

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

K O P I A

dr Piotr Łysoń

Główny Urząd Statystyczny

Warszawa, 12 września 2013 r.

Ekspertyza na temat:

„Obszary interwencji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w polityce spójności na lata 2014-2020 komplementarne do projektu PROW”

Spis treści

Streszczenie	2
Wstęp	3
Charakterystyka projektu PROW 2014-2020	3
Strategia „Europa 2020”	8
Charakterystyka projektu Umowy partnerstwa	8
Obszary wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w polityce spójności	10
Wymiar terytorialny, monitorowanie i ocena	24
Źródła	26

Streszczenie

Zarówno „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa”, jak i wcześniejszy dokument Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi „Kierunki rozwoju obszarów wiejskich” wskazują na potrzebę komplementarnego wykorzystania instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej i polityki spójności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Ponieważ projekt „Programu rozwoju obszarów wiejskich (PROW) 2014-2020” (z dnia 26 lipca 2013 r.) obejmuje instrumenty skoncentrowane na rozwoju rolnictwa, gospodarki żywnościowej oraz aspektach środowiskowych rolnictwa i leśnictwa, niezbędne jest wykorzystanie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich szeregu instrumentów przewidzianych dla polityki spójności i opisanych w projekcie Umowy partnerstwa (z dnia 12 lipca 2013 r. ze zmianami redakcyjnymi z 19 lipca), w której w ślad za Wspólnymi Ramami Strategicznymi (Common Strategic Framework) na okres 2014-2020 przewidziano 11 celów tematycznych.

Obok wskazania najważniejszych obszarów interwencji, które powinny służyć rozwojowi obszarów wiejskich w polityce spójności w ekspertyzie poruszone zostały także kwestie wymiaru terytorialnego oraz monitorowania i oceny wsparcia rozwoju obszarów w wiejskich w ramach polityki spójności w Polsce na okres do 2020 r.

Wstęp

„Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” (2012), bazująca na wcześniejszym dokumencie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi „Kierunki rozwoju obszarów wiejskich”, (który powstał w latach 2007-2009), formułuje 5 celów szczegółowych:

Cel 1. Wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich;

Cel 2. Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej;

Cel 3. Bezpieczeństwo żywnościowe;

Cel 4. Wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego;

Cel 5. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

Cele te wraz z przewidzianymi w strategii działaniami zawierają szeroki katalog instrumentów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Są one jednak ujęte w projekcie „Programu rozwoju obszarów wiejskich (PROW) 2014-2020” w ograniczonym zakresie, co jest pochodną rozstrzygnięć na poziomie UE co do zakresu interwencji obu polityk: Wspólnej Polityki Rolnej i polityki spójności. W uproszczeniu można stwierdzić, że projekt PROW ogranicza się do realizacji (i to niepełnej) powyżej wymienionych celów 3, 4 i 5.

Charakterystyka projektu PROW 2014-2020¹

PROW 2014 – 2020 został opracowywany zgodnie z przepisami unijnymi (w szczególności z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1083/2006– dalej zwane „rozporządzeniem WRS” i rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady

¹ Projekt „Programu rozwoju obszarów wiejskich 2014-2020” (PROW 2014-2020) z 26 lipca 2013 r.

w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)).

Cel Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020 sformułowano jako: poprawę konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich.

W stosunku do „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” oraz wcześniejszego dokumentu MRiRW „Kierunki rozwoju obszarów wiejskich” projekt PROW zawiera priorytety i działania silnie skoncentrowane na rolnictwie, sektorze żywnościowym i zagadnieniach środowiskowych w powiązaniu z gospodarką rolną i leśną. W projekcie PROW ujęto następujących 6 priorytetów wyznaczonych dla wspólnotowej polityki rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej:

Priorytet 1. Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich;

Priorytet 2. Poprawa konkurencyjności wszystkich sektorów rolnictwa i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych;

Priorytet 3. Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie;

Priorytet 4. Odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa;

Priorytet 5. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym;

Priorytet 6. Zwiększenie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Spośród powyższych 6 priorytetów jedynie ostatni z nich wykracza poza wsparcie rolnictwa, sektora żywnościowego i zagadnienia środowiskowe w powiązaniu z gospodarką rolną i leśną. Oznacza to, że jedynie w powiązaniu z silnym wsparciem rozwoju obszarów wiejskich w polityce spójności możliwe jest kompleksowe wsparcie rozwoju obszarów wiejskich na okres 2014-2020.

Niestety zawarty w projekcie PROW (str. 59,60) opis wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w polityce spójności ogranicza się jedynie do wskazania

wąskiego zakresu obszarów interwencji, które mogłyby być wspierane zarówno w PROW, jak i w polityce spójności, tzn. rozwoju infrastruktury technicznej (m.in. komunikacyjnej, energetycznej, wodno-kanalizacyjnej, IT).

W projekcie PROW zawarto również propozycję, by następujące zakresy wsparcia uwzględnione były w programach krajowych i regionalnych koordynowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego:

- całość zadań z zakresu gospodarki wodnej (poza inwestycjami realizowanymi na poziomie pojedynczych gospodarstw rolnych),
- inwestycje z zakresu gospodarki odpadami,
- inwestycje związane z gospodarką wodno-ściekową,
- wsparcie rozwoju odnawialnych źródeł energii (poza inwestycjami w tym zakresie realizowanymi przez gospodarstwa rolne),
- budowa infrastruktury Internetu szerokopasmowego.

Ponadto postulowane „hasłowo” jest „wsparcie zmian strukturalnych na wsi i zwiększenia możliwości znalezienia pracy poza rolnictwem” oraz „podnoszenie i nabywanie kwalifikacji zarówno rolników jak i członków ich rodzin w kierunku pozarolniczym”, a także „dalszy rozwój i włączenie działań pro-innowacyjnych do zakresu działań istniejących struktur upowszechnienia wiedzy”.

Co do innych ważnych instrumentów dla rozwoju obszarów wiejskich w polityce spójności uznano jedynie, że powinny być uwzględnione także inne działania, wskazane w „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020”. Stwierdzono także, że „środki finansowe dostępne w ramach II filaru Wspólnej Polityki Rolnej UE to podstawowe źródło wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich” oraz, że „należy zwrócić uwagę na zapisy projektu Umowy partnerstwa, w tym wskazanie obszarów wiejskich, w szczególności o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe jako jeden z obszarów strategicznej interwencji”. Dostrzeżono, iż „każdy program będzie zawierać informacje nt. tego w jaki sposób odnosi się on do rozwoju obszarów wiejskich”.

