

**PRACE NAUKOWE**

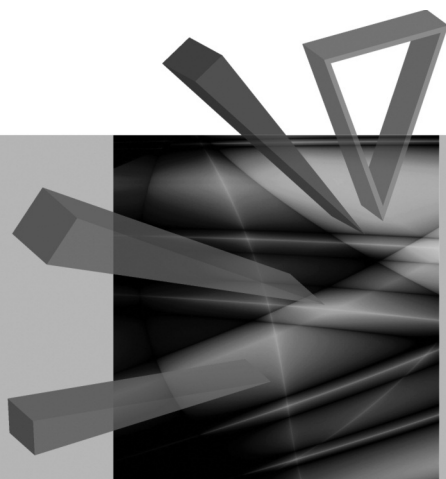
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**227**

# **Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy**



pod redakcją

**Ewy Pancer-Cybulskiej**

**Ewy Szostak**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2011

Recenzenci: Stanisław Ciok, Andrzej Rączaszek

Redaktor Wydawnictwa: Agnieszka Flasińska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa [www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2011

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-151-5**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

Wstęp .....	9
-------------	---

---

### Część 1. Polityka spójności w Polsce w kontekście wyzwań rozwojowych

---

<b>Marek W. Kozak:</b> Polska polityka spójności – wyzwania .....	13
<b>Stanisław Korenik:</b> Region ekonomiczny wobec nowych wyzwań .....	25
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce .....	36
<b>Magdalena Pronobis:</b> Polityka regionalna Unii Europejskiej: źródła nieefektywności .....	53
<b>Urszula Kalina-Prasznic:</b> Systemy emerytalne a spójność społeczna .....	65
<b>Małgorzata Rogowska:</b> Znaczenie kultury w polityce spójności UE .....	75
<b>Danuta Legucka:</b> Determinanty rozwoju obszarów wiejskich a polityka spójności Unii Europejskiej .....	84
<b>Monika Słupińska:</b> Regiony w europejskiej polityce spójności w okresie 2014–2020 .....	96
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Możliwości poprawy skuteczności administracji publicznej w kontekście założeń polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020 .....	107
<b>Ewa Szostak:</b> Polityka innowacyjna w Polsce wobec wyzwań strategii <i>Europa 2020</i> .....	117

---

### Część 2. Polityka spójności w doświadczeniach polskich regionów

---

<b>Barbara Kryk, Beata Skubiak:</b> Współczesny paradygmat rozwoju i realizacja polityki strukturalnej w regionie zachodniopomorskim w latach 2004–2008 .....	131
<b>Joanna Kenc:</b> Rozwój współpracy partnerskiej miast Dolnego Śląska .....	143
<b>Iwona Kukulak-Dolata:</b> Analiza potencjału integracji cyfrowej mazowieckich instytucji samorządowych .....	154
<b>Wioletta Czemieli-Grzybowska:</b> Wsparcie rozwoju eksportu przedsiębiorstw w województwie podlaskim w ramach polityki spójności .....	163
<b>Alicja Małgorzata Graczyk:</b> Realizacja celów polityki spójności na przykładzie rozwoju morskich farm wiatrowych w Polsce .....	174
<b>Andrzej Graczyk:</b> Ekonomiczne problemy wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej .....	182
<b>Dorota Rynio:</b> Polityka spójności a nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce .....	192

<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Zróżnicowanie powiatów w Polsce w zakresie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.....	202
<b>Anna Nowak:</b> Rola rolnictwa jako integralnego elementu rozwoju polskich regionów .....	212
<b>Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblach:</b> Uwarunkowania rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce i jego perspektywy .....	223
<b>Maria Bucka:</b> Funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce .....	233

## Summaries

---

### Part 1. Cohesion Policy in Poland in the context of development challenges

---

<b>Marek W. Kozak:</b> Polish cohesion policy – challenges ahead.....	24
<b>Stanisław Korenik:</b> Economic region towards new challenges .....	35
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> Lesser developed regions and cohesion policy effects in Poland.....	52
<b>Magdalena Pronobis:</b> Regional Policy of the European Union: sources of ineffectiveness .....	64
<b>Urszula Kalina-Prasznic:</b> Pension systems and social cohesion.....	74
<b>Małgorzata Rogowska:</b> The importance of culture in the EU cohesion policy	83
<b>Danuta Legucka:</b> Determinants of rural development and the European Union cohesion policy .....	95
<b>Monika Słupińska:</b> Regions in European cohesion policy during the period 2014-2020 .....	106
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Opportunities to improve the effectiveness of public administration in the context of EU cohesion policy 2014-2020 ....	116
<b>Ewa Szostak:</b> Innovation policy in Poland towards the challenge of <i>Europe 2020</i> Strategy .....	127

---

### Part 2. Cohesion Policy in Polish regions experience

---

<b>Barbara Kryk, Beata Skubiak:</b> Modern paradigm of development and implementation of structural policies in the West Pomeranian region in the years 2004–2008.....	142
<b>Joanna Kenc:</b> The development of town twinning cooperation in Lower Silesia.....	153
<b>Iwona Kukulak-Dolata:</b> Analysis of the digital integration potential of the Mazowieckie local government institutions .....	162
<b>Wioletta Czemieli-Grzybowska:</b> Support of export development of businesses in Podlaskie voivodeship in the cohesion policy.....	173

