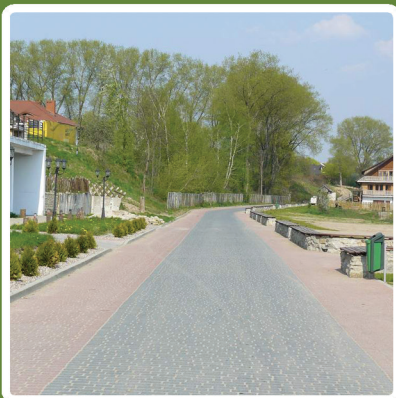


WPŁYW WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ I POLITYKI SPÓJNOŚCI NA ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH



Europejski Fundusz Rolny
na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich



Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie.

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Publikacja opracowana przez Fundeko Sp. J.

Instytucja Zarządzająca PROW 2007-2013 – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Spis treści

Cel badania	3
Sposób realizacji badania	3
Dynamika zmian sytuacji społeczno-gospodarczej na obszarach wiejskich w okresie 2004-2010	3
Ogólna charakterystyka wsparcia udzielonego w ramach WPR i PS w okresie 2004-2010.	4
Polityka rozwoju a potencjał endogeniczny obszarów wiejskich	6
Wpływ interwencji polityki rolnej i polityki spójności na zmniejszenie lub zwiększenie różnicowań rozwojowych	7
Realizacja celów rozwojowych obszarów wiejskich założonych w ramach WPR i PS w latach 2004-2006.	8
Wpływ interwencji polityki rolnej i polityki spójności na zmiany na obszarach wiejskich	8
Warunki życia i prowadzenia działalności gospodarczej	8
Poprawa warunków na rynku pracy i zatrudnienia oraz rozwój przedsiębiorstw	9
Poziom dochodu ludności, w tym rolników i ich rodzin	11
Sytuacja demograficzna.	11
Zmiana struktury agrarnej.	11
Wpływ interwencji na stan środowiska na obszarach wiejskich	11
Wpływ instrumentów WPR i PS na konkurencyjność rolnictwa i przetwórstwa produktów rolnych.	12
Komplementarność celów oraz działań realizowanych w ramach WPR i PS	12
Trwałość efektów interwencji realizowanych w ramach WPR i PS.	14
Podsumowanie studiów przypadku	14
Rekomendacje	15
Studium przypadku - Uście Gorlickie	17

Cel badania

Celem głównym badania była ocena wpływu realizacji Wspólnej Polityki Rolnej oraz Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich. Skoncentrowano się na dwóch kluczowych zagadnieniach:

- a) ocenie efektów realizacji WPR i Polityki Spójności na obszarach wiejskich w latach 2004-2010;
- a) ocenie spójności i komplementarności instrumentów wpływających na rozwój obszarów wiejskich wdrażanych w ramach WPR i Polityki Spójności w obecnym okresie programowania (2007-2013).

W ramach badania analizą objęto wybrane instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej oraz Polityki Spójności kierowane na obszary wiejskie w latach 2004-2010, w tym:

- a) płatności bezpośrednie realizowane w okresie 2004-2010;
- a) programy wdrażane w perspektywie 2004-2006, w tym: PROW 2004-2006, SPO ROL 2004-2006, SPO RYBY 2004-2006, ZPORR 2004-2006, Fundusz Spójności 2004-2006, SPO WKP 2004-2006, SPO RZL 2004-2006, EQUAL 2004-2006, INTERREG 2004-2006, SPO TRANSPORT 2004-2006;
- a) programy wdrażane w perspektywie 2007-2013, w tym: PROW 2007-2013, PO RYBY 2007-2013, POLiŚ 2007-2013, PO IG 2007-2013, PO KL 2007-2013, PO RPW 2007-2013, regionalne programy operacyjne 2007-2013, programy EWT 2007-2013.

Badaniem objęte zostały wszystkie obszary wiejskie w Polsce. Szczegółową analizą w ramach studiów przypadku objęto dodatkowo 16 gmin.

Sposób realizacji badania

Badanie zostało przeprowadzone w oparciu o następujące metody i narzędzia badawcze: analiza dokumentów i danych statystycznych; ankieta internetowa CAWI (przedstawiciele urzędów gmin - 461 ankiet oraz powiatowych urzędów pracy - 141 ankiet); wywiady telefoniczne CATI (przedsiębiorcy – sektor przetwórstwa produktów rolnych - 200 wywiadów; rolnicy korzystający ze wsparcia na różnicowanie działalności - 150 wywiadów; przedstawiciele grup producenckich - 50 wywiadów; mieszkańcy obszarów wiejskich - 1214 wywiady); wywiady pogłębione IDI (przedstawiciele urzędów gmin i mieszkańców wytypowanych do studiów przypadku - 32 wywiady; rolnicy lub przedsiębiorcy, którzy korzystali ze wsparcia w gminach wytypowanych do studiów przypadku - 16 wywiadów; przedstawiciele IZ/IP/IW dla programów, które miały kluczowy wpływ na rozwój obszarów wiejskich - 5 wywiadów); macierz krzyżowa; studia przypadku; panel ekspertów; analiza porównawcza wskaźników społeczno-gospodarczych oraz wskaźników dotyczących pozyskanego wsparcia UE w gminach; analiza przestrzenna z wykorzystaniem narzędzi GIS.

Dynamika zmian sytuacji społeczno-gospodarczej na obszarach wiejskich w okresie 2004-2010

W okresie 2004-2010 nastąpiła istotna zmiana wielu wskaźników odzwierciedlających poziom rozwoju społecznego i gospodarczego na obszarach wiejskich. Zmiany zachodzące na obszarach wiejskich są wypadkową oddziaływania wielu czynników, w tym procesów globalnych. Dostępność środków UE miała wpływ na zwiększenie dynamiki niektórych procesów. W ramach badania skoncentrowano się na wskaźnikach, których zmiana może być skorelowana z dostępnością środków UE. W okresie 2004-2010 na obszarach wiejskich¹ można zaobserwować:

- wzrost udziału osób z dostępem do sieci wodociągowej z 74,2% w roku 2004 do 77,6% w roku

1) Zgodnie z definicją obszarów wiejskich przyjętą w opracowaniu, tj. gminy wiejskie, gminy miejskie poniżej 5 tys. mieszkańców, gminy miejsko-wiejskie z ośrodkiem miejskim poniżej 20 tys. mieszkańców, część wiejska gmin miejsko-wiejskich z ośrodkiem miejskim powyżej 20 tys. mieszkańców.

2010 (wzrost o 3,5 p.p. na obszarach wiejskich wobec 1,1 p.p. na obszarach miejskich²);

- wzrost udziału osób z dostępem do sieci kanalizacyjnej z 23,7% w roku 2004 do 30,1% w roku 2010 (wzrost o 6,4 p.p. na obszarach wiejskich wobec 3,1 p.p. na obszarach miejskich);
- zmniejszenie liczby dzieci w wieku 3-5 lat przypadających na 1 miejsce w przedszkolu z 2,34% w roku 2004 do 2,09% w roku 2010 (spadek o 0,25 p.p. na obszarach wiejskich wobec 0,20 p.p. na obszarach miejskich);
- zmniejszenie liczby uczniów przypadających na 1 komputer z dostępem do Internetu w szkołach podstawowych i gimnazjach z 27 w roku 2004 do 10 w roku 2010 (spadek o 10 na obszarach wiejskich wobec 15 na obszarach miejskich);
- zwiększenie liczby podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w REGON na 1000 mieszkańców z 60 w roku 2004 do 69 w roku 2010 (wzrost o 15% na obszarach wiejskich wobec 5% na obszarach miejskich, jednak przy dużo wyższym wskaźniku bazowym w roku 2004);
- zwiększenie liczby noclegów udzielonych turystom w hotelach i obiektach zbiorowego zakwaterowania na 100 mieszkańców z 147 w roku 2004 do 161 w roku 2010 (wzrost o 27 na obszarach wiejskich wobec 39 na obszarach miejskich);
- spadek stopy bezrobocia wg BAEL z 17,6% w roku 2004 do 9,3% w roku 2010 (spadek o 8,3 p.p. dla terenów wiejskich wobec 10 p.p. dla terenów miejskich³);
- wzrost udziału osób aktywnych zawodowo (pracujący ogółem w grupie osób w wieku 15 lat i więcej) wg BAEL z 45,2% w roku 2004 do 49,0% w roku 2010 (wzrost o 3,8 p.p. dla terenów wiejskich wobec 7 p.p. dla terenów miejskich⁴);
- wzrost poziomu dochodów własnych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca z 624 PLN w roku 2004 do 920 PLN⁵ w roku 2010 (wzrost o 53% dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich z ośrodkiem miejskim poniżej 20 tys. mieszkańców wobec 45% dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich z ośrodkiem miejskim powyżej 20 tys. mieszkańców);
- wzrost średniej powierzchni gospodarstw rolnych z 9 ha w roku 2002 do 10,2 ha w roku 2010;
- wzrost udziału towarowej produkcji w końcowej produkcji rolnej z 84,8% w roku 2004 do 87,9% w roku 2009;
- spadek udziału rolnictwa, łowiectwa, leśnictwa i rybactwa w WDB z 5% w roku 2004 do 3,7% w roku 2008.

