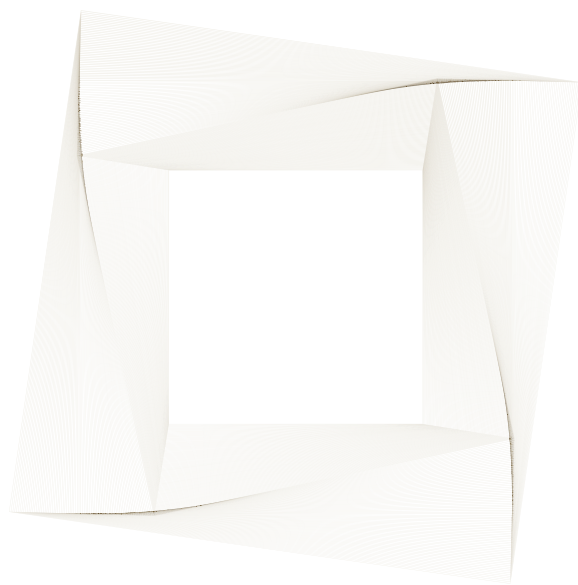




# Plan działań dla obszarów wiejskich

## Raport z debaty publicznej





# Plan działań dla obszarów wiejskich

Raport z debaty publicznej

Materiał został opracowany na podstawie dyskusji w trakcie 4 debat eksperckich w Kancelarii Prezydenta RP w ramach Forum Debaty Publicznej. W spotkaniach uczestniczyło ponad 350 osob reprezentujących szerokie spektrum interesariuszy (przedstawiciele rządu i ministerstw, przedstawiciele samorządu lokalnego, organizacji pozarządowych, świata nauki, liderzy lokalni, rolnicy, przedsiębiorcy i inni mieszkańcy wsi). Materiał jest jednocześnie kontynuacją wcześniejszych spotkań i debat eksperckich z obszaru „Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju”.

# Spis treści

<b>Streszczenie</b>	5
<b>Wprowadzenie</b>	7
<b>1. Obszary wiejskie w Polsce. Co dynamizuje, a co hamuje rozwój kraju?</b>	11
1.1. Identyfikowanie obszarów wiejskich na potrzeby kształtowania polityki rozwoju	11
1.2. Preferowany model rozwoju wobec wiejskich obszarów funkcjonalnych	12
1.3. Współpraca i partnerstwo dla rozwoju obszarów wiejskich	12
1.4. Wyzwania demograficzne na wsi	13
1.5. Szanse rozwoju młodzieży na obszarach wiejskich	14
1.6. Kapitał ludzki i społeczny na obszarach wiejskich	15
<b>2. Infrastruktura dla rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich</b>	17
2.1. Rozwój infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich	18
2.2. Planowanie zagospodarowania przestrzeni na obszarach wiejskich	18
2.3. Rozwój energetyki na obszarach wiejskich, energetyka prosumencka	20
2.4. Rozwój infrastruktury informatycznej	21
2.5. Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako źródło finansowania inwestycji infrastrukturalnych	21
2.6. Transport publiczny na obszarach wiejskich	22
<b>3. Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich</b>	25
3.1. Rolnictwo i jego znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich	25
3.2. Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich	26
3.3. Mikrostrefy aktywności gospodarczej na obszarach wiejskich	27
3.4. Sprzedaż bezpośrednia oraz działalność marginalna, lokalna i ograniczona (MOL)	28
3.5. Instrumenty finansowania rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich	29
<b>4. Jakość życia na obszarach wiejskich</b>	31
4.1. Dostęp do infrastruktury i usług na obszarach wiejskich	31
4.2. Dostęp do edukacji i dostępność szkoleń zawodowych	32
4.3. Ochrona zasobów przyrodniczych, kulturowych i krajobrazu wsi	33
4.4. Kulturowanie tożsamości obszarów wiejskich i więzi społecznych mieszkańców	34
<b>Kluczowe rekomendacje</b>	35



# Streszczenie

Obszary wiejskie w Polsce zajmują ponad 93% powierzchni kraju i w zależności od sposobu liczenia (GUS, OECD, EUROSTAT) zamieszkałe są przez 40–46% mieszkańców. W obszarach wiejskich tkwi ogromny potencjał rozwojowy, który odpowiednio wspierany może przyczynić się do znacznego przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Główne walory obszarów wiejskich to silne więzi społeczne w obrębie społeczności lokalnych, niskie koszty lokalizacji działalności gospodarczej, duże niewykorzystane zasoby pracy, wysokie walory przyrodniczo-krajobrazowe czy też wyższe poczucie bezpieczeństwa.

Walory te różnie się rozkładają w przestrzeni, czego konsekwencją jest znaczne zróżnicowanie obszarów wiejskich i tym samym różny charakter wyzwań rozwojowych. Polityka rozwoju powinna być dostosowana do wyzwań i uwarunkowań lokalnych, skoncentrowana na wykorzystaniu lokalnych zasobów oraz wsparta optymalnie dobranymi instrumentami prawnymi i finansowymi właściwymi dla poszczególnych obszarów.

Konieczne jest podjęcie tematów horyzontalnych związanych z rozwojem gospodarczym i zmianami cywilizacyjnymi na obszarach wiejskich. Nie należy – jak ma to miejsce zazwyczaj – koncentrować się na problemach branżowych czy też analizować rozwój wsi w oderwaniu od rozwoju ośrodków miejskich czy metropolitalnych. Samorządy regionalne muszą wyznaczyć obszary o podobnych uwarunkowaniach rozwoju, powiązane terytorialnie, gospodarczo i społecznie – tzw. obszary funkcjonalne, a w dalszej kolejności zaproponować mechanizmy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie formułowania zintegrowanych planów działań. Oznacza to realizowanie zasady pomocniczości, której odzwierciedleniem w praktyce będzie zwiększenie władzy i odpowiedzialności samorządów oraz społeczności lokalnych za rozwój podległego im obszaru.

Chociaż rolnictwo jest nieodłączną częścią obszarów wiejskich i podstawą krajobrazu wiejskiego, jak również strategiczną gałęzią gospodarki, to w zakresie źródeł dochodów odgrywa coraz mniejszą rolę. Większość

mieszkańców obszarów wiejskich (ponad 60%) czerpie większość dochodów z działalności pozarolniczej. Kontynuując zatem politykę rozwoju i modernizacji rolnictwa oraz pamiętając o fundamentalnym znaczeniu tej branży dla bezpieczeństwa żywnościowego kraju, należy spojrzeć na obszary wiejskie bardziej kompleksowo. Potrzebny jest rozwój również innych niż rolnictwo sektorów działalności gospodarczej. Rozwój w dużej mierze będzie zależeć od możliwości dywersyfikacji struktury gospodarczej i szeroko rozumianych innowacji, tworzonych dzięki współpracy różnych środowisk.

Najistotniejszymi wyzwaniami dla obszarów wiejskich są dzisiaj: odległość od dużych rynków zbytu, słabsze wyposażenie w elementy infrastruktury technicznej i społecznej, niższa siła nabywcza mieszkańców, niższy poziom kwalifikacji pracowników, narastające problemy demograficzne, zagrożenia przestrzenne czy też determinująca niski poziom rozwoju, struktura gospodarki. Problemy te można łatwo rozwiązywać pod warunkiem szybkiego i właściwego ukierunkowania instrumentów i narzędzi polityki gospodarczej oraz wdrożenia ich w postaci nowych bądź zmodyfikowanych regulacji prawnych, zachęt ekonomicznych, promocji dobrych praktyk czy programów edukacyjnych. Realizowane działania muszą bezwzględnie przygotować obszary wiejskie do sprawnego funkcjonowania i rozwoju po 2020 roku, w sytuacji gdy znacznie zmniejszy się strumień dostępnych funduszy unijnych.

Ze spotkań prowadzonych w ramach Forum Debaty Publicznej w Kancelarii Prezydenta RP wynika, że istnieje 8 priorytetowych grup zagadnień, które powinny zostać w pierwszej kolejności przełożone na konkretne działania i instrumenty realizowane w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich:

- 1) Inwestowanie w sieci szybkiego Internetu oraz towarzysząca im edukacja w zakresie wykorzystania tychże sieci, co ograniczy wykluczenie społeczne i zjawisko migracji mieszkańców oraz ułatwi lokowanie nowych firm na obszarach wiejskich.
- 2) Przeorganizowanie systemu edukacji poprzez dostosowanie profilu kształcenia do oczekiwań rynku pracy (kompetencje zawodowe i techniczne) oraz

ukierunkowanie wsparcia w zakresie podnoszenia kwalifikacji mieszkańców.

