



OECD Przegląd polityki rozwoju
obszarów wiejskich

POLSKA
2018

Wnioski i Rekomendacje



Spis treści

Diagnoza kluczowych trendów.....	1
Ramy zarządzania i polityk w zakresie rozwoju wsi w Polsce.....	8
Rekomendacja 1: Dostosowanie zachęt i zwiększenie wsparcia dla modernizacji rolnictwa w celu poprawy wydajności i zmniejszenia ubóstwa wśród rolników.....	11
Rekomendacja 2: Zwiększenie wsparcia dla dywersyfikacji gospodarczej i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich	19
Rekomendacja 3: Ustanowienie silniejszych zachęt i ram dla współpracy międzysamorządowej na szczeblu lokalnym oraz dla zintegrowanego planowania.....	23
Rekomendacja 4: Wdrożenie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, pogłębienie decentralizacji i poprawa wielopoziomowego zarządzania	29

Photo

Cover illustration: © Jeffrey Fisher

Flickr creative commons @ 27740893911; 3797206279; 4854081098; 4239098880; 8730164657; 5727682353; 5891999884; 38630307216; 9162617032; 14909417928; 4552213405; 32859504226; 5858705905; 26399145742; 4147383823; 8110391052

Getty images @ 515270198; 842232012; sb10061843ai; 508006618; sb10061843ai; 900640494; 906567410; 650542934

Więcej informacji: <http://www.oecd.org/governance/regional-policy/oecdworkonruraldevelopment.htm>

**Prace te są publikowane pod nadzorem sekretarza generalnego OECD. Przedstawione tu opinie i argumenty niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne poglądy Organizacji lub rządów jej państw członkowskich.*

Trwająca transformacja polskiej wsi - diagnoza kluczowych trendów

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

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

Dysproporcje regionalne w aspekcie społeczno-gospodarczym Polsce są duże w porównaniu ze standardami OECD; w latach 1995-2013 współczynnik Giniego mierzący nierówności terytorialne wzrósł o jeden pełny punkt. Mimo, iż obszary wiejskie zbliżają się do poziomu krajowego pod względem wydajności pracy, zbieżności tej towarzyszy spadek zatrudnienia, co budzi obawy o utrzymanie tych pozytywnych tendencji w perspektywie średnioterminowej. Pomimo znacznej modernizacji rolnictwa w ostatnich dekadach, sektor ten nadal dysponuje olbrzymim niewykorzystanym potencjałem produkcyjnym ze względu na dużą liczbę drobnych gospodarstw rolnych i niską wydajność pracy. Dochody wiejskich gospodarstw domowych

znacznie wzrosły, w szczególności od czasu przystąpienia Polski do UE, jednak ogólne warunki życia w społecznościach wiejskich generalnie są nadal gorsze od warunków życia w miastach. Ponadto, na obszarach wiejskich ryzyko skrajnego ubóstwa jest daleko wyższe niż w miastach, a najwyższe wśród gospodarstw domowych rolników i rencistów. Różnice te można częściowo wyjaśnić słabszym oddziaływaniem kluczowych czynników kształtujących wzrost gospodarczy. Podczas gdy infrastruktura obszarów wiejskich (drogi, kanalizacja) uległa poprawie w ostatnich latach, jej stopień rozwinięcia jest nadal ograniczony, w szczególności na obszarach peryferyjnych. Pomimo znacznej poprawy wskaźników wykształcenia, one również są wciąż znacznie niższe niż w regionach miejskich.

Różnica ta jest największa dla wykształcenia wyższego, ponieważ obszary wiejskie pozostają w tyle za miastami aż o 16 punktów procentowych, podczas gdy odsetek ludności z wykształceniem „niższym” średnim i podstawowym na obszarach wiejskich jest o 9 punktów procentowych wyższy niż w miastach. Utrzymujące się dysproporcje terytorialne w rozwoju społecznym i gospodarczym stwarzają poważne zagrożenie dla przyszłego dobrobytu Polski i pomyślności jej obywateli. W kontekście szybkiej transformacji społeczno-ekonomicznej polska wieś będzie musiała zmobilizować większą rzeszę ludności aktywnej zawodowo do bardziej produktywnych działalności pozarolniczej, uporać się z niekorzystnymi wstrząsami strukturalnymi, takimi jak starzenie się społeczeństwa (w sposób bardziej inkluzywny) oraz ukierunkować wysiłki na rzecz integracji zróżnicowanych regionów wiejskich z gospodarką krajową.

Polskie obszary wiejskie charakteryzują się zróżnicowanymi warunkami rozwoju

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

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

Sieć osadnicza w Polsce jest stosunkowo rozproszona ze względu na znaczną liczbę małych i średnich miast. Obszary wiejskie w Polsce są, uogólniając, gęściej zaludnione niż w przypadku pozostałych obszarów wiejskich OECD (83 osoby na km² w porównaniu z 11 osobami na km² jako średnia w krajach OECD). Na terytorium Polski zjawisko to jest bardzo zróżnicowane regionalnie - regiony południowe są gęściej zaludnione niż północne. Na obszarach wiejskich niemalże wszystkich regionów kraju co najmniej

połowa ich ludności jest w stanie dotrzeć do o regionalnego ośrodka miejskiego liczącego ponad 50 tys. mieszkańców w czasie krótszym niż 45 minut. W Polsce jest 15 średnich miast o liczbie mieszkańców pomiędzy 200.000 a 500.000 (2014 r.). Rozkład ludności miejskiej jest zwykle zgodny z zasadą „ranga-wielkość” (określaną jako prawo Zipfa), gdzie największe miasto jest dwukrotnie większe od drugiego co do wielkości, i tak dalej. Dla Polski porównanie tej regularności z rzeczywistym rozkładem miast według wielkości sugeruje, że największe miasto (Warszawa) jest mniejsze niż przewidywano, a mniejsze miasta nadal mają potencjał wzrostu.

Rozproszona struktura osadnictwa w Polsce stwarza duże możliwości dla korzystania z powiązań wieś-miasto. Badania OECD faktycznie potwierdzają, że na obszarach wiejskich położonych w pobliżu miast odnotowuje się bardziej dynamiczny i stabilny wzrost gospodarczy w porównaniu z innymi regionami: przed kryzysem (2000-07) obszary wiejskie w pobliżu miast odnotowywały średni roczny wzrost produktywności na poziomie 2,15 % - wyższy niż w jakiegokolwiek innym typie regionu. Zamożne obszary wiejskie położone w pobliżu mniejszych ośrodków miejskich również przyczyniają się do rozwoju miejskiego, tworząc bardziej dynamiczną gospodarkę regionalną. Ważną rolę odgrywają również partnerstwa nawiązywane pomiędzy różnymi obszarami wiejskimi, koncentrując zasoby i korzystając ze współdzielenia usług.