Ogólna charakterystyka wsparcia udzielonego w ramach WPR i PS w okresie 2004-2010

W okresie 2004-2010 łączna kwota zrealizowanych płatności rolnych (płatności bezpośrednie i ONW) oraz środków zakontraktowanych w ramach programów współfinansowanych z budżetu UE wyniosła

2) Tj. gminy miejskie powyżej 5 tys. mieszkańców, część miejska gmin miejsko-wiejskich z ośrodkiem miejskim powyżej 20 tys. mieszkańców

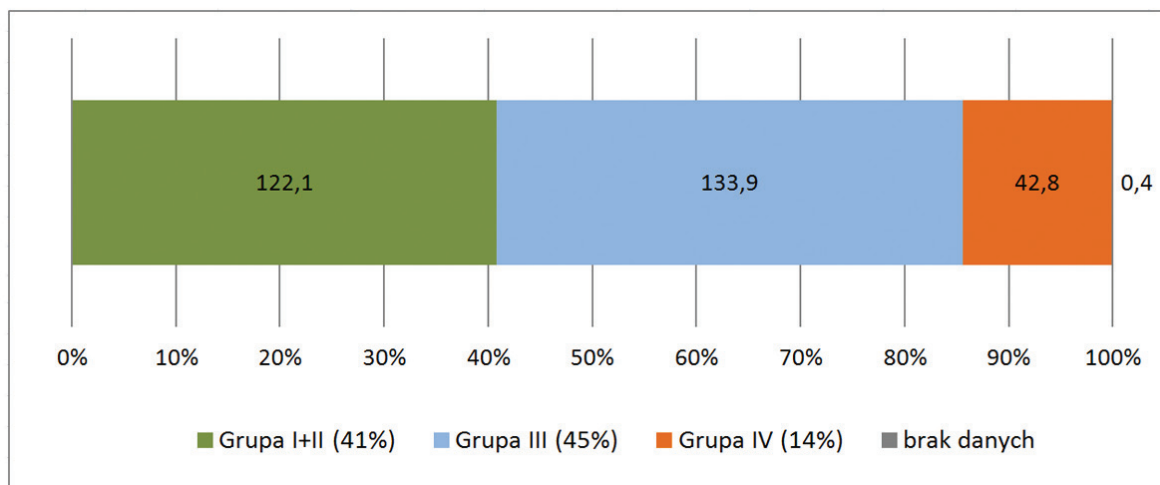
3) Podział na tereny wiejskie i miejskie wg definicji GUS

4) J.w.

5) W cenach stałych z 2004 roku

299,1 mld PLN. Ponad 40% środków z wymienionej puli przeznaczono na rozwój obszarów wiejskich, rolnictwa, leśnictwa, gospodarki rybackiej oraz przetwórstwa rolno-spożywczego (wykres 1).

Wykres 1. Zrealizowane płatności rolne oraz środki zakontraktowane w ramach programów współfinansowanych z funduszy UE w okresie 2004-2010 (w mld PLN)



- GR I Działania realizowane na obszarach wiejskich, które mają bezpośredni wpływ na rozwój obszarów wiejskich, rolnictwa, leśnictwa, gospodarki rybackiej lub sektora przetwórstwa rolno-spożywczego;
- GR II Działania realizowane na obszarach miejskich, które mają bezpośredni wpływ na rozwój obszarów wiejskich, rolnictwa, leśnictwa, gospodarki rybackiej lub sektora przetwórstwa rolno-spożywczego;
- GR III Projekty oraz działania, które nie koncentrują się na jednym z obszarów, tzn. z założenia mają wpływ zarówno na obszary miejskie, jak i wiejskie;
- GR IV Projekty oraz działania realizowane na obszarach miejskich, związane przede wszystkim z rozwojem obszarów miejskich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie zintegrowanej bazy projektów

W okresie 2004-2006 około 10% środków finansowych wypłaconych w ramach Polityki Spójności (z wyłączeniem SPO ROL) przeznaczono na finansowanie projektów ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich. Prawie 62% środków przeznaczono na działania, które oddziałują zarówno na obszary wiejskie, jak i miejskie. Na obszary miejskie w ramach Polityki Spójności trafiło prawie 28% środków. Biorąc pod uwagę fundusze zakontraktowane **do końca 2010 roku** w ramach Polityki Spójności, **w perspektywie 2007-2013 można stwierdzić wzrost udziału środków ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich w stosunku do okresu 2004-2006, tj. do poziomu prawie 15%.**

W okresie 2004-2010 ze środków **WPR i PS** przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich, rolnictwa, leśnictwa, gospodarki rybackiej oraz przetwórstwa rolno-spożywczego (zaliczonych na wykresie 1 do grupy I i II) w największym stopniu korzystali rolnicy, na których przypada ponad 68% ogółu środków wypłaconych w ramach płatności rolnych oraz zakontraktowanych w ramach programów współfinansowanych z budżetu UE do końca 2010. Znaczącą grupę stanowią również jednostki samorządu terytorialnego, do których trafi prawie 20%, jak również przedsiębiorcy, do których trafi ponad 9% środków ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich i sektora żywnościowego.

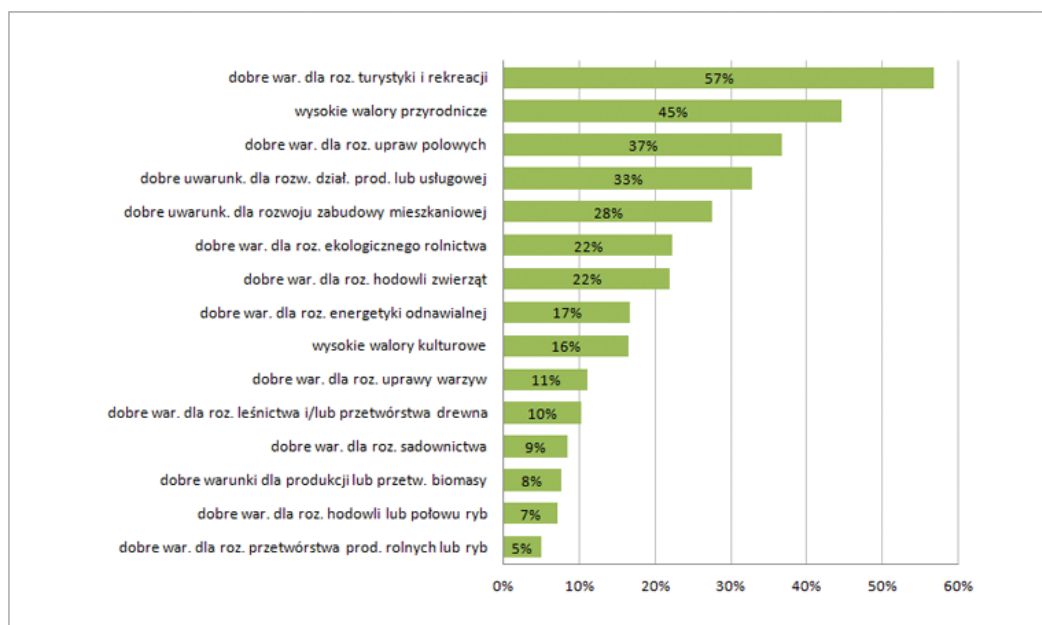
W świetle wyników przeprowadzonych analiz wydaje się, że czynnikiem decydującym o efektywności działań realizowanych przy wsparciu środków UE, nie jest rodzaj realizowanych projektów, ale sposób ich doboru dostosowany do rzeczywistego potencjału rozwojowego gmin oraz wzajemne powiązanie realizowanych działań. Osiągnięcie istotnych efektów w wielu