- 3) Zwiększanie liczby miejsc pracy poprzez ułatwianie lokalizacji przedsiębiorstw w tworzonych na obszarach wiejskich mikrostrefach działalności gospodarczej i szersze stosowanie elastycznych form zatrudnienia.
- 4) Przeorganizowanie transportu publicznego, dostosowanego do specyfiki obszarów funkcjonalnych, umożliwiającego w wygodny i bezpieczny sposób dojazd do pracy oraz korzystanie z usług publicznych.
- 5) Rozwój mechanizmów finansowania lokalnej działalności gospodarczej poprzez kreowanie i wzmacnianie lokalnych instytucji finansowych, takich jak: banki spółdzielcze, fundusze poręczeniowe, pożyczkowe, gwarancyjne czy fundusze *venture capital*.
- 6) Wzmacnianie rynków lokalnych opartych na wykorzystaniu lokalnych zasobów finansowych i przewag konkurencyjnych, jak również przedsiębiorczości mieszkańców.
- 7) Zapewnienie dostępu do usług publicznych (np. opieka zdrowotna, edukacja przedszkolna i szkolna) o wysokim standardzie, co w kontekście niskiej koncentracji

przestrzennej mieszkańców oznacza konieczność tworzenia niestandardowych rozwiązań w tym zakresie.

- 8) Rewitalizacja obszarów wiejskich, ochrona wiejskiego krajobrazu, dziedzictwa kulturowego i wzmacnianie więzi społeczności lokalnych, również wykorzystanie tych walorów do zwiększenia aktywności gospodarczej mieszkańców.

Proces rozwoju obszarów wiejskich będzie wymagał współpracy na poziomie władzy centralnej, samorządu, biznesu, społeczeństwa i liderów lokalnych. Niniejszy dokument zwraca uwagę zarówno na najważniejsze problemy, które należy rozwiązać w perspektywie najbliższych 5 lat, jak i wskazuje kierunki pożądanых działań i sposoby ich realizacji. W tym kontekście jako cel główny dokumentu jawi się wypracowanie zintegrowanej koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju terytorialnego obszarów wiejskich, niwelującego istniejące zróżnicowania społeczno-ekonomiczne pomiędzy i wewnątrz regionów. Efektem proponowanych działań będzie przede wszystkim wzrost gospodarczy, poprawa siły nabywczej i jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich, a także utrzymanie tożsamości i spójności społecznej oraz ochrona jakości krajobrazu i środowiska przyrodniczego wsi.



# Wprowadzenie

## Rolnictwo

Rolnictwo pełni strategiczną rolę w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego kraju i jest nie tylko głównym użytkownikiem wiejskiej przestrzeni, ale również nieodłącznym elementem wiejskiego krajobrazu. Polska należy do grupy krajów, w których ekonomiczne i społeczne znaczenie rolnictwa i sektora rolno-spożywczego jest znacznie większe niż w zdecydowanej większości pozostałych krajów UE. Samo rolnictwo zagospodarowuje ponad 60% powierzchni kraju, a wraz z leśnictwem – ponad 90% (Raport Polska Wieś 2014). Według danych GUS na obszarach wiejskich funkcjonuje 1 429 tys. gospodarstw, z których 99,7% to gospodarstwa indywidualne. Ocenia się, że spośród 700 tys. gospodarstw rolnych, produkujących na rynek, ok. 300 tys., to silne przedsiębiorstwa decydujące o potencjale produkcji rolnej i eksportu. Rolnictwo i przemysł spożywczy tworzą razem prawie 7% wartości dodanej brutto, samo rolnictwo wytwarza niespełna 4%. To plasuje Polskę na 7. miejscu w Unii Europejskiej, za Francją, Niemcami, Włochami, Hiszpanią, Wielką Brytanią i Holandią. Co najważniejsze, widoczny jest dalszy rozwój – w latach 2008–2011 pod względem wartości dodanej sektor ten rósł w tempie 9% rocznie, przy wzroście produktywności w tym okresie o 12%. W latach 2005–2014 wartość eksportu artykułów rolno-spożywczych wzrosła pięciokrotnie i w 2014 roku wyniosła ok. 21,4 mld euro (udział w całkowitym polskim eksporcie to ponad 13%), czyniąc z nas 8 eksportera żywności w całej UE. Ponad  $\frac{3}{4}$  tego eksportu lokowane jest na rynkach UE, a w handlu tym mamy od 2003 roku niezmiennie dodatnie saldo (w 2013 roku 5,7 mld euro). W wyniku inwestycji polska branża przetwórstwa spożywczego zyskała nowoczesne wyposażenie linii produkcyjnych, przede wszystkim w sektorach: mleczarskim, mięsnym, mrożonek i napojów.

W 2013 roku Polska miała około 16,5 mln ha gruntów w użytkowaniu gospodarstw rolnych, co stanowiło 8,8% ogółu gruntów rolniczych UE-27 (więcej miały

tylko Francja, Hiszpania, Wielka Brytania i Niemcy). Zgodnie z danymi Ministerstwa Rolnictwa, w strukturze towarowej produkcji rolniczej dominuje produkcja żywności rzeźnego (31,5%), mleka krowiego (17,4%) oraz zbóż (15,0%). Polska jest liderem w UE w zakresie produkcji jabłek, pszenżyta, czarnej porzeczki i pieczarek czy hodowli drobiu. Przydatność rolnicza gleb w Polsce nie jest zbyt wysoka (przeważają gleby średniourodajne i słabe), przy relatywnie korzystnych warunkach klimatycznych.

Przy stosunkowo niskim udziale w PKB rolnictwo jest miejscem zatrudnienia dla znacznej liczby Polaków, co świadczy o wciąż niskiej efektywności gospodarowania części gospodarstw (będącej do pewnego stopnia także konsekwencją rozproszenia i niskiej siły negocjacyjnej środowisk rolniczych). Odsetek pracujących w rolnictwie zmniejszył się z ok. 25% na początku transformacji do 12,1% w 2013 roku, w tym w rolnictwie indywidualnym do 11,1%. Działalność rolnicza stanowiła w 2013 roku główne źródło utrzymania (ponad 50% dochodów ogółem) dla 34,9% ogółu gospodarstw rolnych powyżej 1 ha UR (użytków rolnych).

Na liczbę ludności zatrudnionych w rolnictwie oraz efektywność gospodarowania istotny wpływ ma siła ekonomiczna gospodarstw. W 2013 roku gospodarstwa o powierzchni poniżej 5 ha użytków rolnych stanowiły 53,7% ogółu wszystkich gospodarstw, a odsetek dużych gospodarstw (powyżej 50 ha) wyniósł zaledwie 2,2% (GUS). Z ogólnej liczby 1 429 tys. gospodarstw rolnych, 15,6% produkowało wyłącznie na samozaopatrzenie, 27,0% głównie na samozaopatrzenie (GUS). Podobnie wygląda sytuacja, gdy przedstawiamy strukturę gospodarstw według wielkości ekonomicznej określanej standardową roczną produkcją wyrażoną w euro. W 2013 roku blisko 50% z ogólnej liczby gospodarstw wytwarzało produkcję poniżej 4 tys. euro, w tym 28,2% poniżej 2 tys. euro, przy średniej wielkości ekonomicznej gospodarstwa wynoszącej 13,8 tys. euro. Tylko niecałe 2% gospodarstw wytwarzało wartość powyżej 100 tys. euro (średnia dla UE-27 to 5,3% (GUS)).

Dysparytet dochodowy pomiędzy wsią a miastem maleje. W 2004 roku dochód rozporządzalny w przeciętnym gospodarstwie domowym w kraju był wyższy od gospodarstwa rolniczego o 36,2%, a w 2013 roku różnica wyniosła tylko 15,7% (Ministerstwo Rolnictwa).

Dane te pokazują skalę problemów rolnictwa i pracujących w nim osób. Duże, silne gospodarstwa sukcesywnie poprawiają swoją pozycję ekonomiczną na rynku. Należy natomiast założyć, że dla najstarszych gospodarstw i pracujących tam osób trzeba znaleźć alternatywę i zadbać o ich zawodową reorientację.

