

Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich Dylematy i pożądane kierunki rozwoju

**Na przykładzie doświadczeń wybranych krajów
realizujących tego typu przedsięwzięcia**

**Dr Mirosław Drygas
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa
Polskiej Akademii Nauk**

Warszawa, 30 września 2010

Spis treści

| | |
|---|-----------|
| Wprowadzenie | 3 |
| 1. Polityka rozwoju wsi w Polsce w kontekście zmian WPR po 2013 roku | 6 |
| 1.1. Wybrane problemy rozwoju obszarów wiejskich w Polsce..... | 6 |
| 1.2. Dokąd zmierza krajowa polityka wobec obszarów wiejskich? | 18 |
| 1.3. Wsparcie unijne dla polskiej wsi i rolnictwa w latach 2004-2009..... | 21 |
| 1.4. Co dalej z WPR i polityką spójności?..... | 23 |
| 1.5. Podsumowanie problemów rozwoju obszarów wiejskich Polsce | 28 |
| 2. Rola i zadania krajowych sieci rozwoju obszarów wiejskich w UE | 32 |
| 2.1. Przesłanki tworzenia sieci obszarów wiejskich w krajach członkowskich Unii Europejskiej | 32 |
| 2.2. Zakres działania sieci obszarów wiejskich w świetle regulacji prawnych | 33 |
| 2.3. Krajowe sieci obszarów wiejskich w wybranych krajach Unii Europejskiej | 35 |
| 2.3.1. Sieć we Francji..... | 35 |
| 2.3.2. Sieć w Hiszpanii..... | 38 |
| 2.3.3. Sieć we Włoszech | 43 |
| 2.3.4. Sieć w Holandii | 47 |
| 2.3.5. Sieć w Irlandii | 49 |
| 2.4. Podsumowanie | 51 |
| 3. Dylematy i pożądane kierunki rozwoju KSOW w Polsce | 52 |
| Zakończenie | 54 |

Wprowadzenie

Zapóźnienie cywilizacyjne, a co z tego wynika, także ekonomiczne i społeczne zdecydowanej większości obszarów wiejskich w Polsce w stosunku do miast i zurbanizowanych terenów podmiejskich jest jednym z najboleśniejszych problemów we współczesnej Polsce. Zaniebdania te mają długoletnią historię, a istniejące w tym względzie zróżnicowania sięgają korzeniami okresu, kiedy Polska była pod zaborami.

Pomimo dokonania w ostatnich latach znacznego postępu w zakresie standardów i efektywności produkcji rolniczej, jak również w sferze zmniejszania wieloletnich zapóźnień cywilizacyjnych, koniecznym jest kontynuowanie pozytywnych procesów na obszarach wiejskich oraz podejmowania dalszych wysiłków, celem niwelowania dystansów rozwojowych. Tak w krajowych relacjach regionalnych i lokalnych, jak i w stosunku do najwyżej rozwiniętych krajów UE i innych części świata.

Tabela 1. Wydatki budżetowe na sektor rolny według wybranych działów budżetu w latach 2004-2009 (w mln zł, %)

| Wyszczególnienie | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|
| Wydatki z budżetu ¹⁾ | 5721,8 | 7999,5 | 8379,1 | 17136,8 | 26383,64 | 19380,21 |
| Zmiana % | - | 39,8 | 4,7 | 104,5 | 53,9 | -26,5 |
| KRUS | 15607,0 | 14335,0 | 14968,0 | 15151,97 | 15771,4 | 17046,01 |
| Zmiana % | - | -8,2 | 4,4 | 1,2 | 4,1 | 8,1 |
| Wydatki z budżetu plus KRUS | 21328,8 | 22334,5 | 23347,1 | 32288,7 | 42215,04 | 36426,22 |
| Zmiana % | - | 4,7 | 4,5 | 38,3 | 30,6 | -13,6 |
| Środki z UE razem ²⁾ | 5357,2 | 8528,4 | 10927,5 | 11813,99 | 14927,85 | 16293,97 |
| Zmiana % | - | 59,2 | 28,1 | 8,1 | 26,4 | 9,2 |

¹⁾ Wydatki z budżetu (wydatki z budżetu na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolnej) obejmują części budżetu państwa bezpośrednio związane z sektorem rolnym: część 32 – Rolnictwo, część 33 – Rozwój wsi, część 35 – Rynki rolne, część 85 – Budżety województw, część 83 - Rezerwy celowe (które obejmują środki przeznaczone na cele krajowe oraz środki na współfinansowanie i finansowanie programów z udziałem bezzwrotnych funduszy z UE, a także dopłat obszarowych i innych płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej)

²⁾ Środki z UE razem to suma środków z UE oraz wydatków na prefinansowanie Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej oraz programów operacyjnych.

Źródło: A. Czyżewski, A. Poczta, : Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolno-żywnościowy w Polsce po wstąpieniu do UE. Roczniki Naukowe SERIA, Tom IX, Zeszyt 4, Warszawa, Poznań, Kraków 2007, s.90.

Pierwsze lata członkostwa w Unii Europejskiej spowodowały przyspieszenie pozytywnych przemian na obszarach wiejskich, zwiększeniu uległa też aktywność społeczności lokalnych, w czym znaczącą rolę można przypisać możliwościom oferowanym w ramach programu Leader.

Wszystkie te procesy były w głównej mierze wynikiem uruchomieniem na wsparcie wsi i rolnictwa wielokrotnie większych funduszy, krajowych i unijnych, niż miało to miejsce przed akcesją, a także wskutek wywołania efektów mnożnikowych [Tab.1].

Pozytywne procesy zapoczątkowane w okresie już ponad 5 lat członkostwa w UE wymagają kontynuacji i aby zachować podobną dynamikę przemian, koniecznym jest zaangażowania środków publicznych o rozmiarach podobnych, do tych, które już wpłynęły i będą jeszcze wpływały na obszary wiejskie do końca obecnego okresu programowania.

Doceniając rolę rolnictwa, jako działu gospodarki narodowej zapewniającego bezpieczeństwo żywnościowe kraju, trudno w nim upatrywać motoru rozwoju wsi. Z drugiej strony jasnym jest, że ze względu na przestrzenny charakter rolnictwo jest i będzie integralnym ogniwem ekonomii obszarów wiejskich. Nie będzie jednak w stanie zapewnić dochodów porównywalnych do innych grup zawodowych. Stąd też tak ważnym wyzwaniem jest zapewnienie środków finansowych na zwiększenie intensywności wsparcia rozwoju poza rolniczej sfery ekonomii wsi oraz zwiększenia oferty zatrudnienia na lokalnych rynkach pracy, celem wchłonięcia nadwyżek siły rolniczej rezydujących w gospodarstwach rolniczych.

W świetle trwającej na forum UE dyskusji na temat wielkości wspólnego budżetu oraz kształtu przyszłej WPR można mieć uzasadnione obawy, co do możliwości utrzymania wsparcia na podobnym poziomie po 2013 roku. Nie jest to niespodzianką, ponieważ propozycje znaczących cięć budżetowych dotychczas realizowanej WPR były proponowane przez wiele krajów przed i w trakcie przeglądu (Health Check). Globalny kryzys gospodarczy oraz szoki cenowe na globalnych rynkach, jakie wystąpiły w trakcie przeglądu WPR oraz dyskusji nad wstępnymi propozycjami cięć budżetu na WPR na lata 2013-2020, stepiły na pewien okres ostrze radykalnych propozycji. Na osłabienie tych głosów wpływ miał także przypadający na połowę 2009 r. termin wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz proces konstytuowania się nowej Komisji Europejskiej, jaki miał miejsce na początku 2010 roku. W końcówce 2009 r. dało się jednak zauważyć ponowne ożywienie i pojawiać się zaczęły różne stanowiska i propozycje, w dużej mierze o niekorzystnym dla polskiej wsi i rolnictwa kształcie finansowym. Krańcowym przykładem może być przeciek z Komisji Europejskiej, wskazujący na przymiarki nawet 40% cięcia środków w stosunku do wielkości obecnego wspólnego budżetu na WPR.

Podobny, negatywny wymiar ma poddany pod dyskusję w połowie listopada 2009 r. projekt dokumentu pt. „*Strategy 2020 for Europe*”, będący z założenia ideową kontynuacją *Strategii*

Lisbońskiej, proponujący redefinicję celów wspólnotowych, w wyniku czego nowe kraje członkowskie, a w tym i Polska, z dużym prawdopodobieństwem będą mogły liczyć po 2013 r. na znacznie mniejsze wsparcie niż w obecnym okresie programowania.

Na tym tle i w świetle tzw. nowych wyzwań rodzą się pytania dotyczące przyszłej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich na poziomie Unii Europejskiej:

1. Jakie powinny być priorytety WPR po 2013 roku z punktu widzenia interesu całej UE?
2. Czy WPR powinna również wspierać rozwój obszarów wiejskich, czy też powinna skupić się wyłącznie na wspieraniu rolnictwa?
3. Jaki model przyszłej unijnej polityki wobec obszarów wiejskich byłby korzystniejszy dla Polski? Czy II filar powinien pozostać w ramach WPR, czy też powinien stać się integralną częścią polityki spójności/regionalnej?
4. Czy WPR powinna partycypować w finansowaniu tzw. nowych wyzwań w kontekście ich globalnego charakteru, czy też powinno to być domeną innych polityk?

Odpowiedzi na wyżej wymienione pytania determinują możliwości i perspektywy rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Na poziomie krajowym natomiast, jako najważniejsze z punktu widzenia przyszłej polityki rozwoju obszarów wiejskich jawią się z kolei odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy jesteśmy w stanie wypracować długookresową wizję, strategię, główne cele i priorytety rozwojowe obszarów wiejskich w ramach krajowej polityki opartej na podejściu terytorialnym, zamiast realizowanej w gruncie rzeczy przez lata polityki sektorowej, skupiającej się w głównej mierze na wspieraniu rolnictwa?
2. Jaki model polityki wobec obszarów wiejskich powinniśmy przyjąć w Polsce? Czy wynikający z forsowanego tzw. modelu rozwoju metropolitarnego, czy też zapewniający społecznie zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, zarazem zwiększający spójność terytorialną kraju.
3. Czy jesteśmy w stanie zrównoważyć ewentualne zmniejszenie wsparcia unijnego środkami krajowymi i zapewnić podobny jak to ma miejsce w obecnym okresie programowania poziom wsparcia po 2013 roku, mając na uwadze takie ograniczenia wewnętrzne, jak np. konieczność realizacji przyjętego planu konwergencji i związanych z tym ograniczeń wydatków z budżetu krajowego?

4. Czy jesteśmy w stanie lepiej wykorzystywać endogenny potencjał obszarów wiejskich i w ten sposób dynamizować ich rozwój gospodarczy i społeczny?

Odpowiedzi na pytania adresowane na poziom unijny, jak również na krajowy wydają się być kluczem do sformułowania racjonalnego stanowiska w kwestiach wynikających z tytułu niniejszego opracowania.

1. Polityka rozwoju wsi w Polsce w kontekście zmian WPR po 2013 roku

1.1. Wybrane problemy rozwoju obszarów wiejskich w Polsce¹

Włączenie polskiego rolnictwa w Jednolity Rynek UE poddało pozytywnej weryfikacji konkurencyjność tego sektora, czego najlepszym dowodem jest stała nadwyżka w handlu zagranicznym produktami rolniczymi. Nie oznacza to jednak, że polskie rolnictwo nie musi dążyć do stałego podnoszenia konkurencyjności. Wręcz przeciwnie powinien to być stały priorytet. W warunkach polskich może to być realizowane przede wszystkim poprzez przyspieszenie tempa koncentracji ziemi, jak również wzrost skali i specjalizacji produkcji.

Postępujący w latach 1996-2007 proces koncentracji ziemi, wyrażał się we wzroście powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach o powierzchni powyżej 20 ha, z 35,9% w 1996 r. do 43,5% w 2007 roku. W okresie poakcesyjnym tempo zmian zostało zahamowane, co w dużym stopniu wynikało z wprowadzeni dopłat bezpośrednich, petryfikujących w dużym stopniu strukturę obszarową gospodarstw.

Z badań W. Dzuna wynika, że w aktualnych uwarunkowaniach ekonomicznych za konkurencyjne można uznać w Polsce gospodarstwa o obszarze powyżej 30 ha i o potencjale produkcyjnym powyżej 16 ESU. Gwarantują one parytetową opłatę pracy i reprodukcję rozszerzoną. Liczbę takich gospodarstw szacuje się w Polsce na zaledwie około 100 000. Jednocześnie notuje się dynamiczniejszy rozwój liczebności gospodarstw dużych ekonomicznie², niż dużych obszarowo. Wskazuje to na zmniejszającą się rolę ziemi w kształtowaniu siły ekonomicznej gospodarstw³. Świadczy to o ogromie zadań, jakie stoją przed krajową polityką

¹ Rozdział ten opracowano w głównej mierze na podstawie wyników badań realizowanych w IRWiR PAN w latach 2005-2009.

² Według potencjału ekonomicznego w wyrażanego w ESU (European Size Unit).

³ W. Dzun: Duże gospodarstwa rolne przed i po wejściu do UE.[W:] Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian. IRWiR PAN, Warszawa 2008.

rozwoju obszarów wiejskich w kwestii tworzenia możliwości uzyskiwania dodatkowych, bądź alternatywnych dochodów przez ludność z pozostałych gospodarstw, jak również dla relatywnie dużych zasobów siły roboczej z bezrolnych wiejskich gospodarstw domowych.

Na pozytywne konsekwencje integracji Polski z UE dla sytuacji dochodowej rolników i innych mieszkańców wsi wskazują wyniki badań ekonomicznych, jak i prowadzone sondaże. Przykładowo W. Poczta analizując wpływ integracji na sytuację ekonomiczną sektora rolnego w latach 2004 – 2006, stwierdza, że *„Integracja...spowodowała polepszenie koniunktury w rolnictwie”*. Ponadto wyraża opinię, że *„...analiza mikroekonomiczna wskazuje na poprawę sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych”*. Zauważa zwiększony eksport produktów żywnościowych z Polski, poprawę wskaźnika nożyc cen i ich późniejszą stabilizację. Jednak dostrzega także, że poprawa ta nie obejmuje wszystkich gospodarstw rolnych a instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej nigdy nie będą w stanie zniwelować skutków małej skali produkcji i niskiej efektywności małych i średnich gospodarstw rolnych, których liczbę szacuje aż na 90% ogólnej liczby gospodarstw w Polsce⁴.

Podobne elementy poprawy sytuacji ekonomicznej mieszkańców wsi dostrzega J. Zegar, pisząc o lepszej sytuacji dochodowej rolników, o postępującej dezagrarnizacji wiejskich gospodarstw domowych oraz o zwiększającej się skali wielozawodowości. Dostrzega jednocześnie trwałe zjawisko większego zagrożenia ubóstwem mieszkańców wsi, niż mieszkańców miast. I jakkolwiek odsetek gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem systematycznie, aczkolwiek wolno spada, to jednak różnice między wsią i miastem w tym względzie pozostają na podobnym poziomie. W 2006 roku poniżej poziomu minimum egzystencji znajdowało się 12% mieszkańców wsi, 11% rolników i tylko 5,2% mieszkańców miast⁵.

Pierwsze lata obecności Polski w UE to także wyraźna poprawa nastrojów rolników, wynikająca głównie z poprawy ich sytuacji dochodowej. Lata 2003-2007 to systematyczny wzrost poparcia rolników dla członkostwa w UE, wyrażający się zwiększeniem udziału zadowolonych z 34% z okresu tu przed akcesją do około 80% w 2007 roku⁶.

⁴ W. Poczta, Wpływ integracji Polski z UE na sytuację ekonomiczną sektora rolnego w latach 2004 – 2006, *Wies i Rolnictwo*, 1(138) 2008.

⁵ J. Zegar, *Z czego żyje polska wieś?* [W:] *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*. Pod redakcją J. Wilkina i I. Nurzyńskiej, FDPA Warszawa, 2008.

⁶ B. Radziejowska: *Psychospołeczny wymiar zmian na polskiej wsi*. [W:] *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*. Pod redakcją M. Drygasa i A. Rosnera, IRWIR PAN, Warszawa 2008.

Dane z badań przeprowadzonych w 2009 r. wykazują, że entuzjazm rolników w stosunku do integracji z UE uległ znacznemu zmniejszeniu, co należy wiązać z kryzysem gospodarczym i znaczną obniżką cen rolnych na rynkach światowych, jaka miała miejsce po szokach cenowych w latach 2007-2008. Udział rolników deklarujących przekonanie o pozytywnym wpływie integracji na osiągnięte korzyści ekonomiczne zmniejszył się do 29%. Jednocześnie po raz pierwszy od okresu poprzedzającego akcesję do UE w badanej zbiorowości przeważali sceptycy, których to było około 32%⁷.

Bardzo interesujące jest także ustalenie, kto jest faktycznym użytkownikiem ziemi rolnej na polskiej wsi. Dzięki wspomnianym badaniom CBOS wiemy, że nie są to tylko osoby identyfikujące się i wykonujące przede wszystkim zawód rolnika. Praktycznie w każdej grupie społeczno – zawodowej mieszkającej na wsi (poza lekarzami i prawnikami) znajdziemy około 20 – 30% respondentów, którzy posiadają użytkowaną rolniczo ziemię. Dotyczy to tak różnych zawodów, jak nauczyciele, właściciele prywatnych firm, dyrektorzy i kadra kierownicza czy zawody twórcze, naukowcy, specjaliści.