obszarach tematycznych, np. rozwój turystyki, poprawa stanu środowiska, stymulowanie trwałych miejsc pracy, **wymaga podejmowania różnicowanych, ale ściśle powiązanych ze sobą działań uwzględniających szeroką paletę czynników, które wpływają na osiągnięcie oczekiwanych efektów**. Czynnikiem warunkującym powstawanie korzystnych efektów gospodarczych wydaje się **koncentracja znacznych środków w wąskich celach rozwojowych**. Podejście takie jest szczególnie istotne w przypadku rozwoju turystyki. Znaczenie ma również **spójna i długofalowa polityka rozwoju prowadzona przez władze gmin**. W analizowanych gminach odzwierciedleniem spójnej polityki rozwojowej jest poprawnie skonstruowana strategia rozwoju gminy, która we właściwy, tzn. trafny i realistyczny sposób identyfikuje potencjał endogeniczny i możliwości rozwojowe gminy, jak również trafnie określa priorytety inwestycyjne. **Kluczową rolę z punktu widzenia skutecznego kształtowania polityki rozwoju odgrywają zasoby ludzkie**. Często o aktywności pozyskania środków UE, jak również spójności prowadzonej polityki rozwoju, decyduje poziom świadomości oraz aktywności osób zarządzających gminą.

Polityka rozwoju a potencjał endogeniczny obszarów wiejskich

Polska jest krajem zróżnicowanym przestrzennie pod względem uwarunkowań przyrodniczych i klimatycznych, stanu zagospodarowania i stopnia rozwoju gospodarczego, jak również uwarunkowań społecznych. Z uwagi na te różnice obszary wiejskie charakteryzują się zróżnicowanym potencjałem endogenicznym.

Wykres 2. Atuty rozwojowe gmin w opinii przedstawicieli JST



Źródło: CAWI, przedstawiciele urzędów gmin, n=461

Wyniki analiz wskazują, że **rozkład przestrzenny wsparcia jest skorelowany z endogenicznym potencjałem rozwojowym obszarów wiejskich**. Niemniej jednak należy zaznaczyć, że **część środków (np. dotyczących rozwoju turystyki) została skierowana na obszary o bardzo niskim potencjale dla rozwoju określonych funkcji**. Warto odnotować również, że **w wielu gminach realizowano projekty o bardzo niewielkiej wartości i skali oddziaływania**. Można uznać, że **z punktu widzenia rzeczywistego wzmocnienia potencjału endogenicznego, tego rodzaju rozdrobnione i wyizolowane działania będą miały znikomy wpływ**, a środki przeznaczone na ich realizację są inwestycją mało efektywną.

Obecne mechanizmy wdrażania funkcjonują generalnie poprawnie, jednak wskazane jest szukanie rozwiązań, które pozwolą jeszcze lepiej dostosować formy wsparcia UE kierowane na obszary wiejskie, do specyficznych potrzeb i potencjału rozwojowego poszczególnych gmin. Bez ścisłego

ukierunkowania wsparcia UE na wzmocnienie lokalnego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich, dzięki czemu możliwy jest wzrost aktywności gospodarczej w oparciu o wewnętrzne przewagi konkurencyjne, nie należy oczekiwać zwiększenia efektywności Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Spójności.

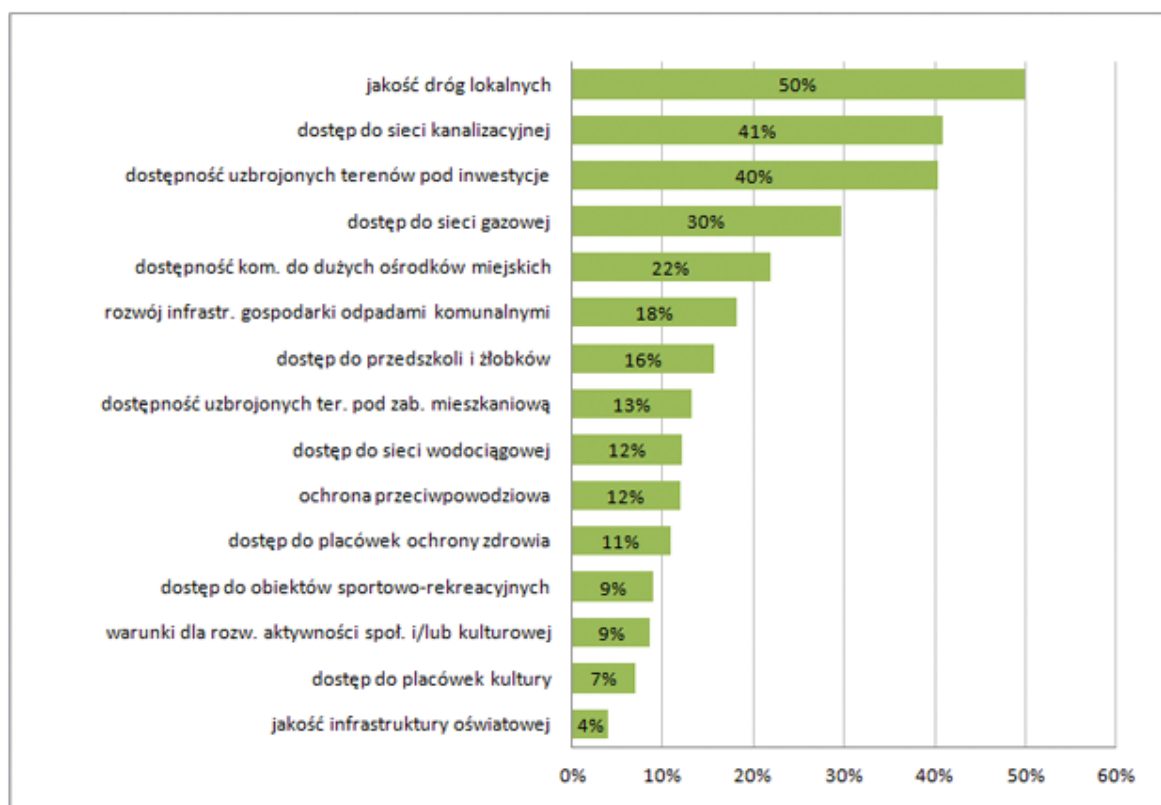
Bardzo istotny wydaje się również rozwój lokalnego kapitału społecznego, który warunkuje korzystne przekształcenia na obszarach wiejskich oraz wzmocnienie innych, deficytowych na danym obszarze, czynników rozwojowych (np. rozwój infrastruktury komunalnej, transportowej i społecznej, tworzenie warunków dla rozwoju przedsiębiorstw i turystyki). **Osiągnięcie istotnych efektów w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego wymaga prowadzenia zróżnicowanych i wzajemnie powiązanych działań w wielu obszarach.**

Wpływ interwencji polityki rolnej i polityki spójności na zmniejszenie lub zwiększenie zróżnicowań rozwojowych

Środki UE mogą mieć istotny wpływ na niwelowanie różnic rozwojowych na obszarach wiejskich w niektórych obszarach tematycznych, w tym w zakresie wzmocnienia potencjału społecznego, wyposażenia w infrastrukturę wodociągową oraz dostępu do edukacji, w szczególności opieki przedszkolnej.

