmierzają one do zwiększania efektywności gospodarowania w rolnictwie. Tym samym przyczynią się do wzrostu produktywności, towarowości i dochodowości samego gospodarstwa (mapy 3-5). Inicjatywy te pozwolą także na dopasowanie skali produkcji do potrzeb rynku oraz zwiększają poziom stosowanej agrotechniki.

⁹¹ M. Biczowski, *Przestrzenna alokacja wsparcia finansowego z instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej i ich wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica”, nr 13, 2013.

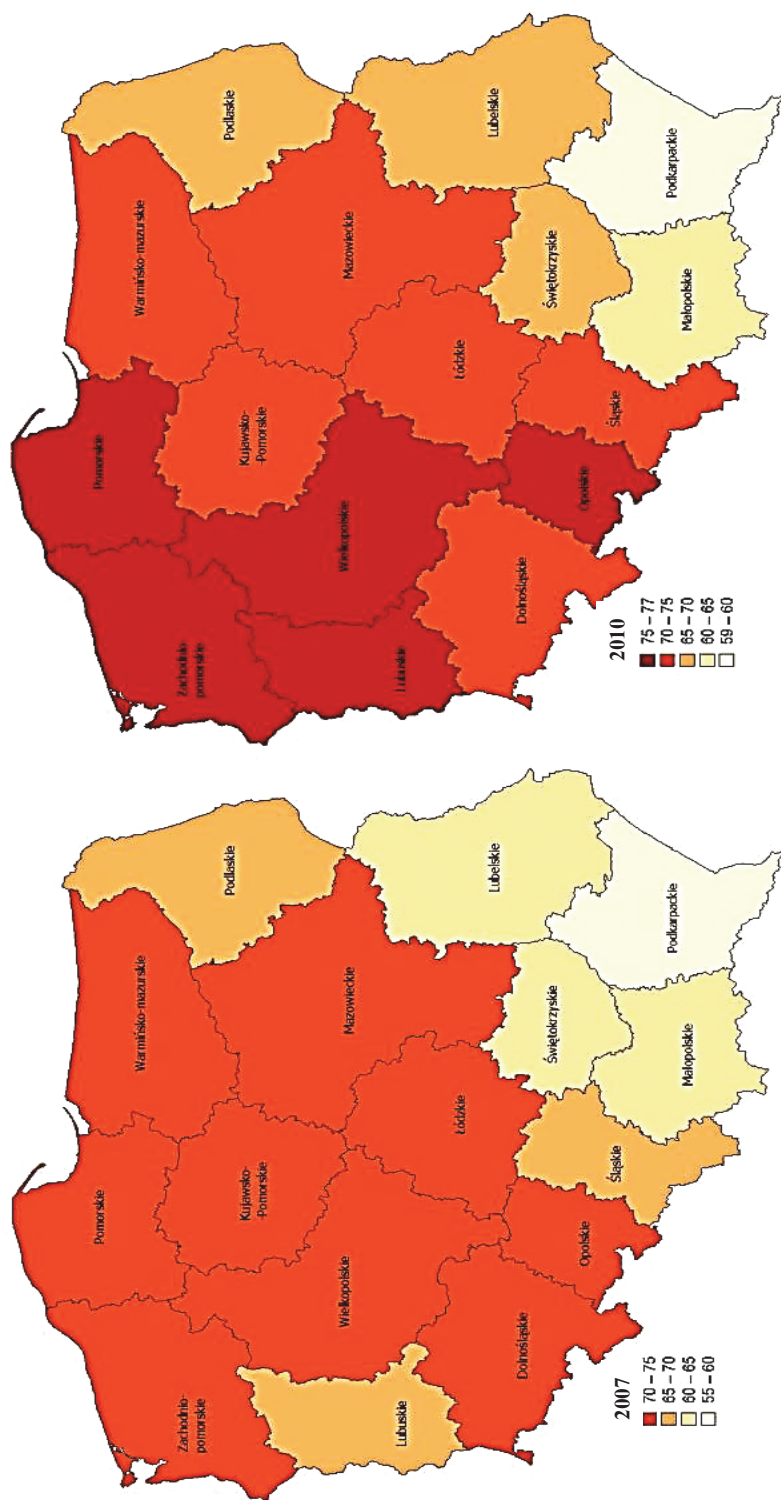
⁹² A. Rosner, *Wiejskie obszary problemowe pod kątem widzenia rozwoju gospodarczego*, [w:] Rosner A. (red.), *Typologia wiejskich obszarów problemowych*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, PAN, Warszawa 1999.

Mapa 3. Produktywność ziemi [zł/ha]



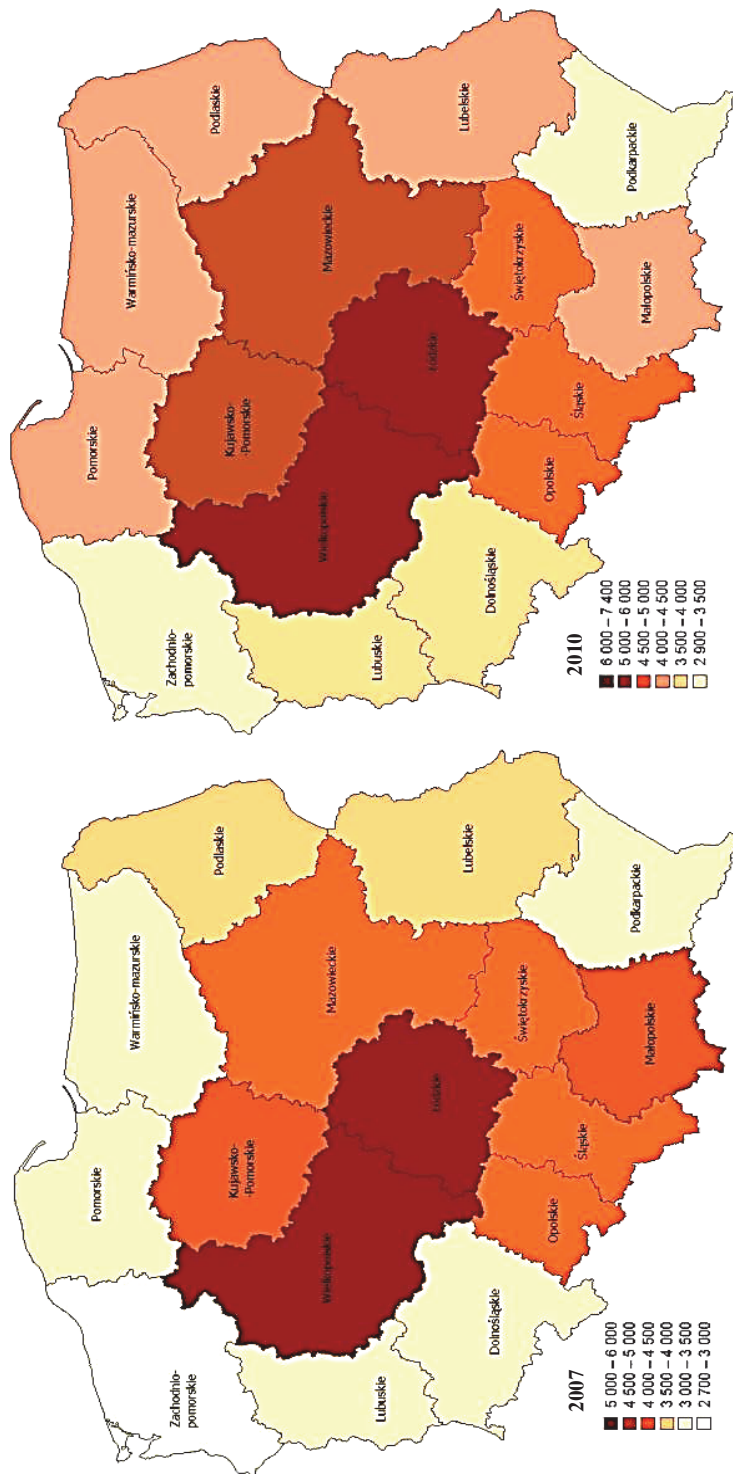
Źródło: IGiPZ PAN, Agrotec Polska Sp. z o.o., Szanse i zagrożenia oraz potencjalne kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ujęciu regionalnym, Warszawa 2012.

Mapa 4. Produktyność pracy [zł/osobę]



Źródło: jak mapa 3.

Mapa 5. Towarowość produkcji [zł/ha]



Źródło: jak mapa 3.

Mapa 3 obrazuje produktywność ziemi wyrażoną wartością produkcji globalnej rolnictwa w zł na 1 ha użytków rolnych w 2007 i 2010 r. (dwa sąsiadujące obok siebie obrazy Polski). W przypadku Wielkopolski i Kujaw wysoki poziom produktywności ziemi wiązał się z wysokim poziomie kultury rolnej, dużym udziałem kierowników z wykształceniem ponadpodstawowym oraz wysoką specjalizacją produkcji rolniczej. Łódzkie posiada gospodarstwa położone na dobrych glebach, a także położone w strefie podmiejskiej Łodzi oraz gospodarstwa ze znacznym udziałem sadów. W przypadku Mazowsza wysoki poziom tej cechy związany był z występowaniem na jego terenie obszarów wyspecjalizowanych w produkcji sadowniczej, gospodarstw warzywniczych strefy podmiejskiej, a także gospodarstw specjalizujących się w chowie bydła mlecznego. Stosunkowo wysokie wskaźniki produktywności ziemi miały miejsce w małych gospodarstwach woj. małopolskiego i śląskiego, osiągane w większym stopniu dzięki wysokim nakładom ludzkiej siły roboczej. Niski poziom tego wskaźnika na terenie Pomorza Zachodniego i Ziemi Lubuskiej spowodowany był nienajlepszym zagospodarowaniem części gruntów rolnych po likwidacji gospodarstw państwowych. Dobrym uzupełnieniem i wyjaśnieniem są kolejne mapy obrazujące produktywność pracy (mapa 4) oraz stopień towarowości rolnictwa w Polsce w latach 2007 i 2010 (mapa 5). Towarowość rolnictwa określana jest wartością produkcji rolniczej zbywanej poza gospodarstwo. Od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej nastąpił dynamiczny wzrost eksportu produktów rolnych do krajów Europy Zachodniej, który spowodował wzrost produkcji towarowej rolnictwa. Bardzo wysokim stopniem towarowości rolnictwa charakteryzowały się województwa północne (74-76%) o dużych przeciętnych obszarach, przypadających na jedno gospodarstwo.

M. Biczkowski (2013) przeprowadził ocenę oddziaływania funduszy unijnych na gospodarkę poszczególnych regionów także w szerszym kontekście. W tym celu analizie poddał sześć miar: udział funduszy UE w średniorocznym PKB, udział funduszy UE w wartości dodanej brutto sektora rolnego, udział funduszy UE w średnim rocznym dochodzie, fundusze UE per capita, fundusze UE w przeliczeniu na 1 gospodarstwo rolne oraz kwota funduszy UE przypadająca na 1 pracującego w sektorze rolnym. W wyniku tych badań stwierdził, iż największy wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną obszarów wiejskich środki unijne mają w woj. podlaskim (wartość wskaźnika syntetycznego 1,74), warmińsko-mazurskim (0,88) oraz lubelskim (0,55).

7.3. Wnioski z realizacji PROW 2007-2013

Realizacja PROW będzie miała niewątpliwie wpływ na obniżenie stopy bezrobocia w okresie implementacji programu. Z przeprowadzonych dotychczas badań wynika, że program ten miał największy wpływ na rozmiary stopy bezrobocia w latach 2009-2010 i spowodował jej obniżenie o około 0,7 pkt. proc. Należy jednak pamiętać, że są to efekty wpływu tylko jednego programu spośród całego zestawu instrumentów strukturalnych, które są realizowane ze środków UE w okresie programowania 2007-2013. Implementacja PROW mogła stanowić dodatkowy wpływ na ten parametr. Można zauważyć, że realizacja PROW przyczyniła się do zwiększenia wysokości zarobków w sektorze rolniczym w latach 2007-2013. W 2013 r. miała największy wpływ na zwiększenie produktywności i spowodowała wzrost tego parametru makroekonomicznego o prawie 0,6 pkt. proc. w stosunku do scenariusza bazowego. W kolejnych latach przewiduje się malejący wpływ implementacji PROW na produktywność.

Obserwuje się natomiast niewielki efekt oddziaływania tej formy wsparcia na wielkość spożycia gospodarstw domowych oraz na spożycie publiczne. Można stwierdzić, że przeważa popytowy kanał oddziaływania funduszy unijnych na polską gospodarkę. Osiągnięcie efektów podażowych w kolejnych latach będzie wymagało silniejszego wsparcia innowacji i bardziej skutecznego rozwoju zasobów ludzkich. Realizacja PROW przyczyniła się do wzrostu liczby podejmowanych inwestycji (o ponad 4 procent, niż gdyby nie było implementacji tego programu).

Badania wskazują na relatywnie silniejszy wpływ funduszy unijnych na wzrost gospodarczy niż na rynek pracy. Fundusze te szczególnie silnie wpływają bowiem na zwiększenie wydajności czynników produkcji (zarówno poprzez podniesienie kwalifikacji siły roboczej, jak i lepszą dostępność do infrastruktury technicznej, w tym transportowej). Zwiększenie globalnej wydajności gospodarki, przy tym samym poziomie produkcji, powoduje ograniczenie zapotrzebowania na siłę roboczą, jednak w dłuższym okresie poprawia międzynarodową konkurencyjność gospodarki, przyciąga kapitał zagraniczny, powoduje zwiększenie produkcji i w konsekwencji oddziałuje także pozytywnie na wielkość zatrudnienia. Długookresowe korzyści PROW wynikają przede wszystkim ze zwiększającego produkcję i wydajność w sektorach nierolniczych wpływu wydatków publicznych na wzrost zasobów infrastruktury fizycznej i kapitału ludzkiego. Zatem korzystny długookresowy efekt na wydajność gospodarki wynika z wpływu wzrostu zasobów. Wyniki uzyskane przy użyciu modelu HERMIN wskazują na pozytywne efekty implementacji PROW w polskiej gospodarce.

W nielicznych przypadkach dominującym działaniem dla wzrostu gospodarczego jest ONW (np. w podlaskim, warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim czy lubuskim), a to ze względu na duże środki przeznaczone na to działanie w tych województwach. Najwięcej skorzystały województwa relatywnie biedniejsze, tj. lubelskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.

PROW przyczynia się do wzrostu produkcji rolnej, ale jednocześnie kreuje bodźce do zmniejszenia zatrudnienia rolniczego i rozwoju pozarolniczych miejsc pracy. W dotychczasowej alokacji środków przeważają działania oddziałujące na sferę jakości i użytkowania ziemi. Są to przede wszystkim instrumenty o charakterze środowiskowym (zalesianie, program rolnośrodowiskowy), mające na celu poprawę struktury użytkowania ziemi (scalanie gruntów), czy też dopłaty kompensacyjne dla gospodarstw prowadzących działalność na terenach, na których produkcja rolnicza jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki naturalne (ONW, przywracanie potencjału produkcyjnego). Należy przy tym podkreślić istotne różnicowanie w preferencjach poszczególnych regionów odnośnie kierowania środków na ten typ wsparcia. W woj. lubuskim i zachodniopomorskim na kierunek związany z poprawą jakości i struktury użytkowania ziemi przeznaczono ok. 55-59% całej puli środków w tych województwach, podczas gdy w woj. śląskim i świętokrzyskim ok. 24-25%. Ponadto środki z powyższych działań (głównie ONW) w istotny sposób przyczyniają się do poprawy dochodowości gospodarstw rolnych.

Instrument ten oddziaływał na gospodarkę w sposób bezpośredni (poprzez pomnażanie bogactwa jego beneficjentów), jak i pośredni (ożywienie w otoczeniu zewnętrznym rolnictwa, wzrost popytu na towary i usługi). Jak wynika z oceny średniookresowej PROW 2007-2013⁹³ w oparciu o symulacje modelu makroekonomicznego, większość korzyści z realizacji PROW powinno mieć charakter pośredni (w 2015 r. sektor rolny będzie odpowiadał za 3% PKB, co oznacza, że efekty z realizacji programu będą dotyczyć branż powiązanych z rolnictwem). Spodziewane efekty mnożnikowe wywołane przez PROW 2007-2014 wykrystalizują się w stosunkowo odległym horyzoncie czasowym i będą miały stosunkowo duży i relatywnie trwały wpływ na poziom PKB w Polsce.

W okresie programowania 2007-2013 jedynym rodzajem współpracy, który był wyraźnie wspierany w ramach PROW, była współpraca na rzecz rozwoju nowych produktów, procesów i technologii w sektorze rolnym i spożywczym oraz w sektorze leśnym. Wsparcie tego rodzaju współpracy jest nadal ko-

⁹³ „Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013”, raport końcowy wykonany przez konsorcjum: Agrotec sp. z o.o., IERiGŻ-PIB, IUNG-PIB, listopad 2010.

nieczne, ale należy je dostosować w celu lepszego spełnienia wymogów gospodarki opartej na wiedzy. W tym kontekście w ramach tego środka powinna być możliwość finansowania projektów realizowanych przez pojedynczy podmiot, pod warunkiem, że uzyskane wyniki są rozpowszechniane, a tym samym osiągnięty jest cel rozpowszechniania nowych praktyk, procesów lub produktów. Ponadto stało się oczywiste, że wspieranie znacznie szerszego zakresu rodzajów współpracy, obejmującej szerszy krąg beneficjentów, od mniejszych podmiotów po większe, może przyczynić się do osiągnięcia celów polityki rozwoju obszarów wiejskich poprzez pomaganie podmiotom na obszarach wiejskich w przezwyciężaniu trudności gospodarczych, środowiskowych i innych wynikających z rozdrobnienia. Z tego względu środek ten należy poszerzyć. Wsparcie dla małych podmiotów na rzecz organizowania wspólnych procedur pracy i wspólnego korzystania z pomieszczeń i zasobów powinno pomóc im w osiągnięciu rentowności ekonomicznej, pomimo ich małych rozmiarów. Wsparcie horyzontalnej i wertykalnej współpracy między podmiotami łańcucha żywnościowego oraz wsparcie działań promocyjnych w wymiarze lokalnym powinno być katalizatorem racjonalnego gospodarczo rozwoju krótkich łańcuchów dostaw, rynków lokalnych i lokalnych łańcuchów żywnościowych.