Zapisy te są niewystarczające, żeby zapewnić skuteczne i komplementarne wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w polityce spójności. Nie określają bowiem kilku bardzo istotnych kwestii dotyczących wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach polityki spójności:

- zakresu podmiotowego i przedmiotowego (w projekcie PROW przedstawiono jedynie „hasłowo” krótkie i mocno niepełne zestawienie obszarów interwencji właściwych dla polityki spójności a ważnych dla rozwoju obszarów wiejskich),
- komplementarności wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w PROW i polityce spójności,
- koordynacji wdrażania programów i działań pomiędzy PROW a polityką spójności,
- monitorowania i oceny wpływu interwencji poszczególnych instrumentów polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich,
- wymiaru terytorialnego interwencji.

W tej ostatniej kwestii w projekcie PROW 2014-2020 sformułowano jedynie opis nieco pogłębionej regionalizacji PROW 2014-2020 w stosunku do PROW 2007-2013. Mimo, iż PROW 2014-2020 ma być przygotowany i zarządzany centralnie przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi, przewidziano, że:

- zakres i warunki udzielanego wsparcia zostaną dostosowane do specyfiki poszczególnych województw;
- istotne jest zapewnienie zrównoważonego w skali kraju dostępu do środków,
- zastosowana będzie tzw. pogłębiona regionalizacja PROW, polegająca na: (1) dokonaniu podziału części całkowitego budżetu programu (poza działaniami o charakterze horyzontalnym) na pule przeznaczone dla poszczególnych województw, a następnie określenie przez samorzady województw, które z działań i w jakim wymiarze finansowym powinny zostać wdrożone na ich terenie, z zachowaniem ograniczeń odnośnie swobody dokonywanych wyborów tak, aby zapewnić minimalny poziom nakładów na niektóre, szczególnie istotne w skali kraju, cele oraz (2) zróżnicowaniu kryteriów dostępu lub wyboru operacji w ramach niektórych działań PROW, poprzez odmienne w różnych województwach określenie grup docelowych odbiorców pomocy lub preferowanych obszarów, sektorów itp.

W projekcie PROW wskazano jednocześnie, że niektóre instrumenty wsparcia funkcjonować muszą w sposób niezależny od podziału administracyjnego kraju; dotyczy to np. płatności dla rolników gospodarujących na obszarach

z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW) lub płatności Natura 2000.

W projekcie PROW 2014-2020 przewidziano następujące działania:

1. „Transfer wiedzy i innowacji”
2. „Doradztwo”
3. „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”
4. „Modernizacja gospodarstw rolnych”
5. „Przetwórstwo i marketing produktów rolnych”
6. „Scalanie gruntów”
7. „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich działań zapobiegawczych”
8. „Premia dla młodych rolników”
9. „Restrukturyzacja małych gospodarstw”
10. „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej”
11. „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”
12. „Zalesianie i tworzenie terenu zalesionego”
13. „Tworzenie grup producentów”
14. „Program rolnośrodowiskowo-klimatyczny”
15. „Rolnictwo ekologiczne”
16. „Płatności dla obszarów ONW”
17. „Współpraca”
18. Działania „LEADER”

Powyższe działania bazują na odpowiednich przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFFROW) i w istotnym zakresie stanowią kontynuację działań PROW 2007-2013. Jednak jedynie działania Leader oraz działanie „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” wykraczają poza wsparcie rolnictwa, sektora żywnościowego oraz środowiska w powiązaniu z gospodarką rolną i leśną (cele 3, 4 i 5 „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa”). Warto dodać, że o ile działania LEADER obejmują zakres szerszy niż w PROW 2007-2013, to działanie „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” w sferze pozarolnej ma zakres znacznie ograniczony w stosunku do analogicznych działań PROW 2007-

2013. Wobec powyższego głównym źródłem wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w sferze poza sektorem rolnym, żywnościowym i działaniami środowiskowymi powiązanych z rolnictwem i leśnictwem musi być polityka spójności. Trzeba dodać, że działania LEADER, choć istotne dla rozwoju lokalnego i tworzenia kapitału społecznego, nie mogą być traktowane jako główne narzędzie rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich ze względu na ograniczony zakres przedmiotowy.

Strategia „Europa 2020”²

Ważnym punktem odniesienia dla dokumentów programowych na okres 2014-2020, a więc zarówno PROW, jak i Umowy partnerstwa i poszczególnych programów operacyjnych jest Strategia „Europa 2020”, w której sformułowano 3 powiązane ze sobą priorytety:

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

Priorytety te stanowią bardzo istotne uwarunkowanie dla zarówno PROW 2014-2020, jak i Umowy partnerstwa, w dużym stopniu stanowiąc punkt odniesienia dla szczegółowych rozstrzygnięć zawartych w obu dokumentach.

Charakterystyka projektu Umowy partnerstwa³:

Umowa partnerstwa jest dokumentem określającym kierunki interwencji w Polsce polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa.

Przewidziano w niej, że w latach 2014-2020 środki Unii Europejskiej (UE) będą przeznaczane na te cele związane z rozwojem kraju, które wpisują się w cele strategii *Europa 2020*. Jako główne cele interwencji pięciu funduszy objętych Wspólnymi Ramami Strategicznymi (WRS)⁴ (Fundusz Spójności - FS, Europejski

² KOMUNIKAT KOMISJI EUROPA 2020

Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (Bruksela 2010)

³ Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020

Wstępny projekt Umowy partnerstwa z 12 lipca 2013 r. (po pierwszych zmianach redakcyjnych wprowadzonych w dniu 19 lipca br.) – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

⁴ Brussels, 14.3.2012; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT:

Fundusz Rozwoju Regionalnego - EFRR, Europejski Fundusz Społeczny - EFS, Europejski Fundusz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich - EFRROW, Europejski Fundusz Morski i Rybacki - EFMR) w latach 2014-2020 wskazano: zwiększenie konkurencyjności gospodarki, poprawę spójności społecznej i gospodarczej oraz podnoszenie sprawności i efektywności państwa, co jest zbieżne z dokumentami strategicznymi na okres do 2020 roku, w tym m.in. „Średniookresową strategią rozwoju kraju” i „Krajową strategią rozwoju regionalnego: regiony, miasta, obszary wiejskie (2010-2020)” (KSRR).

Zgodnie z KSRR w nowym okresie programowania większy nacisk ma być położony na wykorzystanie potencjałów terytorialnych poprzez zintegrowane interwencje ukierunkowane na poszczególne obszary. Większa decentralizacja wdrażania funduszy europejskich oznaczać ma nie tylko skierowanie na poziom regionalny znacznej części środków, ale również większą odpowiedzialność regionów.

W projekcie Umowy partnerstwa przewidziano następujących 11 celów tematycznych, zgodnie ze WRS. Określają one zakres przedmiotowy wsparcia w polityce spójności odnosząc się do celów Strategii „Europa 2020” i są one podstawą do konstruowania programów operacyjnych.