Przedstawiciele urzędów gmin zapytani o najistotniejsze braki rozwojowe występujące na obszarach wiejskich wskazywali najczęściej na niską jakość dróg lokalnych, niewielką dostępność sieci kanalizacyjnej oraz brak terenów inwestycyjnych uzbrojonych w odpowiednią infrastrukturę techniczną, umożliwiającą prowadzenie działalności gospodarczej.

Wykres 3. Najistotniejsze braki rozwojowe gmin w stosunku do innych gmin regionu lub kraju



Źródło: CAWI, przedstawiciele urzędów gmin, n=461

W niektórych dziedzinach, w tym przede wszystkim w obszarze rozwoju działalności gospodarczej, środki UE mogą mieć wpływ na pogłębienie różnic rozwojowych. Wsparcie na rzecz promocji przedsiębiorczości, bezpośrednie wsparcie rozwoju nowych przedsiębiorstw na obszarach wiejskich oraz rozwoju terenów inwestycyjnych koncentruje się na obszarach o wyższym od przeciętnego udziale podmiotów gospodarczych. Biorąc pod uwagę założenia polityki regionalnej, dotyczące wzmocnienia najsilniejszych ośrodków, które mają szansę stać się lokalnymi centrami rozwoju i motorami wzrostu, można uznać, że obserwowana tendencja jest zgodna z horyzontalnymi założeniami rozwojowymi.

Poziom pozyskanego wsparcia jest skorelowany ze zróżnicowaniem poziomu dochodów własnych gmin – najwyższy poziom pozyskanego wsparcia UE występuje w gminach o najwyższym poziomie dochodów własnych. Jest to związane przede wszystkim z możliwością zapewnienia wkładu własnego do projektów, który wraz ze wzrostem poziomu zadłużenia gmin staje się coraz większym problemem. **Istnieje potencjalne ryzyko, że w kolejnych latach zdolność finansową do realizacji projektów będą miały przede wszystkim gminy dysponujące wyższym kapitałem własnym, które będą w stanie zapewnić wkład do realizowanych projektów, bez przekroczenia dopuszczalnych wskaźników zadłużenia.**

Realizacja celów rozwojowych obszarów wiejskich założonych w ramach WPR i PS w latach 2004-2006

Można stwierdzić, że większość środków UE, które trafiły na obszary wiejskie w ramach perspektywy finansowej 2004-2006, miała wpływ na realizację założonych celów rozwojowych.

Większość środków pochodzących z ogólnej puli funduszy rolnych⁶ przeznaczono na poprawę dochodowości gospodarstw rolnych poprzez płatności rolne (płatności bezpośrednie i ONW). Istotne środki przeznaczono również na modernizację i restrukturyzację rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, gospodarkę rybacką oraz leśnictwo, przy czym wsparcie w tej kategorii koncentrowało się na modernizacji, unowocześnieniu i wzmocnieniu konkurencyjności gospodarstw rolnych. Środki wypłacone w ramach Polityki Spójności były ukierunkowane głównie na poprawę warunków życia oraz prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, jak również wzmocnienie kapitału społecznego.

Wpływ interwencji polityki rolnej i polityki spójności na zmiany na obszarach wiejskich

Środki UE miały wpływ na zwiększenie dynamiki przekształceń zachodzących na obszarach wiejskich. Członkostwo w Unii Europejskiej pozwoliło zwiększyć skalę działań rozwojowych realizowanych na obszarach wiejskich, a niekiedy inicjowało korzystne przemiany. Z analizy danych GUS oraz danych dotyczących projektów realizowanych w ramach programów UE wynika, że środki UE miały istotny wpływ na zwiększenie poziomu wydatków majątkowych gmin na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, gospodarkę ściekową i ochronę wód, gospodarkę odpadami, jak również oświatę i wychowanie. Ogólny poziom tych wydatków po roku 2004 był dużo wyższy w gminach, które korzystały ze wsparcia.

Warunki życia i prowadzenia działalności gospodarczej

W wyniku dostępności środków UE na obszarach wiejskich nastąpiły istotne zmiany w zakresie poprawy dostępności do sieci wodociągowej, poprawy jakości dróg, wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży z obszarów wiejskich oraz dostępności i jakości edukacji szkolnej i przedszkolnej, dostępności do obiektów kultury i obiektów sportowo-rekreacyjnych oraz sieci internetowej. Środki UE były również głównym motorem zmian na obszarach wiejskich w zakresie gospodarki ściekowej. Ze względu na dużą skalę potrzeb środki UE rozwiązały jedynie część problemów.

Istnieją również obszary działań, w których nie nastąpiły znaczące zmiany w okresie 2004-2010, pomimo dostępności finansowego wsparcia UE. Dotyczy to przede wszystkim dostępu mieszkańców

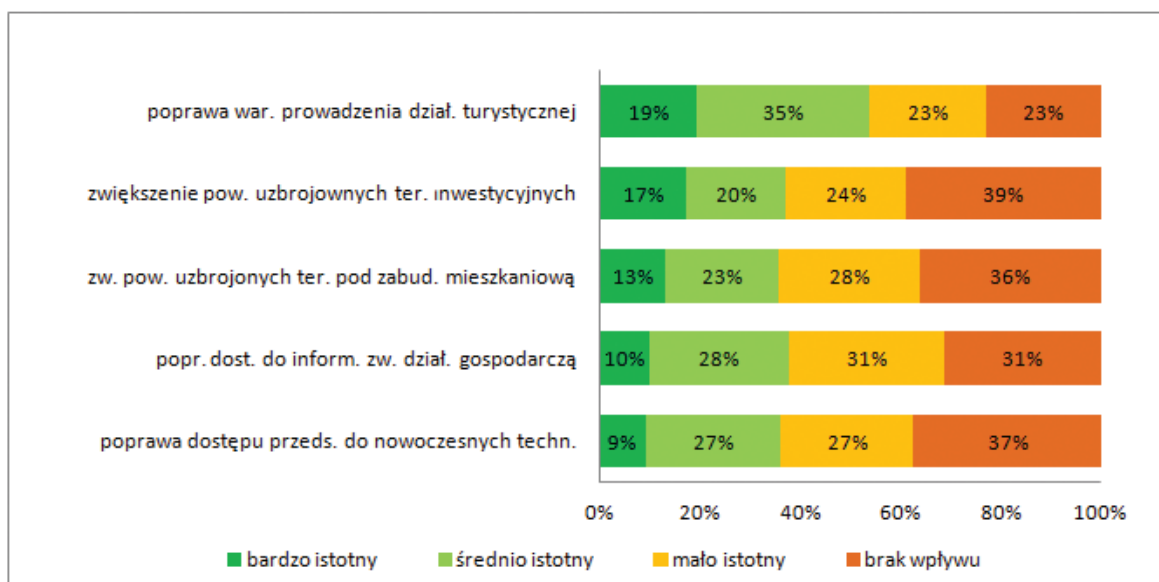
6) Płatności bezpośrednie, PROW 2004-2006, SPO ROL 2004-2006, SPO RYBY 2004-2006, PROW 2007-2013, PO RYBY 2007-2013

do sieci gazowej, rozwoju i modernizacji sieci energetycznych, poprawy bezpieczeństwa publicznego oraz poprawy bezpieczeństwa powodziowego.

Jednocześnie, **widoczna jest wyraźna tendencja do szybszego rozwoju stref podmiejskich niż oddalonych od miast, w szczególności w zakresie rozwoju gospodarczego.**

Przedstawiciele gmin wskazują na dużo mniejszy wpływ środków UE na poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej na terenie gmin. Najbardziej zauważalny wpływ obserwuje się w zakresie poprawy warunków prowadzenia działalności turystycznej, najmniej – w przypadku poprawy dostępu przedsiębiorstw z obszarów wiejskich do nowoczesnych technologii (wykres 4). Wysokie wymagania dotyczące poziomu innowacyjności wdrażanych rozwiązań, określone w programach ukierunkowanych na rozwój przedsiębiorstw, stanowiły istotną barierę dla znacznej części podmiotów gospodarczych działających na obszarach wiejskich.