### **Przekształcenia obszarów wiejskich**

Obszary wiejskie przez ostatnie 25 lat doświadczyły znacznego postępu cywilizacyjnego, wyrażającego się w znacznej poprawie jakości życia, wyposażeniu w infrastrukturę techniczną i społeczną, czy też stopniu zagospodarowania przestrzeni. Na koniec 2013 roku stopień zwodociągowania obszarów wiejskich wyniósł 80,9%, stopień skanalizowania 30,4%, 66,1% gospodarstw wiejskich miało dostęp do Internetu, a wskaźniki skolaryzacji netto osiągnęły poziom 82,7% w przypadku szkół podstawowych i 70,8% w przypadku gimnazjów (Ministerstwo Infrastruktury). W tym czasie znacznie zmieniła się struktura gospodarcza obszarów wiejskich i pełnione przez te obszary funkcje. Znacznie przekształceniu uległa także przestrzeń, która na większości obszarów straciła typowo wiejski charakter i upodobniła się do obszarów miejskich. Nastąpiły przepływy ludności, które, miesząc ludność miejską i wiejską, wpłynęły na tożsamość wiejską i wiejski krajobraz. Tempo zmian i rozwoju było jednakże zróżnicowane i zależne od położenia, wyposażenia w zasoby, ujawnionych przewag konkurencyjnych czy struktury gospodarczej danego obszaru. Obszary wiejskie są znacznie zróżnicowane, stąd też napotykają różne problemy rozwojowe. W najgorszej sytuacji są peryferyjne gminy wiejskie, oddalone od większych miast, gdzie dominuje rozdrobnione rolnictwo. Obszary te często doświadczają negatywnych zjawisk, takich jak np.: wyludnianie się, ucieczka młodych mieszkańców, intensywne starzenie się społeczeństwa, pogarszanie jakości przestrzeni i dostępności usług. To właśnie te obszary wymagają silnego wsparcia i pomocy w rozwiązywaniu problemów rozwojowych, aby tkwiący w nich potencjał nie został zmarnowany. Polityka rozwojowa

musi być ukierunkowana i odpowiadać faktycznym problemom danego obszaru, a jednocześnie musi być oparta na lokalnych wartościach i atutach.

### **Plan działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich**

Na poziomie krajowym i regionalnym przyjęto wiele strategii rozwoju obszarów wiejskich. Dokumenty te w większości właściwie przedstawiają diagnozę sytuacji i formułują właściwe cele rozwoju, dlatego należy je sukcesywnie wdrażać i realizować. Jednak operacjonalizacja i realizacja takich zamierzeń – z uwagi na ich kompleksowość – trwa długo, stąd należy już dzisiaj wybrać kilka priorytetowych działań, które należy wdrożyć w perspektywie 3–5 lat. Działania te, chociaż nie rozwiążą wszystkich problemów, znacznie poprawią jakość życia mieszkańców i pozwolą zatrzymać negatywne zjawiska. Niniejszy dokument przedstawia propozycję szybkiej poprawy w kwestiach priorytetowych dla obszarów wiejskich – poprzez wskazanie konkretnych narzędzi i przedstawianie całościowego planu działań w podziale na polityki zorientowane na osiągnięcie konkretnych, wymiernych celów.

Od marca 2011 roku w Kancelarii Prezydenta RP odbyło się 17 spotkań Forum Debaty Publicznej z obszaru nazwanego „Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju”. Spotkania obejmowały szerokie spektrum spraw związanych z życiem na wsi – m.in. poświęcone były warunkom życia na wsi, edukacji, roli kobiet, inicjatywom lokalnym, narzędziom unijnym i funduszowi sołeckiemu czy odnowie wsi i zachowaniu dziedzictwa kulturowego, a także związane z rolnictwem – m.in. poświęcone gospodarce wodnej na wsi, GMO, produktom lokalnym czy wreszcie polityce rolnej w perspektywie najbliższych lat. Na szczególną uwagę zasługują cykliczne debaty zainicjowane przez Prezydenta RP i odbywające się z Jego udziałem, poświęcone ocenie stanu polskiej wsi i rolnictwa. Od 2000 roku, na zlecenie FDPA (Fundacji na Rzecz Polskiego Rolnictwa), przygotowywany jest co dwa lata raport o stanie wsi, tworzony przez szerokie grono wybitnych specjalistów z różnych dziedzin. Od początku prezydentury Bronisława Komorowskiego prezentacja raportu stała się kanwą do dyskusji z udziałem ekspertów, polityków i naukowców. W Pałacu Prezydenckim dotychczas odbyły się debaty „Polska Wieś 2012” i „Polska Wieś 2014; 25 lat przemian i 10 lat w Unii Euro-

pejskiej”, w których uczestniczyła m.in. większość ministrów rolnictwa po 1989 roku i doradców ds. wsi poprzedników obecnego Prezydenta.

Prezentowany obecnie Raport działań stanowi kontynuację wniosków z tych debat, a w szczególności podsumowanie czterech ostatnich, które odbyły się w okresie od stycznia do kwietnia 2015 roku w Pałacu Prezydenckim. Celem ogólnym Raportu było opracowanie zintegrowanej koncepcji rozwoju obszarów wiejskich i szeregu rekomendacji skierowanych do instytucji realizujących polityki sektorowe – uwzględniających synergię rozwoju obszarów wiejskich i miejskich oraz optymalne wykorzystanie obopólnych potencjałów rozwojowych. Całościowe ujęcie tematyki rozwoju obszarów wiejskich oraz dobór uczestników debat eksperckich, reprezentujących politykę, samorząd, świat nauki, biznesu oraz znających temat praktyków, pozwoliło na określenie uwarunkowań i czynników rozwoju obszarów wiejskich, określić możliwe działania i konieczne zmiany w politykach rządowych i samorządowych, dotyczących wsi.

Niniejszy raport podzielony został na cztery części, zgodnie z tematyką ostatnich 4 debat eksperckich poświęconych rozwojowi obszarów wiejskich. W pierwszej części zaprezentowano podstawowe dylematy rozwojowe obszarów wiejskich, w drugiej poruszono problematykę infrastruktury technicznej, trzecia część poświęcona została gospodarce i przedsiębiorczości, a czwarta jakości życia. Każdy punkt raportu kończy się rekomendacjami i zaleceniami, które stanowią punkt wyjścia do konsultacji społecznych, dzięki którym możliwe będzie wypracowanie założeń koniecznych zmian legislacyj-

nych czy też modyfikacji polityk państwowych, regionalnych i lokalnych. Wskazywane rekomendacje mają różny charakter – obok ogólnych o charakterze kierunkowym, w dokumencie znalazły się konkretne i szczegółowe (wskazywane przez ekspertów) propozycje zmian regulacji, nad którymi już dzisiaj można zacząć intensywną dyskusję i starania o wdrożenie ich w życie. Raport skierowany jest do przedstawicieli rządu, samorządów różnych szczebli, przedstawicieli organizacji pozarządowych – do wszystkich tych, którzy poczuwają się do odpowiedzialności za rozwój obszarów wiejskich i całego kraju. W szczególności raport powinni przeczytać Ci, którzy z racji wykonywanych obowiązków mają możliwość przeprowadzania pozytywnych zmian.

Kancelaria Prezydenta RP zdaje sobie sprawę, że wiele obszarów wskazanych w dokumencie wymaga dalszych prac eksperckich i podjęcia bardziej szczegółowych analiz. Być może niektóre z propozycji rozwiązań warto przetestować na mniejszym obszarze na zasadzie pilotażu, aby na teren całego kraju wprowadzać już sprawdzone rozwiązania.

W trakcie debat eksperckich wyodrębniono osiem kluczowych propozycji, które wyszczególniono w streszczeniu i podsumowaniu Raportu. Te propozycje z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich są najważniejsze w obecnym czasie i należy zająć się nimi w pierwszej kolejności. Warto bowiem dostrzec w obszarach wiejskich nie tylko wyzwania związane z rolnictwem, ale naśladując działania i polityki innych krajów europejskich, potraktować ich potencjał jako źródło trwałego i wszechstronnego rozwoju społeczno-gospodarczego w perspektywie XXI wieku.



# 1. Obszary wiejskie w Polsce.

## Co dynamizuje, a co hamuje rozwój kraju?

**Obszary wiejskie w Polsce mają niewykorzystany potencjał rozwoju. Dzięki podniesieniu jakości kapitału ludzkiego i aktywizacji kapitału społecznego możliwe będzie skuteczne przełamywanie barier rozwojowych, widocznych w szczególności w sferach demograficznej i przestrzennej. Potrzebne będzie też podejście horyzontalne w kreowaniu polityki rozwoju i aktywna współpraca różnych środowisk.**

Punktem wyjścia do analizy wyzwań i możliwości rozwoju obszarów wiejskich jest ich prawidłowe zdefiniowanie i sklasyfikowanie. Istniejące rozbieżności w określaniu granic obszarów wiejskich istotnie utrudniają prowadzenie polityki rozwoju i monitorowanie procesów rozwojowych. Dużym wyzwaniem jest zmiana modelu polityki i zrezygnowanie z podejścia sektorowego. Współzależność procesów społecznych, gospodarczych i przestrzennych wymaga wypracowania odpowiedniego modelu rozwoju. Wprowadzenie do planowania strategicznego (na każdym szczeblu administracji) współzależności celów polityki przestrzennej oraz regionalnej w połączeniu z podejściem terytorialnym, stwarza konieczność wyodrębnienia „obszarów funkcjonalnych” i dostosowania instrumentów i narzędzi polityki do tak wyznaczonych jednostek przestrzennych. Ponieważ obszary funkcjonalne przekraczają granice jednostek administracyjnych, kluczowa staje się współpraca jednostek samorządowych różnych szczebli oraz społeczności lokalnych i ich reprezentantów. Skuteczna współpraca w tym zakresie jest podstawą trwałego i zrównoważonego rozwoju w długim okresie i przełamania wyzwań rozwojowych, widocznych w szczególności w sferach demograficznej i przestrzennej. Wiele peryferyjnych obszarów wiejskich doświadcza silnych procesów depopulacyjnych i zatrzymanie mieszkańców, w szczególności młodzieży. W określonym miejscu wymagać

będzie skoordynowanych działań dostosowanych do specyfiki danego obszaru, przede wszystkim zaoferowania im odpowiedniej jakości przestrzeni do życia. Podstawą polityki rozwoju będą działania w zakresie podnoszenia jakości kapitału ludzkiego oraz wzmacnianie kapitału społecznego, który na obszarach wiejskich ma specyficzną strukturę i właściwości.