Cel tematyczny 1. Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji;

Cel tematyczny 2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno komunikacyjnych (określany dalej jako: „technologie informacyjno-komunikacyjne”);

Cel tematyczny 3. Podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (zwany dalej: „konkurencyjność przedsiębiorstw”);

Cel tematyczny 4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach (określany dalej jako: „energetyczny”);

Cel tematyczny 5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem (określany dalej jako: „zmiana klimatu”);

Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020; the European Regional Development Fund the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund

Opinia została sporządzona przez eksperta zewnętrznego, który został wskazany przez komisję sejmową.
Opinia wyraża pogląd Autora i nie może być utożsamiana ze stanowiskiem służb prawnych Kancelarii Sejmu.

Cel tematyczny 6. Ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystania zasobów (zwany dalej: „zasoby naturalne”);

Cel tematyczny 7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych (określany dalej jako: „transport i sieci”);

Cel tematyczny 8. Wspieranie zatrudnienia i mobilności zawodowej pracowników (zwany dalej: „rynek pracy”);

Cel tematyczny 9. Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem (zwany dalej: „włączenie społeczne i walka z ubóstwem”);

Cel tematyczny 10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie (określany dalej jako „edukacyjny”);

Cel tematyczny 11. Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

Dla każdego celu tematycznego w projekcie umowy partnerstwa wskazano m.in. opis kontekstu i planowanych działań, priorytetów oraz listę programów i funduszy, przy pomocy których będą one realizowane.

Obszary wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w polityce spójności

Ze względu na potrzebę zapewnienia komplementarności wspierania rozwoju obszarów wiejskich i bardzo ograniczony zakres PROW w sferach wykraczających poza rolnictwo, gospodarkę żywnościową i kwestie środowiskowe związane z rolnictwem i leśnictwem, jeszcze ważniejsze niż w poprzedniej perspektywie finansowej jest zapewnienie należytego miejsca szeroko rozumianego rozwoju obszarów wiejskich w polityce spójności.

Należy przypomnieć, że w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 (Narodowej Strategii Spójności), stanowiących podstawę dla programów operacyjnych polityki spójności na lata 2007-2013 wśród 6 celów horyzontalnych ujęto cel 6: „Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich”. W projekcie Umowy partnerstwa celu takiego nie ma, ale znalazły się w tym dokumencie zapisy⁵, choć dość ogólne

⁵ m.in.:

(1) „W kontekście przeciwdziałania pogłębianiu się różnicowań przestrzennych konieczne jest zmniejszenie dysproporcji pomiędzy obszarami wiejskimi a obszarami miejskimi m.in. w zakresie dostępu do infrastruktury technicznej (w tym m.in. transportowej i energetycznej) i społecznej oraz do usług publicznych, a także podjęcie działań na rzecz stymulowania wzrostu dochodów gospodarstw

domowych wiejskich i miejskich oraz zwiększenie ich dostępu do instrumentów rynku pracy. Rozwój obszarów wiejskich wymaga m.in.: podniesienia ich poziomu cywilizacyjnego, wzmocnienia potencjału rozwojowego ośrodków lokalnych, pełnego wykorzystania sieci teleinformatycznych, poprawy jakości placówek edukacji, rewitalizacji miast i miasteczek oraz rozwoju wszystkich form innowacyjności (w tym m.in. poprawy jakości kapitału ludzkiego i społecznego – poczynając od wczesnej edukacji przedszkolnej, poprzez rozwój działalności badawczo-wdrożeniowej, transferu wiedzy i na wdrożeniu rozwiązań innowacyjnych kończąc). Sprostanie powyższym wyzwaniom będzie mieć kluczowe znaczenie dla poprawy mobilności (zarówno zawodowej jak i terytorialnej) mieszkańców tych obszarów oraz dywersyfikacji ich źródeł zatrudnienia z myślą o zmniejszeniu różnicowań dochodowych pomiędzy gospodarstwami domowymi na wsi i w mieście.” (projekt Umowy partnerstwa, str. 11)

(2) „Natomiast w kontekście poprawy spójności społecznej, istotne znaczenie będzie miało zaplanowanie, obok działań o charakterze horyzontalnym, specjalnie dedykowanych działań dla obszarów (głównie wiejskich) o słabej dostępności i jakości usług publicznych.” (projekt Umowy partnerstwa str. 13/14)

(3) „...każdy program operacyjny będzie zawierał informację na temat realizacji zintegrowanego podejścia terytorialnego, w tym wsparcia OSI państwa. W szczególności dotyczy to:

wskazania działań, które służą realizacji celów dotyczących OSI państwa, wraz z określeniem szacunkowej alokacji przeznaczonych na te działania lub mechanizmów preferujących wsparcie OSI (np. preferencyjny podział środków w przypadku stosowania algorytmów, kryteria wyboru operacji, mechanizmy komplementarności);

określenia w jaki sposób terytorialnie zintegrowana interwencja przyczyniać się będzie do osiągania celów danego programu operacyjnego, a co za tym idzie odpowiednich wskaźników produktu i rezultatu;

przedstawienia informacji w jaki sposób program operacyjny odnosi się do rozwoju obszarów wiejskich i miejskich.” (projekt Umowy partnerstwa, str. 14)

(4) D. Obszary wiejskie, w szczególności o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe.

Wsparcie adresowane do obszarów wiejskich ze środków EFSI powinno wpływać na ich wielofunkcyjny i zrównoważony rozwój, w szczególności poprzez wykorzystanie potencjału endogenicznego tych obszarów. O perspektywach rozwojowych wielu obszarów wiejskich w Polsce decyduje ich dostępność terytorialna oraz warunki życia (w tym m.in. jakość i dostępność podstawowych usług dóbr publicznych) i możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Dlatego wsparcie w ramach środków EFSI powinno koncentrować się zwłaszcza na tych obszarach wiejskich, na których kumulacja barier o charakterze infrastrukturalnym, społecznym i ekonomicznym prowadzi do trwałej marginalizacji i tym samym do wykluczenia z możliwości uczestniczenia w procesach rozwojowych znacznej grupy mieszkańców. Działania dla tych obszarów powinny przybrać formę specjalnych, zintegrowanych działań rozwojowych (w szczególności w ramach programów regionalnych współfinansowanych przez EFSI i EFRR oraz w ramach programu finansowanego z EFRROW), koncentrujących się na usuwaniu przyczyn zagrażających trwałej marginalizacji poprzez zintegrowaną interwencję publiczną w zakresie infrastruktury opiekuńczej, edukacyjnej, zdrowotnej, rekreacyjnej, transportowej, komunalnej oraz kultury, działań na rzecz podwyższenia jakości opieki i wychowania, edukacji, dostępności opieki medycznej i dostępu do kultury, a także takich, które będą promowały przedsiębiorczość.