Wykres 4. Wpływ środków UE na zmianę warunków prowadzenia działalności gospodarczej na OW w opinii przedstawicieli gmin



Źródło: CAWI, przedstawiciele gmin, n=461

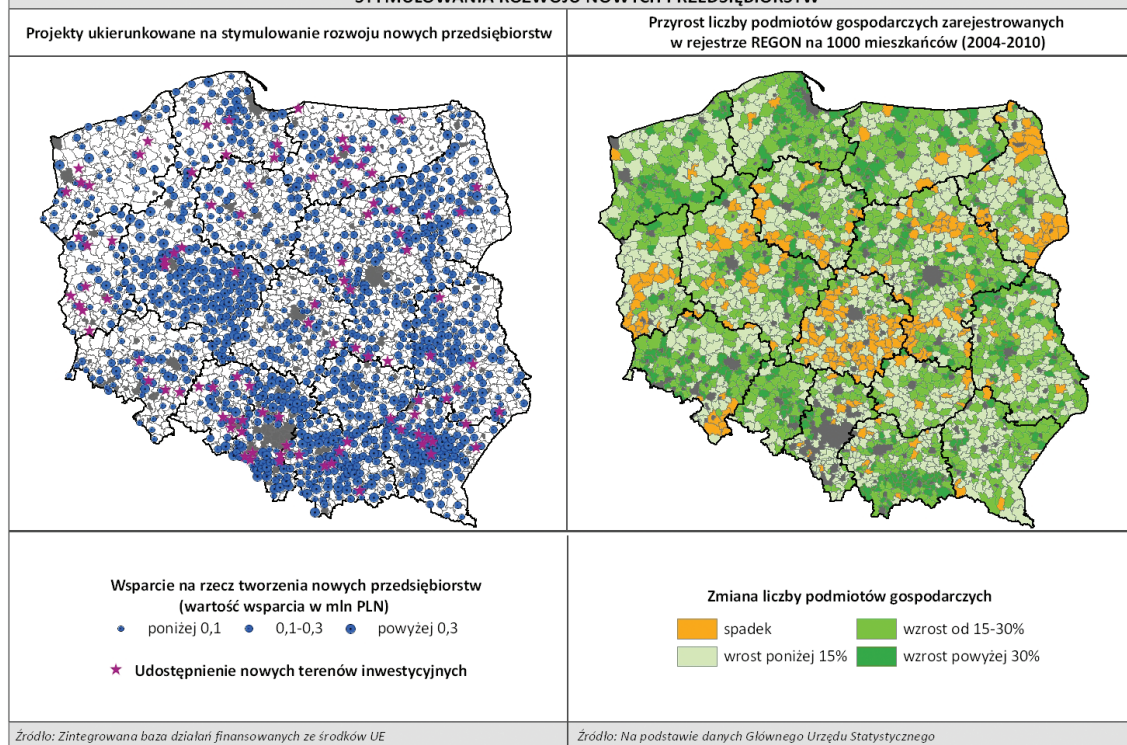
Poprawa warunków na rynku pracy i zatrudnienia oraz rozwój przedsiębiorstw

Mimo licznych działań dotyczących stymulowania przedsiębiorczości, nie można zidentyfikować istotnej zależności pomiędzy wielkością transferów finansowych a dynamiką zmian liczby podmiotów prowadzących działalność na obszarach wiejskich.

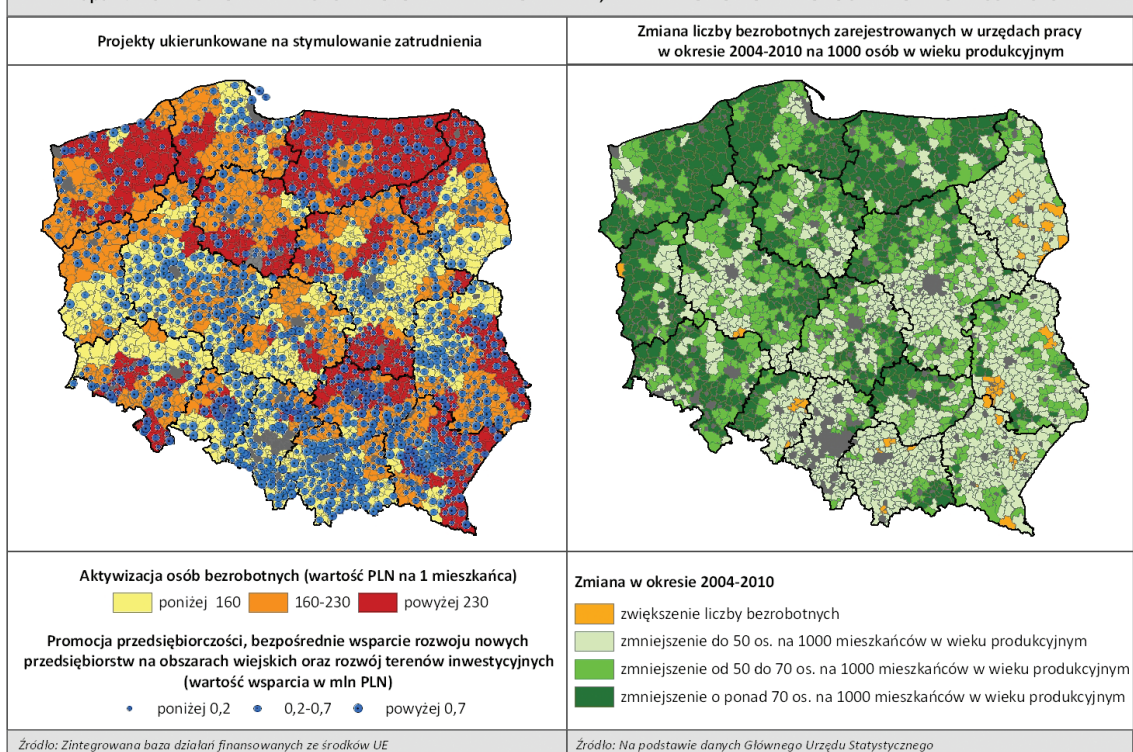
Środki przypadające na 1 mieszkańca ukierunkowane na rozwój przedsiębiorstw, rozwój terenów inwestycyjnych, a także rozwój podstawowej infrastruktury komunalnej, są wyższe na obszarach o największej atrakcyjności inwestycyjnej (wg Godlewska-Majkowska i Zarębski). Wsparcie na rzecz rozwoju przedsiębiorstw oraz przedsiębiorczości na obszarach wiejskich koncentruje się również na obszarach charakteryzujących się najwyższą oceną kapitału społecznego.

Analiza prowadzona na poziomie gmin potwierdza, że niektóre przedsięwzięcia, które były realizowane dzięki dostępności środków UE, mogą generować nowe miejsca pracy. **Najbardziej istotny wpływ odnotowano w przypadku budowy zakładów zagospodarowania odpadów – realizacji tego rodzaju inwestycji towarzyszy powstanie kilkunastu do kilkudziesięciu miejsc pracy, co istotne, nie wymagających wysokich kwalifikacji. Pozytywny wpływ obserwuje się również w przypadku**

Mapa 1. ZMIANA LICZBY PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH A WSPARCIE UE NA RZECZ STYMULOWANIA ROZWOJU NOWYCH PRZEDSIĘBIORSTW



Mapa 2. WSPARCIE UE NA RZECZ STYMULOWANIA ZATRUDNIENIA, ZMIANA POZIOMU BEZROBOCIA W OKRESIE 2004-2010



przedsięwzięć dotyczących przetwarzania biomasy i inwestycji w branżę przetwórstwa produktów rolnych i ryb. Nowe miejsca pracy wiążą się także z obsługą powstałej infrastruktury komunalnej i rozwojem działalności turystycznej. **W przypadku drugiej z wymienionych kategorii, wpływ na generowanie trwałych miejsc pracy uzależniony jest od wielkości i stopnia kompleksowości wsparcia kierowanego na obszary wiejskie.** Rozproszone wsparcie na rzecz wzmocnienia potencjału turystycznego, które dominowało w okresie 2004-2010, nie przekłada się na powstanie trwałych miejsc pracy związanych z turystyką.