Skala zatrudnienia, a więc i bezrobocia jest na polskiej wsi zjawiskiem podobnym do sytuacji dla całej Polski (Tabela 2).

Tabela 2. Pracujący i niepracujący mieszkańcy wsi (w %)

| Czy obecnie pracuje Pan(i) zarobkowo? | Czy obecnie pracuje Pan(i) w: | | Czy obecnie pracuje Pan(i) w: | | |
|---------------------------------------|-------------------------------|--------|------------------------------------|--------|-------|
| | Polska | Wieś | Polska | Wieś | |
| Tak, w pełnym wymiarze czasu | 48,0 | 46,0 | W instytucji, zakładzie państwowym | 27,0 | 21,0 |
| Tak, w niepełnym wymiarze czasu | 4,0 | 4,0 | W zakładzie prywatno-państwowym | 18,0 | 15,0 |
| Tak dorywczo | 3,0 | 3,0 | W firmie prywatnej | 44,0 | 39,0 |
| Nie | 46,0 | 47,0 | W gospodarstwie rolnym | 10,0 | 25,0 |
| Ogółem liczebność | 38 835 | 14 471 | Ogółem | 20 959 | 7 619 |

Źródło: dane CBOS 26/2007 Jak nam się żyje?

Praca zarobkowa w pełnym i niepełnym wymiarze czasu jest udziałem nieco mniej, niż połowy dorosłych mieszkańców wsi i miast, różnica (na korzyść miasta) nie przekracza 2 punktów procentowych⁸.

⁷ B. Radziejowska: Ekonomiczne a psychologiczne uwarunkowania nastrojów i opinii rolników w pięć lat po akcesji. Maszynopis w IRWiR PAN, Warszawa 2009.

⁸ Badanie CBOS „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie” realizowano od września do listopada 2007 roku na reprezentatywnej próbie losowo-adresowej dorosłych mieszkańców Polski (N= 38 866).

Procesy przemian strukturalnych, a w tym struktury społeczno-zawodowej mieszkańców wsi, zachodzące na polskiej wsi nie są niczym wyjątkowym i są integralnie powiązane z tempem rozwoju całej gospodarki. Następują powszechnie znanymi z historii gospodarczej i ekonomii ścieżkami, sprawdzonymi w krajach wysoko rozwiniętych już kilkadziesiąt lat temu.

Wyrazem postępujących zmian w rolnictwie jest nasilający się proces dezagraryzacji, oznaczający, że coraz mniejsza część mieszkańców wsi uzyskuje dochody z pracy na roli. Szacuje się, że zjawisko to dotyczy już około 60% czynnych zawodowo mieszkańców obszarów wiejskich. Fakt ten potwierdzają przytaczane już badania COBOS wykazujące, że w 2007 r tylko co trzeci mieszkaniec wsi deklarował posiadanie użytków rolnych o powierzchni 1 ha i więcej, co dwunasty posiadał ziemię o powierzchni mniejszej niż 1 ha powierzchni, a większość, 60,2% mieszkańców wsi to respondenci z bezrolnych gospodarstw domowych. Oznacza to znaczne przyspieszenie procesu dezagraryzacji po akcesji. Przed akcesją do UE, w latach 1999 –2002 liczba właścicieli deklarujących posiadanie użytków rolnych spadła o 3 punkty procentowe, zaś w ciągu kolejnych pięciu lat po akcesji spadła aż o 26 punktów procentowych. Zmniejszenie się liczby gospodarstw domowych posiadających użytki rolne z 52% do 31% mieszkańców wsi w czytelny sposób pokazuje kierunek zachodzących na polskiej wsi zmian i rosnącą rolę poza rolniczych miejsc pracy w strukturze zatrudnienia ludności wiejskiej.

Proces ten jest silnie zróżnicowany regionalnie. W województwie lubelskim posiadanie ziemi deklarowało w tym czasie 47% mieszkańców wsi, podlaskim 49%, łódzkim 40%, a świętokrzyskim 39,0%. Na drugim biegunie były następujące województwa: zachodniopomorskie 12%, lubuskie 15%, pomorskie 16,% oraz opolskie i śląskie po 20%.

W najbliższych latach proces dezagraryzacji może w naturalny sposób ulec przyspieszeniu wskutek kurczącego się zasobu sukcesorów gotowych na kontynuowanie kariery zawodowej w rolnictwie. Jak się wydaje proces ten może ulec szczególnemu nasileniu w grupie gospodarstw o średniej wielkości obszarowej. Głównym stymulatorem tego procesu będzie tempo rozwoju całej gospodarki, determinujące sytuację na rynku pracy.

Zmieniająca się struktura społeczno-zawodowa ludności wiejskiej wywiera wpływ na kształt oczekiwań odnośnie krajowej, jak i unijnej polityki rolnej w jej obu filarach. Oczekiwania rolników są w znacznym stopniu odmienne od pozostałej aktywnej zawodowo ludności wiejskiej. Oczekiwania rolników koncentrują się przede wszystkim na instrumentarium wspierającym

konkurencyjność i dochody rolnicze, natomiast pozostali mieszkańcy wsi oczekują wsparcia sprzyjającego poprawie warunków życia na wsi⁹.

Tempo procesu dezagraryzacji natomiast, wskutek odpływu siły roboczej z rolnictwa, kształtuje z kolei potrzeby wiejskiego, poza rolniczego rynku pracy.

Systematycznie zmniejszającej się roli prowadzenia działalności rolniczej w kształtowaniu dochodów ludności wiejskiej towarzyszyły w ostatnich latach interesujące procesy demograficzne. Badania I. Frenkla wykazały, że tendencji zmniejszania się absolutnej liczby mieszkańców w Polsce towarzyszył jej niewielki wzrost na wsi. Przekładało się to na wzrost udziału ludności wiejskiej w całej populacji, wynoszący w wielkościach absolutnych 215 tys. osób.

Jedną z ważniejszych przyczyn tego kierunku zmian było nasilenie się procesu migracji ludności z miast na obszary wiejskie. Oznaczać to, że warunki życia na wsi stają się coraz atrakcyjniejsze dla mieszkańców i przyciągają na obszary wiejskie coraz więcej, relatywnie lepiej uposażonych osób. Jest to także pozytywny symptom z punktu widzenia rozwijania działalności gospodarczej i usługowej na obszarach wiejskich.

Cechą charakterystyczną zmian w strukturze wieku ludności wiejskiej w latach 2000-2007 był absolutny i względny wzrost udziału ludności w wieku produkcyjnym w zasobach pracy na wsi. Wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym na wsi był znacznie szybszy niż w miastach, przy czym szczególnie duże różnice wystąpiły w ostatnich latach, kiedy to prawie cały przyrost skoncentrował się na wsi. Jednym z głównych czynników tych różnic była utrzymująca się w całym okresie i narastająca przewaga napływu ludności z miast nad jej odpływem ze wsi.

Zmiany w strukturze wieku ludności wiejskiej według płci były w tym okresie niewielkie, przy czym ogólny współczynnik feminizacji utrzymywał się przez te lata na tym samym poziomie, tj. 101 kobiet na 100 mężczyzn. W grupie wiekowej 20-29 lat współczynnik feminizacji kształtował się na poziomie 92-93 kobiet na 100 mężczyzn. Względny „deficyt” młodych kobiet na wsi wynika przede wszystkim z występującą przez większość powojennych lat przewagą liczby kobiet nad liczbą mężczyzn migrujących ze wsi do miast.

W szybkim tempie zwiększała się liczba osób czasowo przebywających zagranicą, z 1 mln w 2004 r. do blisko 2 mln w 2006 roku. Zmniejszało to presję na wewnętrzny rynek pracy.

⁹ Polska wieś i rolnictwo 2009, MRiRW, Warszawa 2009.

Sytuację na rynku pracy charakteryzują przede wszystkim trzy rodzaje wskaźników: wskaźnik zatrudnienia, stopa bezrobocia i wskaźnik bierności zawodowej. W latach 2000-2003 wskaźniki te wykazywały negatywne tendencje z punktu widzenia rynku pracy. Spadkowi ulegał ogólny wskaźnik zatrudnienia (z 49,2% do 45,9% średnio w roku), natomiast wzrastała ogólna stopa bezrobocia (z 14,6% do 17,8%) oraz wskaźnik bierności zawodowej (z 42,6% do 44,2%). W latach 2004-2007, a więc praktycznie po akcesji do UE ogólny wskaźnik zatrudnienia wzrósł do 49,2% w 2007 r., natomiast stopa bezrobocia zmalała do 9,2%. Wskaźnik bierności zawodowej nadal charakteryzował się tendencją zwyżkową, chociaż znacznie słabszą niż w poprzednim okresie. Przedstawione powyżej dane świadczą o zasadniczej poprawie w tym okresie sytuacji na rynku pracy, zarówno w odniesieniu do rolników, jak i ludności bezrolnej. Jako główne czynniki poprawy sytuacji na rynku pracy można uznać przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego i wcześniej wspomniane nasilenie się migracji zagranicznych, zwłaszcza po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Tabela 3. Wskaźniki zatrudnienia i stopa bezrobocia według miejsca zamieszkania, związków z gospodarstwem rolnym, na wsi i w miastach latach 2003 i 2007^a

| Wyszczególnienie | Miasta | | Wieś | | | | | |
|-----------------------|--------|------|--------|------|------------------|------|------------------|------|
| | | | Ogółem | | Ludność rolnicza | | Ludność bezrolna | |
| | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 |
| Wskaźnik zatrudnienia | 42,9 | 48,2 | 45,9 | 49,2 | 57,7 | 60,6 | 33,4 | 39,4 |
| Stopa bezrobocia | 20,8 | 9,8 | 17,8 | 9,2 | 10,5 | 5,3 | 28,4 | 13,9 |

Źródło: I. Frenkel: Przemiany demograficzne i aktywność ekonomiczna ludności wiejskiej.[W:] Polska wieś w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian. IRWIR PAN, Warszawa 2008.

Poprawa sytuacji na rynku pracy w 2007 r. w stosunku do 2003 r. dotyczyła zarówno ludności miejskiej, rolniczej i bezrolnej zamieszkującej obszary wiejskie. Dla każdej z tych kategorii ludności wskaźniki zatrudnienia w 2007 r. były, wyższe, a stopa bezrobocia niższa niż w 2003 r. (Tabela 3).

W tym samym okresie udział pracujących w rolnictwie w całej populacji kraju zmniejszył się z 18,0% do 14,7 %. Dane te wyraźnie dokumentują zmniejszającą się rolę rolnictwa w ekonomii obszarów wiejskich. Biorąc ponadto pod uwagę fakt, że w 2005 r. po raz pierwszy po II Wojnie Światowej zanotowano na wsi niższy odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym niż w mieście można stwierdzić, że w najbliższych latach tempo przemian strukturalnych w rolnictwie

może nawet ulec przyśpieszeniu¹⁰. Z drugiej strony wymagać to będzie zdynamizowania przemian na rynku pracy i przyśpieszenia tempa tworzenia nowych miejsc pracy w działach poza rolniczych, w szczególności w sektorze usług.

Ostatnie kilkanaście lat to postępujący proces zmniejszania się luki edukacyjnej pomiędzy ludnością wiejską i miejską. Proces ten dotyczy w szczególności młodszych pokoleń. W 2007 r. odsetek ludności w wieku 15 lat i więcej z wyższym wykształceniem wynosił na wsi 7,2%, a w miastach 19,3%. W formalnym ujęciu luka edukacyjna ulega zmniejszeniu, jednakże nadal występuje duże zróżnicowanie, jeśli porównujemy jakość uzyskiwanego wykształcenia, wynikającego przede wszystkim z dokonywanych przez młodzież wiejską wyborów ścieżki edukacyjnej, najczęściej mniej prestiżowej niż przypadku młodzieży z miast. W efekcie wpływa to na mniej prestiżową i atrakcyjną finansowo ścieżkę rozwoju zawodowego młodzieży wiejskiej¹¹.

Czynnikiem determinującym z zasady mniej atrakcyjne wybory ścieżki edukacyjnej przez młodzież wiejską jest ich środowisko społeczne. Badania K. Szafraniec wykazują, że rodzice wiejskich nastolatków dwukrotnie częściej dysponują wykształceniem poniżej średniego i prawie trzykrotnie rzadziej wykształceniem wyższym w stosunku do rodziców młodzieży miejskiej. Przeciętnie niższy poziom wykształcenia rodzin wiejskich w decydującym stopniu wpływa na przeciętnie niższy ich status ekonomiczny. Sytuacja pod tym względem nadal wyraźnie uprzywilejowuje miejską młodzież.

Różnice środowiskowe są również widoczne w statusie edukacyjnym badanej młodzieży. Młodzież wiejska dwukrotnie częściej od miejskiej preferuje szkoły średnie o zawodowym profilu i ponad dwukrotnie rzadziej wyraża zainteresowanie nauką w liceach ogólnokształcących. Mimo tych różnic aspiracje (edukacyjne i życiowe) młodzieży wiejskiej są relatywnie wysokie. Naukę chce kontynuować 85% wiejskich i 91% miejskich dziewiętnastolatków. Spośród nich na uczelniach wyższych chce studiować 65% wiejskiej młodzieży, w tym 17% myśli o wykształceniu "wyższym plus" (drugi fakultet, studia podyplomowe, doktoranckie). Dla porównania młodzież z dużych miast formułuje analogiczne plany na poziomie 77,5% oraz 23%. Jednocześnie aspiracje dotyczące kariery zawodowej ukazują wiejskich nastolatków, jako mniej

¹⁰ I. Frenkel: Przemiany demograficzne i aktywność ekonomiczna ludności wiejskiej w pierwszych latach XXI wieku. [W:] Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian. IRWIR PAN, Warszawa 2008.

ambitnych - rzadziej nastawiają się oni na zawody i stanowiska wymagające bardzo wysokich kwalifikacji, dużej odpowiedzialności czy wysokiego ryzyka (30% w porównaniu z 43% w odniesieniu do młodzieży miejskiej), częściej zadowolają się średnim szczeblem kariery, a zwłaszcza takim jej przebiegiem, który nie stawia zbyt wygórowanych wymagań profesjonalnych czy osobowościowych. Mają również niższe oczekiwania płacowe¹².

Pomimo zachodzących przemian społeczno-ekonomicznych na polskiej wsi nadal istnieje niewidoczny gołym okiem, a uwarunkowany historycznie podział na trzy subregiony. Jako wynik dawnego wpływu zaborów na struktury rolne, systemy kształcenia, rozwoju kultury narodowej, można wyróżnić Polskę centralną i wschodnią - dawna Kongresówka, Polskę południowo-wschodnią - Galicja, Wielkopolskę oraz obszary zachodnie i północne przyłączone do Polski po II Wojnie Światowej. Regiony te podlegają podobnym, ale i specyficznym procesom przemian. Zmienia się rozkład przestrzenny zaludnienia terenów wiejskich. Prawidłowością jest to, że wzrasta liczba ludności na terenach podmiejskich, a wyludniają się tereny oddalone od większych miast. Wyludnianie ma najostrzejszy wymiar na terenach Polski wschodniej i centralnej.

Równocześnie notuje się koncentrację zaludnienia na obszarach podmiejskich oraz trwałe cechy wyludniania na obszarach peryferyjnych. Przy czym cechą charakterystyczną struktury społeczno-gospodarczej wiejskich obszarów depopulacyjnych jest relatywnie wysoki udział niezarobkowych źródeł utrzymania w strukturze dochodów ludności analizowanej pod tym względem, bardzo wysoki udział zatrudnienia w sferze usług publicznych w zatrudnieniu pozarolniczym oraz występowanie małej liczby pozarolniczych podmiotów gospodarczych, a te, które występują są z reguły bardzo małe pod względem zatrudnienia i prowadzą działalność niemal wyłącznie nastawioną na lokalny rynek.

Na przeciwnym biegunie znajdują się obszary wiejskie stale powiększające zaludnienie. Źródłem napływu ludności poza ruchem naturalnym są migracje zarówno ze wsi jak i z miast. Obszary te, młode demograficznie, charakteryzujące się wysokimi wskaźnikami pod względem edukacyjnym (dobra struktura wykształcenia, wysokie wskaźniki skolaryzacji). Wyróżniają się również pod względem wskaźników aktywności zawodowej oraz wskaźnika zatrudnienia. W ogromnej większości obszary koncentracji ludności położone są wokół dużych i średnich miast.

¹¹ K. Wasielewski: Dostępność studiów wyższych dla młodzieży wiejskiej. [W:] Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian. IRWIR PAN, Warszawa 2008.

Statystyka ruchów migracyjnych wykazuje silne i trwałe prawidłowości. Głównym kryterium kierunku migracji jest poziom rozwoju danego obszaru gwarantujący lepsze warunki życia i pracy. W strukturze przeważają ludzie młodzi, dobrze wykształceni, innowacyjni, z dominacją kobiet, co warunkuje ich deficyt na obszarach odpływowych. Na aktualny stan zróżnicowania przestrzennego poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich, obok utrwalonych zmian historycznych, wpływa obserwowana tendencja szybszego rozwoju stref podmiejskich, niż oddalonych od miast. Dużą rolę w formowaniu się stref podmiejskich odgrywa dostępność komunikacyjna. Wyniki badań prowadzonych przez A. Rosnera wykazały, że w skali kraju zaobserwowano tylko 48 gmin, które osiągają ponad przeciętne tempo przemian. Większość tych gmin jest położona w strefach podmiejskich, nadmorskich o wybitnie turystycznym charakterze, bądź o specyficznych zasobach jak np. Bełchatów lub dzięki stacjonującym tam jednostkach wojskowych. Skutkuje to zwiększaniem dystansu w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy gminami¹³.