Zdaniem wielu badaczy, niską skutecznością i efektywnością zatrudnieniową wykazały się interwencje EFS, wzmacniające kapitał ludzki w kierunku pozarolniczym. Wspierały one raczej negatywny trend depopulacji tych obszarów ze względu na niską chłonność rynku pracy obszarów wiejskich poza sektorem rolno-spożywczym i słabe znaczenie przedsiębiorczości skierowanej na rynek usług pozarolniczych. W kolejnym okresie programowania (2014-2020) obu polityk europejskich wzrośnie rola wzmacniania konkurencyjności wszystkich sektorów gospodarki (w tym sektora rolno-spożywczego). Wydaje się, że w regionach z wyraźną funkcją rolniczą wspieranie innowacyjności i konkurencyjności międzynarodowej przemysłu spożywczego w ramach Polityki Spójności przyczyni się do wzrostu specjalizacji, towarowości i produktywności rolnictwa oraz przyspieszy proces wzmacniania pozycji producentów rolnych w łańcuchu żywności. Można stwierdzić, iż kierunek wsparcia, określony we Wspólnych Ramach Strategicznych stanowi dużą szansę dla obszarów wiejskich w Polsce w zakresie celów przyjętych w „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2012-2020”. Wymóg programowania operacyjnego w następnej perspektywie finansowej z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych i obszarów strategicznej interwencji będzie wspierał znaczenie funkcjonalne miast gminnych i powiatowych przyczyniając się do odwrócenia tendencji degradacji obszarów wiejskich i miejsko-wiejskich w ich funkcjach pozarolniczych.

PROW 2007-2013 to jedyny program w okresie 2007-2013 w ramach WPR skierowany bezpośrednio na obszary wiejskie i w związku z tym jego struktura była bardziej złożona aniżeli poprzedniego PROW 2004-2006. To największy program, zarówno pod względem liczby działań, jak i łącznej puli środków, które w ramach Wspólnej Polityki Rolnej zostały dotychczas skierowane na polską wieś. Z uwagi na liczebność działań wdrażanych poprzez PROW 2007-2013 (23 łącznie z pomocą techniczną) jest znacznie utrudniona syntetyczna ocena skutków oddziaływania tego instrumentu.

8. PROW 2014-2020 – cele i założenia

W nawiązaniu do poprzednich rozdziałów pracy przybliżony został najnowszy instrument WPR – PROW 2014-2020⁹⁴. Niniejszy rozdział zawiera krótką jego charakterystykę, kontekst powstania ostatecznej wersji programu oraz próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w tytule pracy.

„Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” jest długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej na lata 2010-2020. Została zatwierdzona przez Radę Europejską 17 czerwca 2010 r. zastępując, realizowaną w latach 2000-2010, Strategię Lizbońską. Efektem realizacji Strategii „Europa 2020” ma być gospodarka bazująca na wiedzy, niskoemisyjna, promująca przyjazne środowisku technologie, oszczędnie wykorzystująca zasoby, kreująca nowe „zielone” miejsca pracy, a zarazem zachowująca dbałość o spójność społeczną. Mając to na uwadze, jak również uwzględniając krajowe dokumenty strategiczne związane z przyszłym, pożądanym kierunkiem rozwoju Polski (Strategia Rozwoju Kraju 2020, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030), opracowano wstępny projekt PROW 2014-2020 z dnia 26 lipca 2013 r., który poddano następnie dwóm etapom konsultacji społecznych. Prace związane z przygotowaniem tego projektu rozpoczęły się już w 2012 r. W kwietniu 2013 r. rozpoczęto proces szerokich konsultacji publicznych obejmujący „Wstępny zarys Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020” oraz pierwszy projekt PROW 2014-2020. **Projekt ten został opracowywany także na podstawie przepisów Unii Europejskiej, w szczególności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 oraz projektów aktów**

⁹⁴ Autorka bazowała na projekcie Programu z dnia 24 stycznia 2014 r. i 7 kwietnia 2014 r. dostępnych na stronie www.minrol.gov.pl.

wykonawczych Komisji Europejskiej. Zgodnie z przepisami UE program rozwoju obszarów wiejskich jest wkomponowany w całościowy system polityki rozwoju kraju, w szczególności poprzez mechanizm Umowy Partnerstwa. Umowa ta określa strategię wykorzystania środków unijnych na rzecz realizacji wspólnych dla UE celów określonych w unijnej strategii wzrostu „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” z uwzględnieniem potrzeb rozwojowych danego państwa członkowskiego.

Celem głównym Programu na lata 2014-2020 będzie poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Zapisy projektu PROW 2014-2020⁹⁵ wskazują, że będzie on realizował liczne i wielopoziomowe cele odnoszące się do różnych aspektów funkcjonowania i rozwoju obszarów wiejskich. Podkreślić należy, że problematyka ochrony środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich jest jednym z głównych zagadnień i celów programu. Bardzo szeroki jest także zdefiniowany w tym dokumencie wachlarz istotnych problemów i celów ochrony środowiska⁹⁶. PROW 2014-2020 obejmuje **sześć priorytetów** wyznaczonych dla unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich:

- ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich;
- poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych;
- poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie;
- odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa;
- wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym;
- zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Planuje się, że łączne środki publiczne przeznaczone na realizację tego instrumentu wyniosą 13 513 295 000 euro, w tym: 8 598 280 814 euro z budżetu UE (EFRROW) i 4 915 014 186 euro wkładu krajowego. W ramach programu będzie realizowanych łącznie 14 działań, w tym 30 poddziałań.

⁹⁵ *Ibidem.*

⁹⁶ Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, opracowanie wykonane na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ramach umowy nr 823/13 przez IUNG-PIB, Puławy 2014.

Na koniec 2013 roku wiadomo było, że po tych konsultacjach do wielu propozycji rozwiązań zostały zgłoszone uwagi (np. do degresywności i do limitów wsparcia). Projekt ten uzupełniono także w części diagnostyczno-strategicznej (powstała zmodyfikowana wersja projektu z 24 stycznia 2014 r.). Zmodyfikowano i doprecyzowano opisy poszczególnych działań. Dodano także rozdziały dotyczące kwestii budżetowych oraz monitorowania i oceny (ostatnia wersja z 7 kwietnia 2014 roku).

Kierunki polityki krajowej wobec obszarów wiejskich po 2013 roku określone zostały w następujących dokumentach strategicznych: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

Wizja obszarów wiejskich przedstawiona w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa dotyczy zróżnicowanego rozwoju tych obszarów, ich rolniczego i pozarolniczego charakteru oraz znaczenia wsi jako dostarczyciela dóbr publicznych. Polityka wobec obszarów wiejskich zwiększać ma ich atrakcyjność jako miejsca zamieszkania i podejmowania działalności, zapewniać spójność społeczną w zakresie dostępu mieszkańców do infrastruktury technicznej i społecznej. Z kolei, realizacja celów szczegółowych Strategii, takich jak: wzrost jakości kapitału społecznego, ludzkiego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej, bezpieczeństwo żywnościowe, wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego oraz ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich niesie za sobą pakiet kierunków interwencji. Zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju natomiast, realizacja celów strategicznych w poszczególnych regionach i subregionach powinna uwzględniać także rolę powiazań wieś – małe miasta. Ważną kategorię stanowią miasta powiatowe liczące pomiędzy 20-50 tysięcy mieszkańców pełniące ważną rolę w zakresie funkcji sektora publicznego w odniesieniu do obszarów wiejskich. Znaczenie tych ośrodków jest szczególnie istotne na wiejskich obszarach depopulacyjnych, bowiem zapewniają one trwałość i ciągłość osadnictwa w przestrzeni geograficznej. Popieranie procesów dyfuzji regionalnej polegać będzie m.in. na: wspieraniu rozwoju ośrodków subregionalnych, które mają często szczególne znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich, głównie jako katalizatory tworzenia funkcji pozarolniczych oraz jako inkubatory przedsięwzięć aktywizujących otaczające je tereny oraz wspierają integrację przestrzenną i funkcjonalną obszarów wiejskich leżących w obszarze oddziaływania wielkich miast. W Koncepcji Prze-

strzennego Zagospodarowania Kraju⁹⁷ podkreślono kwestie integralności i spójności rozwoju przestrzennego w aspekcie polityki wobec obszarów wiejskich w następujących obszarach strategicznych:

- wykorzystanie potencjału przedsiębiorczości i zatrudnienia dzięki komplementarności funkcji i zwiększeniu intensywności powiązań funkcjonalnych w ramach głównych węzłów układu osadniczego oraz pomiędzy tymi węzłami (integracja) a otaczającymi je obszarami, na których stymulowane są działania na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich;
- zapewnienie wszystkim mieszkańcom, niezależnie od miejsca zamieszkania, możliwości udziału w procesach rozwojowych i dostępu do usług publicznych (spójność);
- w skali lokalnej – integracja centrów miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz integracja obszarów wiejskich dokonująca się w oparciu o sieć miast powiatowych;
- w skali regionalnej – integracja pomiędzy największymi miastami a ich bezpośrednim zapleczem, czyli miastami regionalnymi nie będącymi stolicami województw oraz miastami subregionalnymi i otaczającymi je obszarami wiejskimi.

Cele strategiczne wobec obszarów wiejskich wymagają interwencji sprzyjających skupianiu osadnictwa na obszarach słabo zaludnionych i depopulacyjnych, zwiększeniu udziału gruntów wchodzących do powtórnego użytkowania w związku z realizacją zasady preferencji regeneracji (odnowy), a nie zagospodarowania nowych obszarów, ograniczeniu powierzchni bezpowrotnie traconych terenów czynnych biologicznie (przede wszystkim w nowych obszarach urbanizacji i miejskich obszarach zainwestowanych), stworzeniu spójnej i hierarchicznej sieci węzłów i korytarzy ekologicznych⁹⁸.

W październiku 2011 roku Komisja Europejska (DG AGRI) przedstawiła pakiet rozporządzeń ustanawiających przepisy dotyczące realizacji WPR w latach 2014-2020 (rozporządzenie o płatnościach bezpośrednich, rozporządzenie o rozwoju obszarów wiejskich, rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków). Jednocześnie w lipcu 2011 r. KE (DG MARE) przyjęła pakiet rozporządzeń ustanawiający nowe ramy legislacyjne WPRyb. Rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich oparto na projekcie przedstawionym przez KE (DG REGIO) w październiku 2011 r. i określono w nim wspólne zasady dotyczące wszystkich funduszy unijnych we wspólnych ramach strategicznych (rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów).

⁹⁷ www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka.../kpkz/.../kpkz2030.pdf.

⁹⁸ *Ibidem*.

W nowym okresie programowania na lata 2014-2020 założono harmonizację zarządzania funduszami unijnymi, szczególnie w obszarze WPR. Istotnym dla realizacji przyszłego PROW w kraju jest obowiązek uwzględnienia nie tylko rozporządzeń wydatnych przez Radę i Parlament Europejski⁹⁹, lecz również aktów delegowanych i wykonawczych wydawanych przez Komisję zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony. W aktach prawnych Rady i Parlamentu, które obowiązywać mają od 1 stycznia 2014 roku, KE została upoważniona do przyjmowania aktów delegowanych bądź aktów wykonawczych. KE wydawać będzie (podobnie jak w obecnym okresie programowania) również wykonawcze akty prawne. W tej formie dokonywane będzie zatwierdzenie Programów (jak i ich zmiany) wraz z określeniem w nich udziału środków EFRROW. W szczególności, w formie decyzji KE ustali zestaw wskaźników na potrzeby celów monitorowania i oceny realizacji polityki obszarów wiejskich (art. 110 ust. 2 rozporządzenia horyzontalnego). W okresie programowania 2014-2020 Komisja planuje wprowadzenie wspólnych zasad finansowania, zarządzania i monitorowania obu filarów WPR (Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnej – EFGR i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFRROW) – rozporządzenie horyzontalne.

Zasady wydatkowania środków z EFRROW ujęte zostały w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów. W ramach PROW ustalono większe zaangażowanie środków EFRROW na potrzeby realizacji strategii „Europa 2020” przez promowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w całej Unii w sposób uzupełniający inne instrumenty WPR, politykę spójności i wspólną politykę rybołówstwa. Wydatki EFRROW mają przyczynić się do przekształcania sektora rolnego Unii w sektor bardziej zrównoważony terytorialnie i środowiskowo, przyjazny dla klimatu i odporny na jego zmianę oraz innowacyjny (art. 3-5 rozporządzenia o rozwoju obszarów wiejskich). Normy i wymogi wzajemnej zgodności *cross-compliance* określające wymagania dotyczące utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w Dobrej Kulturze Rolnej zgodnie z ochroną środowiska (*Good Agricultural and Environmental Conditions – GAEC*) oraz podstawowe wymogi z zakresu zarządzania (*Statutory Management Requirements – SMR*) po 2013 roku zostały określone przez KE również w sposób, który pozwolić ma na wypełnienie warunków strategii „Europa 2020”, w szczególności w zakresie zarządzania zasobami wodnymi i zmian klimatu.

Zmianie ulegnie system zarządzania środkami rozwoju obszarów wiejskich. W miejsce systemu podziału na osie tematyczne przyjęty na okres programowania na lata 2007-2013 wprowadzony zostanie system pozwalający

⁹⁹ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr: 1305/2013-1308/2013 z 11 grudnia 2013 roku.

krajom członkowskim (władzom regionalnym w przypadku wdrażania programów regionalnych) na zaprogramowanie środków w ramach priorytetów rozwoju obszarów wiejskich (art. 5 rozporządzenia o rozwoju obszarów wiejskich). Za pomocą wskaźników finansowych oraz wskaźników dotyczących produktów i celów w ramach wspólnego systemu monitoringu i sprawozdawczości rzeczowej (*Common Monitoring and Evaluation Framework – CMEF*) określonych w projektowych przepisach rozporządzeń, ma być wprowadzone większe ukierunkowanie na realizację celów wspólnotowych (art. 79 rozporządzenia o rozwoju obszarów wiejskich).

Wprowadzono nową definicję partnerstwa lokalnego złożonego z przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego, co oznaczać będzie odejście od dotychczasowego definiowania lokalnego partnerstwa trójsektorowo, jako przedstawicieli sektora publicznego, społecznego i gospodarczego (art. 28 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). Zasada kwalifikowalności wydatków w ramach funduszy unijnych została ujednolicona, uwzględniając wspólne zasady rozliczania VAT, form wsparcia i dotacji, w tym rozliczania dotacji w sposób uproszczony wg stawek ryczałtowych (*lump sums*). Możliwość płatności ryczałtowych nieprzekraczających 100 000 euro wkładu publicznego pozwolić mają na większą dostępność środków unijnych skierowanych na rozwój obszarów wiejskich (art. 55-61 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). Po 2013 roku zakłada się ponadto uprawnienie Komisji do zmniejszenia (w formie aktu wykonawczego w danym państwie członkowskim) obowiązkowego poziomu kontroli, w przypadku gdy systemy zarządzania i kontroli działają właściwie, a współczynnik błędów znajduje się na dopuszczalnym poziomie (art. 64 rozporządzenia horyzontalnego). W rozporządzeniu horyzontalnym przewidziano, że każde państwo członkowskie ogranicza w stosownych przypadkach liczbę akredytowanych agencji płatniczych do jednej na państwo członkowskie lub na region.

Założenia dotyczące kierunków interwencji w ramach WPR w perspektywie finansowej 2014-2020 oparte są na realizacji następujących celów:

- zapewnieniu długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego i udział zaspokojeniu rosnącego popytu światowego na artykuły żywnościowe;
- zrównoważonej produkcji wysokiej jakości różnorodnych artykułów żywnościowych przy jednoczesnej ochronie zasobów naturalnych i biologicznych;
- zapewnieniu stabilności obszarów wiejskich.

Z myślą o ich osiągnięciu KE przedstawiła też wiele celów operacyjnych (takich jak wsparcie dochodów gospodarstw rolniczych, zrehabilitowanie szczególnych ograniczeń naturalnych, zwiększenie konkurencyjności i lepszy podział wartości w łańcuchu dostaw żywności, zapewnienie zrównoważonego charakteru

praktyk rolniczych dostarczających środowiskowych dóbr publicznych, przeciwdziałanie zmianie klimatu i wreszcie umożliwienie utrzymania różnorodności rolnictwa poprzez rozwijanie konkretnych rynków zbytu).

W stosunku do minionego okresu programowania zdefiniowano i dołączono do listy celów WPR tzw. nowe wyzwania obejmujące: zmiany klimatyczne, energię odnawialną, gospodarkę wodną, różnorodność biologiczną, działania towarzyszące w sektorze mleczarskim, innowacyjność w zakresie czterech pierwszych wyzwań. W zakresie II filara WPR KE zaproponowała uproszczenie narzędzi interwencji w celu skoncentrowania się na wspieraniu konkurencyjności, innowacji, podejmowania działalności przez młodych rolników, zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi i zrównoważonego rozwoju terytorialnego. W ramach II filara państwa członkowskie będą mogły korzystać z zestawu narzędzi indywidualnego zarządzania ryzykiem. W zestawie tym znajdzie się nowe narzędzie stabilizacji dochodu oraz wzmocnienia ubezpieczeń i funduszy wspólnego inwestowania.