Poziom dochodu ludności, w tym rolników i ich rodzin

Dostępność środków UE miała istotny wpływ na zwiększenie poziomu dochodów ludności wiejskiej, w tym przede wszystkim rolników. Zasadniczą część środków UE kierowanych na obszary wiejskie stanowią płatności bezpośrednie i ONW.

Realny wpływ na zwiększenie dochodów ludności wiejskiej miały również działania dotyczące różnicowania działalności.

Sytuacja demograficzna

W okresie 2004-2010 na niektórych obszarach wiejskich widoczne są bardzo intensywne przemiany demograficzne, wynikające przede wszystkim z ruchów migracyjnych. Można zidentyfikować zarówno jednostki, w których nastąpił wyraźny wzrost liczby ludności (są to przede wszystkim obszary podmiejskie leżące w zasięgu dużych ośrodków miejskich), jak i gminy, w których nastąpił wyraźny spadek liczby mieszkańców (przede wszystkim obszary peryferyjne w stosunku do dużych ośrodków miejskich).

Inwestycje UE mają istotny wpływ na stymulowanie procesów napływu nowych mieszkańców do gmin podmiejskich. Jednocześnie inwestycje realizowane przy wsparciu środków UE w gminach peryferyjnych zagrożonych odpływem ludności nie są w stanie powstrzymać niekorzystnych procesów migracyjnych, jeżeli nie tworzą realnych szans znalezienia pracy na obszarach wiejskich.

Zmiana struktury agrarnej

Powszechnie podkreślaną w literaturze przedmiotu słabością polskiego rolnictwa jest rozdrobnienie struktury agrarnej. W okresie 2002-2010 widoczny jest stopniowy wzrost średniej powierzchni gospodarstw rolnych. Obserwując ogólną dynamikę procesu zmiany struktury agrarnej w ostatnim dziesięcioleciu można przypuszczać, że korzystne przemiany struktury agrarnej na polskiej wsi są w niewielkim stopniu powiązane z dostępnością instrumentów finansowych UE.

Wpływ interwencji na stan środowiska na obszarach wiejskich

Działania dotyczące ochrony środowiska podejmowane na obszarach wiejskich przy wsparciu środków UE koncentrowały się przede wszystkim na budowie, rozbudowie lub modernizacji systemów odbioru ścieków komunalnych, a więc na zagadnieniu ochrony wód i poprawy warunków sanitarnych środowiska. Coraz większą rolę zaczynają odgrywać również działania dotyczące ochrony różnorodności biologicznej oraz projekty dotyczące gospodarki odpadami.

Część środków PROW 2007-2013 została przeznaczona na wspieranie działań prośrodowiskowych – programy rolnośrodowiskowe (w tym rolnictwo ekologiczne) oraz zalesianie gruntów rolnych. Bardzo istotne z punktu widzenia ochrony środowiska były również działania podejmowane w gospodarstwach rolnych i rybackich, ukierunkowane na ograniczenie presji na środowisko prowadzonej działalności.

Z drugiej strony - obserwowane w ostatnich latach zjawisko kurczenia się populacji niektórych gatunków ptaków występujących w krajobrazie rolniczym ma prawdopodobnie związek z modernizacją przestrzeni produkcji rolniczej. Dlatego obecnie istotnym wyzwaniem dla polskiego rolnictwa jest zbalansowanie produkcji z celami ochrony środowiska.

Wpływ instrumentów WPR i PS na konkurencyjność rolnictwa i przetwórstwa produktów rolnych

Istotną rolę w procesach modernizacyjnych polskiego rolnictwa, rybołówstwa oraz sektora przetwórstwa produktów rolnych i rybnych odgrywają środki UE. Głównym źródłem działań modernizacyjnych w tym obszarze były: PROW 2004-2006, SPO ROL 2004-2006, SPO RYBY 2004-2006, PROW 2007-2013 i PO RYBY 2007-2013. Finansowanie działań modernizacyjnych w ramach innych programów miało charakter incydentalny, co wynika z przyjęcia ścisłych kryteriów demarkacji.

W okresie 2004-2010 na różnego rodzaju działania, które mają bezpośredni wpływ na wzmocnienie konkurencyjności rolnictwa i sektora przetwórstwa produktów rolnych przeznaczono środki UE w wysokości odpowiadającej ponad 13 mld PLN.

Z punktu widzenia realizacji założeń strategicznych dotyczących modernizacji sektora rolnego, bardzo ważną kwestią jest lokalizacja przedsięwzięć. Środki UE na rzecz unowocześnienia i modernizacji gospodarstw rolnych w największym stopniu zasiły obszary charakteryzujące się wysoką jakością przestrzeni produkcyjnej i jednocześnie obszary, na których uśredniony wskaźnik towarowości produkcji rolniczej był relatywnie wysoki, tj. przekraczał 2000 PLN na 1 ha użytków rolnych.

Pożądanym elementem poprawy konkurencyjności sektora rolnego jest poprawa marketingu produktów rolnych. Jednocześnie za jedną z istotnych barier dla szybszego rozwoju polskiego rolnictwa uznaje się niewielką skłonność polskich rolników do działań zbiorowych, kooperacji i tworzenia instytucji współpracy (spółdzielni, grup producentów itp.). **Pozytywnym aspektem przemian stymulowanych przez środki UE jest również wzrost znaczenia rolnictwa ekologicznego oraz upraw energetycznych.**

Dzięki środkom UE w latach 2004-2010 miała i nadal ma miejsce dynamiczna modernizacja sektora przetwórstwa rolno-spożywczego w Polsce. Dzięki procesom modernizacyjnym wiele przedsiębiorstw z tej branży należy obecnie do najnowocześniejszych w Europie. W największym stopniu środki UE przyczyniły się do unowocześnienia procesów produkcyjnych, poprawy warunków sanitarno-higienicznych i weterynaryjnych w gminach oraz poprawy jakości produkcji.

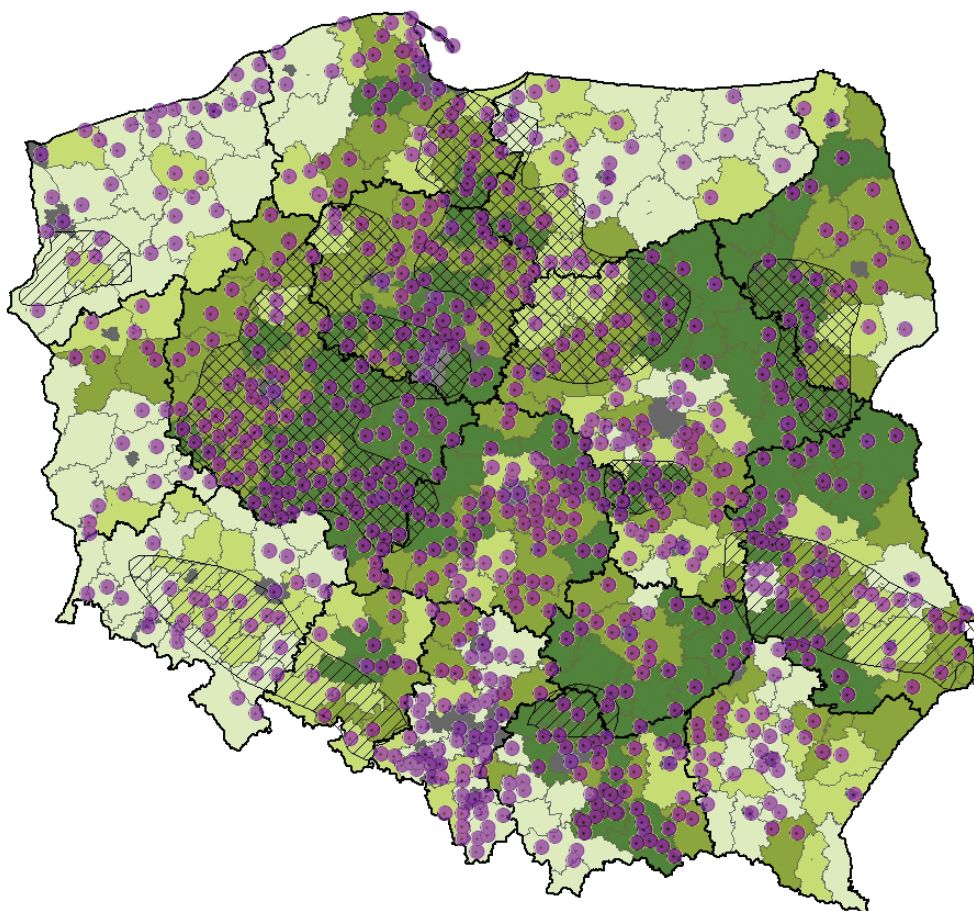
Komplementarność celów oraz działań realizowanych w ramach WPR i PS