Mimo, iż rozproszone struktury osadnictwa stwarzają możliwości rozwoju, niosą one również pewne wyzwania. W Polsce wyraźne są silne procesy urbanizacyjne w bliższych i dalszych strefach podmiejskich dużych miast, co może prowadzić np. do konfliktów związanych z użytkowaniem ziemi, utraty wysokiej jakości gruntów rolnych i wzrostu przeciążenia sieci transportowych. W ośrodkach miejskich następuje ubytek ludności, ponieważ mieszkańcy przeprowadzają się do regionów o typach pośrednim i podmiejskim. Taka postępująca pery-urbanizacja jest szczególnie silna w największych aglomeracjach miejskich, takich jak Warszawa, Kraków, Poznań i Łódź oraz wokół miast średnich. Tempo wzrostu obszarów zabudowanych w strefie dojazdów miejskich obszarów funkcjonalnych jest ponad dwukrotnie wyższe niż w rdzeniu miasta, co wskazuje na niekontrolowaną ekspansję przestrzenną miast (tzw. urban sprawl), czyli rozlewanie się miast.

W wielu z tych obszarów planowanie przestrzenne jest słabo rozwinięte, a skuteczne zarządzanie krajobrazem wiejskim w pobliżu miast stanowi ciągłe wyzwanie. Modele rozproszonego osadnictwa wymagają skoordynowanego podejścia do gospodarki przestrzennej, zapewnienia infrastruktury i świadczenia usług. Funkcjonalne definicje terytorialne mogą pomóc miastom i społecznościom w identyfikacji możliwości powiązań między sobą.

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

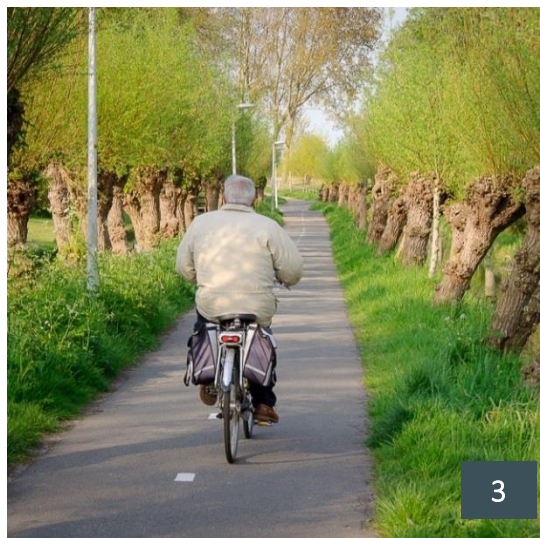
Szacuje się, że do 2050 r. liczba ludności Polski ogółem zmniejszy się o około 12%, z 38,4 mln w 2015 r. do 33,9 mln. Spadek ten jest większy, niż spadek szacowany dla całej Europy (3%), jednak mniejszy niż prognozowana zmiana dla pozostałych krajów Europy Wschodniej, w tym Bułgarii i Ukrainy. Przewiduje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

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

pewien wzrost liczby ludności, wymuszający na nich rozszerzenie oferty usług i infrastruktury w odniesieniu do szkół, domów kultury, centrów animacji lokalnej społeczności, rekreacji i transportu.

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

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



Gospodarka obszarów wiejskich w Polsce jest niedostatecznie zróżnicowana i potrzebne są działalności o wyższej wartości dodanej

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

Główne działalności pozarolnicze na obszarach wiejskich obejmują wytwórstwo, budownictwo i usługi. W wielu regionach Polski gospodarka obszarów wiejskich jest nadal niedostatecznie zróżnicowana, a poza sektorem rolnym dostępnych jest niewiele miejsc pracy. W efekcie istnieje wysokie prawdopodobieństwo,

że członkowie rodzin rolników znajdują zatrudnienie w rodzinnym gospodarstwie, nawet jeżeli ich nakłady pracy są w znacznej mierze zbędne, a działalność rolnicza nie jest wystarczająco opłacalna dla większości małych rodzinnych przedsiębiorstw. Zmniejszenie liczby małych gospodarstw rolnych poprzez konsolidację gruntów i dywersyfikację wiejskiej gospodarki to dwa kluczowe działania, które umożliwiłyby osiągnięcie lepszych wyników gospodarczych obszarów wiejskich.

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



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

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

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



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

Ubóstwo i nierówność mają w Polsce wymiar geograficzny, a brak dywersyfikacji gospodarki obszarów wiejskich oraz utrzymywanie się podwójnej struktury gospodarczej w rolnictwie doprowadziło do pogłębiania się nierówności pomiędzy niektórymi grupami społecznymi i zawodowymi. Wskaźniki ubóstwa są najwyższe w przypadku peryferyjnych obszarów wiejskich, gdzie poziom zatrudnienia w rolnictwie jest stosunkowo wysoki, gospodarka wiejska jest słabo zróżnicowana i przeważają drobne gospodarstwa rolne. Wskaźniki ubóstwa na wsi są średnio dwukrotnie wyższe niż obserwowane w dużych miastach (o liczbie ludności powyżej 500.000). Skrajne zagrożenie ubóstwem jest znacznie wyższe na obszarach wiejskich niż w miastach. W 2015 r. około 1 na 9 mieszkańców wsi żył w skrajnym ubóstwie, w porównaniu z mniej niż 1 na 20 mieszkańców miast. W ostatnich latach odsetek osób żyjących w skrajnym ubóstwie wzrósł, z czego w większym stopniu na obszarach wiejskich niż w miastach. Należy zgłębić zasadnicze przyczyny ubóstwa, aby pomóc osobom zmniejszyć poleganie na świadczeniach pieniężnych.