Wyznaczanie szczegółowych celów, przygotowanie koncepcji działań zintegrowanych oraz delimitacja obszarów zostanie dokonana na poziomie wojewódzkim (Zarząd Województwa) na podstawie zarówno dokumentów strategicznych województw (Strategie Rozwoju Województw, Plany Zagospodarowania Przestrzennego Województw – aktualnych bądź w opracowaniu), 9 strategii zintegrowanych w tym przede wszystkim KSRR oraz SZRWRR, jak i wyników prac analitycznych prowadzonych w MRR dotyczących systemu wspierania usług publicznych..

Warunkiem powodzenia interwencji na rzecz różnych obszarów wiejskich i realizacji zintegrowanego podejścia jest koordynacja właściwych polityk publicznych w szczególności Wspólnej Polityki Rolnej i Rybołówstwa z Polityką Spójności w zakresie EFS, EFRR, EFRROW, EFMR. Szczególne znaczenie będą miały w tym przypadku wypracowane metody koordynacji oraz zintegrowane i w miarę możliwości proste instrumenty wdrożeniowe.” (projekt Umowy partnerstwa, str. 16)

(5) F. Inne obszary interwencji w układzie terytorialnym

Poza wyżej wymienionymi pięcioma kluczowymi OSI wynikającymi z KSRR 2020, dla zapewnienia osiągania celów wyznaczonych w Umowie Partnerstwa, instytucje zarządzające programami krajowymi lub regionalnymi mogą wskazać dodatkowe obszary interwencji w układzie terytorialnym, o

i mocno niepełne, które jednak mogłyby umożliwić szeroki zakres wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Trzeba je jednak doprecyzować, uszczegółwić i przełożyć na konkretne rozstrzygnięcia dla poszczególnych celów tematycznych a także poszczególnych programów operacyjnych. Dlatego w ramach niniejszej ekspertyzy przedstawione zostały propozycje zakresów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych celach tematycznych, stanowiących podstawę dla określenia zakresu wsparcia w programach operacyjnych - uporządkowane według ich wagi (w opinii autora) dla komplementarnego wspomaganie procesów rozwojowych wsi i małych miast.

Ponadto kluczową sprawą jest zadbanie o prawidłową i pełną realizację zapisu dot. „przedstawienia informacji w jaki sposób program operacyjny odnosi się do rozwoju obszarów wiejskich i miejskich.” Nie może to się ograniczyć do lakonicznych stwierdzeń – dyspozycja ta powinna być zrealizowana poprzez szczegółowy opis na poziomie poszczególnych priorytetów i działań w sposób umożliwiający monitorowanie i ocenę wpływu na rozwój obszarów wiejskich poszczególnych instrumentów, a w konsekwencji programów operacyjnych i całej polityki spójności.

Obszary interwencji ujęte w projekcie Umowy partnerstwa w poszczególnych celach tematycznych, które powinny być realizowane w ramach polityki spójności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, zostały przedstawione poniżej.

Cel tematyczny 9 (włączenie społeczne i walka z ubóstwem) mógłby posłużyć do kompleksowego rozwiązywania problemów wsi popegieerowskich w zachodniej i północnej części Polski, w tym do ograniczania: skali i głębokości ubóstwa, wykluczenia społecznego oraz dziedziczenia biedy z pokolenia na pokolenie.

szczególne znaczeniu dla zakresu tematycznego lub obszaru objętego danym programem operacyjnym. Istotne będzie zróżnicowanie działań adresowanych do różnego typu obszarów wiejskich określanych zgodnie z typologią wyznaczoną w Strategii zrównowżonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa.” (projekt Umowy partnerstwa, str. 17)

(6) „Biorąc pod uwagę przerost zatrudnienia w sektorze rolnym i bezrobocie, szczególne znaczenie, wg badań, mają wszelkie formy wsparcia przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Wskazana jest większa koncentracja środków na rozwój przedsiębiorstw na obszarach wiejskich, w szczególności dotkniętych największymi deficytami w rozwoju rynku pracy. Istotne jest również zapewnienie większej spójności terytorialnej między wsparciem na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych i wsparciem rozwoju przedsiębiorczości. Dobór instrumentów wsparcia powinien być zróżnicowany przestrzennie i dostosowany do specyficznych warunków występujących na regionalnym, a nawet lokalnym rynku pracy. Należy rozważyć wypracowanie międzysektorowych instrumentów wsparcia skierowanych do osób objętych problemem bezrobocia ukrytego w rolnictwie.” (projekt Umowy partnerstwa, str. 29)

Działania realizowane w obszarze wykluczenia społecznego wiążą się bezpośrednio z 3. Priorytetem Strategii „Europa 2020” i mają być realizowane poprzez następujące priorytety:

- (1) Poprawa szans na włączenie społeczne/integrację społeczną osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej i zawodowej;
- (2) Kompleksowa rewitalizacja;
- (3) Poprawa dostępu do wysokiej jakości usług społecznych.

W opisie tego celu tematycznego, zawartym w projekcie Umowy partnerstwa stwierdzono, iż „Kluczowe znaczenie dla powodzenia działań na rzecz włączenia społecznego i walki z ubóstwem na obszarach wiejskich będzie miało zapewnienie komplementarności działań podejmowanych z różnych źródeł.”

Według projektu Umowy partnerstwa cel tematyczny 9 ma być realizowany poprzez następujące programy i fundusze:

- Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój (Europejski Fundusz Społeczny),
- Regionalne Programy Operacyjne (Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego),
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego),
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich),
- Program Operacyjny „Rybnictwo i Morze” (Europejski Fundusz Morski i Rybacki).

Ze względu na planowany wzrost znaczenia programów regionalnych w perspektywie finansowej 2014-2020 i znaczenie wymiaru terytorialnego właśnie te programy powinny odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu komplementarnych działań na rzecz rozwiązywania problemów wsi popegieerowskich. Uzupełniająco można wykorzystać działania LEADER w PROW i krajowe programy operacyjne.

Cel tematyczny 10 (edukacyjny) mógłby być wykorzystany do wyrównywania szans edukacyjnych mieszkańców obszarów wiejskich na wszystkich etapach edukacji formalnej oraz w kształceniu pozaformalnym i nieformalnym. Trzeba zwrócić uwagę nie tylko na wyrównywanie szans edukacyjnych na poziomie edukacji

przedszkolnej, ale także na dostępność i jakość publicznych usług edukacyjnych dla mieszkańców obszarów wiejskich, które powinny na każdym etapie kształcenia służyć wyrównywaniu szans edukacyjnych.

Jako priorytetowe zadanie tego celu tematycznego wskazano: „podnoszenie jakości usług edukacyjnych przy jednoczesnym wyrównywaniu szans edukacyjnych na wszystkich etapach kształcenia i szkolenia” – cel ten jest dobrą podstawą, wymaga jednak „przełożenia” na katalog skutecznych działań służących jego realizacji.