Realizacja zróżnicowanej polityki rozwoju na szczeblu lokalnym wymaga aplikowania do różnych programów, co wiąże się z pewnymi trudnościami i ograniczeniami związanymi przede wszystkim z koniecznością stosowania różnych wytycznych oraz standardów aplikowania i rozliczenia projektów. Przedstawiciele gmin często formułowali postulat ujednolicenia procedur lub uelastycznienia zasad demarkacji pomiędzy programami, co umożliwiłoby realizację kompleksowych projektów w ramach jednego programu. Wskazywano m.in. na potrzebę łączenia działań inwestycyjnych z działaniami szkoleniowymi o charakterze nieinwestycyjnym.

Na poziomie gmin można jednak zidentyfikować wiele przykładów projektów oraz działań, które w sposób kompleksowy przyczyniają się do rozwiązania zidentyfikowanych problemów i wykazują duży poziom komplementarności.

Osiągnięcie wysokich standardów jakości środowiska na obszarach wiejskich wymaga działań w wielu obszarach, w tym uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, oraz – w wielu gminach – ograniczenia emisji z niewielkich źródeł spalania, np. poprzez podniesienie efektywności energetycznej i modernizację lokalnych systemów grzewczych. W roku 2004 potrzeby działań inwestycyjnych w każdym z wymienionych obszarów występowały w większości gmin wiejskich. **W co siódmej gminie realizowano przy wsparciu środków UE co najmniej 3 z wymienionych typów działań związanych z poprawą jakości środowiska.** Z punktu widzenia wzmocnienia potencjału społecznego i kulturowego gmin, pożądane jest łączenie działań dotyczących rozwoju infrastruktury, ochrony dziedzictwa historycznego i bezpośredniego stymulowania działań w sferze społecznej lub kulturowej. **W co piątej gminie można mówić o w pełni kompleksowym podejściu, które łączy wszystkie typy działań.**

**Mapa 3. WSPARCIE UE NA RZECZ PODNIESIENIA KONKURENCYJNOŚCI
SEKTORA ROLNO-SPOŻYWCZEGO**



Strategiczne obszary rolnicze:

▨ obszary konkurencyjnego rolnictwa ▨ potencjalne obszary konkurencyjnego rolnictwa

**Unowocześnienie gospodarstw rolnych, wsparcie gospodarstw niskotowarowych, poprawa marketingu produktów rolnych oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych rolników
(wsparcie PLN na 1 ha użytków rolnych)**

■ poniżej 250 ■ 250-350 ■ 350-500 ■ powyżej 500

● Wsparcie zakładów zajmujących się przetwórstwem produktów rolnych i ryb

Źródło: Strategiczne obszary rolnicze wg Ciołkosza, projekty - Zintegrowana baza działań finansowanych ze środków UE

Komplementarność jest również czynnikiem warunkującym efektywność działań dotyczących edukacji. Można założyć, że projekty dotyczące rozwoju opieki przedszkolnej okazały się wyjątkowo użyteczne i efektywne dzięki komplementarności dostępnych instrumentów i kompleksowości realizowanych projektów.

Komplementarność jest również czynnikiem warunkującym efektywność interwencji na rynku pracy. Nie jest możliwe osiągnięcie istotnych i trwałych zmian w tej dziedzinie bez oddziaływania na różne obszary - realizacja wysokiej jakości działań podnoszących kwalifikacje pracowników bez tworzenia warunków dla zatrudnienia na lokalnym rynku może prowadzić do zwiększenia dynamiki odpływu mieszkańców z obszarów wiejskich.

Można przypuszczać, że korzystne efekty w zakresie komplementarności nie wynikają z założeń systemowych. **Kluczowe znaczenie ma jakość dokumentów strategicznych obowiązujących na poziomie gmin, jakość kapitału ludzkiego, w szczególności lokalnych władz samorządowych, konsekwencja we wdrażaniu przyjętych planów rozwojowych, jak również spontaniczne mechanizmy rynkowe.**

Zidentyfikowano również **problem konfliktów funkcjonalnych występujących pomiędzy projektami realizowanymi z różnych źródeł. W przypadku części działań powinna zostać pilnie wdrożona zasada kompleksowego, holistycznego podejścia. Dotyczy to w szczególności zagadnień ochrony przeciwpowodziowej i gospodarowania zasobami wody w rolnictwie, jak również działań dotyczących przetwarzania i wykorzystania biomasy na cele energetyczne.**

Trwałość efektów interwencji realizowanych w ramach WPR i PS

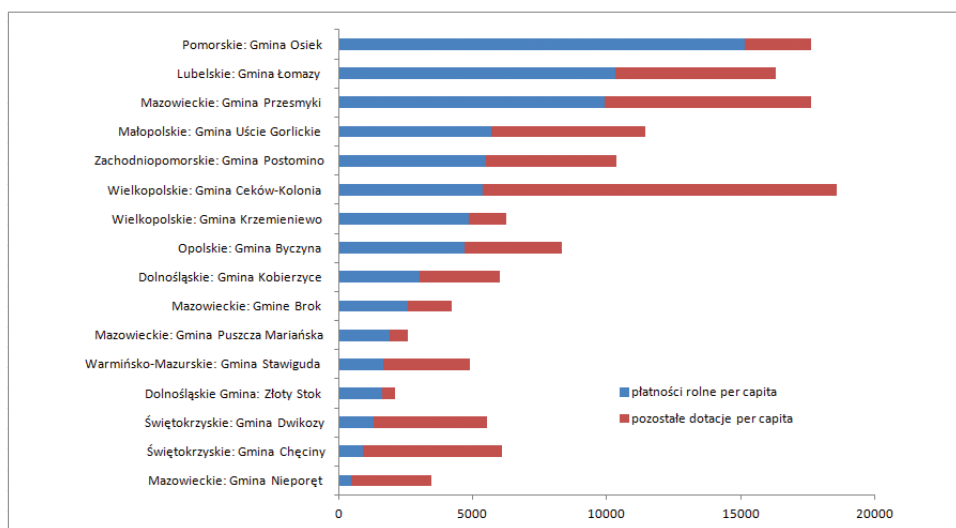
W przypadku projektów dotyczących rozwoju infrastruktury trwałość efektów nie jest zagrożona, w niektórych przypadkach osiągnięcie założeń projektowych może być odsunięte w czasie. Trudności mogą występować w zakresie utrzymania miejsc pracy powstałych w wyniku realizacji projektów finansowanych ze środków UE. W większości przypadków trudności z utrzymaniem miejsc pracy wynikają z czynników obiektywnych, w dużej mierze niezależnych od beneficjentów.

Podsumowanie studiów przypadku

W ramach badania przeprowadzono analizę 16 celowo dobranych gmin: 5 z nich (zgodnie z typologią zawartą w KSRR) znajduje się w zasięgu oddziaływania największych ośrodków miejskich, a 11 są to gminy o położeniu peryferyjnym.