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

W ostatnich latach nastąpił znaczny rozwój sieci infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich w Polsce. Gospodarstwa domowe na wsi zyskały ostatnio większy niż wcześniej dostęp do komputerów i Internetu. Dostępność komputerów w gospodarstwach domowych na wsi wzrosła z 67,1% do 75% w latach 2011-2015, jednak nadal jest ona niższa niż wskaźnik dostępności dla miast (82,9%) i średnio dla kraju (77,9%). Udział wiejskich gospodarstw posiadających domowy dostęp do Internetu wzrósł z 18,8 % do 72 % w latach 2005-2015,



wyniósł zatem zaledwie o 5,7 punktu procentowego mniej niż średnia dla miast. Odsetek gospodarstw wiejskich posiadających szerokopasmowy dostęp do Internetu wzrósł z 15,2 % w 2005 r. do 64,7 % w 2015 r. i jest obecnie o 9,4 punktu procentowego niższy od średniej miejskiej dla miast.

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

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

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

Dostęp do infrastruktury transportowej jest również nierównomierny na całym terytorium kraju, chociaż w tym przypadku dysproporcje nie są tak duże, jak w zakresie dostępu do ludzi. W całym kraju 38,2% mieszkańców jest w stanie dotrzeć do najbliższej autostrady i dworca kolejowego w ciągu 30 minut, a do lotniska w ciągu 60 minut. Kolejne 18,1% populacji ma dostęp do kolei i autostrad, nie ma jednak dostępu do portów lotniczych, podczas gdy 26,6% ma dostęp tylko do kolei lub do autostrady. Wreszcie 17,1% nie ma możliwości dotrzeć do żadnego z tych środków transportu w ciągu 30 minut (lub 60 minut w przypadku transportu lotniczego). Jest to istotna luka w dostępności transportowej, ponieważ wskazuje, że osoby mieszkające na tych obszarach są fizycznie niepowiązane z resztą kraju. Dostęp do transportu jest podobny w przypadku gmin wiejskich i mieszanych miejsko-wiejskich, jednak podczas gdy w drugim z tych typów nieco więcej osób ma dostęp do wszystkich trzech rodzajów transportu (27% - miejsko-wiejskie i 24% - wiejskie), gminy wiejskie mają nieco wyższy odsetek osób bez jakiegokolwiek dostępu do tych środków transportu (24% - wiejskie i 22% - miejsko-wiejskie).

Nierówności w dostępie do podstawowej edukacji mogą mieć istotne konsekwencje dla kształtowania się kapitału ludzkiego na obszarach gdzie gorszy dostęp prowadzi do względnego braku mobilności dzieci i młodzieży. W Polsce 63,9% ludności może w ciągu 15 minut dotrzeć do placówek oświatowych począwszy od przedszkola do szkoły średniej; 16% ludności ma

utrudniony dostęp do jednego z trzech poziomów edukacji (przedszkole, szkoła podstawowa lub szkoła średnia); a 20,1% ludności nie ma żadnej szkoły w zasięgu kwadransa jazdy samochodem. W gminach wiejskich 51% ludności ma dostęp do wszystkich szczebli edukacji, 22,4% nie ma dostępu do co najmniej jednego poziomu, a 26,6% nie ma możliwości dotrzeć do jakiegokolwiek szkoły w ciągu 15 minut. Luki w dostępie do podstawowej edukacji mogą przyczynić się do pogorszenia frekwencji szkolnej i wyników, a w przyszłości - do obniżenia szeroko pojętych zysków dla dzieci i młodzieży mieszkających na obszarach o utrudnionym dostępie do edukacji.

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

Ramy zarządzania i polityk w zakresie rozwoju wsi w Polsce

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

Po akcesji do UE polscy producenci rolni uzyskali dostęp do dużego rynku europejskiego oraz do europejskich funduszy wspierających rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Wspólna Polityka Rolna (WPR), fundusze strukturalne i inne instrumenty unijne wzmocniły coraz bardziej wielowymiarowe spojrzenie na rozwój wsi. W efekcie nastąpiło przesunięcie osi polityki wobec obszarów wiejskich w kierunku szerokiej gamy polityk istotnych dla życia na tych obszarach - polityki oświatowej, infrastruktury, przedsiębiorczości, ochrony środowiska itp., przy równoczesnym tradycyjnym nacisku na modernizację rolnictwa. Unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich jest w znaczącym stopniu kształtowana zarówno przez wspólną politykę rolną (WPR), jak i przez politykę spójności, która ma na celu poprawę dobrobytu gospodarczego regionów UE i eliminację dysproporcji regionalnych. Polska jest jednym z największych beneficjentów funduszy WPR i polityki spójności w UE. Ukierunkowanie sektorowe WPR jest uzupełnione perspektywą terytorialną poprzez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), określany niekiedy jako „drugi filar” WPR. W ramach każdej perspektywy finansowej Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych wyznaczono obszary priorytetowe.

Instytucje i polityki krajowe w Polsce podlegały ewolucji aby współdziałać w zakresie struktury priorytetów i zasad finansowania europejskiego. W 2009 r. Polska przyjęła nowy krajowy system zarządzania oraz opracowała długo- i średnioterminowe narodowe strategie rozwoju, a także dziewięć towarzyszących im

podstrategii mających ukierunkować rozwój kraju. Celem krajowej strategii rozwoju jest powiązanie celów europejskich w ramach strategii „Europa 2020” z celami krajowymi. Strategia opiera się zatem zarówno na współfinansowaniu UE, jak i na niezależnych środkach krajowych dla niektórych celów.



Kolejne reformy decentralizacyjne zwiększyły rolę i zakres obowiązków samorządów terytorialnych

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

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

Długoterminowy cel rządu w zakresie zrównoważonego i trwałego rozwoju obszarów wiejskich koncentruje się na poprawie jakości kapitału ludzkiego i społecznego, zatrudnieniu i przedsiębiorczości na wsi, poprawie warunków życia na obszarach wiejskich i ich dostępności przestrzennej, zwiększaniu bezpieczeństwa żywnościowego, zwiększaniu wydajności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, a także na wspieraniu ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatycznych na obszarach wiejskich. Priorytety rozwoju obszarów wiejskich

są zgodne z priorytetami określonymi w Umowie Partnerstwa pomiędzy Polską a UE w części dotyczącej wspierania interwencji na obszarach wiejskich.