W stosunku do ubiegłego okresu programowania WPR zaplanowano **wprowadzenie następujących zmian, kluczowych dla określenia pakietu instrumentów koniecznych do zastosowania w poszczególnych regionach (subregionach) Polski w celu optymalizacji rozwoju obszarów wiejskich:**

- a) poprawa dystrybucji bezpośredniego wsparcia pomiędzy gospodarstwami o różnych wielkościach poprzez mechanizm degresywnej redukcji płatności – dla dużych gospodarstw (*capping*) oraz wzrost stawek wsparcia jednostkowego – dla małych gospodarstw (efekt zryczałtowanej płatności dla małych gospodarstw);
- b) wyeksponowanie roli małych gospodarstw w europejskim modelu rolnictwa i dla realizacji celów strategii Europa 2020, w szczególności dotyczących wzrostu zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu (możliwość tworzenia tematycznych podprogramów w ramach PROW dla małych gospodarstw, zryczałtowana płatność bezpośrednia dla małych gospodarstw, wsparcie dywersyfikacji dochodów w filarze II, instrumenty wzmacniające pozycję rynkową tych gospodarstw);
- c) rozszerzenie zakresu instrumentarium II filara WPR o działania nowe, uzupełniające w stosunku do obecnych instrumentów, a wychodzące naprzeciw nowym wyzwaniom (np. nowe instrumenty zarządzania ryzykiem, rozszerzenie zakresu działań w zakresie wsparcia dla grup producentów, które obejmować ma również grupy producentów owoców i warzyw finansowane z Europejskiego Funduszu Gwarancji, współpraca, rozszerzenie niektórych działań rynkowych na wszystkie produkty);

- d) umieszczenie zapisów dotyczących doradztwa, zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) w rozporządzeniu ws. finansowania, zarządzania i monitoringu WPR, umieszczenie zapisów dotyczących zarządzania ryzykiem w rozporządzeniu ws. wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z EFRROW;
- e) nowa koncepcja wdrażania programu Leader – dopuszczenie realizacji strategii wielofunduszowych stwarza nowe możliwości rozwoju lokalnego;
- f) definicja aktywnego rolnika, definicja zakłada, iż są to rolnicy, których wysokość płatności bezpośrednich rocznie przekracza bądź jest równa 5% łącznej sumy przychodów z działalności nierolniczej albo na gruntach rolnych składających się na ich gospodarstwa jest prowadzona minimalna działalność określona przez państwo członkowskie (definicja ta nie dotyczy rolników, którzy otrzymali poniżej 5 tys. euro płatności);
- g) wzrost wymagań względem działań rolno-środowiskowych i skomplikowanie całego systemu w związku z wprowadzeniem komponentu zielonego w I filarze (wyższy poziom bazowy zawężający zakres działań i zmniejszający poziom rekompensat);
- h) nowe, wyłącznie biofizyczne kryteria wyznaczania ONW (wykluczające stosowanie kryterium społecznego, które odpowiada za znaczną część obszarów obecnie określonych jako ONW w Polsce), co może skutkować pewnym ograniczeniem tego obszaru i przesunięciem terytorialnym;
- i) wzmocnienie roli programowania strategicznego, dążenie do ukierunkowania pomocy w sposób zapewniający realizację celów wyznaczonych na poziomie UE i państw członkowskich oraz odejście od osi w ramach PROW, co zwiększa elastyczność dla państw członkowskich;
- j) możliwość opracowania tematycznych podprogramów w ramach PROW ukierunkowanych na wybrane zagadnienia (młodzi rolnicy, małe gospodarstwa, obszary górskie, skrócenie łańcucha dostaw);
- k) poszerzenie instrumentarium PROW o instrumenty zarządzania ryzykiem, w tym o instrument stabilizacji dochodów (zrekompensowanie rolnikowi poważnych strat w dochodach);
- l) wysoki poziom współfinansowania z EFROW dla kategorii regionów „słabiej rozwinięte”;
- m) likwidacja kwotowania mleka (od 1 kwietnia 2015 r.) i cukru (do 30 września 2015 r.), przy zapewnieniu możliwości stosowania obowiązkowych umów kontraktacyjnych i negocjowania cen przez organizacje producentów i ich zrzeszenia (mleko) i utrzymanie obowiązku podpisywania porozumień branżowych (cukier);

- n) zmiana mechanizmu dopłat do prywatnego przechowywania masła z obligatoryjnego na fakultatywny, w rezultacie czego mechanizm nie byłby uruchamiany automatycznie każdego roku, jak to ma miejsce obecnie;
- o) likwidacja mechanizmu dopłat do odtuszczonego mleka w proszku, wykorzystywanego w produkcji pasz oraz do mleka odtuszczonego wykorzystywanego w produkcji kazeiny i kazeinianów oznacza, że nie będzie instrumentów pozwalających na szybką reakcję w przypadku wystąpienia zakłóceń funkcjonowania rynku mleka w zakresie białka mlecznego;
- p) brak aktualizacji (podniesienia) ze względu na rosnące koszty produkcji, poziomu cen referencyjnych mięsa i zbóż;
- q) dążenie do wzmocnienia pozycji producentów rolnych w łańcuchu żywnościowym poprzez: (i) rozszerzenie uznawania przez państwa członkowskie organizacji producentów i ich zrzeszeń, jak również organizacji międzybranżowych, na wszystkie sektory ujęte w obecnej WPR; (ii) specjalne podejście do celów WPR oraz producentów rolnych i ich związków w zakresie prawa dotyczącego konkurencji;
- r) zachęta dla organizacji producentów, ich zrzeszeń i organizacji międzybranżowych do dostosowania podaży do wymogów rynku z wyłączeniem wycofywania produktów z rynku, w odniesieniu do roślin i produktów pochodzenia zwierzęcego (z wyłączeniem mleka).

Istotnym czynnikiem rozwoju obszarów wiejskich będzie wzmocnienie terytorialne (a nie sektorowe) aspektu polityki rozwoju obszarów wiejskich. Środki, jakie należy wdrożyć, zostaną połączone w pakiety terytorialne. Przewidziano też lepsze skoordynowanie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich z pozostałą częścią funduszy strukturalnych. Zgodnie z założeniami dotyczącymi Wspólnych Ram Strategicznych, w zakresie terytorialnego rozwoju obszarów wiejskich, obligatoryjnym instrumentem polityki spójności stają się Zintegrowane Inwestycje Terytorialne dające możliwość wsparcia na różnych obszarach (uwzględniającego powiązanie funkcjonalne i przestrzenne miasto – wieś, ze szczególnym uwzględnieniem kluczowych miast powiatowych).

Oparcie rozwoju terytorialnego o strategie lokalne i podejście zintegrowane daje możliwości uzyskania większej komplementarności oraz efektu synergii interwencji realizowanych na obszarach wiejskich niż w poprzednim i bieżącym okresie programowania.

Według wytycznych Komisji Europejskiej, w każdym programie należy określić strategię osiągnięcia celów w odniesieniu do priorytetów Wspólnoty. Państwa członkowskie, które decydują się na opracowanie zestawu programów regionalnych, powinny również być w stanie opracować ramy krajowe – bez przydziału oddzielnych środków budżetowych – w celu ułatwienia koordyno-

wania między regionami radzenia sobie z wyzwaniami ogólnokrajowymi. Państwa członkowskie powinny móc włączać do swoich programów rozwoju obszarów wiejskich podprogramy tematyczne ukierunkowane na określone potrzeby obszarów mających dla nich szczególne znaczenie. Podprogramy tematyczne powinny dotyczyć m.in. młodych rolników, małych gospodarstw, obszarów górskich i tworzenia krótkich łańcuchów dostaw.

8.1. Podejście horyzontalne a koperty regionalne

Zdaniem J. Kulawika (2013), proporcje między horyzontalnym a regionalnym zorientowaniem pomocy publicznej udzielanej w ramach nowego PROW w najszerszym sensie zależą od tego, jak prowadzona będzie w naszym kraju cała polityka społeczno-gospodarcza. Generalnie ukierunkowanie horyzontalne PROW oraz polityki spójności ma sens wtedy, gdy chce się w ten sposób osiągać cele ważne dla całej gospodarki i społeczeństwa. W szczególności chodzić tu może o:

- projekty infrastrukturalne,
- wspieranie mobilności przestrzennej, zawodowej i społecznej Polaków,
- inwestycje w kapitał ludzki i społeczny,
- systemy zarządzania ryzykiem o charakterze katastroficznym,
- przedsięwzięcia innowacyjne, badawczo-rozwojowe, związane z kumulacją i transferem wiedzy,
- wzmacnianie konkurencyjności całego łańcucha żywnościowego.

Jeśli teraz spróbuje się przyłożyć tę ogólną rekomendację na dostępny aktualnie projekt PROW 2014-2020, napotyka się problem. Polega on na tym, że działania szczegółowe w niepełny sposób są wiernym rozwinięciem sześciu priorytetów. Warto przed wdrożeniem kolejnego PROW rozstrzygnąć, jak ma być rozumiane pojęcie „horyzontalności” i do czego ma się ją odnosić: do priorytetów czy działań. Koncentracja na tych ostatnich sugeruje, że obecna wersja omawianego programu tylko pośrednio wniesie wkład w rozwiązywanie problemów innych niż rolniczo-żywnościowe i dotyczące wsi. Polityka spójności w pierwszej kolejności powinna mieć charakter horyzontalny.

Przy wszystkich powyższych zastrzeżeniach i niejasnościach wydaje się, że następujące działania PROW 2014-2020 mogłyby być wdrażane w sposób horyzontalny:

- „Transfer wiedzy i innowacji”;
- „Doradztwo”;
- „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”;

- „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich działań zapobiegawczych”;
- „Przetwórstwo i marketing produktów rolnych”;
- „Płatności dla obszarów ONW”;
- „Współpraca”;
- „Tworzenie grup producentów”;
- „Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie”;
- „Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym”;
- „Pomoc techniczna”;
- „System instytucjonalny i monitorowania”;
- „Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich”.

Przy czym warto podkreślić, iż najważniejsze z punktu widzenia długoterminowych efektów dla naszego rolnictwa wydają się być:

- (1) „Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie”;
- (2) „Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym”.

Obecnie rolnicy narażeni są na rosnące ryzyko gospodarcze i środowiskowe wskutek zmiany klimatu i większej zmienności cen. W tym kontekście coraz większe znaczenie dla rolników ma efektywne zarządzanie ryzykiem. Z tej przyczyny należy ustanowić środki zarządzania ryzykiem, aby pomagać rolnikom w rozwiązywaniu problemów związanych z najczęściej spotykanymi zagrożeniami. Środek ten powinien zatem wspierać rolników w pokrywaniu składek płaconych na ubezpieczenie plonów, zwierząt i roślin, a także pomagać w tworzeniu funduszy wspólnego inwestowania i rekompensat wypłacanych rolnikom za straty wynikające z wystąpienia chorób zwierząt lub roślin bądź incydentów środowiskowych. Środek ten powinien również obejmować narzędzie stabilizacji dochodów w postaci funduszu wspólnego inwestowania w celu zapewnienia wsparcia rolnikom doświadczającym poważnego spadku dochodów. W celu zapewnienia równego traktowania rolników w Unii, niezakłóconej konkurencji i poszanowania międzynarodowych zobowiązań Unii należy ustanowić szczegółowe warunki udzielania wsparcia w ramach tych środków.

Okazało się, że tworzenie sieci kontaktów wśród ich krajowych odpowiedników, organizacji i administracji zaangażowanych na różnych etapach realizacji programu, organizowane w kontekście Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, może odgrywać bardzo ważną rolę w poprawianiu jakości programów rozwoju obszarów wiejskich poprzez zwiększanie udziału zainteresowanych stron w zarządzaniu rozwojem tych obszarów, a także w informowaniu społeczeństwa o płynących z tego korzyściach. Należy zatem finansować takie działania w ramach pomocy technicznej na poziomie Unii. W okresie programowania 2007-2013 sieć ekspercka ds. oceny działała w kontekście Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Aby uwzględnić określone potrzeby związane z oceną, należy utworzyć Europejską Sieć Oceny Rozwoju Obszarów Wiejskich dla okresu programowania 2014-2020, by zebrać wszystkie podmioty zaangażowane w działania w zakresie oceny i ułatwić wymianę wiedzy eksperckiej w tej dziedzinie. Działania takie należy finansować w ramach pomocy technicznej.

Niezmiernie istotną rolę w rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, odgrywały i odgrywać nadal będą jednostki samorządu terytorialnego. Realizują one zadania w zakresie zaspokojenia potrzeb społecznych, edukacyjnych i kulturalnych mieszkańców wsi oraz zachowania dziedzictwa kulturowego. Odgrywają one także wiodącą rolę w rozwoju infrastruktury technicznej (drogi, kanalizacja, komunikacja, wysypiska śmieci, usługi komunalne) na obszarach wiejskich. Jednostki samorządowe uczestniczyły z dużym powodzeniem w realizacji programu przedakcesyjnego SAPARD, jak również SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”. Obecnie samorządy województw odpowiedzialne są za wdrażanie działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013). W ramach PROW 2007-2013 samorządy województw wdrażają działania: „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, „Odnowa i rozwój wsi” oraz „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa – schemat I Scalanie gruntów” oraz II „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”, jak również działania Osi Leader, tj.: „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” (dla operacji odpowiadających warunkom przyznania pomocy w ramach działania „Odnowa i rozwój Wsi”), „Wdrażanie projektów współpracy” oraz „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”. Za realizację działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” dla operacji odpowiadającym warunkom przyznania pomocy w ramach działań „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” odpowiedzialna jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Działania samorządowe cie-

szą się bardzo dużym zainteresowaniem wśród beneficjentów. W ramach pierwszych naborów w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” w większości województw wykorzystano prawie cały limit przyznanych środków. W ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” zapotrzebowanie na środki finansowe w pierwszym naborze, znacznie przekroczyło dostępną alokację. W ramach działania Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa mimo specyfiki realizowanych w jego ramach inwestycji, które charakteryzują się wieloletnim okresem przygotowań formalnych i realizacji, zainteresowanie również było dość duże.

Duże zainteresowanie działaniami samorządowymi daje potencjalną gwarancję osiągnięcia założonych celów. Mając na uwadze doświadczenia z poprzedniego okresu programowania, możemy zaryzykować twierdzenie, że PROW 2007-2013 będzie miał istotny wpływ na sytuację ekonomiczną Polski, a działania samorządowe będą w tym procesie aktywnie uczestniczyć. Program powinien być wszędzie skuteczny – regiony osiągną korzyści bez względu na wielkość przeznaczonych środków.

Podstawowym założeniem proponowanego podziału interwencji pomiędzy poziom krajowy i regionalny jest zwiększenie przejrzystości zarządzania środkami unijnymi oraz wyeliminowanie znacznej części błędów systemu z lat 2007-2013. Najważniejsze zasady nowego podziału interwencji między poziom krajowy i regionalny:

- a) tam gdzie to możliwe, dążenie do określenia jednego poziomu interwencji dla danego priorytetu inwestycyjnego ewentualnie typu działań;
- b) odejście od stosowania kryterium kwotowego (które nastęrczało wiele problemów w perspektywie 2007-2013);
- c) zastosowanie nie więcej niż dwu kryteriów podziału jednocześnie.

W perspektywie finansowej, w latach 2014-2020, publiczne wsparcie finansowe adresowane do polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich ukierunkowane będzie na realizację celów określonych w „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” oraz celów sformułowanych w dokumentach wspólnotowych odnoszących się do polityki rozwoju obszarów wiejskich. Strategia jest jedną z dziewięciu strategii zintegrowanych w ramach obowiązującego w Polsce systemu zarządzania rozwojem¹⁰⁰. Wspólna Polityka Rolna (w tym jej II filar) stwarza możliwość realizacji części celów tej Strategii. Program Rozwoju

¹⁰⁰ Filozofia utworzenia nowego systemu głównych dokumentów strategicznych (takich jak: długookresowa strategia rozwoju kraju, średniookresowa strategia rozwoju kraju oraz dziewięć zintegrowanych strategii rozwoju) oparta została na spójnej hierarchii celów i kierunków interwencji. W strategiach zintegrowanych nastąpiło odejście od wąskiego sektorowego podejścia, na rzecz integracji obszarów oraz przenikania się różnych zjawisk i procesów.

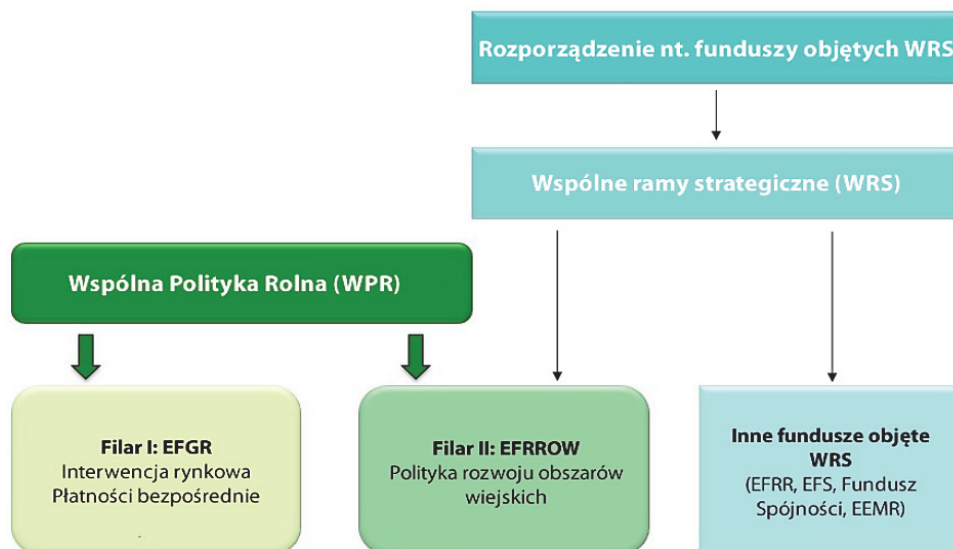
Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 stanowić będzie jedno z najważniejszych narzędzi realizacji ww. Strategii. Będzie służył realizacji celu ogólnego i tych celów szczegółowych Strategii, które odpowiadają misji i celom WPR oraz unijnym priorytetom rozwoju obszarów wiejskich.