### 1.1. Identyfikowanie obszarów wiejskich na potrzeby kształtowania polityki rozwoju

Obszary wiejskie są w Polsce bardzo zróżnicowane. Obok bogatych i wysoce aktywnych gospodarczo gmin podmiejskich są gminy turystyczne, rolnicze czy też bez istotnej specjalizacji gospodarczej. Samo pojęcie „obszaru wiejskiego” jest różnie definiowane i interpretowane (definicje GUS, OECD czy Eurostat). Wynikają z tego rozbieżności co do liczby ludności zamieszkałej na obszarach wiejskich. To stwarza zarówno szereg problemów związanych z dostosowaniem narzędzi polityki gospodarczej wobec obszarów wiejskich, jak i analizowaniem i monitorowaniem procesów rozwojowych. Na potrzeby nauki stworzono wiele klasyfikacji i typologii obszarów wiejskich, ale żadna z nich nie jest podstawą do kształtowania świadomej polityki rozwojowej bądź też monitorowania stanu gospodarki. Tymczasem skala zróżnicowania obszarów wiejskich wymaga

rozwiązań dostosowanych do potrzeb danego typu obszarów.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Ujednolicenie zasad i sposobów wyznaczania, definiowania oraz klasyfikacji obszarów wiejskich, a następnie uwzględnienie tego w dokumentach rządowych oraz samorządowych.
- Wyznaczenie i określenie typów obszarów wiejskich na podstawie struktury ich gospodarki i uwarunkowań społeczno-kulturowych oraz dostosowanie polityki do danego charakteru obszaru.
- Stworzenie kompleksowego i sprawnego systemu monitoringu rozwoju obszarów wiejskich, opartego na jednorodnych kryteriach.

#### 1.2. Preferowany model rozwoju wobec wiejskich obszarów funkcjonalnych

Podjęcie sektorowe, stosowane dotychczas w polityce wobec obszarów wiejskich, nie jest – głównie z uwagi na współzależność wielu procesów – dostosowane do współczesnych realiów rozwoju społeczno-gospodarczego. Należy zatem zintensyfikować wdrażanie przyjętego w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, zintegrowanego podejścia terytorialnego oraz podjęcia tematów horyzontalnych, związanych z rozwojem gospodarczym i zmianami cywilizacyjnymi na obszarach wiejskich. Nie należy – jak miało to miejsce dotychczas – koncentrować się na problemach branżowych (ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa) ani też rozpatrywać rozwoju wsi w oderwaniu od rozwoju ośrodków miejskich czy metropolitalnych. Samorządy województw powinny wyznaczyć obszary o podobnych uwarunkowaniach rozwoju, powiązane terytorialnie, gospodarczo i społecznie – tzw. obszary funkcjonalne, a w dalszej kolejności zaproponować mechanizmy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie formułowania zintegrowanych planów działań. Oznacza to realizowanie zasady pomocniczości, której odzwierciedleniem w praktyce będzie zwiększenie władzy i odpowiedzialności samorządów oraz społeczności lokalnych za rozwój podległego im obszaru.

Naturalną konsekwencją procesów rozwojowych jest narastanie dysproporcji rozwoju na poszczególnych obszarach kraju, w szczególności na peryferyjnych obszarach wiejskich. Konieczne będzie zatem prowadzenie polityki ukierunkowanej na zmniejszanie

tychże dysproporcji i wyrównywanie szans rozwoju. Nie wszystkie obszary wiejskie mają potencjał, aby dynamicznie się rozwijać, natomiast wszyscy mieszkańcy obszarów wiejskich mają prawo do dostępu do szeroko rozumianych podstawowych usług publicznych oraz infrastruktury technicznej i społecznej o podobnym poziomie. Polityki rozwoju, poprzez system zdefiniowanych obszarów funkcjonalnych, zintegrowanych z mechanizmami finansowania, powinny zapewnić uruchomienie – zróżnicowanego przestrzennie, gospodarczo i społecznie – potencjału rozwoju obszarów wiejskich.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Wykorzystanie środków strukturalnych w ramach perspektywy lat 2014–2020 do dalszego łagodzenia dysproporcji, będących naturalną konsekwencją procesów dynamicznego rozwoju.

#### Zalecenia szczegółowe:

- Wyznaczenie przez samorządy województw wiejskich obszarów funkcjonalnych w ramach nowelizacji polityki przestrzennego zagospodarowania województw oraz stworzenie formalnych warunków do kształtowania polityki zintegrowanej terytorialnie, będącej efektem współdziałania różnych podmiotów i środowisk.
- Uwzględnienie wyznaczonych wiejskich obszarów funkcjonalnych w systemie narzędzi służących finansowaniu polityk rozwoju wobec obszarów wiejskich zarówno na poziomie środków funduszy UE (PO, RPO, PROW, inne), jak i środków krajowych oraz regionalnych.

#### 1.3. Współpraca i partnerstwo dla rozwoju obszarów wiejskich

Istotą nowego, zintegrowanego terytorialnie podejścia w polityce spójności jest dialog i współpraca pomiędzy instytucjami a podmiotami odpowiedzialnymi za rozwój w różnych wymiarach przestrzennych. Wiele problemów społecznych czy gospodarczych przekracza granice pojedynczych gmin, powiatów i regionów. Nowe podejście pozwala uniknąć dominacji indywidualnych interesów lokalnych czy regionalnych, jednocześnie zwiększając skuteczność polityk rozwojowych dzięki wykorzystaniu wewnętrznych zasobów oraz dostosowanie tejże polityki do lokalnych uwarunkowań. Bada-



nia podjęte nad wyznaczaniem obszarów funkcjonalnych wskazują, jak istotne jest rozpatrywanie problemów rozwojowych na styku nie tylko międzygminnym, ale także gmina–powiat czy miasto–wieś. Samorządy w Polsce zaczęły dostrzegać potrzebę współpracy terytorialnej i tworzenia partnerstw – w postaci dobrowolnych form zrzeszania się – do rozwiązywania wspólnych problemów. W instytucji partnerstwa ważny jest dialog społeczny, co oznacza konieczność włączania do współpracy organizacji pozarządowych oraz liderów lokalnych społeczności. To znacznie podnosi świadomość społeczną co do odpowiedzialności za zamieszkiwany przez siebie obszar.

Liczba partnerstw (formalnych i nieformalnych stowarzyszeń różnych szczebli samorządowych z organizacjami reprezentującymi społeczność lokalne) zaczęła rosnąć nie tylko dzięki oddolnym inicjatywom, ale również dzięki świadomej polityce spójności wyrażonej poprzez pierwsze konkursy przeznaczone dla partnerstw samorządowych w ramach funduszy norweskich czy Pomocy Technicznej. Pierwsze pozytywne rezultaty współpracy partnerstw wskazują na właściwy kierunek zmian, ale ważne jest także przełamywanie barier i dalsze ułatwianie współpracy terytorialnej. W szczególności brakuje wciąż formy prawnej, która pozwalałaby na elastyczną współpracę grupy jednostek samorządu w różnych sektorach usług. Obecne formy związków komunalnych czy stowarzyszeń samorządowych nie znajdują zastosowania w każdym przypadku i wymagają modyfikacji bądź konieczne jest wprowadzenie nowej formuły. Potrzebna jest także silna promocja form takiej współpracy i przełamywanie barier w mentalności samorządowców i społeczności lokalnych, niedoceniających często korzyści z takich rozwiązań. Należy wykorzystać doświadczenia Lokalnych Grup Działania programu LEADER i wdrożyć model współdziałania różnych środowisk na szerszą skalę.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Promocja oraz wspieranie partnerstw i prezentacja dobrych praktyk w zakresie współpracy samorządowej.
- Podejmowanie działań na rzecz uczestnictwa społeczności lokalnych i jej reprezentantów w tworzonych partnerstwach samorządowych.