Zmiany w lokalnych społecznościach przejawiają się w coraz większej popularności tzw. III sektora, choć tempo powstawania nowych organizacji jest zbyt wolne. Nowe organizacje są jeszcze słabo zakorzenione w społecznościach lokalnych i pomimo, że na wsi notuje się coraz większe przekonanie o korzyściach wynikających ze wspólnego działania, to paradoksalnie zmniejsza się udział chętnych do współpracy i uczestniczenia w nich. Wynika to z niskiego poziomu poczucia wspólnoty, co wiąże się z obserwowanym spowolnieniem rozwoju kapitału społecznego. Jednocześnie istnieje na wsi potrzeba funkcjonowania silnych organizacji społecznych. Coraz szersze możliwości zewnętrznego wsparcia dla lokalnych inicjatyw są szansą na przyspieszenie procesu budowy kapitału społecznego na wsi. Kapitału społecznego rozumianego, jako sieć powiązań, które pozostają do dyspozycji jednostek lub grup i ewentualnie mogą zostać zmobilizowane do realizacji indywidualnych bądź grupowych interesów¹⁴.

Aby sprostać wyzwaniom i wykorzystać szanse koniecznym jest silniejsze niż dotychczas zaktywizowanie społeczności lokalnych, w szczególności na obszarach zapóźnionych w rozwoju

¹² K. Szafraniec: Młodzież wiejska na różnych szczeblach edukacji – charakterystyki społeczne i osobowościowe. Maszynopis w IRWiR PAN, Warszawa 2009. J. Domalewski: Edukacja jako czynnik (de)stygmatyzacji młodzieży wiejskiej. Maszynopis w IRWiR PAN, Warszawa 2009.

¹³ A. Rosner[W:] Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian. IRWiR PAN, Warszawa 2008.

¹⁴ A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rychard. Strategia i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej. IFiS PAN, Warszawa 2000.

i jak dotychczas słabiej wykorzystujących możliwości oferowane w unijnych programach wsparcia. W tym kontekście niezwykle istotnym jest także, aby wzmocnić istniejący kapitał instytucjonalny na wszystkich poziomach (lokalnym, regionalnym i krajowym), wykorzystując dotychczasowe doświadczenia i stosowane dobre praktyki.

Kolejnym niezwykle istotnym czynnikiem wpływającym na kierunki i tempo procesów rozwoju społeczno-gospodarczego jest poziom wyposażenia w infrastrukturę. Jest też kluczowa z punktu widzenia kształtowania sieci osadniczej, jak również przyciągającym inwestycje zagraniczne¹⁵.

W przypadku polskiej wsi wyposażenie w infrastrukturę znacznie odstaje od miast, przy czym jest też znacznie zróżnicowane regionalnie. Determinuje to w dużym stopniu zróżnicowaną atrakcyjność terenów wiejskich, jako miejsca do inwestowania, jak i do zamieszkania, a także wpływa bezpośrednio na proces tworzenia nowych miejsc pracy. Jednocześnie, wpływając na poprawę standardu życia na obszarach wiejskich kompleksowa infrastruktura może zachęcać do pozostawania i hamować proces depopulacji obszarów wiejskich

Poniżej scharakteryzowane zostanie wyposażenie obszarów wiejskich w podstawową infrastrukturę techniczną¹⁶.

Wodociągi i kanalizacja

W ostatnich latach samorządy lokalne podjęły ogromny wysiłek w zakresie budowy infrastruktury zapewniającej zaopatrzenia wsi w wodę i sanitacji wsi. Według danych MRiRW większość środków na realizację tych inwestycji samorządy lokalne pozyskiwały ze źródeł zewnętrznych. Własne zasoby finansowe pokrywały w skali kraju około 40% kosztów całkowitych inwestycji. Świadczy to coraz lepszym wykorzystywaniu przez samorząd zewnętrznych źródeł finansowania, a drugiej strony wskazuje na ograniczenia wewnętrzne i brak możliwości szybkiego nadrobienia dystansu rozwojowego w tym względzie bez możliwości czerpania ze środków zewnętrznych.

Według stanu na koniec 2007 r., spośród 41 450 wsi sołeckich w Polsce 36 370 posiadało zbiorczą sieć wodociągową, a tylko 6 427 zbiorczą sieć kanalizacyjną. Jeśli chodzi o dostęp

¹⁵ Bański J., Czapiewski K.: Obszary o znaczącym endogenicznym potencjale rozwojowym. [W:] Analiza zróżnicowania i perspektywy rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku, pod redakcją Jerzego Bańskiego, PTG i IGiPZ, Studia Obszarów Wiejskich, tom 16, Warszawa 2009.

¹⁶ Informacja o stanie infrastruktury technicznej wsi na koniec 2007 roku, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, grudzień 2008 rok

wiejskich gospodarstw domowych do infrastruktury wodno-kanalizacyjnej to kształtował się on na stosunkowo niskim poziomie. Spośród 4 372 577 gospodarstw około 67,4% miało dostęp do wodociągu, a tylko 18% do kanalizacji. W praktyce oznacza to, że kłopoty z zagospodarowywaniem ścieków ma zdecydowana większość polskich wsi i świadczy o przeciętnie rzecz biorąc bardzo niskim stanie sanitacji na obszarach wiejskich.

Jest to konsekwencją nadrabiania wieloletnich zapóźnień w budowie infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej i stawianie na priorytetowej pozycji inwestowania w mniej kosztowne wodociągi. Aktualnie coraz bardziej palącym staje się budowa kanalizacji. Ze względu na wysokie koszty tego typu inwestycji niezbędne będzie korzystanie z zewnętrznych funduszy w jeszcze większym stopniu niż dotychczas.

Oczyszczalnie ścieków

Dysproporcjom w rozwoju sieci wodociągowej i kanalizacyjnej towarzyszy wielce niezadawalający poziom nasycenia obszarów wiejskich w urządzenia do oczyszczania ścieków. Aczkolwiek w ostatnich latach dokonał się znaczący postęp w tej mierze, to jednak stan jest nadal daleki od potrzeb związanych z ochroną środowiska. Przykładowo według danych na koniec 2007 r. na polskiej wsi funkcjonowało 2 643 zbiorczych oraz 38 915 indywidualnych oczyszczalni ścieków, podczas gdy w 2004 r. było ich odpowiednio: 2 416 i 28 869. Jeśli te wielkości odniesiemy do liczby wsi sołeckiej w Polsce, czy choćby do liczby wsi z kanalizacją, to wyraźnie widać, jak wielka jest jeszcze skala wyzwań przed samorządami lokalnymi.

Wysypiska odpadów komunalnych

Gospodarka odpadami komunalnymi pozostawia dużo do życzenia. Prowadzone w ostatnich latach kampanie informacyjne, coraz surowsze wymogi środowiskowe związane z produkcją rolniczą, wpływają na wzrastającą świadomość mieszkańców wsi w tych kwestiach. Niestety nie przekłada się to w dostatecznej skali na praktyczne działania w postaci zagospodarowywania odpadów stałych, których systematycznie przybywa wraz z postępującym rozwojem kraju. Według stanu na koniec 2007 r. na obszarach wiejskich czynnych było 840 wiejskich wysypisk odpadów komunalnych, zajmujących powierzchnię około 2,3 tys. ha., co jest wysoce niewystarczające w stosunku do rosnących potrzeb.

Drogi gminne na obszarach wiejskich

Istotnym czynnikiem ułatwiającym gospodarowanie w rolnictwie i leśnictwie, jak i wspierającym rozwój ekonomiczny na szczeblu lokalnym są drogi gminne oraz drogi dojazdowe

do pól i kompleksów leśnych. Jeśli chodzi o te pierwsze to ich gęstość od wielu już lat jest ustabilizowana poziomie około 48 km/100 km². Można stwierdzić, że generalnie większym problemem jest ich stan techniczny. Blisko połowa dróg gminnych to ciągle drogi nieutwardzone, a duża część pozostałych wymaga remontu lub modernizacji.

Gęstość dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych była w tym czasie blisko dwa razy większa niż dróg gminnych i wynosiła w 2007 r. około 93 km/100 km². Drogi te w większości są drogami gruntowymi, a oprócz pełnienia funkcji pomocniczej w odniesieniu do rolnictwa i leśnictwa, odgrywają szczególną rolę w wykorzystywaniu lokalnych walorów turystycznych.¹⁷

Wymienione elementy infrastruktury technicznej mają przede wszystkim lokalne znaczenie i warunkują możliwości rozwojowe i jakość życia w skali gminnej. Bolączką w skali całego kraju jest natomiast ciągle zbyt słabo wykształcona sieć transportowo-komunikacyjna. Ma to swój wyraz w słabych powiązaniach komunikacyjnych między centralnymi i regionalnymi ośrodkami administracyjnymi, a otaczającą je siecią osadniczą zlokalizowaną na obszarach wiejskich. Dotyczy to zarówno sieci drogowej, jak i kolejowej, a także w niewielkim stopniu wykorzystywanych szlaków wodnych. W efekcie negatywnie wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy kraju oraz uniemożliwia lepsze wykorzystanie lokalnego potencjału. W najbliższych latach coraz większą rolę w rozwoju obszarów wiejskich odgrywać będzie zapewne Internet szerokopasmowy poprzez kreowanie rynku pracy na odległość. Stąd też w kolejnych latach wydatki zaplanowane na ten cel w ramach aktualnie realizowanych programów współfinansowanych ze środków unijnych znacznie polepszą dostępność do tego medium.

Inwestycje infrastrukturalne są z natury rzeczy niezwykle kosztowne, stąd też niejednokrotnie niezbędne zadania przekraczają możliwości finansowe pojedynczych jednostek samorządowych. Wymagają współuczestnictwa wielu jednostek, a zazwyczaj także wymagają wsparcia zewnętrznego, tak krajowego, jak i zagranicznego¹⁸. Sytuacja taka wymaga współpracy na szczeblu lokalnym i zintegrowania działań inwestycyjnych z administracją szczebla krajowego i regionalnego. W warunkach niezbędności reformy krajowych finansów publicznych, chociażby w wyniku konieczności realizacji *Planu konwergencji*, oraz ewentualnych ograniczeń

¹⁷ Informacja o stanie infrastruktury technicznej wsi na koniec 2007 roku, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, grudzień 2008 rok.

¹⁸ Zadania własne gmin z zakresu infrastruktury technicznej obejmują m. in.: budowę i utrzymanie dróg gminnych, budowę wodociągów i zaopatrzenia w wodę, budowę kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, budowę wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

budżetu unijnego po 2013 r., ambitne plany na przyszłość w zakresie poprawy stanu infrastruktury technicznej, w szczególności na obszarach wiejskich mogą być mocno zagrożone.

1.2. Dokąd zmierza krajowa polityka wobec obszarów wiejskich?

Odpowiedź na to pytanie jest wielorako uwarunkowana. Po pierwsze, aby mówić o jakimkolwiek kierunku rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, należy mieć jasną, długookresową, opartą na realistycznych założeniach wizję. Na dzień dzisiejszy wizji taka jest mglista, a nawet można pokusić się, że jej nie ma. Nie powstała ona ani na poziomie MRR odpowiedzialnego strategicznie za rozwój regionalny, ani na poziomie MRiRW, odpowiedzialnego za rozwój wsi. Być może jest to w sensie definicyjnym wynikiem rozmytych linii demarkacyjnych przebiegających pomiędzy definicjami wieś i region. Są to pojęcia, chociażby w sensie przestrzennym, mocna na siebie zachodzące, co jak dowodzi doświadczenie ostatnich lat, powodowało trudności interpretacyjne w obu wymienionych ministerstwach w kwestii ustalenia linii demarkacyjnych odnośnie aplikowanego instrumentarium wsparcia w ramach programów unijnych. Czy w związku z tym nie należałoby rozważyć możliwości opracowywania jednego programu, realizowanego w oparciu o skonsolidowane fundusze, łączącego w harmonijnej całości problematykę będącą w zakresie odpowiedzialności obu ministerstw?

Zarysowane w opracowaniu wybrane, aczkolwiek jak się wydaje zaliczane do głównych, problemy rozwojowe polskiej wsi, są wystarczającym uzasadnieniem dla podjęcia działań strategicznych na szczeblu rządowym. Dyskusje nad koniecznością wypracowania planistycznych dokumentów strategicznych, określających kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce są gorącym tematem od początku przemian ustrojowych. W tym czasie powstało kilka takich dokumentów, ale generalnie ich słabą stroną było to, że z zasady nie były one konsekwentnie wdrażane, a nawet praktycznie uzgodniony w 1999 roku pomiędzy stroną społeczną i rządem *Pakt dla wsi i rolnictwa*, nie został nigdy uruchomiony w sferze aplikacyjnej i stał się elementem kolekcji dokumentów o szczytnych zamiarach i zerowych efektach.

Aktualny stan rozwoju społeczno-ekonomicznego wsi polskiej lokuje wypracowanie spójnej i kompleksowej, długookresowej wizji rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie

2030-2050, w partnerskiej współpracy z partnerami społecznymi i interesariuszami, w kategoriach epokowego wyzwania¹⁹.

W tym kontekście zainicjowane w 2009 r. przez MRiRW prace nad przygotowaniem dokumentu pt. „Kierunki rozwoju obszarów wiejskich” należy ocenić, jako znaczący krok w kierunku zdefiniowania i dokonania hierarchizacji priorytetów w zakresie ogromnych potrzeb rozwojowych i niwelowania zapóźnienia cywilizacyjnego dużej części obszarów wiejskich w Polsce²⁰.

Kolejnym krokiem naprzeciw tak zarysowanym wyzwaniom wyszła Rada Ministrów, przyjmując 24 listopada 2009 r. „*Plan uporządkowania strategii Rozwoju*” celem, którego jest przygotowanie dokumentów strategicznych o średnio i długookresowej perspektywie. Jedną ze strategii zawartych w „*Planie...*” jest „*Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa*”. W wymiarze merytorycznym strategia ta jest ściśle związana, a można stwierdzić, że w pewnym sensie jest podporządkowana dwóm innym planowanym strategiom, a mianowicie „*Krajowej strategii rozwoju regionalnego – Regiony-miasta-obszary wiejskie*” oraz „*Strategii innowacyjności i efektywności gospodarki*”²¹.

Pilność prac nad wyliczonymi w Uchwale Rządu dokumentami wynika z potrzeby ich opracowania nawet w sekwencji wyprzedzającej w stosunku do toczących się na forum UE dyskusji nad przyszłym kształtem instrumentarium oraz budżetu WPR, jak i innych polityk mających elementy wspierające rozwój obszarów wiejskich. Jest jeszcze czas, aby przed ostatecznymi decyzjami na forum UE, a także przed polską Prezydencją w Radzie dokumenty takie wypracować, co byłoby również wartością dodaną dla naszych przedstawicieli w Brukseli w procesie negocjacji ostatecznego kształtu wspomnianych polityk i wielkości wspólnego budżetu. Takie podejście może stworzyć kompleksowe ramy dla wykorzystywania w przyszłości środków Wspólnotowych przeznaczonych na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich.

¹⁹ Problem ten od wielu już lat był podnoszony w wielu opracowaniach naukowych, jak np.: *Przyszłość wsi polskiej. Wizje, strategie, koncepcje*, pod redakcją Leny Kolarskiej-Bobińskiej, Andrzeja Rosnera i Jerzego Wilkina, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, pod redakcją Jerzego Wilkina, Fundusz Współpracy, Warszawa 2005.

²⁰ Dokument ten został przyjęty przez kierownictwo MRiRW w styczniu 2010 roku, a następnie skierowany do konsultacji społecznych.

²¹ „*Plan uporządkowania strategii rozwoju*”, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 24 listopada 2009 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, styczeń 2010. Uzupełnieniem tego dokumentu jest projekt wytycznych z dnia 2 lutego 2010 r. przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, pod tytułem „*Wytyczne do opracowania strategii rozwoju wskazanych w ‘Planie uporządkowania strategii rozwoju – zakres i struktura’*”.

W tej sytuacji koniecznym jest odejście od sektorowego postrzegania problemów wsi, głównie przez pryzmat rolnictwa oraz zmiana paradygmatu rozwojowego oraz uczynienie z rozwoju ekonomicznego i podejścia terytorialnego osnową strategii społecznie zrównoważonego rozwoju polskiej wsi. Dynamizowanie funkcji pozarolniczych wsi i rolnictwa, z równoczesnym poszanowaniem środowiska naturalnego człowieka oraz zharmonizowanie dwóch priorytetów, społecznie zrównoważonego rozwoju i podnoszenia konkurencyjności obszarów wiejskich staje się niezbędny, aby sprostać wyzwaniom ekonomicznym i środowiskowym rozwoju wsi. Zarazem jest perspektywiczną szansą na polepszenie warunków życia mieszkańców wsi.

Rozwój rolnictwa i utrzymanie żywotności ekonomicznej gospodarstw rolnych nie jest możliwy bez społeczno-gospodarczego rozwoju wsi. Wyludnianie się i upadek wsi i miejscowości wiejskich prowadzi na ogół do upadku rolnictwa na tych obszarach. W tej sytuacji, odpowiednie powiązanie polityki rolnej z polityką wspierania rozwoju wsi jest, być może, głównym wyzwaniem stojącym nie tylko przed WPR, ale też przed innymi politykami wspólnotowymi.