Większość regionalnych strategii rozwoju nie traktuje obszarów wiejskich priorytetowo. Definiowane są na ogół jako obszar problemowy, z deficytowym kapitałem ludzkim i społecznym, z niskim potencjałem gospodarczym. Niemniej jednak w ramach regionalnych programów operacyjnych poczyniono na terenach wiejskich większość inwestycji drogowych (zarówno w ujęciu wartościowym jak i ilościowym) oraz środowiskowym. Obszary wiejskie miały również priorytet w inwestycjach infrastruktury technicznej. Działania te przyczyniły się do wzrostu potencjału endogenego obszarów wiejskich. Plany inwestycyjne gmin i powiatów województw zakładają dalszą kontynuację inwestycji infrastrukturalnych (wodno-kanalizacyjnych, melioracyjnych i drogowych) na obszarach wiejskich nie priorytetyzując deficytowych obszarów wymagających inwestycji w kapitał ludzki. Niestety, definiowanie obszarów wiejskich jako problemowych i nie generujących przewagi komparatywnej obszaru skutkowało koncentrowaniem się wyłącznie na aktywnych czynnikach potencjału endogenego i lekceważeniem tzw. czynnika uspiętego związanego z potencjałem społeczno-demograficznym. Odtworzenie tego kapitału byłoby bardzo trudne i kosztowne.

Istotnym czynnikiem rozwoju obszarów wiejskich będzie wzmocnienie terytorialne (a nie sektorowe) aspektu polityki rozwoju obszarów wiejskich. Środki, jakie należy wdrożyć, zostaną połączone w pakiety terytorialne zarówno w ramach Polityki spójności jak i EFFROW (schemat 1).

Opublikowany przez Dyрекję Generalną ds. Rolnictwa KE raport na temat sytuacji na obszarach wiejskich UE na poziomie krajów i regionów („*Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information – 2011*”) może być dobrym wsparciem w toczącej się dyskusji nad reformami WPR. Daje on możliwość przeprowadzenia analizy porównawczej krajów UE oraz krytycznego spojrzenia na procesy zachodzące na obszarach wiejskich Wspólnoty. Prezentowane w nim wskaźniki są podzielone na grupy tematyczne. Jedną z nich jest grupa wskaźników opisujących sytuację społeczno-gospodarczą obszarów wiejskich i rolnictwa UE. Analiza parametrów dotyczących Polski wskazuje na zmniejszanie udziału rolnictwa w zasobach produkcyjnych oraz wytwarzaniu dóbr i dochodów w ujęciu ogólnogospodarczym.

Schemat 1. WPR a Wspólne Ramy Strategiczne (WRS)



Źródło: Komunikat KE: „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju...”, op. cit.

Nie maleje jednak społeczna istotność sektora rolnego (rolnictwo jest fundamentem bezpieczeństwa żywnościowego, a także źródłem wzmacniania bezpieczeństwa energetycznego kraju). Obserwowany jest powolny postęp w zakresie przemian w strukturze obszarowej i strukturze wytwórczej polskiego rolnictwa. Maleje liczba gospodarstw rolnych, zwłaszcza najmniejszych, kurczy się także zbiorowość gospodarstw do 30 ha, niedawno traktowanych jako średnie. Jednak nadal występuje wadliwość strukturalna rolnictwa i konieczność dostosowań w relacjach między czynnikami produkcji. Mimo tendencji spadkowej, odsetek pracujących w naszym rolnictwie jest nadal najwyższy spośród wszystkich krajów UE z wyjątkiem Rumunii. W ostatnich latach praktycznie nie uległa poprawie wydajność pracy w rolnictwie, która na tle UE pozostaje jedną z najniższych. Konieczne jest zatem, przede wszystkim, ograniczanie zasobów pracy oraz unowocześnianie majątku trwałego w warunkach zmniejszania jego zasobów. Można przypuszczać, że proces odpływu ludności do innych działów gospodarki nabierze w przyszłości większego tempa. Jednak przez najbliższe kilka lat będzie on hamowany niekorzystną sytuacją gospodarczą, w tym groźbą wzrostu bezrobocia na rynku pracy w pozostałych sektorach gospodarki.

Zmiany struktury wiekowej na wsi mają na ogół niekorzystny charakter. We wszystkich regionach zanotowano wzrost współczynnika starości w okresie 2007-2010. Jest to także wynik cykli demograficznych. Najmniej korzystna sytuacja występuje w regionach odpływu migracyjnego (podlaskie, lubelskie i opolskie), zaś stosunkowo niski poziom współczynnika starości charakteryzuje województwa: małopolskie, podkarpackie i pomorskie. Według Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zaobserwowano nieznaczny wzrost bezrobocia na wsi. Zjawisko to dotknęło aż 13 województw. Istnieje też w rolnictwie trudne do oszacowania „bezrobocie ukryte”, polegające na nadwyżce rąk do pracy. Dotyczy to zwłaszcza gospodarstw małych na południu kraju. Duża ich część to tzw. gospodarstwa socjalne, w których główna część dochodów pochodzi z rent i emerytur.

Gospodarstwa rolne oraz obszary wiejskie otrzymały niemal połowę wszystkich środków pomocowych płynących z UE w pierwszych latach członkostwa, stanowiąc tym samym jeden z najistotniejszych elementów transferu środków unijnych do Polski. Tak znacząca pula środków zaabsorbowanych w okresie 2002-2012 wpłynęła jednocześnie na istotną zmianę większości wskaźników odzwierciedlających poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Z uwagi na zapóźnienie społeczno-gospodarcze, czy infrastrukturalne obszarów wiejskich w Polsce, zmiany wielu wskaźników na tych terenach charakteryzowały się większą dynamiką niż w miastach. Wsparcie finansowe UE na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (w tym rolnictwa, leśnictwa, gospodarki rybackiej oraz przetwórstwa rolno-spożywczego) w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtuje się na poziomie ponad trzykrotnie wyższym niż wsparcie ukierunkowane na rozwój obszarów miejskich.

Udział regionów, tzn. jednostek samorządu terytorialnego, w nowej polityce spójności (2014-2020) ma wzrosnąć z obecnych 37% do 60%. Centralne miejsce ma przypaść przy tym samorządom wojewódzkim jako głównym kreatorom i realizatorom polityki rozwoju w ramach operacyjnych programów regionalnych. Według Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Infrastruktury główny ciężar rozwoju obszarów wiejskich mają przejąć właśnie samorzady wojewódzkie. W celu zapewnienia koordynacji między poszczególnymi województwami a polityką rządu i administracji państwowej zawierane będą kontrakty terytorialne. Samorząd powiatowy i gminny będzie miał tu jedynie prawo do ich opiniowania.

Kolejnym wyzwaniem przed ewentualną pogłębioną regionalizacją PROW jest ustalenie, na ile uda się w nim zagwarantować priorytet dla poprawy efektywności i produktywności oraz innowacyjności i przedsiębiorczości bene-

ficjentów, stanowiących trwale podstawy wzrostu ich konkurencyjności. W rzeczywistości wszystkie programy rozwojowe podobne do PROW mają jednak komponent redystrybucji dochodów i majątku. Ponadto należy mieć jeszcze na uwadze działania związane z realizacją celów środowiskowych (paradygmat zrównoważenia) i wielofunkcyjnością wsi. Należy również dodać, iż programy rozwojowe mają korygować dysfunkcje innych rodzajów interwencji w sektorze rolno-żywnościowym i na wsi. Prowadzi to do bardzo złożonej kwestii wielokryterialnej optymalizacji społeczno-ekonomiczno-środowiskowej. Bardzo ściśle wiąże się z tym problem jednorazowego płacenia beneficjentom za określone usługi (np. wynagradzanie w postaci płatności rolnośrodowiskowych z PROW tylko za to, co przekracza wymogi ustalone w pierwszym filarze WPR). Podobnie sprawa wygląda z płatnościami typu ONW.

Wieloletnie doświadczenia wielu krajów świata z interwencjonizmem finansowym o charakterze inwestycyjnym w sektorze rolno-żywnościowym i na obszarach wiejskich jednoznacznie wskazują, że beneficjentem powinien być w pierwszym rzędzie podmiot potencjalnie rozwojowy, który obecnie takowym nie jest, głównie z uwagi na brak kapitału. Udzielenie wsparcia poprzedzone musiałoby być przedstawieniem przez aplikanta planu, który w określonym czasie gwarantowałby osiągnięcie uzgodnionych z instytucją publiczną m.in. celów strukturalnych i dochodowych. Te ostatnie polegają w przypadku gospodarstw rolniczych na uzyskiwaniu dochodów porównywalnych z możliwymi do uzyskania na lokalnych, pozarolniczych rynkach pracy. Dla beneficjentów innych chodziłoby o zbliżone wynagrodzenie wszystkich czynników produkcji. Doświadczenia nawet krajów wysoko rozwiniętych pokazują, że ponad 30% biznesplanów sporządzonych przez rolników indywidualnych nie sprawdzało się. W warunkach kryzysu odsetek ten może okazać się jeszcze większy.

Wiele kontrowersji w wyborze potencjalnych beneficjentów programu PROW wywołuje kwestia tzw. dolnych i górnych progów wsparcia. Zwolennicy wyłączenia dużych gospodarstw ze wsparcia argumentują, że w ten sposób złągodziłoby się deformacje redystrybucyjne, zredukowałoby się zjawisko czerpania renty ekonomicznej i informacyjnej oraz wciąż zachowało presję rynkową na stałą poprawę efektywności i konkurencyjności. Przeciwnicy natomiast stosowania powyższej klauzuli utrzymują, że np. silne ekonomicznie gospodarstwa rolnicze już są wystarczająco dyskryminowane w pierwszym filarze WPR. W przypadku progów minimalnych ich stosowanie uzasadnia się stratami dobrobytu społecznego, wynikającego z nieefektywności ekonomicznej słabych jednostek oraz brakiem szans, by przeszły one kiedykolwiek do grupy obiektów

nawet potencjalnie rozwojowych. Zwolennicy stosowania dolnego ograniczenia wsparcia podają ponadto, że najczęściej potencjalni beneficjenci z tej słabszej grupy już korzystają z preferencji w pierwszym filarze WPR, podatkowych, ze sfery ubezpieczeń i polityki społecznej. Przeciwnicy utrzymywania dolnej granicy pomocy w zasadzie mają jeden argument: może to prowadzić do depopulacji wsi oraz pojawienia się kosztów zewnętrznych i przerwania dostaw pewnych rodzajów dóbr publicznych.

Od dłuższego czasu z wypowiedzi urzędników KE wynika, że należy rozpatrzyć problem lepszego adresowania PROW (tzw. *targeting*). To bardzo złożona kwestia, gdyż należy znaleźć formułę, w której udzielono by równocześnie odpowiedzi m.in. na następujące szczegółowe pytania: kogo wspierać? (adresowanie podmiotowe), co wspierać? (adresowanie przedmiotowe), jakie lokalizacje uprzywilejować lub nie? (aspekt przestrzenny, regionalny), które praktyki/technologie zasługują na preferencje?, jaki poziom aktywności ekonomicznej beneficjentów uważa się za pożądany? Przeciwnicy regionalizacji pomocy inwestycyjnej w rolnictwie wymieniają następujące powody:

- istnieć powinno wiele wzorów rozwojowych, bo w rozmaity sposób przebiegają procesy dostosowawcze w rolnictwie oraz odbywa się wzrost w różnych typach gospodarstw,
- ważniejsze jest wkomponowanie pomocy inwestycyjnej dla rolników w koncepcję całościowego rozwoju jakiegoś obszaru niż proste różnicowanie zasad technicznych jej udzielenia,
- w rzeczywistości zawęża się a nie poszerza szanse rozwojowe wielu gospodarstw,
- pomija się społeczne i prywatne różnice przyrostu produktywności netto wywołane współfinansowaną przez budżet inwestycją,
- bardzo trudno jest zrównoważyć cele programów rozwoju wsi i rolnictwa z całą polityką regionalną.

Odnosząc powyższe rozważania do krajowego PROW 2014-2020, można stwierdzić, że bardzo trudno byłoby poszerzyć zakres regionalnego zróżnicowania reguł technicznych wsparcia samych inwestycji gospodarstw rolniczych w stosunku do programu aktualnego, głównie z uwagi na niedostatek wiarygodnych informacji historycznych i prospektywnych dla wyodrębnienia jednostek potencjalnie rozwojowych. Trochę łatwiejsze byłoby to w przypadku przemysłu spożywczego i jednostek samorządu terytorialnego. Poza tym, wszelkie rozważania nad regionalizacją polityki rozwoju wsi nie mogą abstrahować od małej skuteczności całej polskiej polityki spójności w zakresie zmniejszania przestrzennych różnic w warunkach życia w naszym kraju.

Planując wprowadzenie elementu zróżnicowania geograficznego do zasad regulujących dostęp do poszczególnych instrumentów interwencjonizmu finansowego trzeba na wstępie udzielić przekonującej odpowiedzi na pytanie, czy dysparytety regionalne mogą być skutecznie złagodzone przez stworzenie korzystniejszych warunków inwestowania w samym tylko rolnictwie regionów zaniedbanych, zacofanych, opóźnionych w rozwoju i o gorszych charakterystykach środowiska przyrodniczego. Trzeba mieć przy tym świadomość, iż zaofiarowanie dodatkowego uprzywilejowania w dostępie do kapitału dla gospodarstw z takich obszarów prowadzić będzie zazwyczaj do nadmiernego angażowania w nich innych zasobów, a więc w wymiarze efektywności alokacyjnej nie jest uzasadnione. Przez to mogą być nawet utrwalane i potęgowane pierwotne przyczyny ich zacofania. Zidentyfikowanie tych przyczyn jest zatem kluczową kwestią dla rewitalizacji takich regionów. W trakcie analizy przyczynowej może okazać się, że faktycznie potrzebne będzie wsparcie budżetowe dla rolników. Często jednak szanse rozwojowe regiony znajdują zupełnie gdzie indziej. Widać przeto jasno, że uwzględnienie aspektów przestrzennych w interwencjonizmie finansowym w rolnictwie musi następować w ścisłym związku z charakterem realizowanej polityki regionalnej. Zdaniem J. Kulawika (2000) ta ostatnia z kolei prowadzona być powinna przy respektowaniu poniższych zasad:

- nowoczesna polityka regionalna koncentruje się na pobudzaniu, a nie zastępowaniu aktywności społeczności lokalnych;
- podmiotami polityki regionalnej są organy państwa i samorządu terytorialnego, między którymi musi istnieć pewna równowaga w zakresie uprawnień, odpowiedzialności i instrumentów działania;
- uprzywilejowania w szczególności wymagają regiony najbardziej dynamiczne zwane lokomotywami rozwoju;
- wyrównywanie przestrzennych dysproporcji rozwojowych nie może odbywać się kosztem obniżania pozycji regionów dobrze rozwiniętych i dysponujących długookresowymi przewagami komparatywnymi w zakresie środowiska przyrodniczego i rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Wiąże się z tym postulat realizowania strategii nastawionych na ekorozwój i gospodarowanie przestrzenią jako zasobem społeczno-ekonomicznym;
- wspomaganie inwestycji infrastrukturalnych i związanych z szeroko rozumianym kapitałem ludzkim stanowi niezbędny warunek aktywizacji i rewitalizacji regionów zacofanych. Minimum pewnego standardu poziomu usług infrastrukturalnych jest także konieczne dla uzyskania pozytywnych efektów zewnętrznych (przeciwdziałanie depopulacji obszarów wiejskich, ochrona walorów przyrodniczych i kulturowych).

Reasumując, należy podkreślić, że podstawowym założeniem podziału interwencji pomiędzy poziom krajowy i regionalny jest zwiększenie przejrzystości zarządzania środkami unijnymi. Istotnym czynnikiem rozwoju obszarów wiejskich będzie właśnie wzmocnienie terytorialne (a nie sektorowe) aspektu polityki rozwoju obszarów wiejskich. W związku z tym, środki finansowe zostaną połączone w pakiety terytorialne zarówno w ramach Polityki spójności jak i EFFROW. Udział regionów, tzn. jednostek samorządu terytorialnego, w nowej Polityce spójności (2014-2020) ma wzrosnąć z obecnych 37% do 60%. Centralne miejsce ma przypaść przy tym samorządom wojewódzkim. Według Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Infrastruktury główny ciężar rozwoju obszarów wiejskich mają przejąć właśnie samorządy wojewódzkie. W celu zapewnienia koordynacji między poszczególnymi województwami a polityką rządu i administracji państwowej zawierane będą kontrakty terytorialne.

Wprowadzono nową definicję partnerstwa lokalnego złożonego z przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego, co oznaczać będzie odejście od dotychczasowego definiowania lokalnego partnerstwa trójsektorowo, jako przedstawicieli sektora publicznego, społecznego i gospodarczego.

Oparcie rozwoju terytorialnego o strategię lokalne i podejście zintegrowane daje możliwości uzyskania większej komplementarności oraz efektu synergii interwencji realizowanych na obszarach wiejskich niż w poprzednim i bieżącym okresie programowania.

Odnosząc powyższe rozważania do krajowego PROW 2014-2020, można stwierdzić, że trudno byłoby poszerzyć zakres regionalnego zróżnicowania reguł technicznych wsparcia samych inwestycji gospodarstw rolniczych w stosunku do programu aktualnego, głównie z uwagi na niedostatek informacji historycznych i prospektywnych. Trochę łatwiejsze byłoby to w przypadku przemysłu spożywczego i jednostek samorządu terytorialnego.

Podsumowanie

Procesy globalizacji oraz coraz szerszy udział Polski w systemie gospodarki europejskiej i ogólnoswiatowej wywierają wpływ na poziom rozwoju poszczególnych regionów oraz lokalnych jednostek terytorialnych kraju. Konsekwencją tych procesów jest kształtowanie się struktury przestrzennej Polski odzwierciedlającej zróżnicowania w rozwoju gospodarczym i społecznym. Zróżnicowania polskiej przestrzeni pod względem atrakcyjności inwestycyjnej oraz rozwoju społeczno-gospodarczego wskazują, iż w Polsce wykształciła się grupa regionów przodujących, wyraźnie wyprzedzających resztę kraju pod względem rozwoju gospodarczego i jednocześnie atrakcyjności inwestycyjnej. Konkurencyjność regionów definiuje się jako „przewagę nad innymi regionami będącą wypadkową atrakcyjności oferty usługowej kierowanej do obecnych i potencjalnych użytkowników regionu, którymi są mieszkańcy, firmy, inwestorzy, goście. Jej źródłem jest nowoczesna infrastruktura materialna, instytucjonalna i intelektualna regionu. Konkurencyjność regionów to też zdolność do przyciągania kapitału i środków pomocowych oraz zdolność do zatrzymania w regionie posiadanych czynników produkcji. Jest to też osiąganie trwałej, wysokiej i stale rosnącej stopy życiowej oraz wysokiego wskaźnika zatrudnienia.