#### Zalecenia szczegółowe:

- Modyfikacja zakresu stosowania obecnych form prawnych partnerstw samorządowych bądź wprowadzenie nowych, takich jak np. Zespoły Współpracy Terytorialnej (proponowane w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego).
- Wspieranie tworzących się partnerstw poprzez właściwe ukierunkowywanie funduszy strukturalnych – dedykowane konkursy dla partnerstw samorządowych oraz konieczność wykazania zintegrowanego podejścia do rozwiązywania lokalnych problemów.
- Wykorzystanie możliwości stwarzanych przez RLKS (Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność Lokalną).
- Wypracowanie w Regionalnych Programach Operacyjnych nowych instrumentów finansowych dla wiejskich obszarów funkcjonalnych na wzór Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.

#### 1.4. Wyzwania demograficzne na wsi

Ogólna liczba ludności wiejskiej rośnie, chociaż z różną dynamiką w poszczególnych regionach. Przyrost naturalny od wielu lat jest wyższy na wsi niż na obszarach miejskich, a od 2000 roku można zaobserwować dodatnie saldo migracji – chociaż migracje te dotyczą zazwyczaj obszarów wiejskich w pobliżu dużych metropolii, podczas gdy regiony peryferyjne notują ciągły ubytek ludzi młodych. W ostatniej dekadzie ubiegłego wieku na obszarach wiejskich liczba osób w wieku produkcyjnym przyrosła o około 600 tys. osób, następnie przyrosty zaczęły się zmniejszać. Od 2015 roku spodziewane jest stopniowe pogarszanie się struktury wieku, będące konsekwencją osiągnięcia wieku poprodukcyjnego przez roczniki wyżu urodzeń po II wojnie światowej. Dodatkowo sytuacja demograficzna jest bardzo zróżnicowana przestrzennie – w wielu miejscach kraju występuje silna depopulacja, czego przyczyną jest przede wszystkim emigracja osób młodych. Już dzisiaj można spotkać wsie, gdzie udział ludności w wieku poprodukcyjnym przekracza 50%. Zgodnie z prognozami demografów w 2035 roku na 10 pracujących na wsi przypadać będzie już 6 emerytów. Powoli zaciera się

dodatnia różnica w zakresie wskaźnika dietyności pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi, a obecne jego poziomy (około 1,4) nie pozwalają zapewnić prostej zastępowalności pokoleń, gwarantowanej przy wskaźniku 2,1. Następuje coraz silniejsze odchodzenie od modelu rodziny wielodzietnej i wielopokoleniowej oraz kształtowanie się nowych wzorców kulturowych. Narasta konflikt pomiędzy tradycyjnym a nowoczesnym rozumieniem roli społecznej kobiety. Procesy te silnie wpływają na rynek pracy na obszarach wiejskich, który podlega istotnym przekształceniom.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Podjęcie działań przygotowujących obszary wiejskie na konsekwencje pogarszania się struktury demograficznej.
- Poprawa systemu transportu publicznego, w szczególności na obszarach peryferyjnych.
- Realizacja polityki prorodzinnej na obszarach wiejskich.
- Reformowanie systemu edukacji w kierunku zwiększenia dostępności usług edukacyjnych dla młodzieży wiejskiej.
- Prorodzinna edukacja społeczeństwa w szkołach oraz promocja rodziny w środkach masowego przekazu.

#### Zalecenia szczegółowe:

- Zwiększenie atrakcyjności zamieszkiwania poprzez tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich oraz dostarczanie porównywalnej z miastem struktury podstawowych usług publicznych, w tym także z wykorzystaniem rozwiązań innowacyjnych i nowych technologii.
- Wykorzystanie pogarszania się sytuacji demograficznej obszarów wiejskich do tworzenia produktów i usług dla seniorów, a nawet tworzenia związanych z tym wiejskich specjalizacji.
- Uproszczenie, ujednolicenie i uporządkowanie systemu urlopów związanych z rodzicielstwem.
- Włączenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego do urlopu rodzicielskiego.
- Wprowadzenie elastyczności w zakresie czasu wykorzystania urlopu rodzicielskiego.
- Zwiększenie uprawnień rodzicielskich przysługujących ojcom.

- Umożliwianie rodzicom – wychowującym dzieci – podjęcie pracy zarobkowej, również w niepełnym wymiarze czasu, dostosowanym do ich wyborów i potrzeb.
- Rozszerzenie pojęcia elastyczności czasu pracy poprzez zrezygnowanie (gdzie to możliwe) ze sztywnych godzin rozpoczęcia i kończenia pracy.
- Szersze stosowanie telepracy.
- Wprowadzenie regulacji pozwalających pracodawcom na właściwe planowanie organizacji pracy w związku z nieobecnościami pracowników spowodowanymi korzystaniem przez nich z uprawnień związanych z rodzicielstwem.

#### 1.5. Szanse rozwoju młodzieży na obszarach wiejskich

Obszary wiejskie stoją w obliczu istotnych wyzwań demograficznych, w związku z czym należy podjąć intensywne działania w szczególności w stosunku do osób młodych. Liczba osób w wieku przedprodukcyjnym (osoby poniżej 17. roku życia) na obszarach wiejskich spada, chociaż wciąż jest znacznie wyższa niż w mieście – w 2013 roku wskaźnik dla wsi miał wartość 20,3% w relacji do 16,7% w mieście. Polska ma stosunkowo młodych rolników – 15% z ogólnej liczby rolników ma poniżej 35 lat (średnia w UE to 7%). Młodzi rolnicy w większości są też bardzo dobrze wykształceni i przygotowani do prowadzenia nowoczesnych, rynkowo nastawionych gospodarstw. Młodzi to grupa najbardziej mobilna i najchętniej emigrująca w poszukiwaniu lepszych warunków życia, jednocześnie charakteryzująca się największym potencjałem rozwoju. Młodzi na obszarach wiejskich mają szczególnie utrudniony start w dorosłe życie, o czym świadczą wskaźniki bezrobocia – w 2013 roku osoby do 34. roku życia stanowiły 61,8% ogółu bezrobotnych (w mieście ten wskaźnik wyniósł 48,0%). Chociaż większość obszarów wiejskich znacznie upodobiła się do miasta pod kątem warunków życia i rozwoju, to jednak wciąż uwarunkowania rozwoju osobistego i kariery młodych mieszkańców wsi są gorsze niż w mieście. Wyposażenie w infrastrukturę czy odległości między miejscowościami wydają się mieć mniejsze znaczenie. Kluczowe problemy związane są ze znacznie niższą jakością lokalnego rynku pracy i w szczególności dostępem do edukacji (odsetek osób z wy-



kształceniem wyższym jest ponad dwukrotnie niższy niż w miastach, a z wykształceniem średnim o ponad 1/4 niższy). O ile uczęszczanie do szkoły podstawowej i gimnazjum odbywa się zwykle w ramach rodzinnej bądź sąsiednich miejscowości, to edukacja ponadpodstawowa i studia wyższe zlokalizowane są w znacznej odległości. Młodzi, aby kształcić się na odpowiednim poziomie, muszą opuścić dom rodzinny i wyjechać do miasta, gdzie często pozostają, skuszeni perspektywą lepszej albo jakiegokolwiek pracy.

Inną, trudną kwestią jest dostęp do kultury, znacznie ograniczony z powodu wąskiej oferty, wynikającej głównie z przyczyn ekonomicznych samorządów. Głównym wyzwaniem jest zatem usunięcie barier ułatwiających start młodych w dorosłe życie, stworzenie im warunków do życia i rozwoju osobistej kariery, bez potrzeby emigracji do miast czy za granicę.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Poprawa perspektyw zawodowych dla młodzieży na obszarach wiejskich.
- Zwiększanie standardu życia na obszarach wiejskich poprzez poprawę infrastruktury technicznej i społecznej.

#### Zalecenia szczegółowe:

- Program budownictwa mieszkaniowego o preferencyjnych stawkach czynszu dla osób młodych, np. rozszerzenie programu MDM na osoby młode zamieszkujące obszary wiejskie.
- Wprowadzenie preferencji dla osób młodych w konkursach z udziałem funduszy unijnych.
- Preferencje dla osób młodych, zakładających nowe firmy na obszarach wiejskich, wdrożenie Karty Młodego Przedsiębiorcy.
- System stypendialny dla osób ubogich, ułatwiający kontynuowanie edukacji na poziomie ponadpodstwowym.