Pozytywnym procesem na obszarach wiejskich jest coraz większe zrozumienie mieszkańców wsi dla podejmowania wspólnych działań. Niestety proces ten postępuje dość wolno i łączy się z brakiem chęci bezpośredniego uczestnictwa w tego typu przedsięwzięciach, co wynika z niskiego poziomu poczucia wspólnoty mieszkańców wsi. Będzie to zapewne jedną z trudniejszych do pokonania barier w procesie uspołecznionej i zdemokratyzowanej KSOW. Jednakże istniejące już Polsce dobre przykłady podejmowania tego typu działań jest dynamicznie rozwijająca się sieć Lokalnych Grup Działania (LGD), powstających przy wsparciu z programu Leader+. W latach 2004-2006 w ramach Pilotażowego Programu Leader+, a w obecnie realizowanym PROW 2007-2013, jako samodzielna trzecia oś programu. Bogate doświadczenia, pozytywne, jak też negatywne pozwalają jednakże sądzić, że program ma duże szanse na niespotykaną od lat aktywizację społeczności lokalnych. Może to przynieść nie tylko znaczące efekty w sferze ekonomicznej, społecznej i środowiskowej, a co chyba jeszcze ważniejsze, utworzyć warunki do konsolidacji społeczności lokalnych wokół żywotnych problemów swoich małych i o większym zasięgu ojczyzn²².

²² Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich. Doświadczenia z funkcjonowania programu LEADER w Polsce w latach 2004-2009. Zbiór rozpraw pod redakcją K. Wasielewskiego, Wyższa Szkoła Gospodarki, Bydgoszcz 2009.

Doświadczenia programu LEADER wyraźnie wskazują, że przy pobudzeniu aktywności społeczności lokalnych możliwe jest realizowanie różnego rodzaju strategii i projektów z nich wynikających, które jeszcze do niedawna w powszechnym odczuciu były niemożliwe do zrealizowania. Przykładem takiej metamorfozy obszaru zapóźnionego w rozwoju może być gmina Debrzno w woj. pomorskim²³.

Ten i inne przykłady wskazują, że przyjęcie koncepcji polaryzacyjno-dyfuzyjnej, zwanej też metropolitarną, strategii rozwoju kraju może być mało korzystne dla sieci osadniczej położonej na obszarach wiejskich. Zamiast zwiększenia spójności i zapewnienia społecznie zrównoważonego rozwoju kraju, zwiększeniu ulegnie polaryzacja i dwubiegunowość rozwoju, a co za tym idzie obszary problemowe staną się jeszcze większym problemem, obszary depopulacji ulegną jeszcze większemu wyludnieniu, a duże miasta pełniące funkcje centrów rozwoju nie będą w stanie wchłonąć strumienia migrantów ze wsi i zapewnić im godnych warunków bytowania.

Można postawić tezę, że obszary wiejskie w Polsce dysponują ogromnym, ciągle niewykorzystanym w dostatecznym stopniu, endogennym potencjałem społecznym i gospodarczym. Atutem obszarów wiejskich w Polsce jest ich różnorodność przyrodnicza i walory kulturowe, które mogą stać się również mocną stroną w rozwijaniu różnego rodzaju przedsięwzięć biznesowych. Dla zachowania ich żywotności oraz zapewnienia systematycznego zwiększania spójności społecznej i ekonomicznej zasadnicze znaczenie będzie miało systemowe wspieranie działań w kierunku pogłębiania dywersyfikacji działalności gospodarczej, jak również zapewnienia szerokiego dostępu do usług socjalnych, czy sieci transportowych i telekomunikacyjnych. Jednym z najważniejszych czynników kreujących rozwój obszarów wiejskich staje się, jak to już wcześniej zaznaczano, dynamizowanie funkcji poza rolniczych wsi i rolnictwa oraz wspieranie różnorodnej przedsiębiorczości.

1.3. Wsparcie unijne dla polskiej wsi i rolnictwa w latach 2004-2009

Szanse rozwojowe polskiej wsi i rolnictwa są postrzegane głównie poprzez wielkość środków finansowych zagwarantowanych w programach unijnych, zarządzanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W rachunku tym zazwyczaj pomijane są programy zarządzane i nadzorowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Analizując perspektywę

²³ Ten i podobne przypadki zostały bogato opisane w następujących publikacjach Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa: Realizacja pilotażowego Programu Leader + w Polsce, FAPA, Warszawa 2007; Leader. Budowanie

finansową 2007-2013 okazuje się, że z tego drugiego źródła na wsparcie obszarów wiejskich przeznaczają się znaczące środki, o czym będzie mowa nieco dalej.

W okresie 2007-2013 średnioroczne wsparcie dla wsi i rolnictwa ulegnie dalszemu wzrostowi. Będzie to blisko 2,5 mld Euro z PROW 2007-2013, podczas gdy w okresie 2004-2006 wynosiło około 1,8 mld Euro, łącznie z SPO rolnictwo i PROW 2004-2006²⁴. Wielkości te uwzględniają także udział wymaganych na współfinansowanie programów krajowych środków publicznych. W bieżącym okresie programowania średniorocznie będzie mogło wpływać na tereny wiejskie o blisko 40% więcej środków niż w latach 2004-2006²⁵.

Problematyka rozwoju obszarów wiejskich znalazła odzwierciedlenie w pozarolniczych programach operacyjnych w formie działań, skierowanych bezpośrednio i pośrednio na projekty związane z rozwojem obszarów wiejskich.

Największa łączna alokacja środków na cele związane z rozwojem obszarów wiejskich znajduje się w Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO), zarządzanych i wdrażanych przez urzędy marszałkowskie. W 16 programach zarezerwowano łącznie na cele związane z rozwojem obszarów wiejskich blisko 5,3 mld Euro, co stanowi około 32% środków przeznaczonych na te programy. W Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich zarezerwowano około 19% dostępnych środków, tj. kwotę 1,85 mld Euro.

W tym okresie systematycznie będą też wzrastały płatności obszarowe, osiągając w 2010 roku maksymalny poziom, wynegocjonowany w Kopenhadze i zapisany w Traktacie Akcesyjnym²⁶. Choć trudno jest precyzyjnie ocenić, jaki mają one wpływ na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, to z całą pewnością można stwierdzić, że silnie wpływają na przyspieszenie rozwoju gospodarczego, a także poprawiają sytuację dochodową rolników.

potencjału społecznego, FAPA, Warszawa 2008; Leader szansą dla polskiej wsi, FAPA, Warszawa 2008.

²⁴ W latach 2004-2006 łącznie w ramach SPO Rolnictwo i PROW 2004-2006 Polska miała do dyspozycji około 5,3 mld Euro, natomiast w ramach skonsolidowanego PROW 2007-2013 jest to kwota 17,2 mld Euro, włączając w to krajowe środki publiczne.

²⁵ Wskutek stałego trendu do wzmocnienia się polskiej waluty krajowej w wymiarze realnym przyrost środków wyrażony w złotych będzie niższy.

²⁶ Będzie to średnio około 10 mld złotych rocznie. Faktycznie, wskutek przyjętego algorytmu opartego na tzw. płonie referencyjnym, który był podstawą do wyliczenia kwoty utraconych przychodów z powodu obniżki cen, poziom płatności obszarowych w Polsce będzie w 2013 roku około 2 razy niższy niż we Francji.

Jak więc widać z przytoczonych danych rola środków unijnych w ogólnych publicznych wydatkach „rolnych” na wsparcie wsi i rolnictwa wzrasta w kolejnych latach [Tab.4].

Tabela 4.

Znaczenie środków z UE w ogólnych wydatkach publicznych na wsparcie wsi i rolnictwa w Polsce w latach 2004-2009 (w %).

| Wyszczególnienie | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Relacja środków z UE do wydatków z budżetu krajowego włącznie z KRUS | 25,1 | 38,2 | 46,8 | 36,6 | 35,4 | 44,7 |
| Udział środków z UE w wydatkach obejmujących: wydatki z budżetu krajowego plus KRUS plus środki z UE | 20,1 | 27,6 | 31,9 | 26,8 | 26,2 | 30,9 |

Źródło: Zestawienie własne na podstawie ekspertyzy pt. „Przepływy finansowe pomiędzy Polską a Unią Europejską w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na tle wyników ekonomicznych rolnictwa” wykonanej przez zespół w składzie: Andrzej Czyżewski, Agnieszka Poczta-Wajda, Agnieszka Sapa dla Rady ds. Rolnictwa i Wsi przy Prezydencie RP.

Udział ten byłby jeszcze większy, gdyby z kategorii „rolnictwo” wyłączyć nakłady finansowe z budżetu krajowego na KRUS, który w gruncie rzeczy ma charakter społeczno-socjalny oraz doliczyć środki bezpośrednio i pośrednio wpływających na rozwój wsi, wydatkowane z poza rolniczych programów wsparcia.

Powyżej przedstawione dane wyraźnie wykazują, że tak ogromny wysiłek finansowy jest praktycznie poza zasięgiem możliwości wyłącznie budżetu krajowego. Stąd wynegocjonowanie, jak najlepszego dla Polski wspólnego budżetu na lata 2013-2020 powinien być naczelnym zadaniem naszych polityków.

1.4. Co dalej z WPR i polityką spójności?

Działalność rolnicza, mając przestrzenny charakter, odgrywa i będzie odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu społecznie zrównoważonego rozwoju kraju i spójności terytorialnej. Potwierdza to dotychczasowa ewolucja WPR, jak i kierunki jej zmian proponowane w trakcie aktualnie toczącej się dyskusji. WPR w trakcie kolejnych reform w coraz większym stopniu stawała się ukierunkowana na kwestie związane z wielofunkcyjnym rozwojem wsi, a w ostatnim okresie także z ochroną środowiska. Wszystko wskazuje na to, że ten ostatni kierunek zostanie wzmocniony w trakcie aktualnych reform, poprzez wdrożenie instrumentarium wynikających z

tzw. nowych wyzwań, jak i koncepcją wynagradzania rolników za dostarczanie nierynkowych dóbr publicznych²⁷.

W ostatnich latach także w ramach polityki spójności wyraźnie zarysowuje się tendencja do zwiększania wspólnych wydatków na rozwój obszarów wiejskich. Do głównych obszarów wsparcia wsi w ramach polityki spójności zaliczyć można:

- zapewnienie dostępu do podstawowych usług,
- poprawa dostępności do głównych sieci europejskich,
- wspieranie potencjału endogenicznego obszarów wiejskich,
- wspieranie zintegrowanego podejścia do turystyki,
- zapewnienie dostępu do infrastruktury informatycznej.

Systematycznemu wzrostowi nakładów finansowych na rozwój obszarów wiejskich w UE, zarówno z funduszy rolnych, jak i funduszu spójności nie towarzyszy w wystarczającym stopniu poprawa synergii pomiędzy tymi funduszami. Jest to duże wyzwanie dla wspólnoty w kontekście przyszłego okresu programowania²⁸.

Jak więc widać polityka spójności w dużej mierze także wspiera rozwój obszarów wiejskich. Warty zastanowienia jest, czy kontynuować realizację obu polityk w separacji, czy też dokonać amalgamacji części instrumentarium WPR w ramy polityki spójności? Chodzi tu przede wszystkim o działania zawarte w III osi obecnie realizowanego PROW i ewentualnie IV osi, a więc projektów realizowanych przy pomocy metody LEADER?

Kompleksowość, złożoność, jak i przestrzenny charakter problemów rozwoju obszarów wiejskich, przejawiający się również w relacjach wieś: miasto, jak również słaba koordynacja dotychczas realizowanych polityk w swej istocie sektorowych, skłaniają do sformułowania wniosku o konieczności włączenia polityki rozwoju obszarów wiejskich w zakres interwencji polityki regionalnej/spójności. Pozwoli to w sposób bardziej harmonijny i zrównoważony, stopniowo niwelować dysproporcje cywilizacyjne między różnymi częściami kraju, a także

²⁷ Szerzej na ten temat patrz: Public Goods and Public Intervention. Overview of RDP Screening Exercise and Member State Survey. Thematic Working Group 3, European Network for Rural Development, December 2009; Rise Task Force on Public Goods from Private Land, Directed by Professor Allan Buckwell, December 2009; Tamsin Cooper, Kaley Hart, David Baldoch, Provision on Public Goods through Agriculture in the European Union, Institute for European Environmental Policy, December 2009.

²⁸ W. Piskorz: Rola polityk wspólnotowych w rozwoju obszarów wiejskich. Referat wygłoszony na Międzynarodowej konferencji pt. „Rolnictwo i obszary wiejskie – 5 lat po akcesji Polski do Unii Europejskiej, MRiRW, Warszawa 28-29.04.2009.

rozwijać pozarolnicze funkcje wsi i rolnictwa na obszarach o wiejskim i przeważająco wiejskim charakterze.

Wymaga to także reaktywowania na szczeblu narodowym ośrodka, odpowiedzialnego za wieloaspektowe identyfikowanie problemów i monitorowanie procesów rozwojowych w kategoriach społecznych, ekonomicznych i środowiskowych, z punktu widzenia całego kraju. Aby sprostać wyzwaniom w sposób akceptowalny ekonomicznie, ale też społecznie oraz dla zapewnienia harmonijnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce niezbędnym jest posiadanie odpowiednich struktur instytucjonalnych także na poziomie lokalnym i regionalnym oraz zatrudnienie profesjonalnych kadr.

W tej sytuacji WPR powinna powrócić do korzeni i obejmować instrumentarium związane z produkcją rolniczą i rynkami rolnymi. Jest to jednoznaczne z przesunięciem do dzisiejszego I filara WPR instrumentów zawartych w II osi aktualnego PROW. Tych związanych z płatnościami do hektara, a w przyszłości także związanych z dostarczaniem społeczeństwu dóbr publicznych.

Na tak przeorientowaną WPR i politykę spójności kraje członkowskie powinny wyasygnować w latach 2014-2020 porównywalne fundusze do tych, jakie zostały przeznaczone w obecnym okresie programowania.

Problemem pozostaje kwestia źródeł finansowania tzw. nowych wyzwań. Racjonalnym wydaje się, aby zadania z tym związane były finansowane z funduszy unijnych innych niż rolne, np. z funduszy na ochronę środowiska, a na szczeblu krajowym ze środków zgromadzonych z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar za jego zanieczyszczenie. Globalny charakter nowych wyzwań wystarczająco uzasadnia ten wniosek.

Zagrożenie zmniejszeniem wspólnego budżetu, wymagać będzie zapewne bardzo głęboko przemyślanego programowania i wydatkowania pozostających w dyspozycji, ograniczonych zasobów finansowych, aby osiągać w jak największym stopniu założone cele. Podejście takie dotychczas nie zawsze było priorytetem.

Potwierdzają to prowadzone w IRWiR PAN badania ekonomicznych skutków wdrażania unijnych programów dla wsi i rolnictwa zaplanowanych na lata 2004-2006. Badanie te wykazały, że najszybszą poprawę warunków ekonomicznych mieszkańców wsi można uzyskać koncentrując się na małej liczbie działań, a w tym głównie na instrumentach typu inwestycyjnego, charakteryzujących się wysoką efektywnością. Niestety realizowane programy

są kompromisem pomiędzy priorytetem efektywnościowym, a wsparciem o charakterze społecznym, czy socjalnym, co oczywiście nie pozwalało uzyskiwać efektów o skali możliwej do osiągnięcia z punktu widzenia ekonomicznego²⁹.

Kierunki reform WPR na okres po 2013 r. zostały zarysowane w ramach średniokresowego przeglądu WPR, w latach 2007-2008, w ramach tzw. Health Check, zakończonego jesienią 2008 roku. Dyskusjom nad przyszłością WPR, towarzyszą prace nad koncepcją nowego podejścia do konstrukcji budżetu Unii na okres po 2013 roku³⁰. Przedkładane w tej kwestii propozycje dalszego zmniejszenia budżetu na wsparcie wsi i rolnictwa spotykają się z negatywnym przyjęciem większości nowych krajów członkowskich. Zmniejszenie wspólnego budżetu nie pozwoliłoby kontynuować modernizacji rolnictwa i pozytywnych zmian na polskiej wsi, co więcej, przy jednoczesnym pojawianiu się nowych zadań dla WPR. Np. uzgodnione w ramach Health Check podejmowanie działań w kierunku ograniczania zmian klimatycznych, może dla nowych krajów członkowskich oznaczać konieczność ponoszenia zwiększonych wydatków z budżetów krajowych, czyli pogłębienie tzw. renacjonalizacji WPR. Jest to rozwiązanie nie do udźwignięcia przez budżety tych krajów, a w praktyce oznaczałoby znaczne ograniczenie dotychczasowego wsparcia dla wsi i rolnictwa w tych krajach.

Polska, jako kraj o największym wśród nowych krajów członkowskich sektorze rolnym, powinna stać się prawdziwym ich liderem w dyskusji nad zmianami WPR i wspólnego budżetu na lata 2014-2020. W naturalny sposób sprzyjać temu będzie pełnienie przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2011 roku.

Stanowisko Polski powinno opierać się na czterech podstawowych elementach:

- kontynuowaniu finansowania WPR ze wspólnego budżetu,
- kontynuowaniu płatności bezpośrednich w latach 2014-2020, jako programu uznawanemu przez WTO, jako niezakłócającego konkurencyjności³¹,

²⁹ Szerzej na temat pisze K. Zawalińska w: Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, IRWiR PAN, Warszawa 2009.

³⁰ SEC(2007) 1188 final. Communication from the Commission. Reforming the budget, changing Europe. A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review.

³¹ Za takie systemy uznawane są przez WTO, wdrożony w Polsce SAPS oraz stosowany w starych krajach członkowskich SPS.