Wysoka zmienność warunków gospodarowania i pojawianie się nowych jakości w konkurencji gospodarczej powodują, iż zagadnienie budowania i osiągnięcia przewag konkurencyjnych w jednostkach terytorialnych ulega komplikacji. Jednakże od wielu lat panuje powszechna zgodność co do faktu, iż poziom konkurencyjności regionu związany jest z jego innowacyjnością. Z drugiej strony innowacyjność regionalnych systemów gospodarczych wyznacza ich konkurencyjność. Nie można zatem rozpatrywać zagadnień konkurencyjności regionalnej w oderwaniu od innowacyjności regionów.

Warto podkreślić, że wskazane w publikacji bariery rozwojowe, które hamują modernizację obszarów wiejskich w Polsce, może redukować nie tylko odpowiednio prowadzona polityka rozwoju wsi głównie poprzez pełne wykorzystanie unijnych dotacji, lecz przede wszystkim przez powszechne nastawienie na przemiany strukturalne na wszystkich poziomach samorządowych.

Efektywność polityki regionalnej z pewnością zależy od jakości działania władz centralnych, głównie od przyjęcia odpowiedniej polityki gospodarczej i jej ścisłego powiązania z działaniami na rzecz rozwoju regionalnego. Warunkiem skuteczności polityki regionalnej jest także ustanowienie silnych samorządowych regionów, przy czym władze samorządowe powinny otrzymać stosowne kompetencje oraz własne środki budżetowe umożliwiające skuteczne planowanie i realizowanie polityki regionalnej. Jednakże samorządy muszą skutecznie organizować

równoległe środki finansowe we własnym zakresie. Newralgicznym elementem systemu polityki regionalnej, decydującym o jego wydajności i użyteczności publicznej, jest organizacja współdziałania władz centralnych i samorządowych. Zaś cele i strategie regionów powinny zmierzać do pobudzenia trwałego rozwoju, opartego na wewnętrznych czynnikach wzrostu. Według teorii D. Rodrika (2003) najważniejsze znaczenie dla osiągnięcia sukcesu mają odpowiednie instytucje społeczno-ekonomiczne, które pozwalają przezwyciężyć efekty niekorzystnego położenia geograficznego, generują odpowiednie bodźce do działania i poprawiają efektywność wykorzystania zasobów, zwłaszcza kapitału ludzkiego. Jednak przykład Kanady, gdzie utworzono w minionym wieku, w oparciu o założenia teoretyczne, system instytucjonalny odstający od rzeczywistych potrzeb lokalnych, przeczy tej hipotezie.

Dla zapewnienia większej koordynacji polskiej polityki regionalnej między resortami rządowymi potrzebne jest wzmocnienie współpracy w ramach odpowiedniego Komitetu Rady Ministrów. Obok opiniowania dokumentów planistycznych powinien on podejmować decyzje na temat alokacji środków finansowych oraz koordynować prace ministerstw i agencji rządowych na rzecz rozwoju regionalnego. Poza tym widoczna jest również potrzeba wzmocnienia pozycji wojewódzkich sejmików samorządu terytorialnego. Jednak najistotniejszym wyzwaniem i zadaniem jest modyfikacja systemu finansów publicznych (w celu konstruowania budżetu zadaniowego), aby można było przekazać do dyspozycji regionów większą ilość środków budżetowych na wykonywanie zadań własnych. Francuscy badacze decentralizacji P.M. Gaudemet i J. Molinier (2000) tak napisali w tej kwestii: „*Decentralizacja jest rzeczywista, gdy podmioty lokalnej władzy są naprawdę panami swoich finansów. (...) Decentralizacja będzie czysto pozorna, jeżeli wspólnota lokalna nie ma rzeczywistej wolności finansowej, mimo iż ma nawet rozległe kompetencje prawne.*” Warto jednak tutaj podkreślić, że kompleksowym instrumentem współpracy w latach 2014-2020 będzie kontrakt terytorialny, czyli umowa pomiędzy rządem a samorządami poszczególnych województw. W kontrakcie terytorialnym zawarte będą cele i zadania sygnatariuszy oraz określone instrumenty ich realizacji (środki unijne i krajowe). Kontrakt pozwoli na lepszą koordynację działań obu szczebli oraz dopasowanie finansowania inwestycji do specyficznych potrzeb i mocnych stron każdego regionu.

Należy zaakcentować również fakt, że 8 stycznia 2014 r. zaakceptowano Projekt Umowy Partnerstwa (UP) oraz projekty krajowych programów operacyjnych na lata 2014-2020. UP jest rodzajem kontraktu pomiędzy Polską a Komisją Europejską, w którym określono strategię interwencji funduszy europejskich w ramach trzech polityk: polityki spójności, WPR i wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) w Polsce w latach 2014-2020. Założono w niej znaczne zwiększenie

środków, które będą do dyspozycji województw. Zaprezentowano tam także zarys systemu koordynacji, a także przedstawiono ogólne założenia podziału interwencji pomiędzy poziom krajowy i regionalny, oparty przede wszystkim na zasadzie subsydiarności. Instrumentem zapewniającym komplementarność interwencji realizowanych przez rząd i samorząd terytorialny będzie wspomniany wyżej kontrakt terytorialny.

Na podstawie analizy polityk regionalnych państw Unii Europejskiej, można wskazać cztery ogólne kategorie zmian w polityce regionalnej:

- 1) zmiany kształtowane przez zewnętrzny kryzys gospodarczy (np. w Irlandii, Włoszech, Niemczech i Francji);
- 2) poważne zmiany w polityce regionalnej wywołane przez czynniki wewnętrzne, jak np. reformy legislacyjne i przeglądy strategiczne (można je wskazać w Danii, Norwegii, Szwecji i Finlandii);
- 3) mniej doniosłe zmiany w polityce regionalnej, jak modyfikacja instrumentów, plany zmian w mechanizmach realizacji (Polska, Wielka Brytania, Holandia, Austria, Belgia, Luksemburg i niektóre nowe państwa członkowskie);
- 4) oraz zmiany, które można przypisać wpływowi polityki spójności (głównie w krajach kohezyjnych).

Podobnie jak cele polityki regionalnej wykroczyły poza wyrównywanie, obejmując wzrost gospodarczy i konkurencyjność regionów, również jej zakres przestrzenny wyszedł poza wyznaczone obszary problemowe w celu pobudzenia wszystkich regionów do maksymalizacji ich wkładu we wzrost gospodarczy i rozwój. Proces rozwoju w regionach wiejskich zależy od wzajemnego oddziaływania sił globalnych i lokalnych reakcji, w których podmioty lokalne powinny szukać szansy na swój rozwój i czerpać z nich korzyści.

Rolnictwo nie powinno być dłużej uważane za podstawę gospodarki wiejskiej. Obraz obszarów wiejskich UE, który uwidocznił się w świetle przeprowadzonej analizy należy traktować raczej w kategoriach „nowej mozaiki regionów wiejskich”. Rozwój obszarów wiejskich wynika z oddziaływania efektów wytworzonych przez siły światowych i lokalnych oddziaływań. Siły globalne pochodzą z procesu globalizacji, podczas gdy te lokalne odnoszą się do dywersyfikacji działalności gospodarczej i dostosowania się do nowych warunków przez podmioty lokalne. W neoklasykcyjnej teorii wzrostu, ewolucja różnic regionalnych zależy od dostępności i międzyregionalnej mobilności czynników produkcji: kapitału i pracy. Kapitał ma tendencję do przemieszczania się w regiony, gdzie zasoby pracy są duże i tanie. Bazując natomiast na modelach aglomeracji, sytuacja regionu zależy od koncentracji pracy i kapitału w określonym miejscu, które przyczyniają się do efektów zewnętrznych lub ekonomii skali (teoria biegunów wzrostu i pobudzania przedsiębiorczości poprzez efekty mnożnikowe).

Fakt nierozzerwalności rolnictwa z funkcjami pozakomercyjnymi jest racjonalną przesłanką finansowego wspierania tego sektora ze środków publicznych. Dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo można podzielić na dobra globalne i lokalne. Dobra globalne to dobra niezbędne społeczeństwom w skali krajów i pokoleń, takie jak: produkcja tlenu i sekwestracja węgla, ochrona bioróżnorodności genetycznej, gatunkowej i ekosystemów, ochrona wody oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Regulacja dostarczania tych dóbr odbywa się za pomocą regulacji prawnych, mechanizmów podatkowych i systemów subsydiowania. Lokalne dobra publiczne są konsumowane na poziomie kraju lub regionu i stąd również wynagradzanie za dostarczanie takich dóbr powinno odbywać się na poziomie lokalnym. Dobra lokalne to:

- ochrona gruntów przed erozją, przed powodzią, zapobieganie degradacji gleb,
- ochrona stosunków wodnych przed suszą i zanieczyszczeniami wód,
- ochrona krajobrazu,
- ochrona krajobrazu kulturowego wsi,
- tworzenie warunków do rekreacji i wypoczynku,
- tworzenie warunków umożliwiających powstawanie nowych miejsc pracy na terenach wiejskich.

Dostarczanie dóbr publicznych przez rolnictwo i obszary wiejskie związane jest z rozwojem ich funkcji pozakomercyjnych, tak więc rozwój wielofunkcyjny jest podstawą założeń strategicznych nie tylko w skali Wspólnej Polityki Rolnej, ale również na poziomie krajowym i regionalnym.

W koncepcjach polityki rolnej kształtuje się nowe spojrzenie na rozwój wsi. Celami stają się tutaj: wzmacnianie konkurencyjności obszarów wiejskich, waloryzacja zasobów lokalnych i zrównoważona ich eksploatacja. Zmieniają się także obszary i główni odbiorcy subsydiowania wsi i rolnictwa ze środków publicznych. Na rozwój wsi oddziałuje także kondycja i konkurencyjność innych sektorów gospodarki funkcjonujących na obszarach wiejskich. Natomiast w strategiach rozwojowych obszarów wiejskich coraz większego znaczenia naberają inicjatywy i programy odnowy wsi. Zwłaszcza w kontekście konieczności integracji polityki rolnej i polityki spójności. Ukierunkowanie na konkurencyjność regionu opartą o lokalne zasoby (a zwłaszcza przyrodnicze, ludzkie, kulturowe), a także na poprawę poziomu i jakości życia na obszarach wiejskich wskazuje wyraźnie na możliwości pola aktywności i współpracy mieszkańców, przedsiębiorców i przedstawicieli administracji lokalnej.

W opiniach krytycznych dotyczących dotychczasowych instrumentów WPR pojawiają się sugestie, że należy rozpatrzyć problem lepszego adresowania PROW (tzw. *targeting*). W związku z tym regionalizacja polityki rolnej

staje się faktem i koniecznością z uwagi na rosnące wydatki z budżetu UE na redukcję skutków obecnego kryzysu gospodarczego na świecie, który został zapoczątkowany w 2008 roku. *Targeting*, w odniesieniu do instrumentów WPR, to bardzo złożona kwestia, gdyż należy znaleźć formułę, w której udzielono by równocześnie odpowiedzi m.in. na następujące szczegółowe pytania: kogo i jak wspierać?

Generalnie ukierunkowanie horyzontalne PROW oraz polityki spójności ma sens wtedy, gdy chce się w ten sposób osiągać cele ważne dla całej gospodarki i społeczeństwa. W szczególności chodzić tu może o:

- projekty infrastrukturalne,
- wspieranie mobilności przestrzennej, zawodowej i społecznej Polaków,
- inwestycje w kapitał ludzki i społeczny,
- systemy zarządzania ryzykiem o charakterze katastroficznym,
- przedsięwzięcia innowacyjne, badawczo-rozwojowe, związane z kumulacją i transferem wiedzy,
- wzmacnianie konkurencyjności całego łańcucha żywnościowego.

Jeśli teraz spróbuje się przyłożyć tę ogólną rekomendację na dostępny aktualnie projekt PROW 2014-2020, napotyka się problem. Polega on na tym, że działania szczegółowe w niepełny sposób są wiernym rozwinięciem sześciu priorytetów. Warto przed wdrożeniem kolejnego PROW rozstrzygnąć, jak ma być rozumiane pojęcie „horyzontalności” i do czego ma się ją odnosić: do priorytetów czy działań. Koncentracja na tych ostatnich sugeruje, że obecna wersja omawianego programu tylko pośrednio wniesie wkład w rozwiązywanie problemów innych niż rolniczo-żywnościowe i dotyczące wsi. Polityka spójności w pierwszej kolejności powinna mieć charakter horyzontalny.

Przy wszystkich powyższych zastrzeżeniach i niejasnościach wydaje się, że następujące działania PROW 2014-2020 mogłyby być wdrażane w sposób horyzontalny: „Transfer wiedzy i innowacji”; „Doradztwo”; „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”; „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich działań zapobiegawczych”; „Przetwórstwo i marketing produktów rolnych”; „Płatności dla obszarów ONW”; „Współpraca”; „Tworzenie grup producentów”; „Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie”; „Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym”; „Pomoc techniczna”; „System instytucjonalny i monitorowania”; „Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich”.

Bibliografia

1. *A Common Agricultural Policy for European Public Goods: Declaration by a Group of Leading Agricultural Economists, November 18, Brussels 2009.*
2. Adamus W., Ptaszek P., *Modele rozwoju gmin w ujęciu wielokryterialnego procesu decyzyjnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(49), 2012.
3. Bański J. (red.), *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku*, Warszawa 2009.
4. Barca F., *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*. Niezależny raport na prośbę D. Hübner, Komisarz ds. Polityki Regionalnej, kwiecień 2009.
5. Biczkowski M., *Przestrzenna alokacja wsparcia finansowego z instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej i ich wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica”, nr 13, 2013.
6. Blakely E.J., *Planning local economic development. Theory and practice*. Sage Library and Social Research, 168, London 1989.
7. Bureau J.Ch., Mahé L.P., *CAP Reform Beyond 2013: An Idea for a Longer View*, Notre Europe, Paris 2008.
8. Bywalec G., *Dylematy decentralizacji we współczesnym świecie*, „Gospodarka Narodowa”, nr 11-12 (255-256), 2012.
9. Castells M., *The Network Society: From Knowledge to Policy (co-editor)*, Washington, DC, Center for Transatlantic Relations 2006.
10. Castells M., *The Rise of the Network Society*, „The Information Age: Economy, Society and Culture”, Vol. I., Cambridge, MA; Oxford 2000.
11. Chang D.Y., *Application of the extent analysis method on fuzzy AHP*, „European Journal of Operational Research”, nr 95 (3), 1996.
12. *Deklaracja Warszawska*, Konkluzje z seminarium zorganizowanego przez Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej i Komisję Polityki Spójności Terytorialnej Komitetu Regionów (COTER), Europejski Kongres Gmin Wiejskich, Warszawa 2011.
13. *Draft Territorial Review of Poland*, OECD, 2008.
14. Duczkowska-Małysz K., *Rolnictwo – wieś – państwo*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1998.
15. Duczkowska-Małysz K., *Typologia obszarów wiejskich – kryteria delimitacji w świetle doświadczeń krajów Unii Europejskiej*, [w:] *Przekształcenia obszarów wiejskich Makroregionu Południowo-Zachodniego*, Typologia

- gmin pod względem poziomu i warunków rozwoju*, Z. Więckowicz (red.) Wrocław 1998.
16. Dziemianowicz W., *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
 17. ec.europa.eu/budget/reform2008/library/.../20080416_US_36_pl.pdf.
 18. Ekstowicz B., Malinowski M. J., *Polityka strukturalna Unii Europejskiej: stymulatorem procesów modernizacji i rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski w latach 2007-2015*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
 19. *Europejska Karta Obszarów Wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 2-3, Warszawa 1996.
 20. Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
 21. Gorzelak G., Płoszaj A., Smętkowski M., *Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów na przykładzie województwa lubuskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(25), 2006.
 22. Gorzelak, G. (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
 23. Gros D., Roth F., *The Post-2010 Lisbon Process. The key Role of Education in Employment and Competitiveness*, CEPS Working Document No. 308, Centre for European Policy Studies, 2009.
 24. Grosse T.G., Galek A. (red.), *Zintegrowane podejście do rozwoju – rola polityki spójności*, MRR, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008.
 25. Grosse T.G., Hardt Ł., *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej polityce rozwoju polskiej wsi – o strategii realizowania polityki rozwoju wsi w Polsce po 2013 roku*, Fundacja Pro Oeconomia, Warszawa 2010.
 26. Gruda M., *Metody wielokryterialne we wspomaganii decyzji PROW 2014-2020*, maszynopis, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.
 27. Heißenhuber A., *Konzepte für die Agrarpolitik nach 2013*, "Online-Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft" 2009, ([http:// www.laendlicher-raum.at/filemanager/download/45752](http://www.laendlicher-raum.at/filemanager/download/45752)).
 28. Hellwig Z., *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny”, nr 4, 1968.
 29. Henning Ch.H.C.A., *Macht und Tausch in der europaeischen Agrarpolitik. Eine positive Theorie kollektiver Entscheidungen*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 2000.

30. Henning Ch.H.C.A., *Macht und Tausch in der europaeischen Agrarpolitik. Eine positive Theorie kollektiver Entscheidungen*, Campus Verlag, Frankfurt am Main 2000.
31. Hirschman A. O., *The strategy of economic development*, New Haven: Yale University Press 1958.
32. http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm_(Consultation on the future “EU 2020” Strategy, Commission Working Document), Brussels.
33. http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/100311_ue_2020_t.grosse_pl.htm.
34. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators.
35. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.
36. http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114877,15495148,KE_mapa_pomocy_dla_Polski_najwiecej_dla_wojewodztw.html.
37. http://www.bankier.pl/wiadomosc/KE-zatwierdzila-mape-pomocy-regionalnej-dla-Polski_3065195.html.
38. <http://www.fdpa.org.pl/publikacje/raport-polska-wies-2012.html>.
39. Józwik B., *Problemy i przykłady realizacji polityki spójności w polskich regionach i instytucjach*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.
40. Kisiel R., Babuchowska K., *Nakłady inwestycyjne w gospodarstwach rolnych – ujęcie regionalne*, [w:] *Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, T. 100, z. 1, 2013.
41. *Kolczyński M., Żuber P. (red.), Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
42. *Komunikat KE „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”*, Bruksela 03.03.2010.
43. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Budżet z perspektywy „Europy 2020”*, COM(2011)500 wersja ostateczna z 29.6.2011.
44. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, COM(2010)672 wersja ostateczna z 18.11.2010.
45. Kosior K., *Koncepcje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 roku*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5-6, 2011.