### 1.6. Kapitał ludzki i społeczny na obszarach wiejskich

Inwestowanie w kapitał ludzki i społeczny jest ważnym elementem polityki rozwoju wobec obszarów wiejskich. Chociaż stopniowo zacierają się granice w zakresie jakości kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich i miejskich, to wciąż pozostają istotne i two-

rzą niekorzystny klimat do rozwoju. Miasta mają znacznie lepszą bazę edukacyjną, drenaż z obszarów wiejskich osoby z najwyższymi kwalifikacjami i oferują szanse rozwoju niedostępne na wsi. Konieczne są zatem nakłady na kapitał ludzki na obszarach wiejskich, w szczególności podnoszenie zdolności do adaptowania nowoczesnych technologii i kreowania innowacji, co jest podstawowym warunkiem rozwoju. Dodatkowo niezbędne jest tworzenie warunków do wykorzystywania tego kapitału na miejscu, bez ekonomicznej potrzeby wyjeżdżania do miast. Kluczową rolę w tym zakresie pełnią szkoły. Nie można jednak zapominać, że szkoły wiejskie są nie tylko instytucją edukacyjną, ale w większości przypadków stanowią wielofunkcyjną instytucję społeczną. Wobec potrzeby budowy kapitału społecznego należy uwzględnić rolę szkół jako instytucji kultury oraz placówek integrujących lokalną społeczność, a także platformy dla potrzeb kształcenia ustawicznego.

Sytuacja kapitału społecznego na obszarach wiejskich, rozumianego jako relacje występujące między członkami określonej społeczności, jest specyficzna. Kondycja i postawa obywatelska mierzona oficjalnymi statystykami jest relatywnie słaba, ale metodyka nie uwzględnia pewnej specyfiki polskiej wsi. Na obszarach wiejskich formalnie funkcjonuje tylko około 20% ogólnej liczby organizacji pozarządowych, a biorąc pod uwagę wskaźnik nasycenia organizacjami pozarządowymi na 100 mieszkańców, wieś znacznie odstaje od miasta. Gdy jednak uwzględnić działające Ochotnicze Straże Pożarne (około 16 tys. podmiotów i 700 tys. członków) oraz organizacje kościelne (około 5 tys. podmiotów), to wieś wydaje się być nawet bardziej obywatelska niż miasto. Do tego należy dodać przeżywające renesans organizacje rolnicze, koła gospodyń wiejskich (około 7 tys. podmiotów i 160 tys. członkiń), Ludowe Zespoły Sportowe i szereg innych wspólnot. Kapitał społeczny na obszarach wiejskich jest mniej sformalizowany, oparty głównie na pracy społecznej i rzadko posiadający płatnych pracowników. Zaobserwować można duże uzależnienie od finansowania samorządu, ale za to też większe nastawienie na współpracę w ramach społeczności lokalnych.

Należy się spodziewać, że malejący udział rolnictwa w strukturze gospodarczej i depopulacja peryferyjnych obszarów wiejskich oraz migracje mieszkańców

miast na wieś, będą silnie oddziaływać na poziom i jakość tego kapitału. O ile na obszarach peryferyjnych zasadniczym zadaniem będzie podtrzymanie egzystencji tradycyjnych organizacji pozarządowych, o tyle na terenach podmiejskich podstawowym wyzwaniem będzie integracja kapitału społecznego ludności napływowej i rodzimej.

Znakomitą szansą budowy relacji społecznych, rozszerzania współpracy środowisk i podnoszenia kapitału społecznego, jest realizowany w ramach polityki spójności program Leader. Powstałe w ramach programu – Lokalne Grupy Działania – realizują wspólne projekty, prowadzące do rozwiązywania zwykle lokalnych problemów na zasadzie zgody społecznej. Warto wzmocnić ten kapitał także poprzez większe aktywizowanie sołectw, będących podstawą demokracji wiejskiej. W tym kontekście szkoda, iż tylko dwa województwa (Kujawsko-Pomorskie i Podlaskie) zdecydowały się na realizowanie polityki spójności z wykorzystaniem nowego instrumentu terytorialnego – RLKS (Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność), który w dużym stopniu oparty jest na założeniach Lidera. To podejście ma bardzo pozytywny wpływ na kształtowanie odpowiedzialności społeczności lokalnej za rozwój lokalny i podnoszenie jakości kapitału społecznego i powinno być stosowane w większej skali.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Modernizacja systemu szkolnictwa na obszarach wiejskich, w kierunku zwiększenia dostępności szkoleń i kształcenia zawodowego.
- Wspieranie i promowanie przedsięwzięć na szczeblu lokalnym w zakresie kreowania, rozpowszechniania i absorbowania innowacji.
- Zwiększanie wsparcia inicjatyw prowadzących do podnoszenia kapitału społecznego.

- Aktywizacja społeczności lokalnych poprzez realizację RLKS oraz innych programów opartych na założeniach Lidera.

#### Zalecenia szczegółowe:

- Doposażenie szkół wiejskich w formie dedykowanego wsparcia.
- Dodatkowe finansowanie przyszkolnych świetlic wiejskich oraz pracowni komputerowych, które można udostępniać na potrzeby kształcenia na odległość dorosłych, a także programów popularyzujących aktywność społeczną wśród dzieci i młodzieży.
- Zapewnienie dedykowanych środków na profesjonalne animowanie istniejących świetlic wiejskich, ich doposażenie oraz finansowanie programów aktywizacyjnych.
- Finansowanie programów wzmacniania pozycji liderów lokalnych (np. sołtysów, liderów organizacji pozarządowych) oraz zaufania do organizacji pozarządowych.
- Wydzielanie w ramach finansów gmin funduszy sołeckich i większe wciąganie wspólnot wiejskich we współdecydowanie o rozwoju lokalnym.
- Promowanie tworzenia stowarzyszeń na obszarach wiejskich, co umożliwi sołectwom i społecznościom lokalnym na dysponowanie mieniem i bycie stroną stosunków prawnych (w tym aplikowanie o środki strukturalne).
- Ułatwienie dostępu wiejskich organizacji pozarządowych, niezarejestrowanych w KRS, do środków publicznych.
- Kultywowanie i wsparcie dla oddolnych inicjatyw, pozwalających na identyfikowanie lokalnych tradycji, ich popularyzację oraz utrwalanie, a także wsparcie dla prywatnych muzeów wiejskich i izb pamięci.

## 2. Infrastruktura dla rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich

**Dobrze rozwinięta infrastruktura techniczna przyciągnie inwestorów na obszary wiejskie i powstrzyma emigrację mieszkańców. Dużych szans można upatrywać w energetyce odnawialnej i rozwoju Internetu szerokopasmowego, ale zacząć trzeba od właściwego kształtowania przestrzeni. Inwestycje infrastrukturalne są kosztowne, więc trzeba znaleźć źródła ich finansowania. Każda inwestycja musi być dobrze przemyślana oraz mieć uzasadnienie społeczne i ekonomiczne. Elementem uzupełniającym rozwój infrastruktury jest dobrze zorganizowany transport publiczny.**

Wysoki poziom wyposażenia w infrastrukturę techniczną nie tylko poprawia jakość życia, ale zwiększa także atrakcyjność inwestycyjną i zapobiega odpływowi wykwalifikowanej siły roboczej z danego obszaru. Stąd konieczne są inwestycje infrastrukturalne, które jednak ze względu na znaczne koszty (budowy, a następnie utrzymania) muszą odzwierciedlać rzeczywiste potrzeby danego obszaru. Największe braki na obszarach wiejskich są w zakresie sieci kanalizacyjnych i gazowych, z kolei kluczowe szanse tworzą Internet szerokopasmowy i energetyka odnawialna. Internet pozwala realizować sprzedaż oraz pracę na odległość, natomiast odnawialne źródła energii są zarówno szansą na dodatkowe źródła przychodów dla rolników i gospodarstw domowych, jak i na rozwój nowoczesnych technologii i zagospodarowanie części rolniczej produkcji. Prowadzenie inwestycji infrastrukturalnych musi zostać poprzedzone analizami struktury osadniczej i potrzebami mieszkańców, potencjalnych inwestorów oraz musi uwzględniać koszty eksploatacji i utrzymania inwestycji w przyszłości. W szczególności należy szukać alternatyw dla inwestycji infrastrukturalnych na obszarach o znacznie rozproszonej zabudowie.