---

<b>Alicja Małgorzata Graczyk:</b> Cohesion policy accomplishment based on offshore wind farms development in Poland .....	181
<b>Andrzej Graczyk:</b> Economic problems of energy use in public service buildings.....	191
<b>Dorota Rynio:</b> Cohesion Policy and a new paradigm of regional policy in Poland .....	201
<b>Anna Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Districts division in Poland in terms of the socio-economic development level.....	211
<b>Anna Nowak:</b> The role of agriculture as an integral element of Polish regions development.....	222
<b>Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblauch:</b> Conditions for the development of special economic zones in Poland and its perspective .....	232
<b>Maria Bucka:</b> Behavior of Polish enterprises during economic slowdown in Poland .....	241

**Danuta Legucka**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## DETERMINANTY ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH A POLITYKA SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest analiza powiązań między wspólną polityką rolną a polityką spójności w kontekście rozwoju obszarów wiejskich. Wzajemne powiązanie czynników wpływających na rozwój obszarów wiejskich oznacza, że jest w obszarze zainteresowań wspólnej polityki rolnej i polityki spójności. Polityki te są komplementarne w działaniach na rzecz zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i powinien cechować je efekt synergii. Przemiany społeczno-gospodarcze zachodzące na obszarach wiejskich w ostatnich latach spowodowały konieczność modyfikacji obu polityk w celu wzmocnienia wzajemnych działań i zwiększenia efektu synergii. W okresie 2014–2010 będą postulowane głównie zmiany w kierunku skuteczności tych polityk, który ma być osiągnięty przez ściślejszą współpracę między politykami, uproszczenie procedur i monitorowanie efektów.

**Słowa kluczowe:** rozwój, wzrost gospodarczy, rozwój zrównoważony, polityka spójności, wspólna polityka rolna, determinanty rozwoju obszarów wiejskich, konwergencja, rozwój lokalny.

### 1. Wstęp

Od kilku lat obserwuje się powolne, ale zauważalne zmiany wspólnej polityki rolnej w kierunku wzmocnienia działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, co odbywa się kosztem ingerencji na rynkach rolnych. Wynika to m.in. z tego, że obszary wiejskie to nie tylko tereny rolnicze. Już pod koniec lat 80. XX w., wraz z przyjęciem *Jednolitego aktu europejskiego*, uznano, iż szansą dla terenów wiejskich jest zrównoważony, wielofunkcyjny rozwój uwzględniający także racje środowiskowe. Od tego czasu polityka Unii Europejskiej w tym zakresie była wielokrotnie modyfikowana, co przekładało się na różne cele i instrumenty zarówno polityki spójności, jak i wspólnej polityki rolnej.

Celem artykułu jest analiza powiązań między wspólną polityką rolną a polityką spójności w kontekście rozwoju obszarów wiejskich pod kątem wskazania efektów synergicznych.

## 2. Rozwój obszarów wiejskich jako rozwój zrównoważony

Rozwój obszarów wiejskich jest bardzo szeroko omawiany w literaturze z wielu punktów widzenia – ekonomicznego, socjologicznego, finansowego i innych. Należy tu zwrócić uwagę na kategorię rozwoju zrównoważonego – inaczej ekorozwoju (*sustainable development*). Jako doktryna ekonomiczna została ona wprowadzona przez raport WCED z 1987 r. *Nasza wspólna przyszłość (Our Common Future)*<sup>1</sup>. Samo pojęcie wywodzi się z leśnictwa<sup>2</sup>, powszechnie natomiast stosuje się je w naukach ekonomicznych i dyrektywach unijnych. Jest ono kluczowym pojęciem dla określenia determinantów rozwoju obszarów wiejskich. Przegląd ujęć zrównoważonego rozwoju zawarto w tab. 1.

**Tabela 1.** Zrównoważony rozwój według różnych źródeł

Autor i źródło	Treść
R. Stappen, <i>Raport Brundtland</i> , New York 2006 <sup>a)</sup>	Zrównoważony rozwój Ziemi to rozwój, który zaspokaja podstawowe potrzeby wszystkich ludzi oraz zachowuje, chroni i przywraca zdrowie i integralność ekosystemu Ziemi, bez zagrożenia możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń i bez przekraczania długookresowych granic pojemności ekosystemu Ziemi.
Art. 5 Konstytucji RP <sup>b)</sup>	Rzeczpospolita Polska [...] strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.
Art. 3 ust. 50 ustawy Prawo ochrony środowiska <sup>c)</sup>	Taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

<sup>a)</sup> Za: R. Janecki, S. Krawiec, G. Sierpiński, *Publiczny transport zbiorowy jako kluczowy element zrównoważonego systemu transportowego Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii Silesia*, <http://obserwatorium-metropolii.org/teksty/ryszard.janecki.pdf>.

<sup>b)</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997 nr 78, poz. 483.