46. Kowalski A.M., Marcinkowski A., *Struktury klastrowe jako bieguny wzrostu gospodarki – przykład Bawarskiego Klastra Biotechnologicznego*, „Gospodarka Narodowa”, nr 9, 2012.
47. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, 13 lipca 2010 r.
48. *Krótki przewodnik po zmianach proponowanych przez Komisję Europejską w sprawie rozwoju obszarów wiejskich UE po 2013 r.*, Unia Europejska, 2011.
49. Krugman P.R., Venables A. J., *Integration, specialization and adjustment*, „European Economic Review”, Vol. 40, 1996.
50. Krugman P.R., *What's new about the new economic geography?*, „Oxford Review of Economic Policy”, Vol. 14, No. 2, 1998.
51. Kulawik J., *Przesłanki i skutki interwencjonizmu kredytowego w rolnictwie w opiniach izb rolniczych*, IERiGŻ, Warszawa 2000.
52. Kulawik J., Wieliczko B., Góral J., *Opinia nt. regionalizacji PROW 2014-2020*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.
53. Kwaśnicki W., *Subsydiowanie rolnictwa – spojrzenie liberała*, „Wieś i Doradztwo”, nr 1-2 (61-62), 2010.
54. Łuczak A., Wysocki F., *Programowanie rozwoju w gminie wiejskiej z wykorzystaniem rozmytego analitycznego procesu hierarchicznego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(43), 2011.
55. Marshall, A., *Principles of Economics*, London, Macmillan 1920.
56. Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Rzeszów 2013.
57. Misiąg W., Tomalak M., *Analiza algorytmów podziału środków publicznych z punktu widzenia polityki regionalnej*, Warszawa 2010.
58. Myrdal, G., *Economic theory and under-developed regions*, London, Duckworth 1957.
59. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (Narodowa Strategii Spójności) 2007-2013*.
60. *Ocena wdrożenia polityk horyzontalnych w ramach RPO WO 2007-2013*, SDG Pro-Akademia, listopad 2009.
61. *Opinia Komitetu Regionów: Nowe wieloletnie ramy finansowe po roku 2013*, 2011.
62. *Opinia Komitetu Regionów: Projekt przewodni strategii Europa 2020: Unia innowacji*, 2011.
63. Pająk K., Polcyn J., *Determinanty rozwoju regionalnego w Polsce: społeczeństwo, gospodarka, środowisko*, Wydawca: Adam Marszałek, Toruń, 2013.

64. Parlińska M., Pietrych Ł., *Zastosowanie metody ANP do wyboru pakietu rolnośrodowiskowego w wybranym gospodarstwie*, „Roczniki Naukowe SERiA”, T. XV, z. 4, 2013.
65. Parysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań 1997.
66. Perroux, F., *La notion de pôle de croissance*, “Economie appliquée”, No.1-2. 1955.
67. Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
68. Poczta W. *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, pod red. J. Wilkina i I. Nurzyńskiej, FDPA i Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
69. *Polityka spójności. Program prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej – raport z postępów*, MRR, Warszawa 2011.
70. *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*. Cz. 1. Projekt, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, listopad 2011.
71. Pred, A., *The Spatial Dynamics of U.S. Urban-Industrial Growth*, Cambridge: MIT Press 1966.
72. Raport końcowy *Ocena ex-ante projektu zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* (Zamawiający: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Wykonawca: Ecorys Polska Sp. z o.o.), Warszawa, luty 2013.
73. *Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices*, OECD, Paryż, 31 marca 2009.
74. Rodrik D. (red.) *In search of prosperity. Analytic narratives on economic growth*, Princeton University Press, Princeton and Oxford 2003.
75. Rodrik D., *Growth Strategies*, Harvard University, August 2004.
76. Romer, P., M., *Endogenous Technological Change*, *The Journal of Political Economy*, *Journal of Political* No. 98, 1990.
77. Romer, P., M., *The Origins of Endogenous Growth*, *Journal of Economic Perspectives* No. 8, 1994.
78. Rosner A., *Wiejskie obszary problemowe pod kątem widzenia rozwoju gospodarczego*, [w:] *Typologia wiejskich obszarów problemowych*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Rosner A. (red.), PAN, Warszawa 1999.
79. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obsza-

- rów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014.
80. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014-2020) oraz uchylające decyzję nr 1982/2006/WE.
 81. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.
 82. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008.
 83. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009.
 84. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007.
 85. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Bruksela, z dnia 14.03.2012.
 86. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju

- Obszarów Wiejskich (EFRROW), Wniosek KE (2011/0282/KOM/2011/0627 wersja ostateczna – 2011/0282).
87. *Rural Development in the EU. Statistical and Economic Information. Report European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2012.*
 88. Saaty T.L., *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*, New York: MacGraw-Hill, New York International Book Company 1980.
 89. Samuelson P.A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, Review of Economics and Statistics, 36(4), 1954.
 90. Sawicka J., *Polska w Unii Europejskiej, Wybrane polityki sektorowe*, wydawnictwo SGGW, Warszawa, 2004.
 91. Schmitz A., Furtan W.H., Baylis K., *Agricultural Policy, Agribusiness and Rent-Seeking Behaviour*, University of Toronto Press, Toronto 2002.
 92. Słodowa-Hełpa M., *Fundusze Unii Europejskiej jako instrumenty stymulujące partnerstwo na obszarach wiejskich*, [w:] *Wież i rolnictwo w procesie zmian. Szanse rozwojowe obszarów wiejskich w przestrzeni europejskiej*, (red.) S. Sokołowska i A. Bisaga, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2008.
 93. Słodowa-Hełpa M., *Obszary wiejskie w polityce spójności Unii Europejskiej i Polski*, [w:] *Wież i rolnictwo w procesie zmian. Zarządzanie rozwojem obszarów wiejskich*, (red.) S. Sokołowska i A. Mijał, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.
 94. Słodowa-Hełpa M., *Rozwój zintegrowany – zasadniczy warunek modernizacji wsi*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 2(24), 2012.
 95. Sługocki W., *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2013.
 96. Smętkowski M., Wójcik P., *Rozwój regionalny w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(38), 2009.
 97. *Sprawozdanie Komisji Rozwoju Regionalnego w sprawie komplementarności i koordynacji polityki spójności z polityką rozwoju obszarów wiejskich z dnia 4 lutego 2009.*
 98. *Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP w sprawie KSRR 2010-2020*, 21 stycznia 2010.
 99. *Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 18 maja 2011 r. w sprawie projektu Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa*, 2011.

100. Stec M., *Uwarunkowania rozwojowe województw w Polsce – analiza statystyczno-ekonometryczna*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 20, 2011.
101. *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki (SIiEG)*, projekt z 17 lutego wraz z załącznikami, Warszawa 2012.
102. *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Warszawa 2006.
103. *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Projekt, Warszawa 2011.
104. *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020)* z 29 czerwca 2005.
105. *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2011-2020*, MRiRW, Warszawa 2011.
106. Strzelecki Z. (red.) *Gospodarka regionalna Polski wobec globalnego kryzysu gospodarczego*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2011.
107. Swianiewicz P., *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowo-Wschodniej – próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(10), 2002.
108. *Szanse i zagrożenia oraz potencjalne kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ujęciu regionalnym*, IGiPZ PAN, Agrotec Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012.
109. Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa”, nr 10, 2010.
110. Szlachta J., Zaleski J., *Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4, 2009.
111. Szymła Z., *Determinanty rozwoju regionalnego*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 2000.
112. Szymła Z., *O miernikach oceny rozwoju regionów*, Zeszyty Naukowe AE w Katowicach, Studia Regionalne w Polsce, Teoria, Polityka, Projektowanie, Katowice 2005.
113. Szymła Z., *Problemy planowania przestrzennego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSBiF w Bielsku-Białej. Prace z zakresu Ekonomii”, nr 1, 2006.
114. Terluin I.J., *Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories*, “Journal of Rural Studies”, Vol. 19, Iss. 3, July 2003.
115. *The Council of the European Municipalities and Regions (CEMR)-Dexia, 2007*.
116. Tinbergen J., *The Element of Space in Development Planning* (together with L.B.M. Mennes and J.G. Waardenburg), Amsterdam 1969.

117. Tomaszewski P., Zaleski J., Zembaty M., *Oczekiwane efekty realizacji polityki spójności Unii Europejskiej na poziomie regionalnym w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(44), 2011.
118. *Unia innowacji – nowy program w ramach strategii Europa 2020*, 2010.
119. Wilkin J., *Ekonomia polityczna reform Wspólnej Polityki Rolnej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1-2, 2009.
120. Wilkin J., *Konwergencja systemów czy uniwersalia polityki? Upodabnianie się polityki rolnej Stanów Zjednoczonych i wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej*, [w:] *Agroekonomia w warunkach rynkowych. Problemy i wyzwania*, (red.) A. Grzelak i A. Sapa, Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
121. Wilkin J., *Pogoń za rentą przy pomocy mechanizmów politycznych*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, (red.) J. Wilkin, Scholar, Warszawa 2005.
122. Wilkin J.: *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Wyd. IRWiR PAN, Warszawa 2010.
123. Wójcik P., *Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(32), 2008.
124. Woś A., Zegar J.St., *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, Wyd. IERiGŻ, Warszawa 2002.
125. www.arimr.gov.pl.
126. www.minrol.gov.pl (projekt PROW 2014-2020).
127. www.mrr.gov.pl (Polityka Spójności).
128. www.pzdu.pl/uploads/files/konferencje/1/08_Mirosława_Klamut.pdf.
129. www.stat.gov.pl.
130. *Wyspecjalizowane regiony*, http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.
131. *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, Materiały z konferencji, 21 listopada, Warszawa 2007.
132. Yuill D., Ferry M., Vironen H., *Nowe ramy, nowe podejścia. Najnowsze tendencje w polityce regionalnej w UE i Norwegii*, 29. Zgromadzenie Konsorcjum Badawczego EoRPA ds. Polityki Regionalnej, 5-7 października 2008.
133. Zachariasz K., *Kto jest rolnikiem według Brukseli*, Gazeta Wyborcza, 7.02.2014.
134. Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., *Ocena Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 na polską gospodarkę przy użyciu modelu makroekonomicznego HERMIN*, Wrocław 2007.
135. Zawalińska K., *Fundusze unijne: skuteczność i efektywność wspierania rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] *Polska wieś i rolnictwo w Unii*

- Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, (red.) M. Drygas i A. Rosner, Wydawnictwo IRWiR PAN, Warszawa 2008.
136. Zawalińska K., *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Wyd. IRWiR PAN, Warszawa, 2009.
 137. Zawalińska K., *Modelowanie rozwoju ekonomicznego na przykładzie polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich i regionalnego modelu równowagi ogólnej RegPOL*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, Seria G, T. 97, z. 2, 2010.
 138. Zawalińska K., *Wpływ WPR na rozwój gospodarczy regionów Polski*, [w:] *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Diagnozy, strategie, koncepcje polityki*, (red.) I. Nurzyńska i M. Drygas, Wydawnictwo IRWiR PAN, Warszawa 2011.

Załączniki

Załącznik 1. Charakter polityki regionalnej w UE

Kraj	Polityka regionalna
Austria	W konstytucji federalnej nie określono ani planowania przestrzennego, ani podziału kompetencji w zakresie polityki regionalnej. Za politykę regionalną odpowiedzialne są kraje związkowe, a koordynacja i współpraca między poszczególnymi szczeblami administracji odbywa się za pośrednictwem Austriackiej Konferencji Planowania Przestrzennego. Przed przystąpieniem do UE nie istniała wyraźnie wyodrębniona polityka regionalna. Polityka jest ściśle powiązana z unijną polityką spójności.
Belgia	Tradycyjnie polityka regionalna była synonimem pomocy regionalnej i funkcjonowała na podstawie federalnych przepisów ramowych. Ostatnio kompetencje w zakresie polityki uległy regionalizacji. Choć pomoc regionalna zachowuje istotne znaczenie (szczególnie w Walonii), obecne podejście do regionalnego rozwoju gospodarczego jest szersze. W nowych dokumentach politycznych w obydwu regionach reprezentowane jest kompleksowe podejście do polityki regionalnej.
Dania	Nowa konstrukcja instytucjonalna łączy w sobie lokalne, regionalne, krajowe i unijne działania na rzecz rozwoju gospodarczego w ramach jednolitej, opierającej się na programach struktury, która nakłada na ostatnio utworzone regiony odpowiedzialność za rozwój gospodarczy w ramach instytucji partnerstwa. Regionalne inicjatywy oparte na programach mają być powiązane z celami krajowymi poprzez umowy o partnerstwie.
Finlandia	Polityka regionalna obejmuje szereg środków: strategiczne programy regionalne, pomoc regionalną dla przedsiębiorstw, krajowe programy specjalne (Ośrodki kompetencji, Rozwój ośrodków regionalnych, Obszary wiejskie i wyspiarskie) i programy unijne. Strategiczne programy regionalne umożliwiają dopasowanie do siebie priorytetów unijnych i krajowych w coraz większym stopniu skoordynowanych z planami ministerstw branżowych poprzez proces negocjacji budżetowych.
Francja	Polityka regionalna skoncentrowana jest na rozwoju terytorialnym. Skupia szeroki zakres zasobów finansowych i ludzkich, w szczególności poprzez kontrakty projektowe państwo-region. Obejmuje szeroki zakres tematyczny, stosując podejście terytorialne do zagadnień przemysłowych, ochrony środowiska i obszarów wiejskich. Przyjęte zasady mają na ogół charakter redystrybucyjny, choć coraz większą wagę przywiązuje się do działań zorientowanych na innowacyjność i konkurencyjność.
Niemcy	Rdzeniem polityki regionalnej jest koordynacja prowadzona przez regionalne GA (<i>Gemeinschaftsaufgabe</i> , „wspólne zadanie”), szczególnie w formie pomocy regionalnej i wsparcia dla infrastruktury gospodarczej. GA koncentruje się na regionach słabych strukturalnie oraz na produkcji i usługach ukierunkowanych na rynki pozaregionalne. Inicjatywy natury bardziej ogólnej skierowane są również do krajów związkowych byłego NRD. Są one skoncentrowane na strukturalnych barierach rozwoju, w szczególności na słabościach w zakresie transportu, inwestycji i B+R.

cd. załącznika 1.

Kraj	Polityka regionalna
Grecja	Polityka tradycyjnie skoncentrowana na zmniejszaniu luki rozwojowej dzielącej ten kraj od UE. Polityka regionalna zbudowana jest wokół programów unijnej polityki spójności. Ramy wsparcia inwestycyjnego stanowi ustawa o rozwoju różnicująca pułapy pomocy na korzyść regionów problemowych.
Irlandia	W polityce rozwoju gospodarczego stosuje się zintegrowane podejście z wykorzystaniem programowania na podstawie NPR, którego realizacja w okresie 2007-2013 jest całkowicie finansowana ze środków krajowych. Rozwój regionalny skupia się wokół wdrażania NPR (którego tematem horyzontalnym jest zrównoważony rozwój regionalny), strategicznego wykorzystania środków z polityki spójności, wdrażania „Narodowej strategii przestrzennej” i regionalnej orientacji działań podejmowanych przez agencje przedsiębiorczości.
Włochy	W latach 2007-13 krajowa polityka regionalna ma oddzielne od unijnej polityki spójności ukierunkowanie terytorialne i tematyczne oraz dysponuje wydzielonym budżetem. Jednak poprzez „Narodowy dokument strategiczny” (NDS) krajowa i unijna polityka regionalna tworzą łącznie jednolitą politykę regionalną, dysponując uzgodnionymi zasobami budżetowymi oraz funkcjonując w jednolitych ramach czasowych i w warunkach wspólnych procedur monitorowania i ewaluacji.
Luksemburg	Jedynym przejawem polityki regionalnej jest pomoc regionalna znajdująca się obecnie w zawieszeniu.
Holandia	Polityka regionalna funkcjonuje zgodnie z filozofią wyłożoną w białej księdze Szczytu w Delcie. Skoncentrowano się na rozwoju potencjału wszystkich regionów poprzez dokonywanie wyborów politycznych ukierunkowanych na atuty regionalne o znaczeniu ogólnokrajowym. Wdrażanie odbywa się głównie za pośrednictwem programów regionalnych, choć wsparcie jest dostępne również w ramach pomocy regionalnej, wsparcia terenów przemysłowych, miejskiej polityki gospodarczej i turystyki.
Portugalia	Polityka regionalna koncentruje się wokół unijnej polityki spójności, za cel przyjmując poprawę konkurencyjności krajowej (i terytorialnej), z Lizboną jako głównym motorem wzrostu.
Hiszpania	Konstytucyjny obowiązek równomiernego rozwoju przejawia się w dwóch instrumentach polityki krajowej – Międzyterytorialnym Funduszu Wyrównawczym, z którego udziela się rządów regionów słabiej rozwiniętych wsparcia finansowego na infrastrukturę i związane z nią inwestycje oraz Regionalnej Dotacji Inwestycyjnej. Podejście krajowe do rozwoju regionalnego osadzone jest w (sektorowych) funduszach strukturalnych.
Szwecja	Polityka wzrostu regionalnego ma charakter ogólnokrajowy i opiera się na programach. Podejście to dostosowano w taki sposób, aby doprowadzić do dynamicznego rozwoju wszystkich części kraju, ze szczególnym naciskiem na konkurencyjność lokalną i regionalną oraz na rozwój potencjału wzrostu. Głównymi instrumentami nowej polityki są programy rozwoju regionalnego. Pomoc regionalna jest nadal ukierunkowana na regiony problemowe.

cd. załącznika 1.