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

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

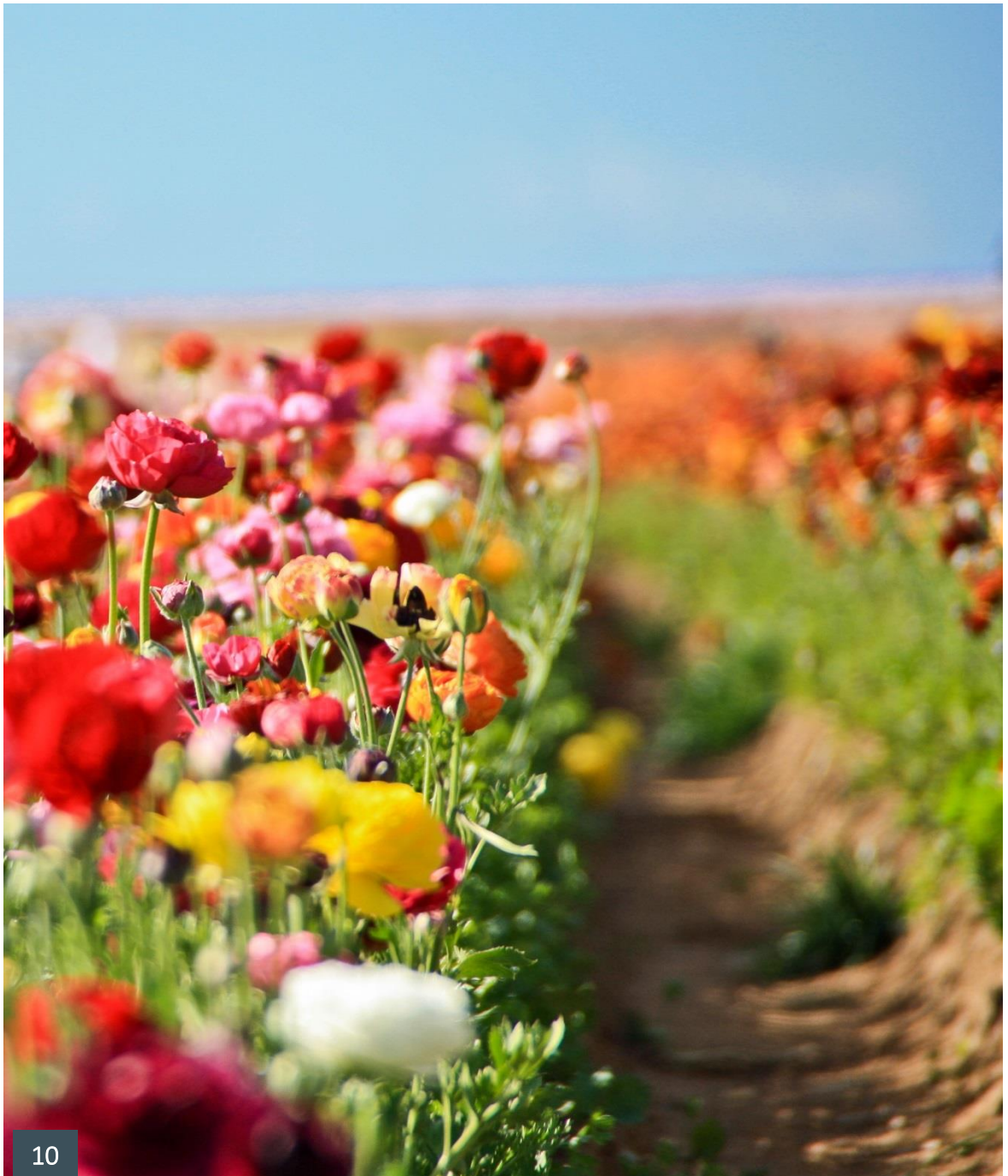
- zwiększenia potencjału na szczeblach regionalnym i lokalnym, aby stać się znaczącymi partnerami w procesie rozwoju,
- większej elastyczności i nowych środków w zakresie odpowiedzialności samorządów terytorialnych,
- poprawy koordynacji wsparcia finansowego UE, w tym strategii łączenia unijnych i krajowych/regionalnych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

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

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

Następnym krokiem jest aktualizacja dziewięciu sektorowych (horyzontalnych) strategii rozwoju oraz realizacji celów i wartości określonych w SOR, które pozwolą na opracowanie i wdrożenie programów (na podstawie projektów strategicznych) umożliwiających ich osiągnięcie. Strategia powinna identyfikować wszystkich kluczowych aktorów, w tym różne szczeble administracji rządowej, organizacje pozarządowe i firmy

prywatne. Każda ze stron dostarcza istotnych zasobów i dysponuje różnymi atutami, dlatego ważne jest zrozumienie w jaki sposób każdy z aktorów może przyczynić się do realizacji kompleksowej strategii rozwoju. Strategia wdrożeniowa jest niezbędna dla wyznaczenia programów i projektów, które mają zostać wykorzystane do osiągnięcia celów, jak również do ustalenia optymalnej kolejności realizacji tych programów i projektów.



Rekomendacje



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

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

czoła stosunkowo wysokiemu poziomowi ubóstwa.

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

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

Polska często interpretowała wspólną politykę rolną w sposób faworyzujący raczej najmniejsze gospodarstwa rolne niż rolnictwo towarowe. Na przykład, przegląd wdrażania I filaru WPR w 2015 r. przeprowadzony przez Dyрекję Generalną ds. Polityki Wewnętrznej UE pozwolił stwierdzić, że Polska jest jednym z krajów, które najbardziej dostosowały WPR do osiągnięcia priorytetów krajowych. Polska

ograniczyła płatności do 150.000 EUR, wdrożyła wsparcie powiązane z wielkością produkcji i przyjęła system wsparcia dla drobnych gospodarstw. W porównaniu z innymi państwami UE Polska wraz z Bułgarią w większym stopniu wykorzystała możliwość zapewnienia wsparcia dochodów małych i średnich gospodarstw rolnych. W przyszłości Polska powinna zagwarantować bardziej zrównoważone ramy polityki wobec obszarów wiejskich.