<sup>c)</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, DzU 2001 nr 62, poz. 627.

Źródło: opracowanie własne na podstawie podanych źródeł.

Ideą zrównoważonego rozwoju jest taka relacja między społeczeństwem, środowiskiem a ekonomią, że ich wynikiem jest wzrost gospodarczy, który nie odbywa się kosztem żadnej z wymienionych kategorii, ale prowadzi do zwiększania spójności

<sup>1</sup> B.G. Norton, *Sustainability: A Philosophy of Adaptive Ecosystem Management*, University of Chicago Press, London & Chicago 2005.

<sup>2</sup> Termin ten został stworzony przez H.C. von Carlowitza i pierwotnie oznaczał sposób gospodarowania lasem w taki sposób, że wycinano tylko tyle drzew, ile mogło urosnąć w to miejsce; w ten sposób las nigdy nie był zlikwidowany, mógł się odbudowywać, J. Berdo, *Zrównoważony rozwój: w stronę życia w harmonii z przyrodą*, Earth Conservation, Sopot 2006.

społecznej przejawiającej się – w odniesieniu do społeczeństwa – jako wyrównywanie szans, zmniejszenie rozwarstwienia społecznego, przeciwdziałanie marginalizacji i dyskryminacji. Z kolei – w odniesieniu do środowiska – przejawia się on poprzez ochronę zasobów przyrodniczych, podnoszenie jakości środowiska naturalnego, ograniczanie szkodliwego wpływu produkcji i konsumpcji na jego stan<sup>3</sup>.

Zasadnicze znaczenie dla sprecyzowania koncepcji rozwoju obszarów wiejskich miał przyjęty w 1987 r. *Jednolity akt europejski*. Uznano w nim, że szansą tych terenów jest wielofunkcyjny, zrównoważony rozwój uwzględniający również racje środowiskowe. Dziewięć lat później – w 1996 r. – na konferencji w Cork przyjęto założenia programu rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej:

- zrównoważenie i zintegrowanie mające na celu likwidację niekorzystnych zjawisk występujących na terenach wiejskich, wspólne finansowanie rozwoju obszarów opóźnionych,
- preferencje rolnicze sprowadzające się do utrwalania zalet przyrodniczo-krajo-  
brazowych i kulturowych wsi,
- zasada decentralizacji i partnerstwa polegająca na rozwoju kierowanym przez lokalne społeczności, ale w ramach wspólnych norm europejskich zgodnie z maksymą: „myśleć lokalnie – działać globalnie”,
- programowanie oparte na jednolitym planie rozwoju każdego regionu,
- finansowanie wykorzystujące w dużym stopniu lokalne zasoby finansowe,
- monitoring i ocena korzyści płynących z realizacji programów rozwoju terenów wiejskich<sup>4</sup>.

W kolejnych latach dokonywano następnych reform w tym zakresie, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części artykułu.

Rozwój obszarów wiejskich to złożona kategoria, którą należy rozpatrywać w ujęciu procesowym, a więc w ujęciu dynamicznym. Składa się nań wiele procesów zachodzących w sferze gospodarczej, społecznej i środowiskowej.

### 3. Determinanty rozwoju obszarów wiejskich

Analizując rozwój obszarów wiejskich, należy określić czynniki, które go determinują. Zanim to jednak zostanie dokonane, należy zwrócić uwagę na jedną istotną kwestię, a mianowicie, co tak naprawdę oznacza pojęcie „obszary wiejskie”. Obszary wiejskie są definiowane jako „tereny położone poza granicami administracyjnymi miast, co oznacza, że są to gminy wiejskie lub części wiejskie gmin miejsko-wiejskich. Definicja obszarów wiejskich, w uzasadnionych przypadkach, może być poszerzona o niewielkie ośrodki miejskie, ściśle powiązane funkcjonalnie z obszarami wiejskimi”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> J. Berdo, wyd. cyt.

<sup>4</sup> B. Kutkowska, *Wspólna polityka rolna i jej reformy*, Instytut Nauk Ekonomicznych i Społecznych, Uniwersytet Przyrodniczy, Wrocław 2011, s. 13.

<sup>5</sup> *Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007, s. 7.



W kontekście objęcia danych podmiotów Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich są to „miejscowości znajdujące się w granicach administracyjnych:

- 1) gmin wiejskich;
- 2) gmin miejsko-wiejskich, z wyłączeniem miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców;
- 3) gmin wiejskich, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców”<sup>6</sup>.