Jakość przestrzeni na obszarach wiejskich jest istotnie zagrożona i wymaga natychmiastowej reakcji w po-

staci wprowadzenia instrumentów regulujących jej właściwe zagospodarowanie. Uregulowanie problemów przestrzennych jest wstępem i podstawą do wielu innych działań, które mogą zapewnić zrównoważony rozwój. Trzeba również przygotować się do finansowania inwestycji infrastrukturalnych po 2020 roku, gdy zmniejszy się strumień dostępnych środków polityki spójności. Jedną z opcji może być Partnerstwo Publiczno-Prywatne, którego powszechne stosowanie wymaga jednak szeregu ułatwień prawnych i instytucjonalnych. Aby powstrzymać wyludnianie się obszarów wiejskich, trzeba zapewnić mieszkańcom odpowiednią jakość życia, której ważnymi wyznacznikami są dostęp do infrastruktury technicznej i społecznej oraz usług publicznych, ale też miejsca pracy. Miejsca te można dostarczyć poprzez ułatwianie lokalizowania się przedsiębiorstw bądź poprzez dowożenie pracowników do miejsc pracy daleko od domu. Obecnie już ponad połowa mieszkańców obszarów wiejskich dojeżdża do pracy, korzystając głównie z prywatnego transportu samochodowego, który generuje określone problemy komunikacyjne. Rozwiązaniem może być właściwie zorganizowany, wygodny transport publiczny, zintegrowany z siecią punktów przesiadkowych i parkingów.

## 2.1. Rozwój infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich

Sukcesywnie poprawia się jakość infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich, chociaż wciąż poziom jej odstaje od warunków miejskich. Zgodnie z danymi Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju odsetek dróg publicznych o nawierzchni utwardzonej wyniósł w 2012 roku 49,54%, z wartością docelową 51,2% w 2020 roku. Stopień zwodociągowania osiągnął w 2013 roku średni poziom 80,9%, z wartością docelową 85% w 2020 roku. Dużo gorzej wygląda stopień skanalizowania obszarów wiejskich, który na koniec 2013 roku wyniósł zaledwie 30,4% (duża kapitałochłonność inwestycji związanych z rozwojem sieci kanalizacyjnych nie pozwala na szybką poprawę w tym zakresie). Szybko poprawia się dostęp do infrastruktury informatycznej, ale wskaźnik mieszkańców wsi regularnie korzystających z Internetu (w 2012 roku na poziomie 48,0%) jest jeszcze daleki od swojego stanu docelowego – 65,0%, który ma być osiągnięty w 2020 roku.

Za wartościami średnimi kryją się dość istotne czasem zróżnicowania regionalne. Najgorsza sytuacja w zakresie infrastruktury występuje we wschodniej części Polski. Wskaźniki ilościowe nie zawsze też pokazują prawidłowy obraz rzeczywistości i właściwych potrzeb, w sytuacji gdy np. istniejące drogi o dobrej nawierzchni nie mają właściwych parametrów obciążeniowych, co uniemożliwia przewiezienie cięższych ładunków, a tym samym lokalizowanie większych zakładów produkcyjnych. Innym problemem są przewymiarowane inwestycje w postaci zaawansowanych technologicznie, drogich w utrzymaniu dróg albo oczyszczalni o nadmiernej mocy przerobowej. Punktem wyjścia przy budowie infrastruktury technicznej zawsze powinna być analiza potrzeb z punktu widzenia inwestorów oraz mieszkańców, a także koszty utrzymania infrastruktury. Kwestie te nabierają szczególnego znaczenia w przypadku wiejskich obszarów peryferyjnych o znacznym rozproszeniu zabudowy. Studia ekonomiczne i analizy potrzeb powinny być w tym przypadku szczególnie starannie wykonane.

### Zalecenia kierunkowe:

- Dalszy rozwój infrastruktury technicznej, prowadzący do porównywalnej z miastem jakości jej ele-

mentów, w szczególności likwidacja regionalnych dysproporcji w tym zakresie.

### Zalecenia szczegółowe:

- Wprowadzenie programu dofinansowania przydomowych oczyszczalni ścieków na obszarach o znacznym rozproszeniu zabudowy.
- Wprowadzenie preferencji podatkowych dla przedsiębiorstw tworzących elementy dostępnej powszechnie infrastruktury technicznej na obszarach peryferyjnych.

## 2.2. Planowanie zagospodarowania przestrzeni na obszarach wiejskich

Obszary wiejskie w Polsce przeżywają okres szybkiego postępu cywilizacyjnego, którego wyznacznikiem są: poprawiający się standard zamieszkania, wyposażenie w elementy infrastruktury technicznej i społecznej czy też rosnąca dostępność usług. Można jednakże zaobserwować także negatywne konsekwencje zmian zachodzących na wsi – w postaci zaburzenia ładu przestrzennego, utraty walorów krajobrazowych i tradycyjnego charakteru wsi, zawłaszczenia przestrzeni na użytek prywatny i komercyjny czy też bezwładności wynikającej z presji urbanizacyjnej na niektórych obszarach. Struktura osadnicza w Polsce ma charakter policentryczny, co tworzy właściwe ramy do rozwoju obszarów wiejskich. Niemniej jednak coraz większym problemem staje się narastające rozproszenie zabudowy w obrębie miejscowości, co w kontekście zachodzących dodatkowo zjawisk depopulacyjnych powoduje negatywne konsekwencje m.in. dla kosztów budowy i utrzymywania infrastruktury. W obecnym stanie prawnym właściciele gruntów nie ponoszą żadnych kosztów posiadania prawa zabudowy na należących do nich gruntach w warunkach, gdy rynkowa wartość tych gruntów dzięki temu prawu jest znacznie wyższa. To wywołuje stałą presję na dalsze przeznaczanie gruntów rolnych na cele budowlane, a w konsekwencji powoduje obniżanie walorów krajobrazowych i produkcyjnych gruntów rolnych, prowadzi do dysfunkcyjności struktur urbanistycznych. Jednocześnie dostępność terenów mieszkaniowych i inwestycyjnych określona w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w studiach uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego

jest wielokrotnie wyższa od faktycznego zapotrzebowania. Tak duże niedostosowanie rezerw budowlanych w dokumentach planistycznych w stosunku do rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych podnosi koszty działalności budowlanej, a także generuje różne koszty społeczne i środowiskowe. Ponadto wiele gmin zwleka z opracowywaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dążąc do uniknięcia skutków finansowych działalności planistycznej (w tym wiążących się z wykupem gruntów pod drogi i inne cele publiczne związane z urbanizacją, a także z ich późniejszą realizacją). W konsekwencji rezygnuje się z odpowiedzialności za kształtowanie przestrzeni. Ustalenie lokalizacji następuje wówczas na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, czego efektem jest często niekontrolowany rozwój budownictwa mieszkaniowego i utrata ładu przestrzennego, tym bardziej że w wielu przypadkach wykorzystywane są narzędzia zarezerwowane do lokalizacji zabudowy zagrodowej, nie poddające się kontroli przy wykorzystaniu obecnych instrumentów prawnych.

Od lat władze gmin nie są w stanie oprzeć się presji właścicieli gruntów rolnych na dalsze powiększanie obszarów z prawem do zabudowy. Nie pomagają im w tym, jak dotychczas, ani ustawy, ani akty planowania ponadlokalnego. Również słabo przebiega koordynacja rozwiązań przestrzennych realizowanych w sąsiednich gminach.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Poprawa ładu przestrzennego poprzez rewitalizację przestrzeni i uporządkowanie stref funkcjonalnych.
  - Wprowadzenie narzędzi ekonomicznych racjonalizujących planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.
  - Ochrona gruntów rolnych służących koncentracji zabudowy osadniczej.
  - Ochrona krajobrazu poprzez właściwe kształtowanie funkcjonalnej i estetycznej przestrzeni publicznej oraz realizację audytów krajobrazowych.
  - Ścisłejsze powiązanie planowania przestrzennego z planami rozwoju społeczno-gospodarczego gminy.
  - Wzmocnienie partycypacji społecznej w procesie planowania i zagospodarowywania przestrzennego poprzez szerszy udział społeczności w procesie planowania i zarządzania lokalną przestrzenią.
  - Zwiększenie dostępności i upowszechnienie korzystania z dokumentów z zakresu planowania przestrzennego przez Internet.
- #### Zalecenia szczegółowe:
- Przeprowadzenie audytów krajobrazowych i urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu przez samorządy województw (na podstawie zaproponowanej przez Prezydenta RP ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu).
  - Uporządkowanie przestrzeni pasów drogowych poprzez uregulowanie zasad lokalizacji reklam przydrożnych przez samorządy gmin.
  - Wprowadzenie narzędzi ograniczających lokalizację zabudowy osadniczej na terenach typu „green fields”, w tym przede wszystkim klas bonitacyjnych I–III.
  - Wprowadzenie progresywnej opłaty urbanistycznej dla właścicieli gruntów rolniczych, którzy przekształcili je na cele budowlane i nie korzystają z prawa do zabudowy.
  - Powiązanie udostępniania terenów rozwojowych z gminnymi programami rozwoju. Programy takie powinny określać prognozy demograficzne, kierunki rozwoju urbanizacyjnego, szacunki kosztów wynikających z budowy infrastruktury towarzyszącej terenom mieszkaniowym oraz związane z tym koszty sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
  - Zahamowanie nadmiernego rozpraszania zabudowy poprzez wprowadzenie zakazu lokalizacji budynków poza zasięgiem funkcjonujących systemów zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, chyba że inwestor wybuduje infrastrukturę na swój koszt i następnie przekaże gminie.
  - Wykluczenie preferencji przy lokalizacji nowej „zabudowy zagrodowej”.
  - Ograniczenie stosowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz ograniczenie ich wydawania tylko do obszarów zurbanizowanych.
  - Szersze korzystanie ze stosowania opłat adiacencjowych jako formy opłaty solidarności urbanistycznej i powiązanie jej wysokości z kosztami wynikającymi z budowy infrastruktury na danym obszarze, zamiast hipotetycznego wzrostu wartości gruntu.