- odejściu od dotychczas stosowanego algorytmu naliczania poziomu płatności, skutkującego niższym ich poziomem dla polskich rolników niż np. dla francuskich i podjęciu działań celem wprowadzenia jednolitej w całej UE stawki płatności hektarowej; nie będzie to zakłócało wewnątrz unijnej konkurencyjności, a ponadto pozwoli zredukować koszty transakcyjne ich wdrażania,
- utrzymaniu w latach 2014-2020 wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na podobnym poziomie jak w obecnym okresie programowania, bez względu na to, czy będzie to nadal II filar WPR, czy też składowa polityki spójności/regionalnej.

Jak można wywnioskować ze stanowiska polskiego rządu z czerwca 2009 r., prace podążają w wyżej wymienionych kierunkach. Kwestia właściwego zdefiniowania priorytetów do negocjacji jest tym bardziej istotna, że zgodnie z coraz silniejszym w Unii nurtem, dążącym do przesunięcia środków finansowych z WPR na inne, bardziej innowacyjne cele, może sprawić, że w kolejnym okresie programowania polska wieś i rolnictwo mogą uzyskać wsparcie znacznie niższe niż obecnie.

Dla nowych krajów członkowskich niezwykle istotnym jest również rozstrzygnięcie dylematu na ile WPR ma być narodowa a na ile wspólnotowa? Stanowiska w tej sprawie są silnie spolaryzowane, od dążenia do głębokiej liberalizacji i cięć budżetowych, po kosmetyczne zmiany. Interesem Polski jest podtrzymanie obecnego, wspólnotowego i finansowego kształtu WPR przez kolejne dwa okresy programowania. Jest to w dużym stopniu zbieżne z wynikami badań przeprowadzonych przez Komisję Europejską w 2007 roku. Badania te wskazują na docenianie przez 88% Europejczyków ważności wsi i rolnictwa dla przyszłości Europy, 80% wiąże uzyskiwanie przez rolników wsparcia z przestrzeganiem norm środowiskowych i dobrostanu zwierząt, a 58% wskazuje, że w przyszłości udział budżetu rolnego w całym budżecie UE powinien być na tym samym lub nieco wyższym poziomie niż obecnie. Jak więc widać tak krytykowana w kręgach eksperckich WPR ma nadspodziewanie duże poparcie obywateli UE³².

Podtrzymanie wcześniej zapowiadanego kierunku reform WPR, polegającego przede wszystkim na cięciach wspólnego budżetu na rolnictwo będzie, jak się wydaje, będzie musiało

³² J. Wilkin: Ewolucja społeczno-ekonomicznych podstaw legitymizacji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. [W:] Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian. IRWIR PAN, Warszawa 2008.

ulec rewizji. Włączenie do priorytetów WPR nowych wyzwań bez zapewnienia odpowiednich środków na te cele wydaje się w aktualnych uwarunkowaniach gospodarczych nierealne. Konieczność realizacji szerszego zakresu zadań, przy zmniejszonym wsparciu Wspólnotowym, oznaczałoby przeniesienie w znacznym stopniu ciężaru finansowego ze wspólnego budżetu na budżety narodowe. Sytuacja taka jest nie do przyjęcia i nie do udźwignięcia przez budżety narodowe nowych krajów członkowskich. Dodatkową konsekwencją takiego rozwiązania byłoby pogorszenie pozycji konkurencyjnej rolników z krajów ostatnio przyjętych do UE 12 w stosunku do starej 15.

Z kolei kraje będące płatnikami netto do wspólnego budżetu raczej nie miałyby kłopotu z utrzymaniem dotychczasowych wydatków ze środków krajowych. Nowe kraje członkowskie stanęłyby przed poważnym dylematem i dokonaniem racjonalnego wyboru, np. pomiędzy kontynuacją wsparcia wsi i rolnictwa w podobnym wymiarze jak obecnie, czy też przeznaczania środków publicznych na inne pilne zadania. Można być pewnym, że nie będzie to sprzyjać poprawie spójności unijnych obszarów wiejskich, a wręcz przeciwnie różnice mogą ulegać zwiększeniu.

1.5. Podsumowanie problemów rozwoju obszarów wiejskich Polsce

1. Jednym z najważniejszych czynników kreujących rozwój obszarów wiejskich staje się obecnie dynamizowanie funkcji poza rolniczych wsi i rolnictwa oraz rozwijanie przedsiębiorczości.
2. Obszary wiejskie w Polsce dysponują ogromnym, ciągle niewykorzystanym w dostatecznym stopniu, potencjałem społecznym i gospodarczym. Atutem obszarów wiejskich w Polsce jest ich różnorodność przyrodnicza i walory kulturowe, które mogą stać się również mocną stroną w rozwijaniu różnego rodzaju przedsięwzięć biznesowych. Dla zachowania ich żywotności oraz zapewnienia systematycznego zwiększania spójności społecznej i ekonomicznej zasadnicze znaczenie będzie miało systemowe wspieranie działań w kierunku pogłębiania dywersyfikacji działalności gospodarczej, jak również zapewnienia szerokiego dostępu do usług socjalnych, czy sieci transportowych i telekomunikacyjnych.
3. W tym wymiarze podkreślić również należy rolę, jaką mają do odegrania w kwestiach rozwoju i spójności terytorialnej małe i średnie miasta. Są one w zasadzie jądrem zapobiegania depopulacji obszarów wiejskich i podtrzymywania żywotnej tkanki społeczno-ekonomicznej na

obszarach wiejskich, w szczególności na obszarach peryferyjnych. W Polsce przykładem negatywnym zmian w demografii mogą być tereny intensywnej depopulacji, położone we wschodniej części kraju.

4. Trwające w Polsce procesy urbanizacji zacierają różnice między wsią i miastem. Procesy te napotykają jednak na różnorodne bariery i ograniczenia, przewycięzenie wymaga kompleksowego i zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego kraju i racjonalnego wykorzystywania możliwości finansowych wynikających z różnych polityk wspólnotowych.

5. Pozostające do dyspozycji ogromne, nieosiągalne przed akcesją, środki wsparcia nie przyniosą oczekiwanych efektów, jeśli nadal będziemy podążali ścieżką sektorową, skupioną przede wszystkim na kwestiach związanych ze wsparciem rynkowym i dochodowym rolnictwa. Zdynamizowanie procesu rozwoju obszarów wiejskich wymaga zastosowania nowego, kompleksowego, spójnego z innymi politykami podejścia do tego problemu. Niezbędne jest przygotowanie długookresowej wizji i strategii rozwoju obszarów wiejskich, wypracowanej i przełożonej na praktyczne, operacyjne działania we współdziałaniu z partnerami społecznymi i interesariuszami przemian na obszarach wiejskich.

6. Konieczność zmiany dotychczasowego podejścia do krajowej polityki rozwoju obszarów wiejskich oznacza również, że niezbędnym jest położenie znacznie większego nacisku niż dotychczas na aktywne wspieranie aktywności społeczności lokalnych, a w tym zamieszkujących miasteczka i małe miasta. Niewielkie ośrodki miejskie, znajdujące się poza zasięgiem dużych aglomeracji, porządkują zwykle przestrzeń wiejską i są szczególnie predestynowane do pełnienia roli lokalnych centrów rozwoju.

7. Tu też jest miejsce i kapitalna rola do odegrania dla tzw. III sektora. Świadczą o tym efekty działań podejmowanych przez kilkaset Lokalnych Grup Działania w ramach Pilotażowego Programu Leader+ oraz postępujący wzrost liczby nowo zawiązujących się i rozpoczynających działania LGD.

8. Oczywiście jest, że na tej drodze nie wolno stracić z punktu widzenia kwestii środowiska naturalnego człowieka i koniecznym jest zharmonizowanie dwóch priorytetów, rozwoju zrównoważonego i podnoszenia konkurencyjności obszarów wiejskich, a w tym także konkurencyjności rolnictwa, które powinno zapewniać samowystarczalność żywnościową na produkty typowe dla naszej strefy klimatycznej, a nadwyżkę lokować na rynkach światowych.

9. W tych warunkach rozwój ekonomiczny i podejście terytorialne do polityki rozwoju obszarów wiejskich stają się podstawowymi determinantami rozwoju wsi. Dynamizowanie funkcji poza rolniczych wsi i rolnictwa stają się koniecznością i niezbędnym stymulatorem procesów rozwojowych.

10. Tocząca się dyskusja nad reformą WPR wykazuje diametralnie odmienne stanowiska nowych i starych krajów członkowskich do kwestii zakresu przyszłej reformy WPR, co w zasadzie nie może dziwić, jeśli weźmie się pod uwagę ścieżki rozwoju gospodarczego, a w tym rolnictwa, w obu tych grupach państw w okresie po II Wojnie Światowej oraz zróżnicowaną paletę potrzeb, wynikającą z aktualnego poziomu rozwoju gospodarczego.

11. Wieś i rolnictwo w Polsce, jak i w innych nowych krajach członkowskich wymagają kontynuacji intensywnego wsparcia finansowego, w podobnych rozmiarach jak dotychczas, celem likwidacji luki cywilizacyjnej oraz kontynuacji procesów modernizacji i restrukturyzacji sektora rolnego i umacniania jego pozycji konkurencyjnej na rynkach globalnych.

12. W związku z tzw. nowymi wyzwaniami stojącymi przed sektorem rolnym w UE koniecznym może okazać się nawet zwiększenie wsparcia w ramach WPR, aby sprostać ich wymogom i zapewnić rolnikom odpowiednie dochody.

13. Tempo rozwoju obszarów wiejskich, a w tym i rolnictwa jest w coraz większym stopniu determinowane wielkością wsparcia ze wspólnych funduszy unijnych. W tym świetle nadrzędnym interesem Polski jest utrzymanie obecnego, wspólnotowego charakteru WPR i niedopuszczenie do pogłębienia jej narodowego charakteru. Dotychczasowe doświadczenia wykazują, że WPR skutecznie zapewniała zachowanie konkurencyjnej pozycji rolnictwa unijnego na globalnych rynkach rolnych. Planowane reformy muszą zaś zapewnić efektywniejsze wykorzystywanie funduszy publicznych.

14. Przygotowując reformę wspólnego budżetu Komisja Europejska postrzega kwestie finansowe z globalnego punktu widzenia, w kontekście społeczno-ekonomicznym i środowiskowym, orientując się na cele wynikające z dyskutowanej obecnie *Strategii dla UE do 2020 r.*, stanowiącej niejako kontynuację Strategii Lizbońskiej, a w tym podniesienie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki unijnej. W tym ujęciu kwestie wsi i rolnictwa są postrzegane w innym świetle niż to powszechnie się oczekuje w nowych krajach członkowskich, gdzie sektor wsi i rolnictwa ciągle wymaga ogromnego wsparcia inwestycyjnego, w celu nadrobienia dystansów rozwojowych w porównaniu do „starych” krajów członkowskich.

Nadrobienie tych dystansów, poza względami konkurencyjności na jednolitym rynku europejskim, ma też znaczenie dla poprawy spójności ekonomicznej w UE. Stąd też Polska, jako jeden z największych beneficjentów dwóch filarów WPR oraz polityki spójności musi precyzyjnie sformułować swoje stanowisko w tym względzie i znaleźć dla niego sojuszników tak wśród nowych, jak i starych krajów członkowskich.

15. Polska powinna zabiegać o utrzymanie w latach 2014-2020, strukturalnego wsparcia finansowego UE dla wsi i rolnictwa w krajach ostatnio przystępującej 12 na poziomie nie mniejszym niż dotychczas. Wynika to z przesłanek leżących u podstaw powstania Wspólnot, m.in. w imię solidarności europejskiej. Zapewnienie preferencji finansowych dla krajów o dużym udziale sektora rolnego i zapóźnieniu cywilizacyjnym obszarów wiejskich można by odczytywać, jako wolę i dążenie UE do zapewnienia spójności obszarów wiejskich w całej Unii Europejskiej.

16. Pogłębienie renacjonalizacji WPR jest nie do zaakceptowania dla ostatnio przystępujących do UE 12 krajów. Zamiast zwiększać spójność przyczyni się zapewne do zwiększenia różnic rozwojowych między starymi i nowymi krajami członkowskimi i nie będzie sprzyjać poprawie spójności unijnych obszarów wiejskich, a wręcz przeciwnie różnice będą pogłębiały się. Nie kwestionuje to potrzeby uzgodnienia zasad harmonizacji wykorzystania wsparcia krajowego i unijnego dla rolnictwa w tych dziedzinach, gdzie WPR nie uwzględnia specyficznych potrzeb wynikających z wielkiego zróżnicowania rolnictwa i obszarów wiejskich w UE. Przy tej okazji należy postulować zwiększenie elastyczności instrumentów WPR, pozwalające na ich lepsze dostosowanie do w/w warunków.

17. Dyskusja nad nowym kształtem WPR musi iść w parze z dyskusją nad sposobami koordynacji i integracji różnych polityk UE w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich.

18. Zagadnieniami integrującymi działania w tym zakresie mogą być takie kwestie jak: ochrona najważniejszych zasobów: ziemi, wody, lasów i innych dóbr przyrody, a także zapewnienie żywotności ekonomicznej obszarów wiejskich.

Konkludując należy jeszcze raz podkreślić, że dyskusja nad nową WPR nie może skupiać się wyłącznie nad propozycjami Komisji Europejskiej. Polski interes wymaga, aby wnieść ważne propozycje do dyskusji nad reformą WPR i innych polityk unijnych. Tak, aby sprzyjała ona realizacji długookresowej wizji rozwoju polskiej wsi, z ważną, ale już degresywną rolą

rolnictwa, jako działu gospodarczego gospodarki narodowej, a rosnącą w aspekcie społecznie zrównoważonego rozwoju kraju.

2. Rola i zadania krajowych sieci rozwoju obszarów wiejskich w UE

2.1. Przesłanki tworzenia sieci obszarów wiejskich w krajach członkowskich Unii Europejskiej

Słabsza pozycja konkurencyjna obszarów wiejskich w stosunku do terenów miejskich oraz konieczność wyrównywania szans i zapewnienia zwiększania spójności terytorialnej całego terytorium UE były zasadniczymi przesłankami wprowadzenia przez Komisję Europejską do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 zapisów dotyczących obligatoryjnego utworzenia w krajach członkowskich Krajowych Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW). KSOW z założenia miały wchłonąć i w znacznie szerszym stopniu zastąpić funkcjonujące w poprzednim okresie programowania sieci utworzone w ramach realizacji programu LEADER. W tym kontekście KSOW miały stać się jednym z narzędzi wspierających realizację znacznie szerzej zarysowanych celów niż to miało miejsce w przypadku programu LEADER.

Skuteczność i efektywność działania KSOW nie zależy wyłącznie od jego endogennych mocy sprawczych, a wymaga pełnej synergii w sferze funkcjonowania w zgodzie ze strategicznymi dokumentami unijnymi i rządowymi na poziomie krajów członkowskich, dotyczącymi rozwoju obszarów wiejskich. Dokumentami zawierającymi precyzyjnie zdefiniowane, zarówno wizje, cele i strategie, najlepiej o średniookresowej lub też długookresowej perspektywie. W zależności od zmieniających się potrzeb i uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych podlegające elastycznym nowelizacjom, a także z programami umożliwiającymi wdrażanie przyjętych strategii.

Sukces w realizacji tych zamierzeń jest w decydującym stopniu uzależniony od jakości i wielkości kapitału społecznego zaangażowanego na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, a więc włączenia w te prace jak najszerszych kręgów obywateli oraz ich identyfikacji z proponowanymi kierunkami rozwoju obszarów wiejskich, jak i narzędziami oraz instrumentami wdrażanych programów wsparcia.

Kolejnym elementem warunkującym pomyślną realizację zakładanych zadań jest stworzenie sprawnej platformy dla wymiany doświadczeń, dobrych praktyk, czy też propagowania dobrych wzorców i z sukcesem zrealizowanych projektów. W szczególności dotyczy to małych, czy też peryferyjnych społeczności lokalnych, z zasady wykluczonych społecznie i skazywanych z

założenia na marazm i brak szans rozwojowych.

Platformą taką może być KSOW, który wraz z upływem czasu może w coraz większym stopniu oddziaływać i kreować pozytywne efekty na terytorium całego kraju. Warunkiem niezbędnym do spełnienia jest w tym przypadku wprowadzanie w coraz szerszym zakresie tzw. zasady bottom-up, czyli podejścia oddolnego do rozwiązywanych problemów społeczności na różnych poziomach struktur administracyjnych kraju. Skutkiem zastosowania takiego podejścia będzie zapewne pogłębienie uspołecznienia i demokratyzacji procesu programowania i wdrażania programów wspierających rozwój obszarów wiejskich, synergia działań wszystkich interesariuszy przemian na obszarach wiejskich, a co chyba najważniejsze utożsamianie się i identyfikowanie społeczności lokalnych z podejmowanymi przedsięwzięciami rozwojowymi.

Jako stosunkowo ciągle nowa inicjatywa, KSOW wymaga stałego podejmowania działań w kierunku integrowania wokół wyzwań rozwojowych bogatego kapitału ludzkiego na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego kraju, który jeszcze w niewielkim stopniu przeszedł proces transformacji w kapitał społeczny, jak również wspieraniu działań na rzecz tworzenia kapitału społecznego, w szczególności wśród rozproszonych i peryferyjnych społeczności lokalnych.

Doceniając organiczny charakter związków wsi i rolnictwa oraz roli rolnictwa w procesie społecznie zrównoważonego rozwoju kraju ekspertyza skupi się przede wszystkim na poza rolniczych problemach oraz priorytetowych potrzebach rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie długookresowej oraz możliwości ich zaspokojenia w świetle nasilającej się na forum UE dyskusji nad reformą WPR i polityki spójności oraz wspólnego budżetu.