Takie ujęcie obszarów wiejskich zwraca uwagę przede wszystkim na ich położenie terytorialne, nie zaś na wykorzystanie rolnicze. Chodzi mianowicie o to, że obszary wiejskie są często utożsamiane z obszarami rolniczymi, a ich mieszkańcy z rolnikami. Tak jednak nie jest. W Polsce (a także w całej UE) duża część mieszkańców wsi nie zajmuje się rolnictwem, toteż w tym kontekście ewentualny rozwój tych obszarów będzie w zakresie zainteresowania polityki spójności, w mniejszym zaś stopniu w zakresie zainteresowania wspólnej polityki rolnej, która zajmuje się właśnie głównie rolnictwem. Co więcej, zatrudnienie w rolnictwie z każdym rokiem ulega zmniejszeniu (w ciągu ostatnich 15 lat prawie o połowę). Według raportu MPiPS „udział zatrudnionych w rolnictwie w ogóle pracujących zmniejszył się z 22,6% w 1995 roku do 14,7% w 2007 roku (na podstawie danych BAEL). Spadek ten był szczególnie silny na terenach wiejskich, zwłaszcza w ostatnich pięciu latach. W efekcie, pracujący w rolnictwie stanowili w 2007 roku 35,4% ogółu pracujących zamieszkujących na obszarach wiejskich, podczas gdy w 1995 roku było to 52,7%, a aktywność rozkładała się na dobrą sprawę w miarę równomiernie między pracę w rolnictwie i poza rolnictwem”<sup>7</sup>. Tak więc mniej więcej połowa mieszkańców wsi nie jest rolnikami i ewentualne wsparcie ze środków unijnych z jakiego mogą korzystać nie będzie pochodziło z WPR. Istotne jest zatem to, że rozwój obszarów wiejskich nie może być rozważany jedynie w kontekście WPR, konieczne jest też wykorzystanie środków z polityki spójności. Rozwój obszarów wiejskich jest więc przedmiotem zainteresowania obu polityk, które powinny wykorzystać efekt synergii we wzajemnych działaniach.

Polityki te muszą uzupełniać swoje instrumenty. Analiza reform WPR i polityki spójności wykazuje, że pierwsza z nich koncentruje się na rolnictwie, a wykorzystywane tu instrumenty mają raczej na celu zapewnienie godnego życia i dochodów rolnikom (np. podtrzymywanie cen rynkowych). WPR nie ujmuje kompleksowo rozwoju obszarów wiejskich, mimo że prowadzi się tu działania na poziomie strategicznym w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju (*Plan rozwoju obszarów wiejskich*). Jest ona skoncentrowana na produkcji rolnej i rolnikach, trochę jakby w oderwaniu od zasobów infrastruktury społecznej. Ta polityka nie uwzględnia wszyst-

<sup>6</sup> Tamże, s. 8.

<sup>7</sup> *Rolnictwo i obszary wiejskie w Polsce w latach 1992–2007*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2009, s. 15.

kich elementów, jakie należy mieć na uwadze, aby rozwój ten był w pełni zrównoważony. Uzupełnienie stanowi zatem polityka spójności, która obejmuje obszary niezwiązane z samym rolnictwem, a z terenami wiejskimi w ujęciu terytorialnym. Uwzględni ona zasoby społeczne i infrastrukturę techniczną, wyposażenie społeczne i kontekst polityki społecznej. Dopiero połączenie instrumentów obu polityk może przesądzać o tym, że rozwój obszarów wiejskich może być w pełni zrównoważony.

Wróćmy jednak do czynników, które na ten rozwój wpływają. Różni autorzy wskazują na bardzo różnorodny zakres takich determinant. Analiza literatury przedmiotu<sup>8</sup> wskazuje, że za najważniejsze z nich można uznać: konkurencyjność, innowacyjność, edukację, lokalne zasoby (majątkowe, ludzkie, surowcowe), infrastrukturę społeczną i techniczną, wyposażenie społeczne (partycypacja społeczna, kapitał ludzki, kapitał społeczny), politykę społeczną na poziomie regionu i państwa, podstawy kształtowania poziomu życia społecznego na poziomie regionu i państwa, rentę położenia.

Według Vaeskena rozwój lokalny powinien opierać się na triadzie „idea – ludzie – zasoby”. Ujęcie to jest na tyle uniwersalne, że można je z powodzeniem odnieść do rozwoju obszarów wiejskich. W praktyce oznacza to następujące działania: działanie we wspólnym interesie, działanie w procesie demokratycznym, waloryzację zasobów miejscowych, działania partnerskie – zmianę relacji z siłowych na uzupełniające<sup>9</sup>.

Podsumowując, można powiedzieć, że wszelkie działania mające prowadzić do rozwoju obszarów wiejskich powinny być oparte na zasadzie zrównoważonego rozwoju, uwzględniać czynnik ludzki, lokalne zasoby, opierać się na działaniach strategicznych wraz z monitorowaniem założonych w planach efektów oraz uwzględniać rozwój lokalny w kontekście ponadlokalnym. Wszystko to powinno mieć na celu pobudzenie czynników endogenicznych do wzrostu w układzie terytorialnym.

---

<sup>8</sup> Na przykład: J.P. Blair, *Local Economic Development: Analysis and Practice*, Sage Publications, London 1995; W. Karaszewski, J.W. Wiśniewski, M. Zarębski (red.), *Business and Economic Development in Central and Eastern Europe: Implications for Economic Integration into Wider Europe*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1999; W.A. Lewis, *Development Planning: The Essentials of Economic Policy*, Routledge Library Editions, Taylor & Francis e-library, London 2005; S. Korenik, A. Dybała (red.), *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, UE, Wrocław 2010; Z.Barczyk, J. Bieniecki, A. Ochojski, B. Szczupak, *Przedsiębiorczość, samorządność, rozwój lokalny*, AE, Katowice 2001; C. Trutkowski (red.), *Rozwój lokalny: bariery i stymulanty: wybrane zagadnienia: V Kongres Obywatelski*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010; D. Strahl, *Zróżnicowanie innowacyjności europejskiej przestrzeni regionalnej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego 2, Gospodarka a Środowisko 8, UE, Wrocław 2008, s. 30.