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

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

W tym zakresie możliwe są następujące rozwiązania:

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

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

Należy rozważyć kolejność realizacji któregośkolwiek z powyższych wariantów reform, adekwatnie do typów aktorów w ramach systemu oraz ich potencjału w zakresie zatrudnienia i podnoszenia kwalifikacji lub przekwalifikowania. Warto zauważyć, że podjęto

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



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

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

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

Jeżeli Polska ma zwiększyć wkład rolnictwa do gospodarki narodowej i poprawić poziom dochodów gospodarstw rolnych bez względu na ich wielkość, konieczne jest doradztwo rolnicze solidnej jakości. Głównym celem usług doradczych powinno być wzmocnienie planowania działalności gospodarczej i prowadzenia ewidencji księgowej gospodarstw rolnych. Obecnie wielu doradców rolnych pełni głównie funkcję wspomagającą rolników przy wypełnianiu wniosków o środki unijne na sprzęt i inne cele. Nie położono wystarczającego nacisku na to, w jaki sposób nowy sprzęt wpisuje się w szerszy plan rozwoju działalności gospodarczej lub na weryfikowanie rzeczywistych

długoterminowych korzyści z dofinansowania. Brakuje interakcji pomiędzy wieloma instytucjami i podmiotami świadczącymi usługi doradcze, a kreowanie wiedzy rolniczej zbyt często odbywa się w izolacji. Rozpowszechnianie wiedzy generowanej przez wyższe uczelnie przebiega zbyt powoli, a działalność oświatowa jest niedostatecznie wspierana - w przeciwieństwie do instytutów badawczych podlegających Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które są zobowiązane do sporządzania raportów na potrzeby ewidencji.

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

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

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

Od czasu rozpoczęcia w Polsce działalności banków komercyjnych z Europy Zachodniej dysponujących specjalistyczną wiedzą w zakresie kredytów rolnych, większe polskie gospodarstwa rolne uzyskały lepszy dostęp do pożyczek. Banki te dysponują sprawnymi działami kredytów rolnych, jednak koncentrują się na większych gospodarstwach towarowych składających obszerne sprawozdania finansowe. Mniejsze gospodarstwa rolne nadal opierają się na zyskach zatrzymanych i dotacjach na inwestycje. Bez dostępu do stabilnych strumieni kredytowania, odpowiedni rozwój małych przedsiębiorstw jest bardzo utrudniony, ponieważ działalność rolna wymaga rocznego kredytu operacyjnego w celu właściwego wykorzystania nabytych środków produkcji.

Większość krajów OECD utworzyła na początku XX wieku wspierane przez rządy krajowe agencje kredytowe jako sposób na pobudzanie wydajności rolnictwa. Stabilna podaż kredytów pozwala gospodarstwom domowym rolników inwestować w działalność biznesową i podnosić warunki jej prowadzenia. Mimo, iż od osób o niewystarczającej historii kredytowej mogą być wymagane gwarancje kredytowe, istnieje szereg skutecznych programów, które Polska mogłaby adaptować przy tworzeniu własnego programu. Zwiększony dostęp do kredytów dla małych gospodarstw rolnych powinien być zapewniony przy wsparciu dla zarządzania działalnością biznesową i zarządzania finansowego w celu zagwarantowania racjonalnych inwestycji.



Polska powinna zrewidować zbyt restrykcyjne przepisy dotyczące nabywania ziemi rolnej

W Polsce wyróżnia się dwa główne typy gospodarstw rolnych: 1) gospodarstwa prowadzone przez „osobę fizyczną”; oraz 2) gospodarstwa prowadzone przez „osoby prawne” będące organizacjami takimi jak korporacje, które funkcjonują jako odrębne podmioty. Polskie ustawodawstwo w coraz większym stopniu sprzyja osobom fizycznym prowadzącym działalność rolniczą. Ustawa gruntowa z 2016 r. zamraża sprzedaż państwowych gruntów rolnych i ogranicza nabywanie gruntów rolnych do rolników indywidualnych definiowanych jako osoby: posiadające kwalifikacje rolnicze, które będą prowadzić gospodarstwo rolne; które od co najmniej pięciu lat mieszkają w gminie, w której znajduje się dany grunt; które po nabyciu ziemi nie będą prowadziły gospodarstwa o powierzchni przekraczającej 300 hektarów.

Większe gospodarstwa rolne mogą nabywać nieruchomości rolne za zgodą Dyrekcji Generalnej Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Nowa ustawa może stanowić barierę dostępu do działalności rolniczej dla osób niebędących obecnie rolnikami. Utrudnia również przeprowadzanie się z jednej części Polski do drugiej, co przyczyni się do fragmentacji rynków ziemi i stanowi przeszkodę dla powiększania gospodarstw rolnych powyżej 300 hektarów. Mimo, iż 300 hektarów jest stosunkowo znaczną wielkością dla gospodarstwa rolnego, ograniczenie to może mieć negatywny wpływ na rolnictwo oparte o intensywną gospodarkę ziemią, jak choćby produkcja zbóż zdeterminowana ekonomią skali, czy systemy wypasu zwierząt.



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

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

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

W Polsce gromadzi się obecnie dużą ilość danych rolniczych; jednak dane te obejmują głównie ewidencję fizycznej produkcji i warunków agronomicznych. Z drugiej strony, dane dotyczące sytuacji finansowej gospodarstw rolnych, w szczególności małych, są rzadkością. Aktualnie dwa podstawowe źródła danych finansowych dotyczących polskiego rolnictwa to okresowe Badanie Eurostatu dotyczące Struktury Gospodarstw Rolnych oraz informacje z sieci danych rachunkowych gospodarstw rolnych (Farm Accountancy Data Network, FADN). Żadne z nich nie ma kompleksowego charakteru. Żadne z nich nie uwzględnia wszystkich polskich gospodarstw rolnych, a jednocześnie oba źródła danych pomijają większość bardzo małych gospodarstw, ponieważ nie są one przedmiotem zainteresowania WPR. Sposób funkcjonowania i kondycja małych gospodarstw rolnych są ważne dla polskiej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Lepsze zrozumienie roli, jaką odgrywają dochody z działalności rolniczej w tych gospodarstwach jest niezbędne do opracowywania odpowiednich polityk. Rozszerzenie Badania Struktury Gospodarstw Rolnych tak, aby dokładniej odzwierciedlało pełen zakres uwarunkowań finansowych polskiego rolnictwa byłoby korzystnym krokiem na rzecz generowania wiarygodnych danych o wyższej jakości.



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

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

Szeroka gama działań rządowych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym wspiera pozarolniczą gospodarkę wiejską. Z jednej strony istnieją interwencje, które tworzą otoczenie sprzyjające wspieraniu wszelkiego rodzaju przedsiębiorczości (w tym rolniczej). Są nimi np. inwestycje w transport i infrastrukturę cyfrową, które ułatwiają dostęp do rynków i usług, takich jak opieka zdrowotna, edukacja czy programy szkoleniowe. Istnieje również szereg form wsparcia, które zapewniają nowo powstałym i istniejącym przedsiębiorstwom dostęp do wiedzy, kapitału, rozwoju rynkowego, a także

wsparcia dla grup producentów lub grup sektorowych w celu maksymalnego wykorzystania wspólnych działań. W rezultacie, mimo, iż rządy potrafią tworzyć bardziej atrakcyjne miejsca terytoria do prowadzenia działalności gospodarczej, nie są one w stanie tworzyć miejsc pracy i dochodów, które sprawiłyby, że dany obszar stanie się konkurencyjny.