W tym kontekście, na przykładzie organizacji i funkcjonowania tego typu sieci w innych krajach członkowskich UE, przedstawione zostaną rozważania na temat możliwej roli KSOW w procesie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce oraz sformułowane zostaną wnioski i propozycje rekomendacji służących doskonaleniu istniejącej w Polsce KSOW.

2.2. Zakres działania sieci obszarów wiejskich w świetle regulacji prawnych

Zakres działania europejskiej i krajowych sieci na rzecz rozwoju obszarów wiejskich określa ROZPORZĄDZENIE RADY (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), odpowiednio w artykułach 67 i 68. Głównym celem utworzenia europejskiej sieci rozwoju obszarów wiejskich sprowadza się do podjęcia próby

objęcia w jednolitym strukturalnie, spójnym systemie, funkcjonujących na różnych szczeblach struktur terytorialnych, poszczególnych ogniw sieci krajowych, prowadzących działania w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich na terenie całej wspólnoty.

Wspomniane rozporządzenie, w Artykule 67, definiuje zadania europejskiej sieci w następujący sposób:

- a) zbieranie, analiza i rozpowszechnianie informacji na temat wspólnotowych środków rozwoju obszarów wiejskich;
- b) zbieranie, rozpowszechnianie i konsolidacja na poziomie wspólnotowym dobrych praktyk rozwoju obszarów wiejskich;
- c) dostarczanie informacji na temat rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnoty oraz w krajach trzecich;
- d) organizowanie spotkań i seminariów na poziomie wspólnotowym dla podmiotów aktywnie zaangażowanych w rozwój obszarów wiejskich;
- e) zakładanie i prowadzenie sieci eksperckich w celu ułatwienia wymiany wiedzy fachowej oraz wsparcia realizacji i oceny polityki rozwoju obszarów wiejskich;
- f) wspieranie sieci krajowych i inicjatyw współpracy transnarodowej.

Jeśli chodzi o sieci narodowe, Artykuł 68 obliguje kraje członkowskie UE do utworzenia na swoim terytorium takich sieci, skupiających wszystkie organizacje i struktury administracyjne zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich oraz w bardzo syntetyczny sposób okres minimalny zakres ich działania, który powinien znaleźć odzwierciedlenie w przygotowywanym planie działania. Taki plan działania powinien zawierać tematykę związaną z identyfikacją i analizą możliwych do przeniesienia dobrych praktyk oraz upowszechnianiem informacji na ich temat, zarządzanie siecią, organizację wymiany doświadczeń i „know-how”, przygotowanie programów szkoleniowych dla lokalnych grup działania w procesie tworzenia i pomocy technicznej dla współpracy między terytorialnej i transnarodowej. Środki na realizację zadań sieci, jak i na funkcjonowanie jej struktur administracyjnych zapewniono w ramach działania Pomoc techniczna (art. 66 ust. 3).

Takie sformułowanie zapisów Artykułu 68 daje krajom członkowskim dość dużą swobodę w określaniu dodatkowych, specyficznych i typowych dla danego kraju obszarów działania sieci.

2.3. Krajowe sieci obszarów wiejskich w wybranych krajach Unii Europejskiej

2.3.1. Sieć we Francji

Sieć obszarów wiejskich we Francji ma dwupoziomową strukturę i składa się z jednostki na szczeblu krajowym oraz z 26 sieci regionalnych, włączając w to Korsykę oraz tzw. terytoria zamorskie. Taki sposób zorganizowania sieci zapewnia lepsze wpisanie się w lokalne problemy oraz zapewnia optymalne pokrycie działalnością sieci terytorium kraju. Założono, że w skład sieci wejdzie około 220 Lokalnych Grup Działania.

Misja i cele strategiczne sieci

Sieć we Francji ma do spełnienia trzy zasadnicze cele:

- ułatwiać współpracę pomiędzy uczestnikami przedsięwzięć rozwojowych na terenach wiejskich,
- wspierać przygotowywanie zintegrowanych projektów rozwojowych dla danych terytoriów,
- wspierać podnoszenie jakości realizowanych projektów.

Francuska sieć koncentruje się na jak najbliższej współpracy z aktorami/podmiotami /interesariuszami ROW i jak najlepszym dopasowaniu podejmowanych działań i przedsięwzięć do ich potrzeb. Wyraża się to w ukierunkowaniu na konkretne, operacyjne działania. W przypadku potrzeby odniesienia się do przyszłej polityki, działania sieci polegają na wspieraniu płynnej adaptacji nowej polityki do lokalnych i krajowych uwarunkowań. Atrakcyjność obszarów wiejskich i jej stałe poprawianie jest definiowana, jako główna oś tematyczna dla działań sieci.

Partnerzy sieci we Francji

Sieć obszarów wiejskich we Francji ma otwarty charakter dla wszystkich interesariuszy rozwoju tych terytoriów. Są to interesariusze wdrażanego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (odpowiednik polskiego PROW), reprezentujący krajową i regionalną strukturę sieci. Reprezentują oni: rolnictwo, leśnictwo, agrobiznes, stowarzyszenia zajmujące się ochroną środowiska oraz inni społeczno-gospodarczy partnerzy, jak np.: mikro, małe i średniej wielkości przedsiębiorstwa. W skład sieci wchodzi również partnerzy reprezentujący lokalne struktury administracyjne, parki narodowe, społeczności lokalne, jak również Lokalne Grupy Działania, wybrani przedstawiciele różnych organizacji oraz jednostki naukowo-badawcze.

Główne elementy planu pracy

Głównym tematem wybranym w 2009 do realizacji w ramach Sieci była Atrakcyjność terytoriów wiejskich, podzielona na trzy podtematy:

- zarządzanie zasobami ziemi,
- zachęcanie /przyciąganie do osiedlania się oraz ochrona przed wyludnieniem obszarów wiejskich,
- wycena lokalnych zasobów gospodarczych, zawierająca krótko dystansowe sieci dla produktów rolniczych i nierolniczych, leśnych oraz wykorzystania biomasy.

W celu zidentyfikowania zakresu niezbędnych prac, do wieloletniego Planu Działań utworzono trzy grupy robocze. Założono także, że szkolenia dla partnerów sieci będą ściśle powiązane z wieloletnim Planem Działań. Skupią się głównie na potrzebach LGD, ale także będą obejmować inne działania mogące przynieść wartość dodaną dla grup roboczych. Wsparcie techniczne i metodologiczne jest w początkowym okresie dostarczane partnerom regionalnym w celu budowy sieci na tym szczeblu terytorialnym. Przygotowywane praktyczne narzędzia wsparcia tworzone są na bazie dobrych doświadczeń oraz są dystrybuowane w celu upowszechnienia dobrych praktyk i kapitalizowania doświadczeń na poziomie regionów.

W 2009 r. działania informujące skupiły się na operacjach upowszechniających działania realizowane przez sieć. Począwszy od 2010 r. został wdrożony Plan Komunikacyjny, za którego realizację odpowiada nowo utworzona w strukturze sieci Jednostka Animacyjna.

Struktura operacyjna sieci

W skład krajowej sieci wchodzi trzy jednostki oraz Jednostka Animacyjna (JA). Władzą zarządzającą jest Ministerstwo Rolnictwa i Rybołówstwa (MAF). Sieć jest współzarządzana przez Urząd Planowania Przestrzennego (DIACT). Osoba delegowana przez MAF jest odpowiedzialna za działalność sieci.

Ciałem decyzyjnym jest w tej strukturze Komitet Stały (KS), który przygotowuje Plan Działania, ustala budżet oraz podejmuje decyzje w kwestiach dotyczących obszarów działania sieci. Składa się on z 25 wybranych członków i spotyka się nie mniej niż trzy razy do roku.

Raz do roku odbywa się Walne Zgromadzenie (WZ) sieci, w którym uczestniczyć mogą wszyscy członkowie sieci. Zadaniem WZ jest wybór członków do Komitetu Stałego. Ponadto WZ dostarcza opinie i propozycje odnośnie Planu Działania realizowanego przez sieć.

Zadania Jednostki Animacyjnej (JA) są realizowane na zasadzie outsoursingu, przez personel

wyłoniony w drodze otwartego przetargu w 2009 r. Od początku 2010 r, JA jest odpowiedzialna za realizację Planu Działania przyjętego przez Komitet Stały sieci.

Sieci regionalne są wspólnie zarządzane przez Prefektów (reprezentantów rządu w terenie) oraz odpowiedników polskich marszałków. Plan działania sieci regionalnej jest uzgadniany w porozumieniu z lokalnymi i regionalnymi jej uczestnikami/interesariuszami.

Procedury operacyjne sieci

Kolegialna struktura Komitetu Stałego zapewnienia włączenie w process decyzyjny wszystkich uczestników sieci. Komitet Stały zdefiniował trzy tematy pracy krajowej sieci na 10 kolejnych lat. Były one wynikiem dyskusji na seminarium inaugurującym działanie sieci, które odbyło się w grudniu 2008 r. oraz propozycjach z 26 sieci regionalnych.

Grupy robocze działają na poziomie narodowym w ramach Komitetu Stałego. Grupują one przedstawicieli organizacji z poziomu krajowego oraz reprezentantów sieci regionalnych, zainteresowanych daną problematyką, zapewniając tym sposobem koordynację i zgodność działań realizowanych na poziomie lokalnym. Akcje informacyjne o prowadzonych przez sieć działaniach oraz upowszechnianie ich wyników było początkowo realizowane przy pomocy specjalnej strony internetowej obsługiwanej przez Krajową Sieć.

Począwszy od 2010 r. obowiązek przygotowania planu komunikacji oraz jego realizacji jest zadaniem wcześniej wspomnianej Jednostki Animacyjnej.

Sieci na poziomie regionów stosują swoje własne procedury decyzyjne. Wewnętrzna komunikacja jest zapewniona poprzez 26 regionalnych korespondentów, którzy odpowiadają za zwrotny transfer informacji pomiędzy centralną siecią regionami. Aby zapewnić sprawne funkcjonowanie systemu przepływu informacji nie mniej niż raz na kwartał organizowane są robocze spotkania wszystkich korespondentów.

Monitoring i ewaluacja stosowanych procedur i działań realizowanych w całej sieci są prowadzone przez niezależne podmioty zewnętrzne, przy wsparciu Krajowego Komitetu Monitorującego wydatkowanie środków z (EARDF).

Korzyści wynikające ze współpracy sieci obszarów wiejskich

Francuska sieć obszarów wiejskich za cel postawiła utworzenie prawdziwej platformy współpracy, ułatwiającej wykorzystanie istniejących zasobów i doświadczeń pomiędzy regionami i sieciami. Celowi temu służy współpraca z Krajową Siecią, w ramach trzech grup roboczych utworzonych na poziomie narodowym.

Potrzeby związane ze specjalistyczną wiedzą i umiejętnościami mogą być zaspakajane poprzez wykorzystywanie ekspertów znajdujących się w rejestrze sieci, jak i giełdy projektów, z których doświadczeń LGD i interesariusze chcący współpracować mogą korzystać. Methodological tools, in particular for setting up cooperation projects in various European regions, would be useful for the implementation of partnerships. The organization of field visits and the availability of audio-video evidence on cooperation would also be useful. For its own part, the French network is ready to make available the work done on the attractiveness of territories.

2.3.2. Sieć w Hiszpanii

Krajowa Sieć Rozwoju Obszarów Wiejskich (NRN) w Hiszpanii skupia się na realizacji trzech strategicznych celów:

- 1) doskonaleniu procesu wdrażania hiszpańskiego PROW 2007-2013 na terenie całego kraju,
- 2) zwiększeniu potencjału rozwojowego obszarów wiejskich oraz promocji podejścia oddolnego do rozwiązywania problemów,
- 3) zwiększaniu zakresu wiedzy na temat problemów środowiska naturalnego na obszarach wiejskich.

W kontekście tak sformułowanych celów strategicznych hiszpańska KSROW ukierunkowała swoje działania na utworzenie stabilnych ram współpracy pomiędzy wszystkimi aktorami, włączonymi w działania sprzyjające procesowi zrównoważonego rozwoju.

Plan działania sieci zakłada osiągnięcie tak określonych celów poprzez podjęcie całej palety skoordynowanych działań.

Cel pierwszy jest realizowany poprzez:

- wzmocnienie zdolności zasobów ludzkich w zakresie programowania i wdrażania PROW 2007-2013,
- polepszenie zdolności w sferze zarządzania realizowanych programów,
- identyfikację, analizowanie oraz upowszechnianie dających się wykorzystać przykładów dobrych praktyk,
- efektywne zarządzanie Krajową Siecią.

Drugi cel strategiczny jest realizowany poprzez udzielanie pomocy technicznej w zakresie:

- budowanie zdolności do działania aktorów zaangażowanych w kwestie rozwoju obszarów wiejskich,
- współpracy terytorialnej oraz międzynarodowej,
- wdrażania programów pilotażowych.

W celu osiągnięcia celu trzeciego Krajowa Sieć jest włączona w działania, sprzyjające skupianiu uwagi na walorach obszarów wiejskich oraz świadomości dotyczącej polityki rozwoju wsi, dobrych doświadczeń oraz wiedzy.

Priorytety wspierające realizację hiszpańskiego PROW w 2010 roku

Plan działania Hiszpańskiej Sieci Obszarów Wiejskich (SRN) został zatwierdzony w 2009 roku na cały okres realizacji PROW. Główną strukturą SRN jest Komitet Monitorujący (KM), w pracach, którego w dużym stopniu uczestniczą interesariusze wsparcia obszarów wiejskich. Głównym zadaniem KM jest dokonywanie zmian w Planie Działania. KM odbywa spotkania nie mniej niż trzy razy do roku.

Wszyscy aktorzy funkcjonujący w ramach sieci reprezentują szerokie spektrum sektorów zainteresowanych rozwojem obszarów wiejskich, tj. administrację publiczną, uniwersytety, federacje branżowe, profesjonalne stowarzyszenia, różnego rodzaju partnerów społecznych, inne sieci rozwoju obszarów wiejskich oraz organizacje poza rządowe. Spośród organizacji typowo rolniczych włączone w działalność sieci są:

- trzy główne związki rolników (ASAJA, UPA i COAG) wraz z ich komórkami będącymi domenami kobiet wiejskich,
- spółdzielnie rolnicze, reprezentujące i broniące interesów ekonomicznych i społecznych ruchu spółdzielczego w Hiszpanii,
- dwie krajowe sieci rozwoju obszarów wiejskich: Państwowa Sieć Rozwoju Obszarów Wiejskich (REDER), skupiająca stowarzyszenia, agencje rozwoju, ekspertów oraz organizacje non-profit oraz Hiszpańską Sieć Rozwoju Obszarów Wiejskich (REDR) obejmującą w całej Hiszpanii około 200 grup zajmujących się rozwojem obszarów wiejskich, realizujących programy i inicjatywy w tym zakresie. REDR reprezentuje na forum europejskim w ramach stowarzyszenia ELARD³³ około 500 hiszpańskich lokalnych grup działania (LGD),

³³ European Leader Association for Rural Development – Europejskie Stowarzyszenie Leader na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

- Hiszpańskie Towarzystwo Rolnictwa Organicznego (SEAE).

Wyżej wymienione organizacje aktywnie uczestniczą w działaniach podejmowanych przez SRN. Przedstawiciele tych organizacji regularnie uczestniczą w posiedzeniach Komitetu Monitorującego oraz są głównymi aktorami różnego rodzaju przedsięwzięć, działań i warsztatów organizowanych przez Krajową Sieć Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Działania tematyczne realizowane przez Krajową Sieć Rozwoju Obszarów Wiejskich

Komitet Monitorujący Sieci powołał tematyczne grupy robocze w celu podjęcia specyficznych, wymagających rozwiązania, kwestii i problemów obszarów wiejskich w Hiszpanii. Powołano następujące grupy robocze:

- Grupa Robocza do spraw obszarów górskich

Grupa została utworzona 14 maja 2009 r. i jej głównym zadaniem było przygotowanie wkładu do nowelizowanej ustawy krajowej dotyczącej obszarów górskich i ich zrównoważonego rozwoju, jako głównego aktu prawnego regulującego te kwestie. Grupa zajęła się przede wszystkim przygotowaniem następującej dokumentacji: propozycji strategicznych wytycznych na rzecz planowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, Obszary Górskie w Hiszpanii – ocena wcześniej realizowanej polityki, Sojusz na rzecz obszarów górskich – działania i rezultaty, podstawy i kryteria do definiowania obszarów górskich, stan ochrony obszarów górskich.

Grupa Robocza do spraw wypasu zwierząt hodowlanych³⁴

Grupa została utworzona 14 maja 2009 r. i zajmuje się kwestiami związanymi z: studiowaniem i porównywaniem prawodawstwa i podejść do kwestii wypasu zwierząt w aktach prawnych poszczególnych regionów w Hiszpanii³⁵, propozycje odnośnie rejestru ras bydła do wypasu na obszarach górskich, studia nad wpływem sanitarnych regulacji prawnych na możliwości wypasu w górach.