Cel tematyczny 10 ma być skoncentrowany na następujących priorytetach:

- (1) Poprawa jakości kształcenia,
- (2) Zwiększenie powiązania systemu edukacji i umiejętności osób z potrzebami rynku pracy,
- (3) Lepszy dostęp do wysokiej jakości i stabilnych usług edukacyjnych.

Zgodnie z zapisami projektu Umowy partnerstwa cel tematyczny 10 ma być realizowany poprzez następujące programy i fundusze:

- Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój (Europejski Fundusz Społeczny),
- Regionalne Programy Operacyjne (Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego),
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich).

Z uwagi na potrzebę komplementarnych działań z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego, skoncentrowanych terytorialnie, wiodącą rolę powinny odgrywać regionalne programy operacyjne. Uzupełniające działania powinny być realizowane w ramach PROW i krajowych programów operacyjnych.

Cel tematyczny 4 (energetyczny) warto wykorzystać do dywersyfikacji źródeł energii, w tym odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz modernizacji sieci przesyłowej i dystrybucyjnej na obszarach wiejskich, z korzyścią zarówno dla rynku pracy na wsi, jak i całej polskiej gospodarki. Przedsięwzięcie to ma istotne znaczenie dla:

- zabezpieczenia dostaw energii,
- stabilności dostaw energii i lokalnego bezpieczeństwa energetycznego,

- rozwoju lokalnego rynku pracy na obszarach wiejskich,
- wykorzystania produktów ubocznych z produkcji rolnej.

Według zapisów projektu Umowy partnerstwa cel ten ma być realizowany poprzez następujące priorytety:

(1) Zwiększenie efektywności energetycznej gospodarki:

- produkcja energii (wsparcie skojarzonej produkcji energii elektrycznej i ciepła);
- dystrybucja energii (sieci elektryczne, w tym inteligentne; sieci ciepłownicze i chłodnicze);
- zużycie energii (kompleksowa modernizacja energetyczna budynków publicznych i mieszkalnych);

(2) Zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii:

- wsparcie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych;
- rozwój i modernizację sieci elektroenergetycznych, zapewniających możliwość efektywnego wykorzystania produkowanej energii ze źródeł odnawialnych;
- wsparcie krajowego przemysłu dostarczającego urządzenia niezbędne do produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

Zgodnie z projektem Umowy partnerstwa cel tematyczny 4 ma być realizowany poprzez następujące programy i fundusze:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (Fundusz Spójności),
- Program Operacyjny Polska Wschodnia (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego),
- Regionalne Programy Operacyjne (Europejski Funduszu Rozwoju Regionalnego),
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich).

Dla skutecznej realizacji tego celu tematycznego szczególnie istotna jest dobra koordynacja działań z ww. programów i ich komplementarność.

Cel tematyczny 8 (rynek pracy) należałoby wykorzystać do zwiększenia udziału miejsc pracy ułatwiających godzenie ról zawodowych i rodzinnych (praca w niepełnym wymiarze czasu, w elastycznym czasie pracy i na odległość) - te same instrumenty są istotne dla rolników, szczególnie z małych gospodarstw i osób łączących pracę zawodową z opieką nad dziećmi i ich wychowywaniem. Zwiększenie

możliwości łączenia pracy w rolnictwie z inną aktywnością zawodową pozwoliłoby na poprawę sytuacji dochodowej mieszkańców obszarów wiejskich bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania.

W projekcie Umowy partnerstwa stwierdzono m.in.: „W Polsce spośród szeregu przewidzianych w polskim prawie elastycznych form świadczenia pracy pracodawcy korzystają głównie z umów na czas określony. Znacznie słabiej rozpowszechnione jest zatrudnienie w niepełnym wymiarze, albo inne formy pracy np. telepraca. Niewielkie wykorzystanie elastycznych form zatrudnienia również utrudnia podejmowanie i utrzymanie zatrudnienia dla osób, które np. nie mogą pracować w pełnym wymiarze godzin”.

W projekcie Umowy partnerstwa w ramach celu tematycznego 8 mają być realizowane następujące priorytety:

- (1) Zwiększenie zatrudnienia osób bezrobotnych i poszukujących pracy:
- (2) Poprawa adaptacyjności osób aktywnych zawodowo i pracodawców, w tym w szczególności przedsiębiorstw (w tym upowszechnienie elastycznych form zatrudnienia):
- (3) Poprawa zdrowia zasobów pracy:

Zgodnie z projektem Umowy partnerstwa cel tematyczny 8 ma być realizowany poprzez następujące programy i fundusze:

- Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój (Europejski Fundusz Społeczny),
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich Europejski (Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich),
- Regionalne Programy Operacyjne (Europejski Fundusz Społeczny),
- Program Operacyjny „Rybacko i Morze” (Europejski Fundusz Morski i Rybacki).

Ponieważ upowszechnienie elastycznego trybu wykonywania pracy ma charakter zadania horyzontalnego i dotyczy całej Polski, zasadne byłoby, aby wiodącą rolę w tej dziedzinie odgrywał Program Operacyjny Wiedza, Edukacja i Rozwój, służąc upowszechnieniu pracy w niepełnym wymiarze czasu, pracy na odległość i telepracy – działania te mają fundamentalne znaczenie dla zwiększenia możliwości znalezienia zatrudnienia poza rolnictwem przez mieszkańców obszarów wiejskich bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania.

Cel tematyczny 7 (transport i sieci) powinien posłużyć do kompleksowego tworzenia sieci komunikacyjnych i włączania w nie także obszarów wiejskich dzięki rozbudowie dróg dojazdowych do dróg szybkiego ruchu i do węzłów przesiadkowych do komunikacji szynowej, a także sieci dróg łączących miasta powiatowe z głównymi drogami z jednej strony i miejscowościami na terenie powiatu – z drugiej. Tego typu inwestycje są kluczowe dla umożliwienia mieszkańcom obszarów wiejskich wahadłowej mobilności przestrzennej, a także dla tworzenia terenów inwestycyjnych na obszarach wiejskich i poprawy dostępności terenów atrakcyjnych turystycznie – co ma bezpośredni wpływ na perspektywy zatrudnienia mieszkańców obszarów wiejskich poza rolnictwem bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania.

Ponadto przy planowaniu i budowie dróg szybkiego ruchu od razu należy uwzględniać także potrzeby rozwojowe terenów, przez które droga taka przechodzi - poprzez odpowiednią sieć wjazdów i dróg dojazdowych oraz ograniczenie fragmentacji terenów, przez które taka inwestycja jest prowadzona.