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



Zwiększenie wsparcia rozwoju wsi w sektorach pozarolniczych

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

zapewnia jedynie ograniczone wsparcie dla tworzenia miejsc pracy poza rolnictwem.

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



Wzmocnienie powiązań pomiędzy instytucjami badawczymi a przedsiębiorstwami na obszarach wiejskich

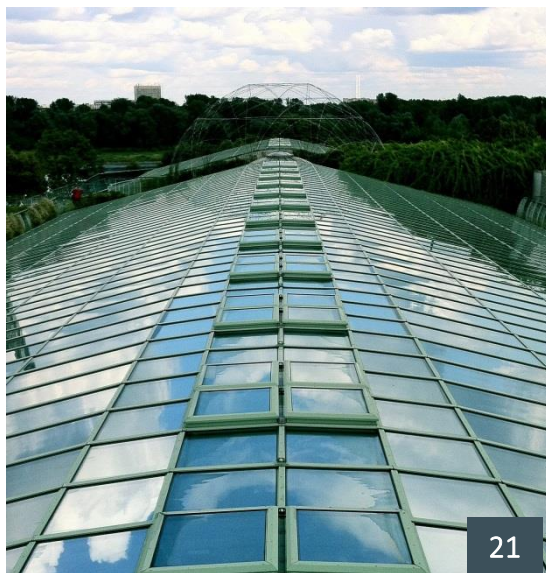
Główne ośrodki akademickie zajmujące się badaniami i rozwojem w Polsce położone są zwykle z dala od obszarów wiejskich, co może mieć wpływ na relacje pomiędzy przedsiębiorstwami wiejskimi a badaniami prowadzonymi przez sektor publiczny. W wielu przypadkach istnieją możliwości wzmocnienia powiązań pomiędzy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

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

Mieszkańcy obszarów wiejskich w Polsce mają bardziej ograniczony dostęp do możliwości kształcenia zawodowego niż mieszkańcy miast; stwierdzono również, że system edukacji nie jest wystarczająco elastyczny, aby odpowiadać na potrzeby rynku pracy. W przypadku, gdy szkolenia zawodowe są wspierane przez polskie placówki policealne, wsparcie to nie zawsze jest zgodne z oczekiwaniami pracodawców, przez co potrzeba przekwalifikowania zawodowego nieproporcjonalnie obciążała właścicieli przedsiębiorstw. W Polsce istnieje kilka

możliwości szkoleń biznesowych, takich jak szkolenia w miejscu pracy oferowane w ramach oficjalnego systemu kształcenia zawodowego, szkolenia oferowane przez pracodawców oraz szkolenia prowadzone przez prywatne instytucje szkoleniowe, które zazwyczaj zlokalizowane są w miastach wojewódzkich. Pracodawcy mogą finansować lub współfinansować szkolenia i edukację, włączając w to kształcenie zawodowe; 15% polskich pracodawców przeznacza na te cele środki publiczne. Uczestnictwo w kształceniu ustawicznym w Polsce jest niskie i według danych Eurostatu z 2010 r. jedynie 22% polskich firm zapewniało tego rodzaju kształcenie i szkolenie zawodowe, w porównaniu z 66% w UE-27 (2014 r.).

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



Zwiększenie zdolności eksportowych małych i średnich przedsiębiorstw

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

Zapewnienie stabilnego, wysokiej jakości otoczenia regulacyjnego dla inwestycji

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



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

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

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



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

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

Pomimo wspomnianych mechanizmów instytucjonalnych, przedsięwzięcia tego rodzaju powstają w Polsce bardzo powoli. Są one coraz bardziej popularne w takich dziedzinach, jak gospodarka wodno-ściekowa czy infrastruktura szerokopasmowa i drogowa, pozostają jednak ograniczone w takich sektorach jak edukacja czy mieszkalnictwo. Władze krajowe i regionalne powinny aktywnie promować i wspierać koordynację międzygminną oraz demonstrować płynące z niej korzyści, w szczególności w odniesieniu do nowych inicjatyw, takich jak centra usług wspólnych. Powolne tempo zawierania umów międzygminnych może częściowo wynikać z braku odpowiedniej wiedzy na temat sposobu ich funkcjonowania i związanego z nimi ryzyka.

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



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

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

Rząd krajowy przyjął również nowy pakiet dla miast średniej wielkości tracących swoje funkcje gospodarcze; jest to ważna inicjatywa, jednak w żadnym razie nie jest ona wystarczająca. Wiąże się z inwestycjami w infrastrukturę techniczną i równoległymi działaniami zapewniającymi wsparcie i doradztwo. Okres po 2020 r. przewiduje większy nacisk na wykorzystanie środków krajowych. Ideą jest promowanie lokalnych ośrodków wzrostu, tj. małych i średnich miast, które pełnią funkcję centrów

usługowych. Administracja regionalna i krajowa powinny zapewnić więcej zachęt finansowych, dzięki którym gminy miałyby dostęp do większych kwot dofinansowania wspólnych projektów. Przy odpowiednim wsparciu tego rodzaju partnerstwa byłyby bardziej powszechne i prawdopodobnie skuteczniejsze w swym działaniu.