Grupa Robocza do spraw mieszanego gospodarowania ziemią na obszarach o wysokich walorach natury (HNV)

Grupa została utworzona 14 maja 2009 r., aby przygotować propozycje do nowelizacji istniejących dokumentów:

- Katalog doświadczeń w zakresie oceny krajobrazu i jego wkładu w

³⁴ Dotyczy to sezonowego przemieszczania się ludzi i zwierząt w celu wypasu stad na położonych w stosunkowo małej odległości pastwiskach.

zrównoważony rozwój obszarów wiejskich,

- Wykaz możliwości zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich poprzez strategie łagodzące zagrożenia dla rzadkich i symbolicznych gatunków hiszpańskiej fauny,
- Mieszane gospodarowanie zasobami ziemi – koncepcja i wskaźniki oceny,
- System mieszanego gospodarowania ziemią na obszarach HNV w prowincji Navarra.

Grupa Robocza do spraw ekonomicznego i społecznego rozwoju

Grupa została utworzona 23 lipca 2009 r. i zajmuje się problemami młodzieży wiejskiej oraz zatrudnienia na obszarach wiejskich. Głównym celem grupy jest opracowanie adekwatnych ram dla tworzenia innowacyjnych, kreatywnych i pomysłowych idei, jak również opracowania wytycznych i propozycji w zakresie ekonomicznego i społecznego rozwoju. Grupa przygotowała dokument pt. „*Studia nad ekonomicznym i społecznym rozwojem w środowisku wiejskim*”.

Grupa Robocza do spraw dobrych praktyk

Grupa została utworzona 16 czerwca 2009 r. w celu przygotowania następujących dokumentów:

- Warunki życia oraz status społeczny kobiet wiejskich,
- Dobry praktyki odnośnie równości płci w rozwoju obszarów wiejskich (uwzględniające projekty przygotowane w regionach autonomicznych oraz przez organizacje kobiece).

Ponadto grupa zajmuje się kwestiami związanymi z: strukturą ludności według płci, starzeniem się populacji, zjawiskiem ułomności fizycznej ludności na obszarach wiejskich oraz współpracą między prowincjami oraz z innymi krajami.

Grupa Robocza do spraw spójności terytorialnej

Grupa ta powstała w 2010 r. i pierwszym jej zadaniem było przeprowadzenie warsztatów nt. unijnych i krajowych priorytetów polityki spójności, jak np. związki pomiędzy miastami i obszarami wiejskimi.

Doświadczenia i dobre praktyki

Sieć zdecydowała, aby do wyboru dobrych praktyk zastosować metodologię biorącą pod uwagę nowe aspekty rozwoju obszarów wiejskich, takie jak walory krajobrazu wiejskiego czy też charakterystykę zagrożonych gatunków.

³⁵ Chodzi tu o letni wypas na obszarach górskich.

Grupa robocza do spraw dobrych praktyk utworzyła bazę przykładowych, zrealizowanych z sukcesem projektów, które są wykorzystywane w procesie promowania i upowszechniania dobrych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. W procesie selekcji przykładowych projektów Grupa robocza posługuje się następującymi kryteriami, pozwalającymi skwantyfikować jakość projektów:

- trwałość,
- możliwość łatwego powielania w różnych uwarunkowaniach,
- innowacyjność,
- odpowiedniość w danych uwarunkowaniach,
- zasadność i lokalne zarządzanie,
- różnorodność i integracja,
- współpraca, koordynacja i synergia z innymi przedsięwzięciami,
- jakość życia.

Zakłada się, że taka metodologia selekcji przykładowych projektów do upowszechniania może przyczynić się do poprawy wielu aspektów rozwoju obszarów wiejskich, a w tym:

- warunków życia na obszarach wiejskich,
- zwiększyć różnorodność działalności gospodarczej prowadzonej na wsi,
- zapewnić standardy ochrony środowiska,
- zmniejszyć zróżnicowanie społeczne,
- oferować wyższej jakości szkolenia,
- zwiększyć skuteczność lokalnego zarządzania.

W celu dokonania oceny wpływu realizowanych projektów na każdy z wymienionych aspektów rozwoju obszarów wiejskich zdefiniowano dużą liczbę wskaźników.

Działania związane z programem LEADER

W Hiszpanii powiązanie Krajowej Sieci Rozwoju Obszarów Wiejskich z Lokalnymi Grupami Działania (LGD) powstałymi w ramach programu LEADER realizowane jest poprzez uczestnictwo przedstawicieli Sieci w Podkomitecie ds. Programu LEADER. Krajowa Sieć nie prowadzi natomiast żadnych specyficznych działań na rzecz LGD. Wynika to ze struktury organizacyjnej kraju oraz faktu, że w Hiszpanii realizowane jest 17 odpowiedników polskiego PROW, zawierających działania oraz środki finansowe ukierunkowane na wsparcie funkcjonowania LGD. Za wdrażanie tych programów odpowiedzialność ponoszą władze

regionalne, odpowiadające w sensie sprawowania władzy urzędowi marszałkowskiemu w Polsce. D

Monitoring i ocena funkcjonowania Sieci

Co roku Komitetowi Monitorującemu przedstawiany jest raport oceniający postępy w realizacji działań zawartych w planie działania sieci oraz propozycje zmian dotyczące budżetu na realizację poszczególnych zadań. Służy to stałemu doskonaleniu i lepszemu dopasowaniu planowanych działań do zmieniających się potrzeb oraz poprawie efektywności wykorzystania dostępnych środków finansowych.

Komunikowanie się w ramach Sieci

Działania w zakresie komunikowania się z interesariuszami sieci i całym społeczeństwem opierają się na założeniach strategicznych, dotyczących zarządzaniem działalnością informacyjną oraz upowszechnianiu wiedzy informacji związanych z siecią poprzez utworzoną tylko w tym celu stronę internetową, wydawany, co trzy miesiące magazyn informacyjny oraz różnego rodzaju informacje dystrybuowane przez radio, TV oraz w prasie.

Zagadnieniom poświęconym tym kwestiom zajmuje się specjalnie w tym celu powołana grupa robocza.

2.3.3. Sieć we Włoszech

Misja i cele strategiczne sieci

Zgodnie z podziałem terytorialnym kraju, regiony są we Włoszech odpowiedzialne za planowanie i zarządzanie rozwojem obszarów wiejskich. Ministerstwo Rolnictwa, Żywności i Leśnictwa dostarcza regionom wytyczne oraz koordynuje politykę rolną i leśną. Krajowa Sieć Rozwoju Obszarów Wiejskich umożliwia koordynację i wsparcie realizacji 21 regionalnych odpowiedników polskiego PROW. Sieć promuje tworzenie nowego modelu rozwoju wsi, coraz bardziej zintegrowanego, z rosnącym zaangażowaniem mieszkańców wsi oraz innowacyjnym charakterem realizowanych działań. Ogólne cele sieci obejmują:

- polepszanie jakości zarządzania procesami rozwoju,
- wzmocnienie zdolności menadżerskich i planowania,
- upowszechnianie dobrych praktyk oraz wiedzy.

Ponadto Krajowa Sieć skupia się na wzmocnieniu wpływu rozwoju obszarów wiejskich na rozwój terytorialny, jak również na zachęcaniu do współpracy transnarodowej i między terytorialnej.

Uczestnicy Sieci

W skład sieci we Włoszech wchodzi około 100 różnego rodzaju podmiotów. Reprezentują oni główne organizacje i administrację pracującą w sektorze rozwoju obszarów wiejskich na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Na poziomie krajowym i regionalnym główną rolę odgrywają organizacje i administracja włączone w system wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich oraz funduszy strukturalnych UE. LGD i ich sieci, jak i inne sieci odgrywają główną rolę na poziomie lokalnym. Są to: organizacje zawodowe, stowarzyszenia leśne, spółdzielnie, instytucje lokalne (lokalne rady, wspólnoty lokalne i zamieszkujące tereny górskie), stowarzyszenia zajmujące się sprawami środowiska, NGO's, izby handlowe, przemysł, rzemiosło oraz stowarzyszenia agro-biznesu. Lista członków sieci jest otwarte na nowych uczestników.

Program pracy sieci

Program pracy Włoskiej Sieci składa się z czterech priorytetowych linii, które korespondują z jej ogólnymi celami. Plan działania jest przygotowywany corocznie.

Pierwszy cel dotyczy polepszenia zarządzania poprzez wspieranie centralnej, regionalnej i lokalnej administracji z punktu widzenia korzyści z realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich oraz poprzez sprzyjanie synergii działań krajowych, regionalnych i lokalnych instytucji.

Drugi cel skupia się na budowaniu i wzmacnianiu zdolności do planowania projektów i zarządzania, poprzez doskonalenie i podnoszenie umiejętności osób zaangażowanych we wdrażanie włoskich PROW. Cel ten dotyczy również wspierania zdolności do działań partnerskich pomiędzy terytoriami i osobami włączonymi w działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Trzeci cel wiąże się z rozpowszechnianiem dobrych praktyk i wiedzy poprzez kapitalizowanie i transfer doświadczeń i innowacji oraz sprzyjanie i zachęcanie do wymiany doświadczeń w zakresie wykorzystanych szans i wyników programów rozwoju obszarów wiejskich.

Czwartym celem jest zarządzanie siecią w zgodzie z regulacjami unijnymi, przy pomocy planu komunikacyjnego oraz z wykorzystaniem bieżącego monitoringu i ewaluacji działań sieci.

Struktura operacyjna sieci

Krajowa Sieć prowadzi działalność pod nadzorem i koordynacją Generalnej Dyrekcji ds.

Rozwoju Obszarów Wiejskich, będącej częścią Ministerstwa Rolnictwa, Żywności i Leśnictwa, która reprezentuje Władzę Zarządzającą odnośnie wdrażanych programów. Część działań jest wdrażanych bezpośrednio przez Władzę Zarządzającą, a pozostałe przez trzy instytuty podległe Ministerstwu Rolnictwa (INEA, ISMEA i SIN).

Głównym ogniwem włoskiej sieci rozwoju obszarów wiejskich jest Centralna Jednostka Animacji i Koordynacji (UNAC), która jest integralną częścią Ministerstwa Rolnictwa. UNAC powierzono zidentyfikowanie działań sieci, które są corocznie realizowane. Zadanie to jest realizowane we współpracy z komitetami sterującymi, w skład, których wchodzi przedstawiciele regionów i Ministerstwa Gospodarki.

Zadaniem UNAC jest również:

- utworzenie grup tematycznych do specjalnych zadań (TFT),
- wdrażania działań sieci poprzez włączenie w ich realizację TFT,
- wspomaganie interesariuszy sieci w uczestniczeniu w jej działaniach,
- koordynowanie regionalnych lokalnych ośrodków sieci, mających za zadanie zbierać potrzeby artykułowane na lokalnym szczeblu oraz realizować działania sieci; ponadto ośrodki te wspierają realizację włoskich, regionalnych odpowiedników polskiego PROW,
- zarządzanie wszystkimi kwestiami związanymi z funkcjonowaniem sieci, np. z uczestnictwem w spotkaniach Europejskiej Sieci Rozwoju Obszarów Wiejskich (ENRD).

TFT uznawane są we Włoszech za siły napędowe sieci, reprezentujące oddolne (bottom-up) podejście do problemów obszarów wiejskich³⁶. W ramach TFT współpracują ze sobą przedstawiciele administracji różnego szczebla, jak i różnego rodzaju organizacji poza rządowych. Zadaniem TFT jest programowanie i wdrażania zaprojektowanych działań sieci. Zakłada się, że w zależności od pojawiania się nowych, specyficznych potrzeb mogą być powoływane kolejne TFT. Tak skonstruowana otwarta i demokratyczna struktura jest sprawna w działaniu i pomaga:

- właściwie identyfikować potrzebny i obszary interwencji,
- zwiększyć udział nowych umiejętności oraz zasobów ludzkich w procesie wdrażania działań sieci,

- bezpośrednio mobilizować liderów opinii do działań sieci; jest to także kluczowe dla efektywnego informowania o unijnej polityce rozwoju obszarów wiejskich,
- uzyskać wartość dodaną w procesie wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich poprzez wymianę doświadczeń, także poza systemem wspierającym rozwój wsi.

Procedury operacyjne sieci

Działalność Krajowej Sieci podlega systemowym procedurom kontrolnym. Kontrola wydatków, procedur dotyczących wydatkowania środków i ich zgodności z regulacjami prawnymi UE jest prowadzona przez specjalną komórkę Ministerstwa, utworzoną z pracowników niezależnych od Władzy Zarządzającej. Działania kontrolne ukierunkowane na ocenę efektywności działania systemu zarządzania i kontroli oraz kwalifikowalności deklarowanych wydatków realizowane są na zasadzie outsourcingu, przez niezależną zewnętrzną firmę.

Ponadto, Stałe Forum Partnerstwa, wnosi swój wkład w rozpoznanie oczekiwań interesariuszy sieci. Wszyscy uczestnicy sieci zbierają oczekiwania jej interesariuszy, śledzą wdrażanie 21 włoskich PROW oraz ich zgodność z krajową strategią.

Przygotowanie raportów ewaluacyjnych leży w zakresie odpowiedzialności Ministerstwa, które zbudowało system monitoringu, pozwalający zbierać, zapisywać i transferować niezbędne dane. Proceduralny, finansowy i techniczny monitoring pozwala zebrać dane do przygotowywanych rocznych raportów.

Działania z zakresu komunikowania się z interesariuszami sieci obejmują:

- przygotowanie materiałów informacyjnych,
- kampanie informacyjne dotyczące nowości,
- aktywne funkcjonowanie stron internetowych,
- rozpowszechnianie informacji,
- organizowanie spotkań, warsztatów i seminariów.

Korzyści wynikające ze współpracy sieci obszarów wiejskich

Na poziomie unijnym sieć jest zainteresowana zwiększeniem zdolności do współpracy trans narodowej, celem wymiany dobrych i najlepszych praktyk, zajmowania się specyficznymi kwestiami (leśnictwo, konkurencyjność rolnictwa organicznego), czy najnowszymi wynikami badań odnośnie problemów rozwoju obszarów wiejskich.

³⁶ We Włoszech działają m. in. TFT do spraw: Cross-Compliance, leśnictwa, krajobrazu wiejskiego, młodych rolników, zasobów wodnych, zarządzania ziemią, zmian klimatycznych, bioenergii, bioróżnorodności, rozwoju

2.3.4. Sieć w Holandii

Celem Krajowej Sieci Rozwoju Obszarów Wiejskich w Holandii jest wspieranie mieszkańców wsi oraz organizacji, które działają na rzecz promowania i rozwoju atrakcyjnych obszarów wiejskich.

Uczestnicy Krajowej Sieci

W Holandii nie istnieje kategoria formalnego członkostwa w sieci. Uczestnictwo w jej przedsięwzięciach uzależnione jest od konkretnych celów potencjalnych interesariuszy. Głównymi aktorami na forum sieci są:

- członkowie Lokalnych Grup Działania,
- członkowie innych sformalizowanych grup funkcjonujących na danych terytoriach,
- członkowie specyficznych grup tematycznych zajmujących się różnorodną tematyką z zakresu: rolnictwa, środowiska, rekreacji, odnowy wsi oraz parków narodowych,
- przedstawiciele regionalnych i wiejskich komitetów zrzeszających mieszkańców,
- reprezentatów różnych prywatnych sektorów, związanych głównie z przedsięwzięciami zorientowanymi na rozwój ekonomiczny.

W ten sposób zapewniony jest szeroki udział przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego. Część z interesariuszy sieci uczestniczy także w innych, oddzielnych sieciach współpracy.

Struktura Sieci

Działalność Sieci jest koordynowana przez Jednostkę Wsparcia Sieci (JWS), będącą konsorcjum pięciu prywatnych instytucji, zakontraktowanych przez Władzę Zarządzającą, tj. Ministerstwo Rolnictwa, Środowiska i Żywności. Trzy firmy są włączone w proces zarządzania siecią oraz wspomagania członków sieci w realizacji ich zadań. Pozostałe dwie firmy odpowiadają za udzielanie tematycznego wsparcia członkom sieci, jeśli zachodzi taka potrzeba. JWS dostarcza profesjonalnego wsparcia merytorycznego w następujących obszarach:

- koordynacji działań merytorycznych sieci i zachodzących w jej ramach procesów,
- usługi doradcze w dotyczące kwestii rolno-środowiskowych i rozwoju wsi,
- komunikacji w ramach sieci oraz badań w zakresie problemów społecznych.

Roczny plan działań JWS jest zatwierdzany przez odpowiedni departament nadzorujący,

obszarów wiejskich i integracji z innymi politykami, konkurencyjności gospodarstw rolniczych, itd.

wchodzący w skład Ministerstwa Rolnictwa. W miarę występujących potrzeb Ministerstwo Rolnictwa, pełniące funkcję władzy zarządzającej, organizuje spotkania z JWS, w których biorą również udział przedstawiciele 12 prowincji. Jeśli pojawiają się takie potrzeby przedstawiciele JWS, jako jednostki koordynującej działalność sieci, uczestniczą w spotkaniach sieci programu LEADER. W ramach programu LEADER istnieją w Holandii dwie sub-sieci. Współpraca różnych sieci ma miejsce w Holandii w nieformalny sposób, tak jak to się dzieje w przypadku Krajowej Sieci Rozwoju Obszarów Wiejskich, która jak to już wspomniano, nie ma sformalizowanej struktury.

Zarządzanie siecią

Oprócz rutynowych narzędzi komunikowania się i zarazem zarządzania siecią w Holandii, jakimi są telefon i Email, przynajmniej dwa razy w miesiącu odbywają się spotkania tej części JWS, która zarządza siecią z przedstawicielami interesariuszy. Spotkania przedstawicieli interesariuszy całości sieci odbywają się trzy-cztery razy w roku. Działalność JWS jest oceniana corocznie. Decyzje istotne dla funkcjonowania sieci są podejmowane po dokonaniu konsultacji z jej uczestnikami. Najczęściej używanym narzędziem komunikowania się w sieci jest poczta internetowa, w szczególności w sprawach związanych z organizowanymi ważnymi wydarzeniami.