<sup>9</sup> K. Kwatera, *KSOW – Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich efektywnym narzędziem rozwoju obszarów wiejskich*, LM Consulting, Gdańsk 2009.

#### 4. Rozwój obszarów wiejskich a polityka spójności w latach 2006–2013 oraz 2014–2020

Rozwój obszarów wiejskich, a w szczególności rozwój zrównoważony, jest przedmiotem zainteresowania zarówno wspólnej polityki rolnej UE jak i polityki spójności. Rozwój obszarów wiejskich stanowi tzw. drugi filar wspólnej polityki rolnej<sup>10</sup>. Pojęciem tym określa się strukturalne wsparcie finansowe UE dla rolnictwa<sup>11</sup>. W zakresie zainteresowań polityki spójności również znajduje się rozwój obszarów wiejskich, na co szczególnie zwraca się uwagę zwłaszcza w ostatnich latach.

Polityka regionalna (spójności) obejmuje zatem część zagadnień i celów znajdujących się w polu zainteresowania wspólnej polityki rolnej adresowanej do regionów. Od 1989 r. polityki te mają wspólne źródła finansowania, co jeszcze bardziej zbliża je do siebie. W tym kontekście można powiedzieć, że rozwój obszarów wiejskich znalazł się w jednym z pól zainteresowania polityki spójności. Warto w tym miejscu zastanowić się, jakie zmiany w polityce spójności będą miały miejsce w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich w następnym okresie programowania, tj. w latach 2014–2020. W tabeli 2 zestawiono cele Polityki Spójności z celami rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 oraz 2014–2020.

Jak wynika z tab. 2, cele polityki spójności mają bezpośrednie przełożenie na cele rozwoju obszarów wiejskich. Należy pamiętać, że rozwój obszarów wiejskich nie jest jedynie domeną polityki spójności, ale też wspólnej polityki rolnej, tyle że obszary ich zainteresowania w wielu dziedzinach się pokrywają. Analizując strukturę wydatków na rozwój obszarów wiejskich UE, widać przewagę tych związanych z modernizacją i poprawą konkurencyjności sektora rolnego. „Intencją, celem działań rolno-środowiskowych jest potrzeba kompensowania rolnikom wyższych kosztów produkcji wynikających z nakładów poniesionych na ochronę środowiska lub rekompensata utraconych korzyści w regionach o mniej sprzyjających dla rolnictwa, warunkach naturalnych. [...] Wśród instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich dominują działania w ramach osi 2 i 1, najbardziej «rolniczych» w porównaniu z pozarolniczą osią 3”<sup>12</sup>.

W kontekście powyższych rozważań nie dziwi zatem, że na okres po 2013 r. w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich planowane są zmiany. Postuluje się, aby reformy WPR zmierzały w kierunku osiągnięcia równowagi pomiędzy instrumentami wspierania dochodów rolników i interwencji na rynku w powiązaniu z działaniami na rzecz obszarów wiejskich, w tym poprawą konkurencyjności rolnictwa i sektora żywnościowego oraz dbaniem o wiejski krajobraz<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> B. Wieliczko, *Polityka Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006.

<sup>11</sup> Tamże.

<sup>12</sup> I. Jędrzejczyk (red.), *Ocena komplementarności działań Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej na obszarach wiejskich*, SGGW, Warszawa 2008, s. 28.

<sup>13</sup> Tamże.