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



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

Stopień pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest bardzo niski w całej Polsce. Jedynie 30% terytorium Polski objęte jest lokalnymi planami zagospodarowania przestrzennego, a w siedmiu województwach udział ten wynosi poniżej 20%. Niektóre wymogi prawne zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zniechęcają do zatwierdzania nowych planów, np. wymóg wypłacania odszkodowań właścicielom gruntów, jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego negatywnie wpływa na ich własność. W celu minimalizacji tego efektu ubocznego powinny zostać wprowadzone pewne ograniczenia, takie jak skrócenie terminu, w którym właściciele mogą ubiegać się o rekompensatę (obecnie nieograniczony). Ponadto, przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego pociąga za sobą dodatkowe koszty dla budżetów gminnych, ponieważ są one zobowiązane do zakupu gruntów pod budowę nowych dróg lokalnych objętych planem. Opłaty planistyczne mogłyby być pobierane na pokrycie kosztów budowy dróg i zapewnienia infrastruktury technicznej. Jednak właściciele gruntów często odwołują się od tych decyzji, stąd w opinii władz gminnych nie jest to skuteczne narzędzie pozyskiwania środków finansowych na budowę infrastruktury. Jednym ze środków zaradczych mogłoby być wydłużenie terminu zobowiązania gmin do zapłaty za grunty przeznaczone pod drogi. Tempo przyjmowania nowych planów zagospodarowania

przestrzennego w Polsce uległo spowolnieniu i dowodzi pilnej potrzeby podjęcia działań w tym zakresie. Priorytetem są obszary charakteryzujące się wzrostem liczby ludności i/lub wysokimi potrzebami inwestycyjnymi. W przypadku obszarów wiejskich o powolnym wzroście, charakteryzujących się bardzo niewielkimi zmianami w zakresie użytkowania gruntów, niektóre kraje OECD przyjęły odrębne i mniej szczegółowe plany zagospodarowania przestrzennego; jest to opcja do rozważenia dla Polski.

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



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

Gminy wiejskie, jako niewielkie podmioty administracyjne, mają ograniczone możliwości opracowania planów zagospodarowania przestrzennego. Stąd, istnieje potrzeba wzmocnienia powiązań pomiędzy planami przestrzennymi, gospodarczymi i sektorowymi na szczeblu lokalnym, zarówno w gminach, jak i pomiędzy nimi. W osiągnięciu tego celu mogą pomóc wspólne wskaźniki oceny i monitorowania działań w czasie. Zarówno rząd krajowy, jak i samorządy regionalne mogłyby odgrywać większą rolę we wspieraniu działań na rzecz planowania przestrzennego na obszarach wiejskich. Potrzebne są skuteczniejsze narzędzia monitorowania i analizy zmian użytkowania gruntów na obszarach wiejskich, zarówno we własnej gminie, jak i w gminach sąsiadujących, a także dostarczanie odpowiednich informacji w przystępnej formie władzom lokalnym i mieszkańcom tych obszarów. Jest to szczególnie ważne na obszarach, w których obserwuje się rozrost terenów mieszkaniowych. Konieczne jest również włączenie zarządzania krajobrazem kulturowym do praktyki planowania przestrzennego – jest to aspekt, który został w dużej mierze zaniedbany, pomimo jego znaczenia jako lokalnej działalności rozwojowej.

W wielu krajach brakuje struktur umożliwiających osiągnięcie wymaganej koordynacji rozwoju przestrzennego pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy. W Polsce ustanowiono krajowe i regionalne obserwatoria terytorialne i fora zajmujące się tą kwestią. Obserwatoria terytorialne zostały utworzone w celu oceny i monitorowania polityki regionalnej i fora te zrzeszają władze publiczne, naukowców i ekspertów w celu usprawnienia procesów planowania przestrzennego. Stanowią również repozytorium danych i informacji na temat tendencji przestrzennych i mogłyby być skuteczniej wykorzystywane do wspierania planowania zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich. Zamiast koncentrować się na działalności sprawozdawczej, obserwatoria te

mogłyby posłużyć do podnoszenia zdolności analitycznych samych społeczności lokalnych w celu promowania np. partnerstw miasto-wieś. Jest to szczególnie ważne dla gmin wiejskich, które mają ograniczone wewnętrzne możliwości podejmowania takich działań. Jedną z kluczowych funkcji w tym zakresie mogłoby być lepsze zrozumienie przez samorządy lokalne trendów przestrzennych i pojawiających się wyzwań. Aby obserwatoria terytorialne mogły skutecznie świadczyć takie usługi, konieczne byłoby zwiększenie ich zasobów ludzkich, technicznych i finansowych.

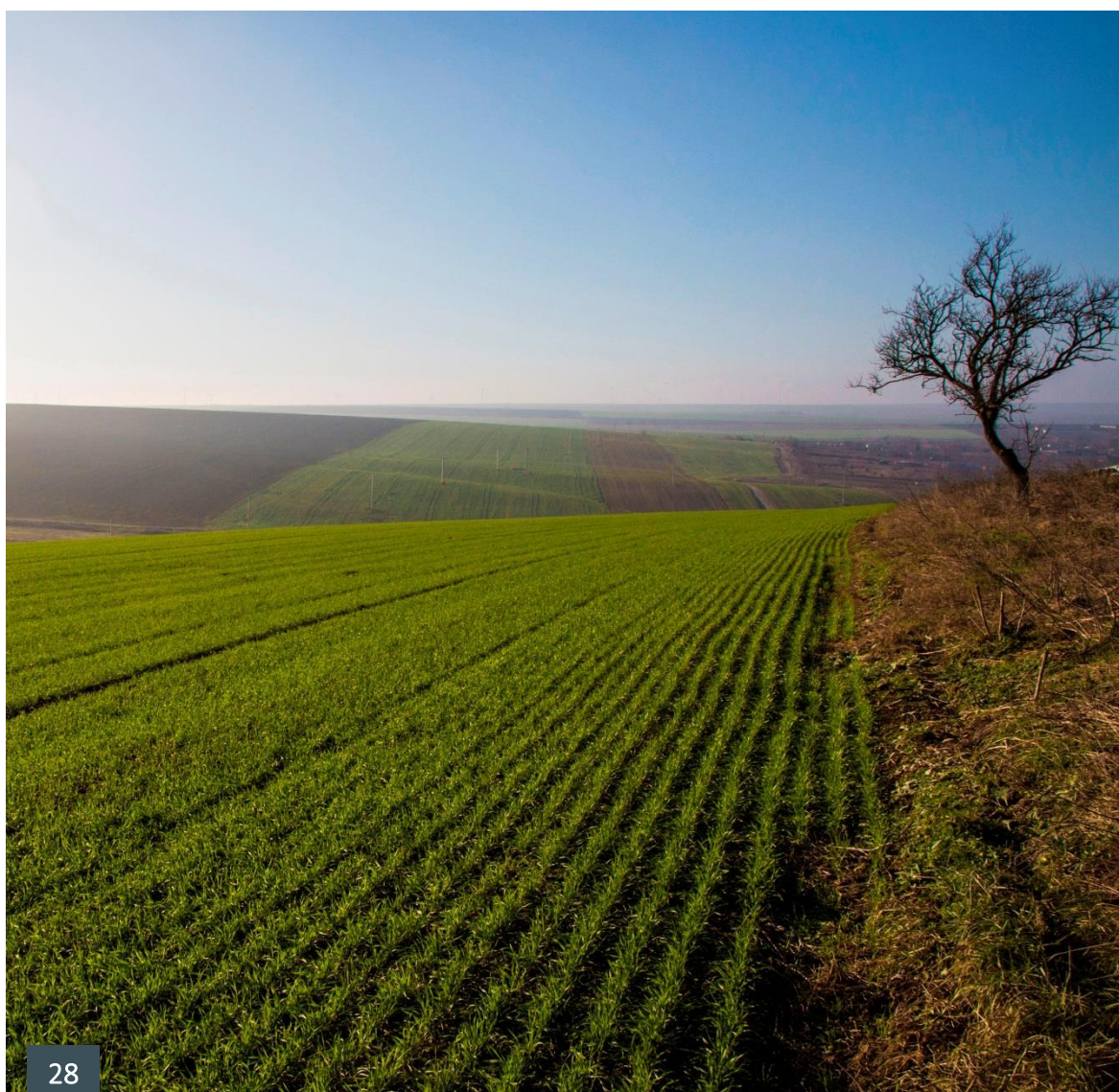
Wzmocnienie mechanizmów i zachęt dla zintegrowanego i funkcjonalnego planowania przestrzennego