Kraj	Polityka regionalna
Wielka Brytania	Polityka regionalna podlega umowie służby publicznej na rzecz wyników gospodarczych regionów (<i>Regional Economic Performance Public Service Agreement</i>). Przyjęto w niej podejście charakteryzujące się jednolitym traktowaniem regionów, obejmujące działania wpływające na podstawowe czynniki produktywności w regionach (konkurencyjność, przedsiębiorczość, innowacyjność, kwalifikacje i inwestycje) realizowane za pośrednictwem RDA w Anglii (i związanymi z nimi organami subregionalnymi i lokalnymi) oraz Administracji Autonomicznych w pozostałych częściach Wielkiej Brytanii.
Polska	W ramach realizacji unijnej polityki spójności w polityce regionalnej przyjęto strategiczne i zintegrowane ramy programowania, przyjmując perspektywę ogólnokrajową oraz kładąc zwiększony nacisk na konkurencyjność i wydajność. Ostatnio nasiliła się dyskusja na temat krajowych (nie unijnych) priorytetów politycznych, co może doprowadzić się zwiększenia nacisku na wsparcie wewnętrznych czynników wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.
Norwegia	Polityka regionalna zachowała charakter polityki dystryktowo-regionalnej, łącząc w sobie tzw. politykę dystryktową na wyznaczonych obszarach peryferyjnych i o niskiej gęstości zaludnienia (głównie polegającą na pomocy) oraz politykę regionalną zorientowaną na wzrost i innowacyjność dostępną dla wszystkich regionów. Obecny rząd wzmocnił element „dystryktowy” polityki, kładąc jednocześnie nacisk na jej koordynację.
Bułgaria	W 2008 r. przyjęto ustawę o rozwoju regionalnym. Cele polityki państwa na rzecz rozwoju regionalnego obejmują: zmniejszenie między- i wewnątrzregionalnych dysproporcji pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego i społecznego, zapewnienie warunków do przyspieszonego wzrostu gospodarczego i wysokiego poziomu zatrudnienia oraz rozwój współpracy terytorialnej.
Cypr	Polityka rozwoju skoncentrowana jest na kwestii dysproporcji pomiędzy trzema głównymi ośrodkami miejskimi a obszarami wiejskimi, jak również na maksymalizacji potencjału rozwojowego poszczególnych obszarów.
Czechy	Celem państwowego wsparcia na rzecz rozwoju regionalnego są rozwój potencjału społeczno-gospodarczego i poprawa stanu środowiska w poszczególnych regionach, zwiększanie ich konkurencyjności, wspieranie równomiernego rozwoju, a także zmniejszanie dysproporcji pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego i społecznego oraz stanem środowiska.
Estonia	Ogólnym celem polityki regionalnej jest zapewnienie atrakcyjności wszystkich regionów jako miejsc zamieszkania i pracy. Trzy główne cele to: 1) zaspokajanie potrzeb całej ludności niezależnie od miejsca zamieszkania, 2) osiągnięcia trwałej konkurencyjności regionów, 3) wzmocnianie powiązań z regionami przygranicznymi oraz resztą Europy.
Węgry	Węgierska „Narodowa koncepcja rozwoju regionalnego” określa następujące cele rozwoju regionalnego: konkurencyjność, pomoc regionom słabiej rozwiniętym, zrównoważone powiązania społeczne, zrównoważony rozwój, współpraca międzyregionalna w Europie, wzmocnienie decentralizacji i pomocniczość.

cd. załącznika 1.

Kraj	Polityka regionalna
Łotwa	Ogólnym celem rozwojowym na Łotwie jest nadrobienie zaległości rozwojowych wobec średniej unijnej. Celem bardziej szczegółowym jest wdrożenie skutecznej i terytorialnie zróżnicowanej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. W szczególności powinny zostać wzmocnione ośrodki regionalne i miasta inne niż Ryga.
Litwa	Głównym celem krajowej polityki regionalnej jest zmniejszanie dysproporcji społecznych i gospodarczych pomiędzy regionami oraz wewnątrz nich, a także wspieranie równego i trwałego wzrostu gospodarczego w całym kraju. Litewska polityka regionalna jest ukierunkowana na wyrównany rozwój ośrodków wzrostu oraz unikanie koncentracji inwestycji w obecnych ośrodkach wzrostu.
Malta	Podobnie jak w latach 2004-06 oprócz celów ogólnych, takich jak osiągnięcie konkurencyjności gospodarczej, zapewnienie zrównoważonego rozwoju i inwestowanie w edukację, fundamentem strategii rozwoju Malty jest zaspokajanie potrzeb rozwoju gospodarczego wyspy Gozo.
Rumunia	Cele rumuńskiej „Narodowej strategii rozwoju regionalnego” to: pobudzenie wzrostu gospodarczego w celu zmniejszenia dysproporcji między regionem Bukareszt-Ilfów a regionami położonymi na wschód i zachód od niego, rozwój małych i średnich miast, szczególnie tych uzależnionych od pojedynczej gałęzi przemysłu, powstrzymanie upadku społeczno-gospodarczego w wybranych dużych miastach oraz poprawa ich powiązań z zapleczem wiejskim, zwiększenie atrakcyjności regionów, a także wzmocnienie umiejętności w zakresie zarządzania programami na szczeblu regionalnym.
Słowacja	Wspieranie rozwoju regionalnego ma na celu osiągnięcie zrównoważonego, trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego, a także zmniejszenie różnic międzyregionalnych. Ostatnio większy nacisk kładzie się na konkurencyjność i potencjał innowacyjny regionów, rozwój endogeniczny, poprawę wydajności gospodarczej i warunków życia, co znajdzie odzwierciedlenie w obecnie przygotowywanej ustawie o wspieraniu rozwoju regionalnego.
Słowenia	Wśród celów ustawy z 2005 r. o zrównoważonym rozwoju regionalnym znajdują się: zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i warunków życia między poszczególnymi obszarami kraju, zapobieżenie powstawaniu nowych obszarów borykających się z poważnymi problemami rozwojowymi, wspieranie rozwoju osadnictwa i rozwoju gospodarczego o charakterze policentrycznym, rozwój i poprawa konkurencyjności gospodarki regionów podlegających polityce regionalnej z uwzględnieniem ich specyfiki, zmniejszenie poziomu bezrobocia w regionach objętych polityką regionalną oraz promowanie zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich.

Źródło: D. Yuill, M. Ferry, H. Vironen, Nowe ramy, nowe podejścia. Najnowsze tendencje w polityce regionalnej w UE i Norwegii, 29. Zgromadzenie Konsorcjum Badawczego EoRPA ds. Polityki Regionalnej, 5-7 października 2008 r.

Załącznik 2. Kierunki produkcyjne rolnictwa według województw w Polsce

Województwo	Typ gospodarki rolnej	Główne kierunki produkcyjne	Perspektywiczne kierunki produkcji do 2015 r.
Dolnośląskie	mieszane i towarowe średnio intensywne	zboża, rośliny przemysłowe, bydło	intensyfikacja dotychczasowych kierunków
Kujawsko-pomorskie	towarowe intensywne	trzoda chlewna, zboża, rośliny przemysłowe	utrzymanie dotychczasowych kierunków i rozwój gospodarstw ekologicznych
Lubelskie	mieszane i drobnotowarowe średnio intensywne	zboża, przemysłowe (w tym tytoń)	intensyfikacja dotychczasowych kierunków z ograniczeniem uprawy buraka cukrowego
Lubuskie	mieszane średnio intensywne	zboża, rzepak, bydło, drób	utrzymanie dotychczasowych kierunków
Łódzkie	mieszane mało intensywne	zboża, ziemniaki, bydło mleczne	intensyfikacja i rozwój ogrodnictwa
Małopolskie	mieszane i tradycyjne, samozaopatrzeniowe i socjalne	zboża, ziemniaki, bydło, warzywa i owoce	utrzymanie dotychczasowych kierunków
Mazowieckie	mieszane i towarowe średnio intensywne	zboża, bydło, warzywa i owoce	intensyfikacja dotychczasowych kierunków
Opolskie	towarowe i mieszane intensywne	zboża, trzoda chlewna	intensyfikacja dotychczasowych kierunków
Podkarpackie	tradycyjne, samozaopatrzeniowe i socjalne	zboża, ziemniaki, bydło mleczne	agroturystyka, chów owiec i innych zwierząt trawożernych
Podlaskie	Towarowe, mieszane: intensywne i średnio intensywne	bydło mleczne, rośliny pastewne	bydło mleczne, zboża, rośliny pastewne, agroturystyka
Pomorskie	towarowe i mieszane ekstensywne	zboża i buraki cukrowe, ziemniaki, bydło, trzoda chlewna	intensyfikacja dotychczasowych kierunków i bydło mięsne
Śląskie	tradycyjne, mieszane mało intensywne	zboża, bydło, ziemniaki	dotychczasowe kierunki produkcji
Świętokrzyskie	tradycyjne, mało towarowe mało intensywne	zboża (pszenica, jęczmień, żyto)	zboża, owoce jagodowe, agroturystyka
Warmińsko-mazurskie	towarowe i mieszane, średnio intensywne	zboża, bydło mięsno-mleczne	bydło mięsno-mleczne, rośliny pastewne, agroturystyka
Wielkopolskie	towarowe intensywne	trzoda chlewna, zboża, rośliny przemysłowe	utrzymanie dotychczasowych kierunków i specjalizacja
Zachodniopomorskie	mieszane i towarowe mało intensywne	zboża, rzepak, bydło mięsno-mleczne	bydło mięsne, rośliny pastewne i energetyczne

Źródło: J. Bański, *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku, Warszawa 2009.*

Załącznik 3. Zestawienie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich w ujęciu regionalnym

Woj.	Mocne strony	Slabe strony	Szansy	Zagrożenia	Strategia obszarów wiejskich*	Kluczowe Priorytety WPR II
Dolnośląskie	<p>Dodatnie saldo migracji;</p> <p>Wysoki poziom przedsiębiorczości;</p> <p>Wysoki wskaźnik aktywności społecznej;</p> <p>Dobre zagospodarowanie infrastrukturalne;</p> <p>Duża liczba uczelni wyższych w regionie.</p>	<p>Duże zróżnicowanie procesów rozwojowych wewnątrz województwa;</p> <p>Silny odpływ migracyjny z terenów górskich regionu;</p> <p>Wysoki stopień zdekapitalizowania budownictwa w części sudeckiej;</p> <p>Upadek przemysłu w niektórych małych miasteczkach.</p>	<p>Policentryczna struktura osadnictwa;</p> <p>Korzystne położenie i warunki naturalne;</p> <p>Wysoki potencjał turystyczny;</p> <p>Nadgraniczne położenie.</p>	<p>Niewystarczające wewnętrznie skomunikowanie w regionie;</p> <p>Pogarszające się uwarunkowania makroekonomiczne w rolnictwie w regionie;</p> <p>Bardzo słabe wewnętrznie skomunikowanie regionu – szczególnie części sudeckiej z Wrocławiem.</p>	<p>Konkurencyjna (mini-maxi)</p>	<p>Priorytet 2. Wsparcie żywności gospodarstw;</p> <p>Priorytet 3. Łańcuch żywnościowy i zarządzanie ryzykiem;</p> <p>Priorytet 4. Wspieranie efektywnego wykorzystania surowców, gospodarka niskoemisyjna;</p> <p>Priorytet 6. Uwolnienie potencjału miejsc pracy i wzrostu na obszarach wiejskich.</p>
Kujawsko-pomorskie	<p>Korzystne warunki naturalne dla rolnictwa;</p> <p>Efektywne i konkurencyjne rolnictwo;</p> <p>Rozwinięty przemysł przetwórstwa rolnego;</p> <p>Korzystna struktura agrarna i pozytywne jej zmiany;</p> <p>Brak przeludnienia agrarnego.</p>	<p>Niski poziom wykształcenia mieszkańców;</p> <p>Odpływ ludności;</p> <p>Wysokie bezrobocie rejestrowane;</p> <p>Słabe przygotowanie planistyczne;</p> <p>Brak promocji regionu i produktów regionalnych.</p>	<p>Podjęcie terytorialne w ramach WPR;</p> <p>Wsparcie dla licznych nowoczesnych gospodarstw;</p> <p>Wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw z branży przetwórstwa rolnego;</p> <p>Pozykanie energii z OZE.</p>	<p>Starzenie się społeczeństwa i odpływ ludności;</p> <p>Brak respektowania zasad tradycyjnej dobrej kultury rolnej na rzecz monokultury;</p> <p>Brak miejsc pracy dla ludności, która odejście z sektora rolnego.</p>	<p>Konserwatywna (maxi-mini)</p>	<p>Priorytet 3. Łańcuch żywnościowy i zarządzanie ryzykiem;</p> <p>Priorytet 4. Wspieranie efektywnego wykorzystania surowców, gospodarka niskoemisyjna;</p> <p>Priorytet 5. Ochrona i poprawa stanu ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa.</p>
Lubelskie	<p>Korzystne warunki agroekologiczne;</p> <p>Czyste środowisko przyrodnicze;</p> <p>Zróżnicowanie kulturowe;</p> <p>Dostępność i dobra jakość edukacji.</p>	<p>Peryferyjność obszarów pogranicznych;</p> <p>Niekorzystna struktura agrarna;</p> <p>Niski poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego;</p> <p>Monofunkcyjność (dominacja rolnictwa);</p> <p>Niski poziom wykształcenia.</p>	<p>Możliwość korzystania z relatywnie dużej pomocy UE;</p> <p>Wzrost aktywności społecznej mieszkańców;</p> <p>Wysoki potencjał w zakresie możliwości produkcji upraw specjalizowanych;</p> <p>Możliwy wzrost towarowości i produktywności sektora rolniczego;</p> <p>Potencjał dobre wyedukowanej młodzieży;</p> <p>Możliwość rozwoju turystyki w oparciu o potencjał przyrodniczy i kulturowy.</p>	<p>Odpływ migracyjny z terenów peryferyjnych;</p> <p>Brak alternatyw dla działalności rolniczej;</p> <p>Niska konkurencyjność rolnictwa;</p> <p>Niska aktywność gospodarcza i inwestycyjna;</p> <p>Niekorzystne przepisy prawno-administracyjne dotyczące działalności gospodarstw rolnych;</p> <p>Brak organizacji rynku zbytu produktów rolnych.</p>	<p>Agresywna (maxi-maxi)</p>	<p>Priorytet 3. Łańcuch żywnościowy i zarządzanie ryzykiem;</p> <p>Priorytet 6. Uwolnienie potencjału miejsc pracy i wzrostu na obszarach wiejskich.</p>

cd. załącznika 3. Zestawienie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich w ujęciu regionalnym

Woj.	Mocne strony	Słabe strony	Szanse	Zagrożenia	Strategia obszarów wiejskich*	Kluczowe Priorytety WPR II
Lubuskie	Najwyższy w skali kraju udział lasów w powierzchni województwa; Korzystna dla rozwoju rolnictwa struktura agrarna, Wysoki poziom aktywności społecznej; Wysoki poziom czynników infrastrukturalno-środowiskowych; Współpraca międzynarodowa z niemieckim regionem Brandenburgii.	Nadmierne zatrudnienie w rolnictwie; Niska jakość gleb; Liczne zdegradowane obszary przemysłowe, powojaskowe i popegeerowskie; Niski stopień dostępności do Internetu na wsi; Niski wskaźnik wykształcenia na poziomie wyższym; Niewykorzystany potencjał rozwoju turystyki; Wysokie bezrobocie; Ujemne saldo migracji i stąnienie się mieszkańców.	Ścisła współpraca międzynarodowa z niemieckim regionem Brandenburgia; Promocja charakterystycznych produktów regionalnych; Rozwój turystyki.	Marginalizacja terenów położonych peryferyjnie, Odplyw migracyjny młodzieży; Brak perspektyw dla rozwoju rolnictwa.	Defensywna (mini-mini)	Priorytet 2. Wsparcie żywotności gospodarstw; Priorytet 3. Łańcuch żywnościowy i zarządzanie ryzykiem, Priorytet 4. Wspieranie efektywnego wykorzystania surowców, gospodarstwa niskoemisyjna, Priorytet 5. Ochrona i poprawa stanu ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa, Priorytet 6. Uwolnienie potencjału miejsc pracy i wzrostu na obszarach wiejskich.
Łódzkie	Korzystne położenie względem głównych korytarzy transportowych; Wysoka aktywność społeczna; Dobrze rozwinięta sieć wodociągów; Wysoki poziom komputeryzacji szkół.	Zły dostęp do infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich; Niska atrakcyjność turystyczna; Niekorzystna sytuacja demograficzna; Dysproporcje gospodarce i społeczeństwu; Niekorzystna struktura agrarna; Niski stopień specjalizacji w rolnictwie.	Zwiększenie udziału upraw wyspecjalizowanych; Równomiernie pod względem czasowym i przestrzennym; Rozprowadzanie środków na modernizację obszarów wiejskich; Wzmocnienie inicjatywy oddolnej wśród mieszkańców obszarów wiejskich; Rozwój turystyki wiejskiej opartej na produktach regionalnych i lokalnych.	Niekorzystna sytuacja demograficzna; Rozproszone, rozdrobnione i wielokierunkowe rolnictwo; Brak inicjatyw oddolnych wśród mieszkańców obszarów wiejskich; Niska konkurencyjność rolnictwa.	-	Priorytet 3. Łańcuch żywnościowy i zarządzanie ryzykiem, Priorytet 4. Wspieranie efektywnego wykorzystania surowców, gospodarstwa niskoemisyjna, Priorytet 5. Ochrona i poprawa stanu ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa, Priorytet 6. Uwolnienie potencjału miejsc pracy i wzrostu na obszarach wiejskich.

cd. załącznika 3. Zestawienie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich w ujęciu regionalnym