Jeśli jest to użyteczne i niezbędne, uwagi dotyczące realizowanej polityki są w sposób nieformalny przesyłane do formalnie działających organizacji. Ogólne i specyficzne informacje, na przykład dotyczące dobrych praktyk są dystrybuowane wśród interesariuszy przy pomocy *elektronicznego biuletynu nowości* 9osiem razy do roku), w formie drukowanego biuletynu (cztery razy do roku), publikacji książkowych (dwa razy do roku) oraz poprzez interaktywną stronę internetową.

Planowane na każdy kolejny rok działania oraz wyniki, jakie założono do osiągnięcia w perspektywie 2013 roku zostały zapisane w planie działania sieci. JWS w ocenie prowadzonych działań posługuje się trzema typami zdefiniowanych kryteriów:

- operacyjnymi – liczba uczestników realizowanych przedsięwzięć oraz poziom satysfakcji uczestników odnośnie organizowanych przedsięwzięć,
- jakościowe – związane z osiągniętymi wynikami realizowanych przedsięwzięć,
- oddziaływania – związane z wywieranym wpływem na pozytywne zmiany w obszarze realizowanych przedsięwzięć.

W oparciu o wymienione kryteria dokonuje się corocznego przeglądu wszelkich działań prowadzonych przez sieć. Rekomendacje i zalecenia wynikające z corocznych ocen są wykorzystywane w pracach nad planem pracy nad kolejne lata, włączając w to specyficzne tematy oraz grupy docelowe.

Jedna trzecia budżetu sieci jest wydatkowana na zakup usług zewnętrznych na rzecz partnerów sieci w poszczególnych prowincjach Holandii.

Korzyści wynikające ze współpracy sieci obszarów wiejskich

JWS jest zainteresowana i współpracuje z innymi sieciami w Holandii. Współpraca dotyczy przede wszystkim wypracowywania nowych narzędzi służących sieciowaniu, w szczególności w zakresie integrowania się aktorów sieci korzystających ze wsparcia w ramach różnych osi programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Inny, ważny obszar takiej współpracy dotyczy metodologii ewaluacji wartości dodanej wynikającej z funkcjonowania sieci.

Z kolei sieć dzieli się swoimi osiągnięciami w tematyce skupiającej się np. na: związkach relacjach miast i obszarów wiejskich, funduszach zorientowanych na rozwój terytorialny, udostępniając zainteresowanym metodologiczne wytyczne i publikacje z tego zakresu. Wytyczne dotyczące współpracy transnarodowej wykorzystują zidentyfikowane dobre i najlepsze praktyki, systemowe planowanie oraz zasady monitorowania. Dostępne publikacje tematyczne zaś dotyczą np. decentralizacji władzy i przekazywania kompetencji na poziom regionu, czy też młodego pokolenia przedsiębiorców.

2.3.5. Sieć w Irlandii

Krajowa Sieć Rozwoju Obszarów Wiejskich w Irlandii została utworzona w celu wspierania realizacji irlandzkiego PROW. Program pracy Krajowej Sieci w Irlandii jest składową Planu działania, który zawiera zdefiniowane cele i ściśle określone działania, przedstawione na tle sformulowanych ilościowych i jakościowych wskaźników służących ocenie stopnia osiągnięcia zakładanych celów oraz ram czasowych na realizację zakładanych przedsięwzięć. Program pracy jest przedmiotem regularnych nowelizacji oraz corocznego przeglądu i oceny.

Plan działania Sieci skupia się na działaniach związanych między innymi z: zarządzaniem, wydawaniem publikacji promocyjnych i upowszechniających dobre praktyki, pomocą techniczną, śledzeniem wskaźników obrazujących stopień realizacji planowanych działań, upowszechnianiem i wspieraniem współpracy różnych podmiotów i partnerstw,

organizacją różnego rodzaju imprez i wydarzeń promujących działania sieci.

W odniesieniu do zarządzania Krajowa Sieć utworzyła specjalną jednostkę (RDSU – Jednostka Wsparcia Rozwoju Obszarów Wiejskich), wyposażoną w techniczną i profesjonalną wiedzę specjalistyczną, niezbędną do wdrażania projektów. Utworzono także grupy robocze koncentrujące swoją działalność na ściśle zdefiniowanych kwestiach strategicznych.

Planowane wydarzenia to przede wszystkim konferencje i seminaria skupiające się na strategicznych problemach rozwoju obszarów wiejskich. Są one organizowane dorocznie i towarzyszą im specjalne szkolenia, podnoszące umiejętności zawodowe personelu LGD, działających w ramach programu LEADER.

RDSU corocznie wydaje wiele publikacji, włączając w to:

- *Roczny raport z działania sieci*, ilustrujący między innymi wpływ PROW na rozwiązywanie określonych problemów wsi,
- kwartalne raporty prezentujące informacje ilościowe dotyczące postępów w realizacji programów dla wsi,
- biuletyn kwartalny publikujący informacje o jakościowym charakterze, dotyczące wdrażania projektów w ramach wszystkich czterech osi PROW,
- internetowy biuletyn jest rozpowszechniany wśród odbiorców raz w miesiącu.

Pomoc techniczna, ogólne informacje, wsparcie merytoryczne i ściśle określona pomoc techniczna dla osób włączonych we wdrażanie w PROW jest realizowana także poprzez infolinię. Wszystkie te działania służą jak najszerzszemu upowszechnieniu dobrych wzorców i najlepszych dostępnych praktyk.

Priorytetowe obszary wsparcia realizacji PROW w 2010 roku

Aktualny Program Pracy Krajowej Sieci w Irlandii został zatwierdzony 29 kwietnia 2010 roku. Głównym priorytetem Programu jest zapewnienie sprawnego i efektywnego dostarczania wsparcia przez Krajowa Sieć dla wszystkich interesariuszy irlandzkiego PROW. W tym celu Sieć dąży do jak najściślejszej współpracy z wszystkimi organizacjami i administracją, powiązanymi z realizacją PROW. W 2010 roku, szczególną nacisk jest kładziony na polepszenie współpracy z organizacjami rolników.

Działania tematyczne zainicjowane przez Sieć

Krajowa Sieć w wyniku dyskusji na forum swoich interesariuszy oraz negatywnych skutków globalnego kryzysu gospodarczego dla gospodarki w Irlandii, a w tym i dla sektora rolnego,

uruchomiła z własnej inicjatywy roku prace w ramach dwóch następujących grup tematycznych:

- różnorodność biologiczna obszarów wiejskich, jako zasób sprzyjający rozwojowi wsi i rolnictwa,
- wpływ globalnego kryzysu finansowego na rozwój obszarów wiejskich w Irlandii oraz rola PROW w łagodzeniu negatywnych skutków tej sytuacji.

Grupa zajmująca się pierwszym tematem rozpoczęła prace w maju 2010 roku. Wyniki prac w ramach drugiej grupy, skupiające się na skutkach recesji dla gospodarki w Irlandii, zostały zaprezentowane wszystkim członkom Sieci w kwietniu 2010 roku.

Inne działania realizowane przez Krajową Sieć to między innymi:

- seminaria upowszechniające PROW oraz rolę Sieci w jego realizacji,
- seminaria na temat dokonań programu LEADR oraz jego wpływu na rozwój wsi,
- seminaria na temat procedur stosowanych programie LEADER,
- rozbudowa i profesjonalizacja stron internetowych Sieci,
- wspieranie współpracy i partnerstw w rozwiązywaniu problemów rozwojowych.

2.4. Podsumowanie

Przedstawione powyżej przykłady narodowych sieci rozwoju obszarów wiejskich wyraźnie wykazują, że nie ma w tej kwestii jakichś wyraźnie wykrystalizowanych wzorców do naśladowania i praktycznie w każdym kraju można zaobserwować typowe tylko dla niego rozwiązania organizacyjne i funkcjonalne.

Jednym z takich przykładów jest powierzenie pełnienia funkcji koordynowania funkcjonowania sieci w Holandii Jednostce Wsparcia Sieci (JWS), będącą konsorcjum pięciu prywatnych instytucji, wyłonionej w przetargu i zakontraktowanej przez Władzę Zarządzającą. We Włoszech zadania te realizowane są po części przez Władzę Zarządzającą i podległe Ministerstwu instytucje naukowe. Natomiast w większości krajów są to wyodrębnione w Ministerstwach Rolnictwa, specjalnie do tego celu wyłonione utworzone komórki organizacyjne.

Inną cechą różniącą systemy działające w poszczególnych krajach jest sformalizowanie, bądź też brak tego typu uregulowań dotyczących członkostwa w sieci tak, jak to ma miejsce w Holandii.

W większości krajów działalność sieci w dużej mierze wiąże się z funkcjonowaniem Lokalnych Grup Działania powstałych i nadal tworzonych w ramach Programu LEADER. Nieco

inaczej jest w Hiszpanii, gdzie związki Krajowej Sieci z Programem LEADER ograniczają się do uczestnictwa w podkomitecie ds. Programu LEADER, a Sieć na poziomie krajowym nie prowadzi żadnych ściśle zdefiniowanych działań na rzecz LGD. Zupełnym przeciwieństwem jest w tym wymiarze sieć w Irlandii, która organizuje różnego rodzaju szkolenia dla LGD.

Generalną wspólną cechą wszystkich sieci narodowych jest ich ukierunkowanie na wspieranie realizacji krajowych PROW w celu ich jak najefektywniejsze zrealizowania i na wprowadzanie bieżących modyfikacji do programów, wypracowywanych w partnerskich relacjach z jak najszerzą reprezentacją podmiotów wchodzących w skład sieci. Oprócz podobieństwa celów i priorytetów Krajowych Sieci, w bardzo dużym stopniu zbliżona jest tematyka prac, działających w ich ramach grup roboczych, czy tematycznych. Różnice w tej mierze, wynikają głównie ze specyfiki przestrzennej i przyrodniczej obszarów wiejskich, typowej dla danego kraju oraz ze zróżnicowanego poziomu ich rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego.

Bardzo dużo podobieństw można zaobserwować w wykorzystywanych metodach komunikowania się z interesariuszami sieci i w procesie rozpowszechniania informacji i stosowanych dobrych praktyk.

Wykorzystując bogate i dobre doświadczenia zbierane we wcześniejszych latach w ramach kolejnych edycji Programu LEADER, w krajach starej Unii w działaniach sieci z powodzeniem stosowane jest podejście oddolne (bottom-up) w procesie przygotowywania programów wsparcia, jak i w ich nowelizowaniu, celem jak najlepszego dopasowania do realiów i potrzeb artykułowanych przez interesariuszy. W ten sposób następuje uspołecznienie i demokratyzacja działań i polityk realizowanych na różnych poziomach życia społecznego. W krajach tych takie podejście do kreowania i wdrażania procesów społeczno-gospodarczych w znacznym stopniu przyczyniło się, a można przewidywać, że nadal będzie się przyczyniać do wzmacniania kapitału społecznego na obszarach wiejskich. A jest to niezwykle ważne na obszarach problemowych i peryferyjnych, gdzie często mieszkańcy podlegają procesowi wykluczenia społecznego.

3. Dylematy i pożądane kierunki rozwoju KSOW w Polsce

Sieciowanie partnerów społecznych pochodzących z różnych sektorów społeczno-ekonomicznych, celem rozwiązywania różnorodnych problemów rozwojowych jest w warunkach polskich stosunkowo nowym zjawiskiem. W sektorze rozwoju wsi pierwsze próby w tym obszarze działań zaczęto podejmować po uruchomieniu w Polsce Programu LEADER. Jak się jednak wydaje, dopiero po uruchomieniu PROW 2007-2013 i zapewnieniu w budżecie tego

programu znaczących środków finansowych powstały odpowiednie warunki do budowy i stałego rozwijania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

Brak doświadczeń w podejmowaniu działań tego typu, był w początkowym okresie tworzenia struktur KSOW i dopracowywania demokratycznych zasad działania poważnym ograniczeniem. Można jednak zauważyć, że w miarę upływu czasu docierają się mechanizmy współpracy pomiędzy poszczególnymi uczestnikami sieci i działa ona coraz sprawniej.

KSOW jest praktycznie pierwszą formalną strukturą, o stosunkowo dużej demokratyzacji zasad funkcjonowania, która na szczeblu centralnym zajmuje się problemami rozwoju obszarów wiejskich w sposób odmienny od tradycyjnie sektorowego ich widzenia poprzez pryzmat rolnictwa. Jest to znaczące nowum w polskich warunkach, pozwalające na kompleksowe postrzeganie wyzwań rozwojowych wsi i dynamizowanie rozwoju poza rolniczych funkcji obszarów wiejskich, oczywiście mając równocześnie na względzie poszanowanie środowiska naturalnego i harmonijne dążenie do realizacji dwóch priorytetów; społecznie zrównoważonego rozwoju wsi i podnoszenia konkurencyjności obszarów wiejskich. Jest to perspektywiczna szansa na lepsze warunki życia mieszkańców obszarów wiejskich. Szansy tej nie wolno zmarnować. KSOW ma ogromną szansę, aby wpisać się w to nowoczesne podejście i stać się poważnym aktorem wpływającym na kształt polityki rozwoju wsi w Polsce. Polityki o terytorialnym podejściu do rozwiązywanych problemów, wspierającej ekonomiczny rozwój wsi a w tym i rolnictwa.

Koniecznym jest w tym względzie zachowanie pewnej równowagi ze strony MRiRW koordynującego funkcjonowanie KSOW i dochodzenie do satysfakcjonujących strony rozwiązań i uzgodnień w drodze konsensusu, zamiast narzucania z góry jedynych słusznych racji. Dotychczasowe działanie struktur KSOW, a w tym Sekretariatu Centralnego oraz większości sekretariatów w regionach wskazuje na zacieśnianie współpracy z partnerami społecznymi raczej na zasadzie konsensusu. Te nieliczne sekretariaty regionalne, które ignorują współpracę z partnerami społecznymi nie mogą liczyć na sukcesy w dłuższym okresie czasu, a ich działania będą narażone na brak aprobaty społeczności w regionach. Nieliczenie się z głosem partnerów społecznych może mieć też wielce negatywne skutki dla budowy kapitału społecznego na obszarach wiejskich. Z takim trudem odbudowywane zaufanie i partnerska współpraca społeczności lokalnych, jak i odradzane się z trudem poczucia wspólnoty, mogą zostać zniweczone i spowodować powrót apatii i braku zainteresowania jakimikolwiek działaniami na

rzecz swoich społeczności. Przy ciągle słabym poziomie kapitału społecznego na wsi i stałej potrzebie aktywizowania społeczności wiejskich działania takie są niedopuszczalne. Jest poważny dylemat, który powinien zostać rozstrzygnięty z udziałem MRiRW. Wymaga tego długookresowy interes polskiej wsi i rolnictwa.

W najbliższej przyszłości, tj. po 2013 roku, decydujący wpływ na dalszy rozwój KSOW w Polsce będą miały decyzje odnośnie wielkości wspólnego budżetu na realizację zreformowanej WPR oraz jej zmodyfikowany zakres rzeczowy. Uwzględniając tzw. nowe wyzwania można zakładać, że nie istnieje zagrożenie dla finansowania przedsięwzięć realizowanych w ramach przyszłego PROW. Co więcej, w związku z nowymi zadaniami WPR, koniecznym będzie zintensyfikowanie działań sieci w całej UE i skupienie się na akcjach informacyjnych przynajmniej w pierwszych latach kolejnej perspektywy finansowej. Ewentualne cięcia w budżecie UE mogą oznaczać znaczne ograniczenia w funkcjonowaniu dobrze rozwijającego się KSOW, gdyż raczej mało prawdopodobnym będzie utrzymanie wydatków na ten cel na podobnym poziomie jak w obecnym okresie programowania.

Zakończenie

Zaprezentowane w ekspertyzie problemy rozwoju obszarów wiejskich w Polsce uzasadniają konieczność tworzenia struktur pozwalających na przyśpieszenie przemian społeczno-ekonomicznych, a w tym przede wszystkim strukturalnych i cywilizacyjnych.

Pomimo krótkiego okresu działania, aby można było dokonać solidnej oceny działalności KSOW na szczeblu centralnym i w regionach, to jednak można stwierdzić, że ma on już zupełnie niezły dorobek. Wokół działań KSOW gromadzi się coraz więcej aktorów, interesariuszy jego działań. Zainteresowanie działalnością KSOW widoczne jest także wśród osób nie mających związków z wsią, ale którym leży na sercu jej rozwój i likwidowanie luki cywilizacyjnej w stosunku do miast. Wróży to dobrze budowie kapitału społecznego na wsi, a co za tym idzie można sądzić, że przyśpieszeniu ulegną procesy modernizacji.

Co więcej, można zaryzykować tezę, że w miarę coraz lepszego rozumienia zasad funkcjonowania tego rodzaju struktur w standardach i zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym, KSOW zbiera coraz więcej pozytywnych ocen.

Dobrze to rokuje na przyszłość i jeśli tylko proces uspołeczniania funkcjonowania KSOW, rozumiany, jako angażowanie się w jego prace coraz większej liczby podmiotów i partnerów społecznych, nadal będzie pogłębiany, a także kontynuowany będzie proces

decentralizacji podejmowania strategicznych decyzji odnośnie rozwoju regionów, to wydaje się, że zostanie zrealizowany pierwotny cel tworzenia tej struktury.