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

Wzmocnienie regulacji w celu ochrony wysokiej jakości gruntów rolnych

Polska ma jeden z najwyższych w Europie wskaźników przekształcania gruntów rolnych na inne cele. W latach 2004-2012 polskie gminy przekształciły 545 tys. ha gruntów rolnych w grunty o przeznaczeniu nierolniczym. Ocena tego procesu jest jednak dyskusyjna, wówczas gdy grunty rolne wysokiej jakości są przekształcane w grunty o innym przeznaczeniu lub gdy ich przeznaczenie jest niespójne z otaczającymi działalnościami (np. hodowla zwierząt obok stref mieszkalnych) lub w inny sposób nieefektywne. Zakres tych zagadnień jest trudny do zmierzenia, częściowo dlatego, że koordynacja pomiędzy szczeblem regionalnym i lokalnym w zakresie monitorowania zmian użytkowania gruntów jest słaba. Brak jest np.

danych na temat odwołań od decyzji planistycznych, a władze regionalne nie oceniają oddziaływania planowania przestrzennego w zakresie użytkowania ziemi w społecznościach lokalnych. Wymagane są zatem skuteczniejsze regulacje prawne w celu ochrony gleb wysokiej jakości przed wykorzystywaniem jej do celów pozarolniczych, jednocześnie należy wzmocnić monitorowanie przekształcenia gruntów. Ponadto, brak wieloletnich planów zagospodarowania w wielu gminach skutkuje podejmowaniem doraźnych decyzji w sprawie gospodarki gruntowej, co utrudnia ochronę jakości gleby.



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

Polska Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) dostrzega słabość instytucjonalną jako główne wyzwanie dla wykorzystania potencjału rozwojowego kraju. Obejmuje to: procedury rządu krajowego, które utrzymują ścisłą kontrolę nad działaniami podległych samorządów terytorialnych, zapobiegając w ten sposób działaniom innowacyjnym; nadmierne poleganie na funduszach i programach unijnych przy określaniu polityki publicznej dla Polski; ograniczoną komunikację i współdziałanie

agencji państwowych, które funkcjonują jako polityczne silosy; nakładanie się odpowiedzialności poszczególnych agencji, co może prowadzić do braku odpowiedzialności i niejasnych rezultatów; a także słaby kapitał społeczny w niektórych regionach, który hamuje zbiorowe działania niezbędne dla lokalnych przedsięwzięć rozwojowych. Wzmocnienie polskich instytucji na wszystkich szczeblach będzie więc wymagało działań na wielu frontach.



Wzmocnienie zdolności zarządzania na szczeblu samorządowym oraz pogłębienie decentralizacji

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

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

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

Wsparcie budowania lokalnego potencjału dzięki odpowiednim danym i udoskonalonym definicjom terytorialnym

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

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

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

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

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

Wybór odpowiednich wskaźników gwarantujących osiągnięcie celów i standardów krajowych

Jedynie rząd krajowy jest w stanie w pełni ocenić co jest najlepsze dla Polski jako całości. Jednak delegowanie uprawnień oznacza rezygnację z wielu funkcji centralnego planowania na rzecz zapewnienia władzom niższego szczebla wystarczającej elastyczności. W tym kontekście, zamiast kontrolować konkretne działania podejmowane przez niższe szczeble administracji, właściwym sposobem monitorowania ich aktywności jest ocena koncentrująca się na osiągniętych przez nie wynikach. Ustalając odpowiednie cele dla poszczególnych szczebli administracji, rząd krajowy określa pożądane wyniki, pozostawia jednak samorządom terytorialnym znaczną swobodę decydowania o tym, w jaki sposób koordynują swoje cele z celami krajowymi, a także zapewnia im elastyczność w wyborze konkretnych polityk i programów.

Dobrze opracowane wskaźniki rezultatów mogą dostarczyć decydentom regularnych, adekwatnych w czasie i jednoznacznych informacji zwrotnych, sprzyjać uczeniu się i budowaniu potencjału, zapewniać przejrzystość i rozliczalność oraz pomagać w korygowaniu polityki, która funkcjonuje nieprawidłowo lub niezgodnie z zamierzeniami. Komisja Europejska wprowadziła w ramach polityki spójności imperatyw oparty na wynikach i wymaga, aby rezultaty wspieranych polityk były monitorowane w okresie programowania 2014-20. Dla wielu państw członkowskich UE, takich jak Polska, wymagało to modyfikacji istniejących ram monitorowania. Takie podejście jest ważne nie tylko dla programów finansowanych przez UE, ale powinno leżeć u podstaw każdej polityki, niezależnie od tego czy jest ona finansowana ze źródeł krajowych czy unijnych. Wymogi Komisji Europejskiej w zakresie monitorowania można wykorzystać jako okazję do modernizacji i rozszerzenia krajowych ram monitorowania wyników. Należy jednak zachować ostrożność: wskaźniki rezultatów nie powinny nakładać nadmiernie uciążliwych wymogów na organy sprawozdawcze i optymalnie, w miarę możliwości, powinny opierać się na istniejących danych administracyjnych lub statystycznych.

Zapewnienie stabilnego otoczenia funkcjonowania samorządów terytorialnych

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

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

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

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

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

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

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