Woj.	Mocne strony	Slabe strony	Szansy	Zagrozenia	Strategia obszarów wiejskich*	Kluczowe Priorytety WPR II
Malopolskie	Stosunkowo korzystna struktura demograficzna; Walory turystyczne; Różnorodność geograficzna; Dobra dostępność i gęsta sieć ośrodków miejskich; Zróżnicowana struktura funkcjonalna.	Niekorzystne cechy produkcyjne sektora rolnego; Duża polaryzacja przestrzennia; Niska aktywność społeczna; Duży udział rolnictwa społecznego; Nadmierne rozdrobnienie agrolnie; Ukryte bezrobocie.	Możliwość rozwoju alternatywnych funkcji gospodarczych na wsi; Ekorozwoj i produkcja biomasy jako źródła energii; Rozwoj różnych form turystyki i rekreacji; Wzrost przedsiębiorczości na terenach wiejskich.	Rosnące bezrobocie; Brak wyraźnych zmian w strukturze rolnictwa; Przeludnienie agrarne; Nieracjonalny łańcuch powiązań rolnik-konsument i słabo rozwinięty rynek zbytu produktów rolnych; Niski poziom zainwestowania infrastrukturalnego.	Mieszana w zależności od renty położenia	Priorytet 1. Transfer wiedzy w rolnictwie; Priorytet 4. Wspieranie efektywnego wykorzystania surowców, gospodarka niskoemisyjna; Priorytet 5. Ochrona i poprawa stanu ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa; Priorytet 6. Uwolnienie potencjału miejsc pracy i wzrostu na obszarach wiejskich.
Mazowieckie	Najwyższy poziom rozwoju regionalnego w kraju; Korzystne warunki naturalne dla rozwoju rolnictwa; Spadek bezrobocia; Wzrost efektywności rolnictwa; Spadek zatrudnienia w rolnictwie; Wysoki potencjał demograficzny i edukacyjny oraz stosunkowo wysoki udział ludności w wieku produkcyjnym; Rozwoj rolnictwa ekologicznego i wolnego od żywności genetycznie modyfikowanej.	Ograniczony dopływ kapitału zagranicznego poza obszary metropolitalne; Niski poziom urbanizacji poza stolicą i rozproszone osadnictwo wiejskie; Duże dysproporcje w rozwoju sieci wodociągowej i kanalizacyjnej; Spadek aktywności społecznej; Zbyt mała liczba charakterystycznych produktów regionalnych (w tym turystycznych); Ograniczony przestrzennie zasięg dyfuzji impulsów rozwojowych z obszaru metropolitalnego, zagrożenie marginalizacją terenów położonych peryferyjnie.	Wzrost efektywności rolnictwa; Rozwoj rolnictwa ekologicznego i wolnego od żywności genetycznie modyfikowanej; Wysoki potencjał edukacyjny ludności.	Slabnące znaczenie ośrodków subregionalnych; Tereny peryferyjne zagrożone marginalizacją; Zbyt powolny rozwój pozarolniczego rynku pracy.	(maxi-mini) Konserwatywna	Priorytet 1. Transfer wiedzy w rolnictwie; Priorytet 3. Łańcuch żywnościowy i zarządzanie ryzykiem; Priorytet 4. Wspieranie efektywnego wykorzystania surowców, gospodarka niskoemisyjna; Priorytet 5. Ochrona i poprawa stanu ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa; Priorytet 6. Uwolnienie potencjału miejsc pracy i wzrostu na obszarach wiejskich.

cd. załącznika 3. Zestawienie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich w ujęciu regionalnym

Woj.	Mocne strony	Slabe strony	Szansy	Zagrożenia	Strategia obszarów wiejskich*	Kluczowe Priorytety WPR II
Opolskie	Rozwinięta infrastruktura techniczna i społeczna; Dobre warunki naturalne dla rolnictwa; Nowoczesne gospodarstwo o dużym potencjale produkcyjnym; Dobra dostępność komunikacyjna; Produkty lokalne i tradycje współpracy na poziomie lokalnym.	Starość demograficzna; Depopulacja; Zły stan urządzeń melioracyjnych; Niekorzystny wizerunek regionu; Niski poziom wykształcenia ludności; Słabość przemysłu przetwórstwa rolnego; Emigracja zagraniczna; Niska atrakcyjność turystyczna regionu.	Rozwój ICT i podnoszenie kapitału ludzkiego regionu; Promocja produktów lokalnych; Powrót emigrantów z Niemc.	Sporządzenie rolnictwa regionu do zaopatrzenia w surowce (słabość przetwórstwa); Emigracja zagraniczna i starzenie się społeczeństwa.	Konkurencyjna (mini-maxi)	Priorytet 2. Wsparcie żywotności gospodarstw; Priorytet 3. Łańcuch żywnościowy i zarządzanie ryzykiem; Priorytet 4. Wsparcie efektywnego wykorzystania surowców, gospodarka niskoemisyjna; Priorytet 6. Uwolnienie potencjału miejsc pracy i wzrostu na obszarach wiejskich.
Podkarpackie	Jeden z najwyższych wskaźników przyrostu naturalnego; Duża liczba potencjalnych pracowników mieszka w niewielkiej odległości od głównych centrów rozwojowych regionu; Najwyższy w kraju wskaźnik aktywności społecznej.	Niski poziom wyposażenia w infrastrukturę podstawową; Niska przedsiębiorczość; Wysoka stopa bezrobocia; Niski poziom wynagrodzeń; Niewielki udział zatrudnionych w usługach.	Wysoki wskaźnik przeciętnego dalszego trwania życia; Duży popyt wewnętrzny na różnego rodzaju usługi; Wysoki potencjał turystyczny.	Ujemne saldo procesów migracyjnych; Mała innowacyjność; Bardzo niskie wartości produktywności ziemi i pracy w rolnictwie; Niski poziom towarowości w rolnictwie.	Konserwatywna (maxi-mini)	Priorytet 3. Łańcuch żywnościowy i zarządzanie ryzykiem; Priorytet 4. Wsparcie efektywnego wykorzystania surowców, gospodarka niskoemisyjna; Priorytet 5. Ochrona i poprawa stanu ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa; Priorytet 6. Uwolnienie potencjału miejsc pracy i wzrostu na obszarach wiejskich.
Podlaskie	Walory turystyczne regionu pojezierza i Białowieży; Stosunkowo korzystna struktura agrarna; Wielokulturowość obszarów pogranicza; Stosunkowo duży transfer środków pomocowych UE; Możliwość produkcji zdrowej żywności.	Starość demograficzna; Niski poziom wyposażenia infrastrukturalnego; Niekorzystne warunki agrologiczne; Peryferyjność; Mała aktywność gospodarstwa i rosnące bezrobocie; Niski poziom wykształcenia mieszkańców wsi; Nadmierny odpyły migracyjny.	Walory turystyczne i czyste środowisko; Korzystna struktura agrarna; Wielokulturowość obszarów pogranicza; Możliwość produkcji zdrowej żywności.	Niski poziom wykształcenia mieszkańców wsi; Starość demograficzna; Niski poziom wyposażenia infrastrukturalnego; Peryferyjność; Utrudnienia środowiskowe w rolnictwie; Niska atrakcyjność inwestycyjna; Bezrobocie.	Konserwatywna (maxi-mini)	Priorytet 2. Wsparcie żywotności gospodarstw; Priorytet 3. Łańcuch żywnościowy i zarządzanie ryzykiem; Priorytet 6. Uwolnienie potencjału miejsc pracy i wzrostu na obszarach wiejskich.

cd. załącznika 3. Zestawienie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich w ujęciu regionalnym

Woj.	Mocne strony	Słabe strony	Szanse	Zagrożenia	Strategia obszarów wiejskich*	Kluczowe priorytety WPR II
Pomorskie	<p>Bardzo duża różnorodność oferty naukowo-badawczej w Trójmieście;</p> <p>Duża różnorodność ofertowanych usług publicznych;</p> <p>Bardzo dobre warunki do produkcji rolnej na Żuławach;</p> <p>Wysoki poziom aktywności społecznej na Kaszubach;</p> <p>Wysoki poziom przedsiębiorczości.</p>	<p>Wysoki poziom bezrobocia w części popegerowskiej;</p> <p>Wysoki poziom zdekapitalizowania urzędzeń melioracyjnych na Żuławach.</p>	<p>Bardzo duża różnorodność funkcjonalna województwa, dająca podstawy do wielofunkcyjnego rozwoju wsi;</p> <p>Wysoki potencjał do rozwoju funkcji turystycznej;</p> <p>Korzystna struktura osadnicza – duża liczba małych miasteczek;</p> <p>Dobre warunki do rozwoju rybołówstwa morskiego i śródlądowego.</p>	<p>Niewydolność transportowa niektórych szlaków (w sezonie letnim w części nadmorskiej);</p> <p>Słabe skomunikowanie wewnętrzne w regionie;</p> <p>Niski poziom rozwoju przetrwania rolno-spożywczego.</p>	<p>Konkurencyjna (mini-maxi)</p>	<p>Priorytet 3. Łancuch żywnościowy i zarządzanie ryzykiem;</p> <p>Priorytet 4. Wspieranie efektywnego wykorzystania surowców, gospodarka niskoemisyjna;</p> <p>Priorytet 5. Ochrona i poprawa stanu ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa.</p>
Śląskie	<p>Dobra dostępność do obszarów wiejskich i z obszarów wiejskich do oferty konurbacji;</p> <p>Rozwinięta infrastruktura techniczna i społeczna;</p> <p>Rynek zbytu dla produktów rolnych;</p> <p>Duży potencjał ludnościowy;</p> <p>Niskie bezrobocie i wysokie zatrudnienie poza rolnictwem;</p> <p>Kapitał ludzki oparty na wykształceniu i tożsamości regionalnej mieszkańców.</p>	<p>Starość demograficzna na obszarach poza strefami podmiejskimi;</p> <p>Zanieczyszczenie środowiska;</p> <p>Niska towarowość rolnictwa;</p> <p>Zależność ludności wiejskiej od dojazdów do pracy w miastach.</p>	<p>Specjalizacja w produkcji warzyw na rynek regionalny;</p> <p>Tożsamość regionalna stymulująca rozwój lokalny oparty na potencjale endogenicznym.</p>	<p>Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej;</p> <p>Niewydolność systemu transportowego związana z potężnymi dojazdami do pracy w miastach;</p> <p>Kryteria dostępu do programów UE wykluczające obszary wiejskie województwa.</p>	<p>Defensywna (mini-mini)</p>	<p>Priorytet 5. Ochrona i poprawa stanu ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa;</p> <p>Priorytet 6. Uwolnienie potencjału miejsc pracy i wzrostu na obszarach wiejskich.</p>

cd. załącznika 3. Zestawienie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich w ujęciu regionalnym

Woj.	Mocne strony	Slabe strony	Szansy	Zagrożenia	Strategia obszarów wiejskich*	Kluczowe priorytety WPR II
Świętokrzyskie	Wysoka atrakcyjność turystyczna; Spadek liczby zatrudnionych w rolnictwie; Wysoki poziom komputeryzacji szkół; Korzystny układ sieci osadniczej.	Niekorzystna struktura agrarna; Dominacja niekorzystnych warunków agroekologicznych; Niskie wskaźniki produktywności ziemi i towarowości rolnictwa.	Wsparcie ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej”; Promocja i ochrona obszarów o wysokich walorach przyrodniczych i kulturowych; Rozwój turystyki na obszarach wiejskich; Scisła współpraca samorządów ze strefą badawczo-rozwojową.	Brak konsekwentnej i spójnej polityki inwestowania w kapitał ludzki; Starczenie się społeczeństwa; Odplyw młodzieży do miast, w tym poza województwo; Peryferyjne położenie regionu względem głównych centrów rozwojowych kraju.	Konserwatywna (maxi-min)	Priorytet 4. Wspieranie efektywnego wykorzystania surowców, gospodarka niskoemisyjna; Priorytet 5. Ochrona i poprawa stanu ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa; Priorytet 6. Uwolnienie potencjału miejsc pracy i wzrostu na obszarach wiejskich.
Warmińsko-mazurskie	Korzystna struktura wieku; Wysoka aktywność społeczna; Korzystna struktura agrarna; Cenne walory środowiskowe; Rozwój turystyczny regionu.	Wewnątrzregionalne zróżnicowanie sytuacji społeczno-demograficznej; Migracje z obszarów wiejskich do miast (głównie osób w wieku produkcyjnym); Niski współczynnik aktywności zawodowej; Problem długotrwałego bezrobocia; Niski poziom przedsiębiorczości mieszkańców.	Wysoka specjalizacja i towarowość rolnictwa; Możliwość rozwoju turystyki w oparciu o potencjał przyrodniczy i kulturowy; Jakość, dostępność edukacji; Promowanie rozwoju rolnictwa i działań towarzyszących w partnerstwie ze środowiskiem; Regionalizacja działań PROW w kolejnej perspektywie finansowej; Młode, mobilne społeczeństwo.	Brak organizacji producentów, Niska aktywność społeczna i gospodarza mieszkańców; Nieuregulowana gospodarka przetrzebna prowadząca do zaburzenia ładu przestrzennego; Postrzeganie regionu przez przyznat turystyki.	Mieszana w zależności od tenty położenia	Priorytet 4. Wspieranie efektywnego wykorzystania surowców, gospodarka niskoemisyjna; Priorytet 5. Ochrona i poprawa stanu ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa; Priorytet 6. Uwolnienie potencjału miejsc pracy i wzrostu na obszarach wiejskich.

cd. załącznika 3. Zestawienie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich w ujęciu regionalnym

Woj.	Mocne strony	Slabe strony	Szanse	Zagrożenia	Strategia obszarów wiejskich*	Kluczowe priorytety WPR II
Wielkopolskie	<p>Duży potencjał i wysoka aktywność podmiotów gospodarczych oraz ludności; Wysoka wydajność produkcji rolniczej; Malejące bezrobocie; Korzystna struktura demograficzna, ale jedynie w skali całego województwa (w skali niższej – duże dysproporcje); Potencjał społeczny (wyższy niż średnia w Polsce udział mieszkańców z wyższym wykształceniem).</p>	<p>Pogłębiające się dysproporcje między aglomeracją poznańską a resztą województwa; Dysproporcje gospodarcze i społeczne wewnątrz województwa; Dysproporcje w rozmieszczeniu infrastruktury; Wysoka stopa bezrobocia na obszarach wiejskich i wysoki udział zatrudnionych w rolnictwie; Słabe wyposażenie w infrastrukturę.</p>	<p>Dalsza specjalizacja produkcji; Wspieranie gospodarstw wielkoobszarowych, intensywnych; Różnicowanie działalności gospodarczej w sektorze pozarolniczym.</p>	<p>Słabo rozwinięty sektor usług pozarolniczych; Brak pomysłu na dywersyfikację działalności pozarolniczej; Mało prężne grupy producentów; Dalsze promowanie agroturystyki w regionie.</p>	<p>Agresywna (maxi-maxi)</p>	<p>Priorytet 1. Transfer wiedzy w rolnictwie; Priorytet 2. Wsparcie żywotności gospodarstw; Priorytet 4. Wspieranie efektywnego wykorzystania surowców, gospodarka niskoemisyjna; Priorytet 5. Ochrona i poprawa stanu ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa.</p>
Zachodniopomorskie	<p>Aktywność gospodarstwa, szczególnie w regionie nadmorskim; Duże gospodarstwa rolne; Atrakcyjne położenie dla inwestorów zagranicznych; Zwarta sieć osadnicza.</p>	<p>Długotrwałe bezrobocie na wsi, patologie społeczne; Słaby kapitał ludzki na większości obszarów wiejskich.</p>	<p>Rozwój turystyki wiejskiej, także poza obszarem nadmorskim; Rozwój produkcji energii z OZE; Produkcja żywności ekologicznej; Rozwój rybactwa w oparciu o zwiększone dofinansowanie w przyszłym okresie programowania.</p>	<p>Ograniczenia dla inwestycji związane z obszarami NATU-RA 2000; Ekstensyfikacja rolnictwa z powodu słabego przetwórstwa rolnego oraz roślinnym kierunkiem produkcji.</p>	<p>Konkurencyjna (mini-maxi)</p>	<p>Priorytet 1. Transfer wiedzy w rolnictwie; Priorytet 2. Wsparcie żywotności gospodarstw; Priorytet 3. Łańcuch żywnościowy i zarządzanie ryzykiem; Priorytet 4. Wspieranie efektywnego wykorzystania surowców, gospodarka niskoemisyjna; Priorytet 5. Ochrona i poprawa stanu ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa.</p>

Źródło: „Szanse i zagrożenia kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ujęciu regionalnym”, IGiPZ PAN, Agrotec Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012.

*** Uwagi do załącznika 3**

Założono, iż scenariusze rozwojowe obszarów wiejskich oparte będą na strategiach agresywnych, konkurencyjnych, konserwatywnych i defensywnych.

Strategia SO (agresywna, maxi-maxi) - która dąży do wykorzystania szans pojawiających się w otoczeniu, bazując na mocnych stronach obszarów wiejskich w kluczowych obszarach potencjału endogennego; jest to strategia silnej ekspansji rozwojowej i kontynuacji dotychczasowych trendów.

Strategia WO (konkurencyjna, mini-maxi) - której celem jest przewyciężenie niskiej pozycji konkurencyjnej obszarów wiejskich, niskiego potencjału endogennego (lub ich unikanie) przez wykorzystanie możliwości, jakie stwarza otoczenie. Strategię tę można realizować przez intensyfikację interwencji w kluczowych obszarach. **Strategia ST (konserwatywna, maxi-mini)** - polegająca na wykorzystaniu mocnych stron obszarów wiejskich w celu uniknięcia lub zredukowania wpływu zagrożeń zewnętrznych. Przykładami działań składających się na tę strategię mogą być: specjalizacja danego obszaru np. na rolnictwie ekologicznym, intensyfikacja powiązań funkcjonalno-przestrzennych, redukcja kosztów, skoncentrowanie się na określonych segmentach rynku (nisza – odnawialne źródła energii). **Strategia WT (defensywna mini-mini)** - która jest zorientowana na redukcję wewnętrznych słabości oraz unikanie zagrożeń ze strony otoczenia. Obejmuje one takie działania, jak: redukcja kosztów, zaprzestanie dalszych inwestycji lub zmniejszenie zdolności produkcyjnych. Obszary wiejskie realizujące ze względów obiektywnych tę strategię walczą w rzeczywistości o przetrwanie. Kierunki strategiczne mogą obejmować ograniczanie wydatkowania ze środków europejskich na podtrzymanie głównych funkcji rolniczych i publicznych oraz wspieranie pozarolniczych funkcji obszaru.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

*Nakład 440 egz., ark. wyd. 8,67
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*