W ramach tego celu tematycznego w projekcie Umowy partnerstwa przewidziano następujące priorytety:

- Rozwój Jednolitego Europejskiego Obszaru Transportowego – zwiększenie dostępności transportowej kraju w układzie europejskim;
- Zwiększenie wewnątrzregionalnej dostępności transportowej;
- Zwiększenie stabilności dostaw energii elektrycznej i gazu ziemnego.

W opisie celu tematycznego 7 w projekcie Umowy partnerstwa wskazano m.in., że: „z uwagi na niską dostępność wewnątrzregionalną, bez inwestycji w sieci drugorzędne (tzw. *Secondary connectivity*) doprowadzające ruch do sieci podstawowej, system transportowy Polski nie będzie stanowił spójnej sieci transportowej pozwalającej na zwiększenie konkurencyjności gospodarki i polepszenie jakości życia mieszkańców. Dlatego oprócz budowy dróg ekspresowych w głównych ciągach transportowych, będą również realizowane inwestycje na drogach poza TEN-T, dołączające do sieci pozostałe obszary nie znajdujące się w obszarze dostępu podstawowej sieci transportowej (miasta pozawojewódzkie/regionalne i subregionalne, obszary o najniższej dostępności transportowej, w tym obszary wiejskie)”.

Wskazano również na wsparcie, jakie miałyby uzyskać kolej aglomeracyjna na obszarach funkcjonalnych miast, co ma bezpośredni związek z możliwościami

wahadłowej mobilności przestrzennej mieszkańców obszarów wiejskich, która jest ważnym narzędziem uzupełniania ofert zatrudnienia z lokalnego rynku pracy.

Zgodnie z projektem Umowy partnerstwa cel tematyczny 7 ma być realizowany poprzez następujące programy i fundusze:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego),
- Program Operacyjny Polska Wschodnia (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego),
- Regionalne Programy Operacyjne (Europejski Funduszu Rozwoju Regionalnego),
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich).

Główny ciężar inwestycji na rzecz włączenia obszarów wiejskich w sieci transportowe powinny przejąć regionalne programy operacyjne, gdyż to właśnie na poziomie wojewódzkim (regionalnym) i podregionalnym najlepiej można zdiagnozować i zaspokoić potrzeby w tym zakresie, w powiązaniu z inwestycjami z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.

Cel tematyczny 6 (zasoby naturalne) powinien posłużyć do ochrony i zagospodarowania zasobów naturalnych i kulturowych obszarów wiejskich, także na potrzeby turystyki oraz zabezpieczenia realizacji potrzeb obszarów wiejskich w zakresie gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami. Rozwój turystyki z wykorzystaniem zasobów środowiskowych i kulturowych może być istotny dla lokalnego rynku pracy. Z kolei poprawa wyposażenia w infrastrukturę służy polepszeniu warunków życia i stanowi czynnik „zachęcający” do pozostania w dotychczasowym miejscu zamieszkania na wsi.

Jak zapisano w projekcie Umowy partnerstwa: „Motywacją do podejmowania działań na rzecz lepszego wykorzystania zasobów jest z jednej strony ich efekt gospodarczy, z drugiej strony zaś poprawa jakości życia ludzi dzięki zapewnieniu lepszego stanu środowiska. Działania na rzecz ochrony różnorodności biologicznej czy dziedzictwa kulturowego, jak również rozwoju zasobów kultury będą szły w parze z lepszym wykorzystaniem tych zasobów z punktu widzenia gospodarki”.

W ramach tego celu tematycznego w projekcie Umowy partnerstwa przewidziano następujące priorytety:

(1) Zachowanie i efektywne wykorzystanie zasobów naturalnych:

- działania z zakresu gospodarki wodno-ściekowej (w tym efektywne gospodarowanie wodą) oraz gospodarka odpadami;
- zachowanie różnorodności biologicznej;
- poprawa jakości środowiska miejskiego;

(2) Zachowanie i efektywne wykorzystanie zasobów kulturowych.

Jak wskazano w projekcie Umowy partnerstwa: „W odniesieniu do sektora kultury, realizowane będą działania służące zachowaniu dziedzictwa kulturowego i rozwojowi zasobów kultury, mające jednocześnie na celu ich bardziej efektywne wykorzystanie z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego (np. przystosowanie obiektów do prowadzenia działalności kulturalnej, podniesienie krajowego i regionalnego potencjału turystycznego).” Stwierdzono także, że: „Ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego, podobnie jak zachowanie dziedzictwa kulturowego to fundamenty dla rozwoju społeczno-gospodarczego.” A ponadto, iż: „zachowane walory przyrodnicze czy dziedzictwo kulturowe mogą być bezpośrednim bodźcem dla rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej i regionalnej (np. turystyka).” Uznano także, że priorytetowa będzie realizacja inwestycji w zakresie gospodarki wodno-ściekowej oraz gospodarki odpadami.

Według projektu Umowy partnerstwa cel tematyczny 6 ma być realizowany poprzez następujące programy i fundusze:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego),
- Regionalne Programy Operacyjne (Europejski Funduszu Rozwoju Regionalnego),
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich),
- Program Operacyjny „Rybacko i Morze” (Europejski Fundusz Morski i Rybacki).

W zakresie ochrony i wykorzystania zasobów przyrodniczych związanych z rolnictwem i leśnictwem oraz kulturowych specyficznych dla lokalnej społeczności obszarów wiejskich istotną rolę będzie odgrywać PROW. Konieczne są jednak

komplementarne inwestycje dotyczące zasobów środowiskowych i kulturowych w programach operacyjnych polityki spójności.

Inwestycje związane z gospodarką wodno-ściekową i gospodarką odpadami znajdują się w zakresie programów operacyjnych polityki spójności – kluczową kwestią jest zapewnienie równych szans projektów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w polityce spójności.

Cel tematyczny 5 (zmiana klimatu) służy dostosowaniom do zmieniającego się klimatu, zabezpieczeniu przed ryzykiem katastrof naturalnych oraz wzmocnieniu systemów ratownictwa. Są to działania istotne dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa i długookresowych dostosowań związanych ze zmianami klimatycznymi. Zabezpieczenia przed katastrofami naturalnymi i usuwanie ich skutków są kluczowe dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa życia i gospodarowania, także na obszarach wiejskich. System ratownictwa jest z kolei świadczeniodawcą bardzo istotnych usług publicznych składających się na jakość życia, również na obszarach wiejskich.

W celu tematycznym 5 w projekcie Umowy partnerstwa przewidziano następujące priorytety:

- Zmniejszenie wrażliwości obszarów i sektorów wrażliwych na zmiany klimatu;
- Rozwój systemów zarządzania zagrożeniami.

Obejmują one m.in. zapobieganie katastrofom naturalnym oraz likwidację ich skutków, gospodarkę wodną i ratownictwo.