Wykres 5. Wartość płatności rolnych *per capita* wypłaconych do końca 2010 roku oraz środków zakontraktowanych w ramach programów finansowanych ze środków UE w okresie 2004-2010 (PLN na 1 mieszkańca)

Gminy wiejskie w zasięgu oddziaływania największych ośrodków lub obszary zurbanizowane: Kobierzyce, Puszcza Mariańska, Stawiguda, Chęciny, Nieporęt



Źródło: Opracowanie własne na podstawie zintegrowanej bazy działań finansowanych ze środków UE

Gminy podmiejskie podejmują znacznie szerszy wachlarz działań mających wpływ na rozwój przedsiębiorczości, poprawę warunków życia (infrastruktura komunalna i społeczna), poprawę wizerunku i walorów estetycznych gminy. Zauważalny jest tutaj stosunkowo wysoki udział innych form finansowania niż płatności rolne. Przeprowadzone badania wskazują jednak, że gminy podmiejskie korzystają w dużo większym stopniu z efektu symbiozy wynikającej z bliskości aglomeracji, niż z dostępności środków UE.

W analizowanych gminach peryferyjnych skala oraz zróżnicowanie podejmowanych działań jest mniejsze niż w gminach podmiejskich. Można jednak zidentyfikować gminy, które umiejętnie wykorzystują dostępne środki UE. Pozytywnymi przykładami spójnej i wielowymiarowej polityki rozwojowej, obejmującej zarówno działania na rzecz poprawy jakości życia i rozwoju nowych funkcji gospodarczych na bazie rolnictwa oraz walorów przyrodniczych, są gminy Przesmyki oraz Uście Gorlickie. Obydwie gminy borykają się z niekorzystnymi zmianami demograficznymi oraz bardzo dużymi zapóźnieniami infrastrukturalnymi. Spójna i konsekwentna polityka rozwojowa prowadzona przez władze gmin przynosi jednak zauważalne efekty, które przejawiają się w tworzeniu warunków dla rozwoju działalności gospodarczej, poprawie jakości przestrzeni publicznej oraz ograniczaniu ilości zanieczyszczeń odprowadzanych do środowiska.

Zasadniczo analiza prowadzona w ramach studiów przypadku skłania do konkluzji, iż **wspólnym mianownikiem obserwowanych procesów jest jakość kapitału społecznego oraz zaangażowanie władz gmin**. Obszary o wysokiej aktywności społecznej charakteryzują się generalnie niższym bezrobociem, mieszkańcy wykazują większą aktywność w zakresie tworzenia nowych przedsiębiorstw, zaangażowanie w inicjatywy społeczne jest bardziej zauważalne, poziom zadowolenia wyższy.

Analizowane gminy rolnicze charakteryzowały się relatywnie niskim poziomem dochodów per capita. **Realizacja projektów spowodowała zwiększenie zadłużenia gmin, które niekiedy zbliża się do dopuszczalnych ustawowo progów. Niesie to ryzyko, że w kolejnych latach zdolność finansową do realizacji projektów będą miały przede wszystkim gminy dysponujące wyższym kapitałem własnym, o bardziej zróżnicowanych źródłach dochodu, co z kolei może pogłębiać dysproporcje rozwojowe.**

Rekomendacje

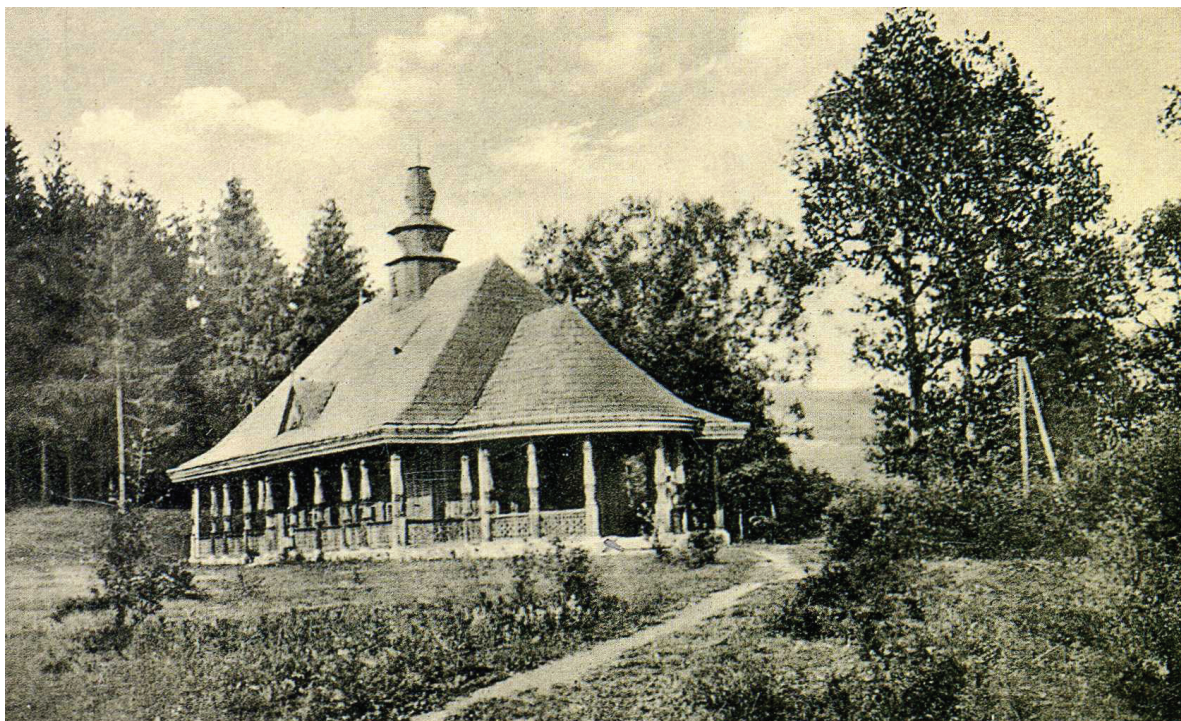
Skoncentrowane podejście do polityki rozwoju obszarów wiejskich

- Bardzo pożądane wydaje się wypracowanie skutecznych mechanizmów, stymulujących większą spójność działań podejmowanych na poziomie gmin i regionów. Skuteczna realizacja celów rozwojowych w niektórych obszarach tematycznych, np. w zakresie rozwoju turystyki, ochrony przeciwpowodziowej, czy interwencji na rynku pracy, wymaga integracji na poziomie województwa, powiatu lub gminy różnych działań, które obecnie finansowane są w ramach różnych programów. W przypadku turystyki występuje konieczność integracji na wielu poziomach:
 - a) na poziomie gminy – realizacja różnych typów działań dotyczących rozwoju turystyki,
 - b) na poziomie regionów – wspólne działania dotyczące promocji walorów turystycznych koordynowane na poziomie regionów.
- W perspektywie przyszłego okresu programowania bardzo istotne wydaje się wypracowanie skutecznych metod stymulowania kompleksowości oraz komplementarności działań podejmowanych na poziomie gmin, zarówno przez jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, rolników, organizacje społeczne, jak i mieszkańców.
- Polityka rozwoju prowadzona wobec obszarów wiejskich powinna zmierzać w kierunku podejścia skoncentrowanego, ściśle nawiązującego do odmiennych potencjałów rozwojowych nie tylko regionów, ale również grup jednostek o wspólnych cechach

funkcjonalno-przestrzennych. Wskazana wydaje się zarówno większa koncentracja tematyczna, jak i przestrzenna.

Czynniki formalno-prawne i procedury

- Istotna jest szczegółowa analiza czynników natury formalno-proceduralnej, które ograniczają lub mogą ograniczać komplementarność działań podejmowanych na poziomie gmin i regionów.
- Wskazane wydaje się opracowanie na poziomie centralnym jednolitego dokumentu o charakterze strategicznym (jako uszczegółowienie założeń przyjętych w KPZK), który zdefiniuje potencjały rozwojowe oraz najbardziej pożądane kierunki rozwoju obszarów wiejskich.



ZAMAWIAJĄCY

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
www.minrol.gov.pl

INSTYTUCJA ZARZĄDZAJĄCA

PROW 2007-2013

WYKONAWCA



FundEko

INICJATYWA DOBRYCH PRAKTYK

design by www.DreamFocus.eu