**Tabela 2.** Cele polityki spójności a cele rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 oraz 2014–2020

Polityka spójności – cele i środki ich realizacji	Rozwój obszarów wiejskich – cele
2007–2013	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>konwergencja</b> – wspieranie wzrostu i tworzenia nowych miejsc pracy w najmniej rozwiniętych państwach i regionach;</li> <li>• <b>regionalna konkurencyjność i zatrudnienie</b> – priorytety:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– wspieranie zmian regionalnych w regionach niekwalifikujących się do uzyskiwania pomocy w ramach celu konwergencja,</li> <li>– wspieranie zmian na rynkach pracy, finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego,</li> </ul> </li> <li>• <b> europejska współpraca terytorialna</b> – wspieranie terytorialnej konkurencyjności, promowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju terytorium UE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wspieranie wzrostu gospodarczego i tworzenie miejsc pracy na terenach wiejskich (zgodnie z założeniami strategii lizbońskiej),</li> <li>• wspieranie zrównoważonego rozwoju – zgodnie z celami sformułowanymi na szczycie w Göteborgu</li> </ul>
2014–2020 (przewidywane, w trakcie dyskusji)	
Polityka spójności – cele	Rozwój obszarów wiejskich – cele
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Cel 1</b> – rozwój (obecne cele 1 i 2)</li> <li>• <b>Cel 2</b> – współpraca terytorialna (obecny cel 3)</li> </ul> <p>Zwiększenie środków dla regionów i skoncentrowanie się na programach na rzecz wzrostu i zatrudnienia.</p>	<p>We wniosku legislacyjnym Komisja wymienia trzy podstawowe cele wsparcia w ramach II filaru, odpowiadające priorytetom strategii „Europa 2020”:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• konkurencyjność rolnictwa,</li> <li>• zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi,</li> <li>• zrównoważony terytorialnie rozwój obszarów wiejskich.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Pamiętać należy, że obszary wiejskie to nie tylko rolnictwo. Duża część ludności zamieszkałej na terenach poza miastem nie utrzymuje się z rolnictwa i z tego względu duża część działań znajdzie się w obszarze zainteresowania nie WPR, a polityki spójności. Polityka spójności na ten okres jest w fazie projektowej. Stosunkowo niedawno, bo 6 października 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła dla niej pakiet legislacyjny na lata 2014–2020. Pakiet legislacyjny ma na celu wspieranie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Europie poprzez ukierunkowanie inwestycji UE na realizację unijnej strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, co jest wdrożeniem w życie strategii „Europa 2020”. Także główne założenia polityki spójności na ten okres określono już nieco wcześniej – w strategii na rzecz inteligentne-

go i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu „Europa 2020”<sup>14</sup>. Rozwój w tym okresie ma się opierać na następujących założeniach<sup>15</sup>:

- ma to być rozwój inteligentny, a więc rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- podstawą będzie rozwój zrównoważony polegający na wspieraniu gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku oraz bardziej konkurencyjnej;
- rozwój ma sprzyjać włączeniu społecznemu, co oznacza wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Określono tam też cele dla zrównoważonego rozwoju. Jak można przeczytać w komunikacie Komisji, „Zrównoważony rozwój oznacza budowanie zrównoważonej i konkurencyjnej gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów, wykorzystując do tego pierwszoplanową pozycję Europy w wyścigu do nowych procesów i technologii, w tym technologii przyjaznych środowisku, przyspieszając wprowadzanie inteligentnych sieci opartych na technologiach ICT, wykorzystując możliwości sieci obejmujących całą UE, a także wzmacniając przewagę konkurencyjną europejskiego biznesu, szczególnie sektora produkcji i MŚP, oraz pomagając klientom docenić wartość efektywnego korzystania z zasobów”<sup>16</sup>. Jak widać, ponownie zwrócono uwagę na aspekty ekologiczne, rozwój nowych technologii, efektywne korzystanie z zasobów, co nie jest elementem nowym. Na uwagę zasługuje podkreślenie konieczności zwiększenia konkurencyjności biznesu europejskiego jako całości. We wcześniejszych latach również podejmowano kwestie konkurencyjności, tutaj jednak zwraca się uwagę na spójność wszystkich elementów, jakie tworzą rozwój zrównoważony. Cele te rozpisano w strategii na konkretne działania (tab. 3).

Jak widać z powyższego, cele dotyczące rozwoju zrównoważonego można odnieść także do obszarów wiejskich. Są to bowiem cele ogólne, które nie dzielą Europy na miejską i wiejską, a zakładają priorytetowe działania w trzech obszarach. Pierwszy z nich to konkurencyjność – w przypadku obszarów wiejskich należy zwrócić uwagę na kwestie technologii przyjaznej środowisku, co jest w Europie realizowane na dość wysokim poziomie, ale także na konkurencję ze strony producentów z Chin i Ameryki Południowej. Można zatem przewidywać, że zostaną wypracowane odpowiednie instrumenty służące do osiągnięcia tego celu.

W zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym oraz celów energetycznych obszary wiejskie również są ważnym elementem. Największymi truciicielami są, co prawda, miasta i przemysł, jednak to obszary wiejskie mogą odegrać najważ-

<sup>14</sup> Komunikat Komisji. „Europa 2020”. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

<sup>15</sup> A. Babuchowski, *Przewidywane kierunki badań rolnych i ich finansowanie w UE w latach 2014–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2011, s. 3.

<sup>16</sup> Tamże, s. 16.