Zgodnie z projektem Umowy partnerstwa cel tematyczny 5 ma być realizowany poprzez następujące programy i fundusze:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (Fundusz Spójności),
- Regionalne Programy Operacyjne (Europejski Funduszu Rozwoju Regionalnego),
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich(Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich).

Według projektu Umowy partnerstwa realizacja działań oparta będzie przede wszystkim na Funduszu Spójności i Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, czyli Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko i regionalnych programach

operacyjnych. Większość interwencji ma być realizowana z poziomu krajowego, z uwagi na konieczność zapewnienia ciągłości i komplementarności w ujęciu przestrzennym.

Cel tematyczny 2 (technologie informacyjno-komunikacyjne) powinien w szerokim zakresie służyć wyrównywaniu szans obszarów wiejskich (nie tylko środowisk najbardziej zagrożonych wykluczeniem cyfrowym). Bardzo ważną dziedziną, w której należy zadbać o wyrównywanie szans obszarów wiejskich, jest dostęp do Internetu, który coraz częściej warunkuje nie tylko załatwianie codziennych spraw, edukację dzieci i kształcenie przez całe życie, ale jest również niezbędny do wykonywania pracy zawodowej, w tym i działalności gospodarczej.

W celu tematycznym 2 w projekcie Umowy partnerstwa przewidziano następujące priorytety:

- (1) Zapewnienie dostępu do sieci szerokopasmowych,
- (2) Wzmocnienie zastosowania technologii informacyjno – komunikacyjnych w usługach publicznych:
 - rozwój e-usług sektora publicznego;
 - udostępnianie zasobów publicznych;
- (3) Zwiększenie zastosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych w małych i średnich przedsiębiorstwach:
 - poprawa funkcjonowania i organizacji procesów zarządczych w przedsiębiorstwach;
 - wsparcie zastosowania TIK w produkcji i usługach;
 - wsparcie z zakresu e-handlu;
- (4) Wzrost korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych, w tym w grupach zagrożonych wykluczeniem cyfrowym:
 - wsparcie na rzecz zwiększenia kompetencji cyfrowych;
 - wsparcie e-integracji nakierowane na grupy zagrożone wykluczeniem cyfrowym.

Zapisy w projekcie Umowy partnerstwa przewidują, że „rozwój cyfrowy będzie odbywał się kompleksowo, tak żeby równomiernie rozwijały się sieci szerokopasmowe, usługi i treści dostępne w sieci, a także umiejętności cyfrowe społeczeństwa, w tym w szczególności grup zagrożonych wykluczeniem cyfrowym”.

Przewidziano także, że „wsparcie związane z rozwojem sieci Internetu szerokopasmowego będzie uwzględniało potrzeby obszarów wiejskich, w szczególności o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe.”

Zgodnie z projektem Umowy partnerstwa cel tematyczny 2 ma być realizowany poprzez następujące programy i fundusze:

- Program Operacyjny Polska Cyfrowa (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego),
- Regionalne Programy Operacyjne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego),
- Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, (Rozwój Europejski Fundusz Społeczny).

Cel tematyczny 3 (konkurencyjność przedsiębiorstw) - dostęp do wsparcia dla przedsiębiorców i usług instytucji otoczenia biznesu powinien być w miarę równomierny w całym kraju a nie skoncentrowany jedynie lub głównie w największych ośrodkach miejskich. Dlatego ważny jest rozkład terytorialny wsparcia udzielanego przedsiębiorcom bezpośrednio lub za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu. Przedsiębiorcy z obszarów wiejskich powinni mieć w praktyce dostęp do tego typu pomocy na równi z przedsiębiorcami z największych miast.

W celu tematycznym 3 w projekcie Umowy partnerstwa przewidziano następujące priorytety:

(1) Wzrost skali działalności przedsiębiorstw:

- zwiększenie inwestycji rozwojowych przedsiębiorstw;
- zwiększenie oferty wsparcia początkowej fazy rozwoju przedsiębiorstwa;

(2) Wzrost produktywności przedsiębiorstw:

- wzrost wykorzystania innowacji, w tym innowacji procesowych i produktowych;
- wzrost wydajności pracy i efektywności produkcji;

(3) Dywersyfikacja działalności i nowe modele biznesowe:

- wzrost internacjonalizacji przedsiębiorstw;
- wzrost współpracy pomiędzy firmami;
- poprawa funkcjonowania i organizacji procesów zarządczych w firmach;
- zwiększenie adaptacyjności przedsiębiorstw do gospodarki rynkowej.

W projekcie Umowy partnerstwa, w opisie celu tematycznego 3, przewidziano, że „stymulowane i rozwijane będzie różnicowanie działalności gospodarczej, obejmujące również podejmowanie działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich, jak również drobnej działalności około rolniczej.” Podkreślono również, „że interwencją sprzyjającą osiągnięciu wszystkich wymienionych powyżej priorytetów jest poprawa dostępu do dobrej jakości usług otoczenia biznesu (IOB).” Z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich kluczowa jest ich dostępność przestrzenna.

Według projektu Umowy partnerstwa cel tematyczny 3 ma być realizowany poprzez następujące programy i fundusze:

- Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego),
- Program Operacyjny Polska Wschodnia (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego),
- Regionalne Programy Operacyjne (Europejski Funduszu Rozwoju Regionalnego),
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich),
- Program Operacyjny „Rybacko i Morze” (Europejski Fundusz Morski i Rybacki).

Większość działań ma być realizowana ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Z kolei w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego wspierane będą odpowiednio działania na rzecz podnoszenia konkurencyjności sektora rolnego, rybołówstwa i akwakultury.

Jako uzupełnienie powyższego opisu dziedzin, w których rozwój obszarów wiejskich powinien być wspierany w ramach polityki spójności należy wspomnieć o kilku zagadnieniach horyzontalnych, które są wzmiankowane, ale niedopracowane w projekcie Umowy partnerstwa. Są to:

- kapitał społeczny, którego wspieranie powinno być bardzo mocno akcentowane, zarówno na obszarach wiejskich, jak i w miastach;
- zbyt wąski katalog wymienionych usług publicznych i wsparcie w tym zakresie zbyt mocno ograniczone terytorialnie,

- w odniesieniu do peryferyjności, zbyt ograniczone rozumienie wymiaru terytorialnego,
- rozumienie i wykorzystanie polityki miejskiej wraz ze zintegrowanymi inwestycjami terytorialnymi (ZIT) – konieczne jest jasne określenie polityki miejskiej jako instrumentu ukierunkowanego także na wzmacnianie powiązań funkcjonalnych miast z ich zarówno bezpośrednim, jak i dalszym otoczeniem, co jest bardzo istotne dla wahadłowej mobilności przestrzennej mieszkańców obszarów wiejskich i ich perspektyw znalezienia zatrudnienia bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania.