**Tabela 3.** Cele zrównoważonego rozwoju na lata 2014–2020 a działania, jakie musi podjąć Europa

Działanie	Charakterystyka
Konkurencyjność	W obliczu ogromnej presji konkurencyjnej na rynkach eksportowych w odniesieniu do coraz większej liczby surowców UE musi stać się bardziej konkurencyjna względem swoich głównych partnerów handlowych poprzez zwiększenie wydajności. Należy zająć się kwestią względnej konkurencyjności w strefie euro i w całej UE. Unia zwykle przodowała pod względem rozwiązań ekologicznych, teraz jednak jej pozycji zagrażają istotni konkurenci, tacy jak Chiny i Ameryka Północna. UE powinna utrzymać prowadzenie na rynku technologii przyjaznych środowisku, co zapewni efektywne korzystanie z zasobów w całej gospodarce, a jednocześnie powinna usuwać przeszkody w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych, zwiększając w ten sposób konkurencyjność przemysłu UE.
Przeciwdziałanie zmianom klimatu	Aby osiągnąć cele w obszarze klimatu, należy w najbliższym dziesięcioleciu ograniczać emisję gazów cieplarnianych znacznie szybciej niż w poprzednim, a także w pełni wykorzystywać możliwości nowych technologii, takich jak wychwytywanie dwutlenku węgla i sekwestracja.
Czysta i efektywna energia	Osiągnięcie celów w zakresie energii pozwoliłoby zaoszczędzić do 2020 r. 60 mld euro na imporcie ropy naftowej i gazu. Oszczędności nie tylko finansowe, ale też bezpieczeństwo energetyczne. Dalsza integracja europejskiego rynku energii może przynieść dodatkowe 0,6 do 0,8% PKB. Dzięki osiągnięciu celu UE mówiącego o 20% energii ze źródeł odnawialnych można stworzyć w UE ponad 600 000 miejsc pracy. Jeśli dodać do tego cel dotyczący 20% efektywności energetycznej, można mówić już o milionie nowych miejsc pracy.

Źródło: opracowano na podstawie dokumentu: *Komunikat Komisji...*, s. 18.

niejszą rolę w przeciwdziałaniu tym zmianom<sup>17</sup>. Działania takie jak rozwój alternatywnych form pozyskiwania energii (biopaliwa, biomasa), zalesianie nieużytków rolnych, tworzenie stref o szczególnych walorach przyrodniczych itp. mogą mieć pozytywny skutek dla rozwoju obszarów wiejskich (np. duże gospodarstwa rolne wykorzystujące biopaliwa czy biomasę byłyby bardziej konkurencyjne dzięki niezależności od cen na rynku energii, z kolei działania związane z zalesianiem czy tworzeniem stref o szczególnych walorach krajobrazowych mogą przyczyniać się do rozwoju turystyki wiejskiej).

Pakiet legislacyjny dotyczący polityki spójności na lata 2014–2020 przewiduje bardziej zintegrowane podejście, a więc uproszczenie i harmonizację przepisów dotyczących poszczególnych funduszy. Duże zmiany przewidziano dla obszaru rozwoju obszarów wiejskich oraz polityki morskiej i rybołówstwa. Powstać ma też jeden zbiór przepisów dla pięciu różnych funduszy. Powinno to spowodować, że różne fundusze będą służyć spójnym celom i wzmacniać wzajemnie swój wpływ,

<sup>17</sup> Komisja Europejska, *Przeciwdziałanie zmianom klimatycznym. Unia Europejska jako lider*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2008.

co jeszcze bardziej zintegruje politykę spójności z polityką rozwoju obszarów wiejskich<sup>18</sup>.

Z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich ważne jest, że pakiet legislacyjny na lata 2014–2020 zwiększy inwestycje społeczne. Jest to bardzo istotne, gdyż wieś to nie tylko rolnictwo. Nastąpi to dzięki uzupełnieniu i wzmocnieniu Europejskiego Funduszu Społecznego przez Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji oraz nowy program na rzecz przemian i innowacji społecznych. Powinno to dać obywatelom nowoczesne narzędzia umożliwiające sprostanie przyszłym wyzwaniom rynku pracy, również na obszarach wiejskich.

Jeśli chodzi o zakres zmian, jakie postuluje się w najbliższych latach w zakresie polityki spójności (w odniesieniu również do rozwoju obszarów wiejskich), wskazuje się na trzy zasadnicze kwestie, takie jak:

- „potrzeba wytworzenia «masy krytycznej» pozwalającej na osiągnięcie pożądanych efektów społeczno-ekonomicznych;
- możliwość prowadzenia lepszego monitoringu i ewaluacji działań podejmowanych w ramach polityki spójności;
- widoczność efektów polityki spójności<sup>19</sup>.

Wskazuje się też, że polityka spójności powinna w większym stopniu skupiać się na realizowaniu celów, nie zaś na wydawaniu środków, jak to jest obecnie<sup>20</sup>. Szczególnie w przypadku obszarów wiejskich częstą barierą rozwojową jest wysoki stopień biurokratyzacji w pozyskiwaniu unijnych funduszy. Procedura rozliczania inwestycji opartej na takim finansowaniu jest często na tyle skomplikowana, że wielu potencjalnych beneficjentów z niej rezygnuje w obawie przed konsekwencjami popełnienia błędów. Jest to przykład tego, że skupienie się na formalnych procedurach wydawania środków z funduszy staje się przeszkodą w realizacji rozwojowych inwestycji. Pamiętać bowiem należy, że przeciętny mieszkaniec wsi jest człowiekiem zwykle o nieco niższym poziomie wykształcenia niż inni przedsiębiorcy. Nie każdego natomiast stać na korzystanie z drogich usług biur pośredniczących w pozyskiwaniu funduszy.