Koncentracja tematyczna zakresu przedmiotowego interwencji przewidzianych w projekcie Umowy partnerstwa jest zbyt mała, a niektóre typy interwencji, bardzo podobne do siebie, są ujęte w różnych celach tematycznych, co skomplikuje system wdrażania i może okazać się istotnym utrudnieniem dla sprawnego wdrażania poszczególnych programów operacyjnych.

Ponadto różne fragmenty projektu Umowy partnerstwa mają zróżnicowany stopień „dojrzałości”, warto więc zadbać o skorygowanie i doprecyzowanie „słabszych” fragmentów tego projektu.

Wymiar terytorialny, monitorowanie i ocena

W odniesieniu do obu dokumentów pozostaje aktualna uwaga generalna sformułowana przez autora w ekspertyzie z 20 marca 2013 r. (Biuro Analiz Sejmowych) „Założenia Umowy Partnerstwa a wspieranie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich z funduszy UE w latach 2014-2020”:

„Kluczowe propozycje zawarte w ekspertyzie dotyczą: wprowadzenia klas obszarów wiejskich, by w sposób uporządkowany i zaplanowany terytorialnie różnicować wspieranie rozwoju obszarów wiejskich ze wszystkich funduszy ujętych we Wspólnych Ramach Strategicznych oraz uwzględnienia obok Obszaru Strategicznej Interwencji (OSI) „obszary wiejskie” także celu horyzontalnego poświęconego rozwojowi obszarów wiejskich, który byłby należycie monitorowany we wszystkich celach tematycznych, programach i priorytetach inwestycyjnych. Trzeba pamiętać, że wpływ poszczególnych priorytetów inwestycyjnych na rozwój obszarów

wiejskich jest zróżnicowany, może być kluczowy, istotny, słaby lub nieść ryzyko osłabienia rozwoju obszarów wiejskich”.

We wzmiankowanych powyżej „Kierunkach rozwoju obszarów wiejskich” zarysowano, jak można byłoby identyfikować i monitorować „instrumenty faktycznie wpływające lub istotnie oddziałujące na rozwój obszarów wiejskich w ramach polityki spójności.” Tego typu rozwiązanie jest niezbędne dla doprecyzowania i wypełnienia zapisanego w projekcie Umowy partnerstwa i przywołanego powyżej zapisu o przedstawieniu informacji w jaki sposób program operacyjny odnosi się do rozwoju obszarów wiejskich.

System monitorowania i oceny poszczególnych programów operacyjnych powinien zatem umożliwiać ocenę wpływu poszczególnych przedsięwzięć na rozwój obszarów wiejskich, a poszczególne programy powinny określać zakres wsparcia obszarów wiejskich, ważne jest także dopilnowanie kryteriów dostępu i kryteriów wyboru projektów dla priorytetów i działań w programach operacyjnych polityki spójności pod kątem szans projektów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Dotychczasowa praktyka z okresu programowania 2007-2013 wskazuje, że często kryteria związane z „efektywnością” czy „skalą projektu” w praktyce wykluczają obszary wiejskie (np. kryterium ilości metrów sześciennych wody czy ścieków w rurze albo kryterium liczby samochodów na danej drodze).

W wielu dziedzinach zasadne byłoby stosowanie kryteriów preferujących wprost obszary wiejskie lub obszary o niższych wskaźnikach rozwoju infrastruktury lub dostępności usług publicznych. Ponadto należałoby także monitorować wpływ na rozwój obszarów wiejskich nie tylko przedsięwzięć adresowanych do obszarów wiejskich, ale także takich, dla których realizacji główną przesłanką są inne cele. Klasycznym przykładem jest tutaj budowa autostrad i dróg ekspresowych, oraz kwestia dopełniania sieci i jej dostępności z obszarów wiejskich (wjazdy i drogi dojazdowe). Inną grupę przedsięwzięć stanowią inwestycje związane z usługami publicznymi, część z nich ma taki charakter, że usługodawca (np. szpital, uczelnia wyższa, filharmonia czy teatr, ale także instytucja otoczenia biznesu) jest zlokalizowany w mieście i świadczy usługi na rzecz mieszkańców zarówno miasta, w którym się znajduje, jak i wsi i miast ze swojego otoczenia. W takim przypadku kluczową kwestią jest dostępność przestrzenna, która jest istotnie powiązana z rozkładem przestrzennym tego typu instytucji w Polsce. Innymi słowy należy zadać

pytanie: „Czy ich lokalizacja zapewnia dostępność określonych usług publicznych także mieszkańcom obszarów wiejskich?” Nie jest bowiem bez znaczenia, czy do najbliższej uczelni, teatru, filharmonii czy szpitala specjalistycznego trzeba jechać 100 km czy 50 km.

Ponieważ więcej środków niż w poprzednim okresie programowania ma być przeznaczonych na programy regionalne, co należy ocenić pozytywnie, tym bardziej istotna jest dobra koordynacja i komplementarność interwencji oraz odpowiednie uzgodnienia podczas prac nad tymi programami (15 programów regionalnych + regionalny program operacyjny województwa mazowieckiego).

Należy bardzo szczegółowo przypilnować zapisów w każdym programie operacyjnym polityki spójności (krajowym i regionalnym) dot. „przedstawienia informacji w jaki sposób program operacyjny odnosi się do rozwoju obszarów wiejskich i miejskich” – to jest zadanie wymagające dużej wiedzy, skrupulatności i konsekwencji. Powinna to być informacja nie tylko o działaniach ukierunkowanych na obszary wiejskie, ale przede wszystkim diagnozująca wpływ (pozytywny lub negatywny) każdego instrumentu i każdej inwestycji na rozwój obszarów wiejskich. Do realizacji tego celu można zastosować uproszczoną klasyfikację dla inwestycji służących w jakiejś części rozwojowi obszarów wiejskich, a taki charakter ma np. stworzenie instytucji otoczenia biznesu, modernizacja uczelni, teatru czy budowa drogi ekspresowej lub organizacja kolei aglomeracyjnej, gdy część użytkowników stanowią mieszkańcy obszarów wiejskich.

Źródła

1. „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa”, MRIRW 2012;
2. „Kierunki rozwoju obszarów wiejskich”, MRiRW 2009;
3. „Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie”, MRR 2010;
4. „Program rozwoju obszarów wiejskich (PROW) 2014-2020”, MRiRW, projekt z 26 lipca 2013 r.;
5. Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 - Umowa partnerstwa, MRR (projekt z dnia 12 lipca 2013 r. ze zmianami redakcyjnymi z 19 lipca);

6. P. Łysoń: „Założenia Umowy partnerstwa a wspieranie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich z funduszy UE w latach 2014-2020” (ekspertyza BAS), 2013;
7. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT; Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020; the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund, European Commission, Brussels 14.3.2012.