## 5. Wnioski

Podsumowując: rozwój obszarów wiejskich jest złożoną kategorią ekonomiczną, która jest determinowana przez wiele czynników. Ta złożoność powoduje, że jest przedmiotem zainteresowania zarówno WPR, jak i polityki spójności. Pierwsza z nich zajmuje się głównie rolnictwem i produkcją rolną, druga w większym stopniu

<sup>18</sup> *Prezentacja pakietu legislacyjnego dotyczącego polityki spójności 2014–2020*, <http://www.eurofundsnews.pl/content/view/15457/289/>.

<sup>19</sup> *Polityka spójności oparta na wynikach*, <http://pl2011.eu/content/polityka-spojnosci-oparta-na-wynikach-0>.

<sup>20</sup> Tamże.

uwzględnia kontekst społeczny. Polityki te uzupełniają się w swoich działaniach, aby zapewnić zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Przemiany społeczne i ekonomiczne, jakie dokonują się na obszarach wiejskich, powodują jednak konieczność modyfikacji obu polityk, aby wzmocnić ich wzajemne działanie. W okresie 2014–2010 r. postuluje się skupienie się przede wszystkim na zwiększaniu efektywności obu polityk, co ma zostać osiągnięte poprzez uproszczenie procedur dofinansowania, pogłębienie współpracy między politykami m.in. dzięki uproszczeniu i połączeniu sposobów finansowania oraz monitoring efektów.

## Literatura

- Babuchowski A., *Przewidywane kierunki badań rolnych i ich finansowanie w UE w latach 2014–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2011.
- Barczyk Z., Bieniecki J., Ochojski A., Szczupak B., *Przedsiębiorczość, samorządność, rozwój lokalny*, AE, Katowice 2001.
- Berdo J., *Zrównoważony rozwój: w stronę życia w harmonii z przyrodą*, Earth Conservation, Sopot 2006.
- Blair J.P., *Local Economic Development: Analysis and Practice*, Sage Publications, London 1995.
- Janecki R., Krawiec S., Sierpiński G., *Publiczny transport zbiorowy jako kluczowy element zrównoważonego systemu transportowego Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii Silesia*, <http://obserwatorium-metropolii.org/teksty/ryszard.janecki.pdf>.
- Jędrzejczyk I. (red.), *Ocena komplementarności działań Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej na obszarach wiejskich*, SGGW, Warszawa 2008.
- Karaszewski W., Wiśniewski J.W., Zarębski M. (red.), *Business and Economic Development in Central and Eastern Europe: Implications for Economic Integration into Wider Europe*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1999.
- Komisja Europejska, *Przeciwdziałanie zmianom klimatycznym. Unia Europejska jako lider*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2008.
- Komunikat Komisji. „Europa 2020”. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997 nr 78, poz. 483.
- Korenik S., Dybała A. (red.), *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, UE, Wrocław 2010.
- Kutkowska B., *Wspólna polityka rolna i jej reformy*, Instytut Nauk Ekonomicznych i Społecznych, Uniwersytet Przyrodniczy, Wrocław 2011.
- Kwaterna K., *KSOW – Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich efektywnym narzędziem rozwoju obszarów wiejskich*, LM Consulting, Gdańsk 2009.
- Lewis W.A., *Development Planning: The Essentials of Economic Policy*, Routledge Library Editions, Taylor & Francis e-library, London 2005.
- Norton B.G., *Sustainability: A Philosophy of Adaptive Ecosystem Management*, University of Chicago Press, London & Chicago 2005.
- Polityka spójności oparta na wynikach*, <http://pl2011.eu/content/polityka-spojnosci-oparta-na-wynikach-0>.
- Prezentacja pakietu legislacyjnego dotyczącego polityki spójności 2014–2020*, <http://www.eurofunds-news.pl/content/view/15457/289/>.
- Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.



- Rolnictwo i obszary wiejskie w Polsce w latach 1992–2007*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2009.
- Strahl D., *Zróżnicowanie innowacyjności europejskiej przestrzeni regionalnej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 2, Gospodarka a Środowisko 8, UE, Wrocław 2008.
- Trutkowski C. (red.), *Rozwój lokalny: bariery i stymulanty: wybrane zagadnienia: V Kongres Obywatelski*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, DzU 2001 nr 62, poz. 627.
- Wieliczko B., *Polityka Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006.

## DETERMINANTS OF RURAL DEVELOPMENT AND THE EUROPEAN UNION COHESION POLICY

**Summary:** This article aims to analyze the relationships between the CAP and cohesion policy in the context of rural development. Rural development is a complex economic category, which is determined by a wide range of factors. Interrelatedness of factors affecting the development of rural areas means that it is of interest to the CAP and cohesion policy. These policies are complementary in their actions to ensure sustainable rural development. Social and economic transformations taking place in rural areas, however, cause the need to modify both policies to strengthen their mutual action. In the period 2014–2010 there will be mainly postulated the changes towards the effectiveness of both policies, which is to be achieved by simplifying procedures, financing, enhanced cooperation among politicians of local society and monitoring of effects.

**Keywords:** development, economic growth, sustainable development, cohesion policy, Common Agricultural Policy, determinants of rural development, convergence, local development.