- Powiązanie tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego na terenach rozwoju zabudowy z obowiązkiem nowej organizacji tychże terenów, czyli z procesami reparcelacji i scalania gruntów oraz wyznaczeniem i przejęciem gruntów przez gminę na cele komunikacyjne i zadania publiczne.
- Oddzielenie procedury scalania gruntów od konieczności uzbrajania terenu.
- Wprowadzenie w planowaniu miejscowym standardów urbanistycznych, czyli ustalania minimalnych wymagań co do dostępności usług czy przestrzeni publicznych.
- Wprowadzenie nakazu sporządzania planów przestrzennych w postaci cyfrowej i dostosowanie prawa do regulacji unijnej dyrektywy INSPIRE.

### 2.3. Rozwój energetyki na obszarach wiejskich, energetyka prosumencka

Niższa gęstość sieci energetycznych na obszarach wiejskich oraz znaczne odległości pomiędzy wytwórcami energii a jej finalnymi odbiorcami są powodem braku efektywności infrastruktury sieciowej. Sieci przesyłowe są niedoinwestowane i przestarzałe, a więc wymagają znacznych nakładów inwestycyjnych. Obecne braki i niedobory w zakresie infrastruktury energetycznej hamują rozwój gospodarczy obszarów i zwiększają prawdopodobieństwo rozległych awarii sieciowych. Duża skala rozproszenia zabudowy sprawia, że koszty przyłączania nowych odbiorców są relatywnie wysokie, a w przypadku przedsiębiorców dodatkowym utrudnieniem jest częsty brak odpowiedniej mocy przyłączeniowej. Modernizujące się gospodarstwa rolnicze z coraz większą liczbą urządzeń elektrycznych, ale też rosnąca liczba przedsiębiorstw i gospodarstw domowych na obszarach wiejskich, potrzebować będą więcej energii, którą coraz trudniej będzie dostarczać w ramach istniejącego systemu.

Rozwiązaniem problemu może być re-elektryfikacja obszarów wiejskich z wykorzystaniem generacji rozproszonej, w tym prosumenckiej. Zgodnie z Polityką energetyczną Polski, przyjętą przez Radę Ministrów, do 2030 roku udział odnawialnych źródeł energii będzie stanowić 15% w bilansie energetycznym kraju do 2020 roku.

Przyjęta właśnie przez Sejm i podpisana przez Prezydenta RP ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o odnawial-

nych źródłach energii stworzyła korzystne warunki do rozwoju mikroinstalacji energetycznych, które w szczególności mogą być wykorzystywane przez gospodarstwa domowe na obszarach wiejskich. Rolnictwo ma największy, wykorzystywany dotychczas w małym stopniu potencjał wytwarzania odnawialnych źródeł energii, w szczególności słonecznej, wiatrowej oraz wykorzystującej biomasę, a jednocześnie – ze względu na energochłonność używanych maszyn – dość duże zapotrzebowanie na energię. Jednocześnie, ze względu na warunki konkurencji rynkowej, gospodarstwa rolne będą dążyły do poszukiwania sposobów obniżenia kosztów produkcji energii elektrycznej. Na obszarach wiejskich zlokalizowanych jest obecnie około 1,430 mln gospodarstw rolnych, 2–2,5 mln domów oraz 43 tys. wsi, które tworzą potencjalny ogromny rynek energetyki prosumenckiej.

Dzięki rozwojowi energetyki odnawialnej na obszarach wiejskich zarówno rolnicy, jak i gospodarstwa domowe nie tylko mogą sobie zapewnić dodatkowe źródła przychodów, ale także stworzyć nowe miejsca pracy, przyczynić się do redukcji CO<sub>2</sub> i innych gazów cieplarnianych oraz wesprzeć rozwój innowacyjnych gałęzi przemysłu. Problemem do rozwiązania jest także wysokość opłat dystrybucyjnych operatorów sieci, które na obszarach wiejskich są relatywnie wysokie. Nie bez znaczenia są także modernizacja sieci niskiego i średniego napięcia oraz poprawienie jakości i bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię na danym obszarze. Energetyka obywatelska daje również szansę na rozwój i modernizację rolnictwa energetycznego. Istotne jest, aby wykorzystać szanse wynikające z funduszy unijnych na rozwój polskich technologii OZE w mikroinstalacjach.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Zmiana modelu regulacji sieciowych i dystrybucji energii w kierunku otwarcia się na energetykę rozproszoną, w tym prosumencką.
- Wdrożenie ustawy o odnawialnych źródłach energii.
- Stworzenie systemu preferencji lokalnego wytwarzania energii (elektrycznej, cieplnej oraz w kogeneracji) i tworzenia lokalnej infrastruktury oraz rozwiązań organizacyjnych (warunki do tworzenia grup producenckich, akcjonariatu obywatelskiego, ruchów spółdzielczych).
- Aktualizacja gminnych planów zaopatrzenia w ciepło, energię i paliwo gazowe w związku z rozwojem rynku energii rozproszonej.

### Zalecenia szczegółowe:

- Stworzenie polityki energetycznej Polski do 2050 roku wraz z odpowiednimi analizami ekonomicznymi i branżowymi.
- Stworzenie otoczenia regulacyjnego, sprzyjającego inwestowaniu w urządzenia OZE, sprzedaż i obrót energią poprzez standaryzację umów i ograniczanie biurokracji.
- Wdrożenie systemu wsparcia w postaci mikropożyczek, gwarancji, poręczeń i kredytów dla gospodarstw i innych podmiotów, które chcą zainwestować w energię rozproszoną.
- Przygotowanie zaplecza informacyjno-konsultacyjnego, w szczególności poradników i informatorów dla gospodarstw domowych i rolników, którzy chcą zainwestować w instalacje OZE.
- Montowanie instalacji OZE w budynkach użyteczności publicznej i promowanie dobrych praktyk w tym zakresie.
- Dążenie do rozwoju inteligentnych sieci oraz budownictwa pasywnego poprzez projekty pilotażowe.
- Wdrożenie systemu inteligentnego opomiarowania, przygotowanego do odbioru i rozliczania energii produkowanej w mikroinstalacjach.

## 2.4. Rozwój infrastruktury informatycznej

Współczesne rozwiązania technologiczne umożliwiają lokalizację działalności gospodarczej na peryferyjnych obszarach, ale konieczne jest dostarczenie odpowiedniej jakości łączy internetowych, infrastruktury informatycznej oraz właściwego wsparcia specjalistów z branży IT. Średni poziom dostępności Internetu szerokopasmowego na technologiach przewodowych na koniec 2013 roku wynosił dla obszarów wiejskich 57%, podczas gdy średnio dla wszystkich gmin – 83%. Aktualnie realizowane są projekty budowy sieci szkieletowej i dystrybucyjnej, które dostarczą Internet szerokopasmowy do każdej gminy. Budowa węzłów usługowych i sieci dostępowej, pozwalające dostarczyć Internet do końcowego odbiorcy, pozostaną w gestii operatorów telekomunikacyjnych, którzy realizację przedsięwzięć będą uzależniać od opłacalności ekonomicznej inwestycji. O ile na obszarach o skoncentrowanej zabudowie opłacalność taka nie będzie kwestionowana i z pewnością znajdą się operatorzy skłonni inwestować w dostarczanie usług, to na

obszarach peryferyjnych, w miejscach o znacznym rozproszeniu zabudowy, inwestycje będą musiały uzyskać wsparcie ze strony samorządu lub państwa. Każdy obszar będzie podlegał analizie co do przewodowego czy bezprzewodowego sposobu podłączania abonentów.

Trzeba także spojrzeć na kompetencje cyfrowe mieszkańców obszarów wiejskich i zadbać o dostosowanie tychże kompetencji do oczekiwań rynku. W najgorszej sytuacji są osoby starsze, które wymagają specyficznego (z uwagi na wiek) szkolenia, aby móc korzystać z powstałej infrastruktury.

### Zalecenia kierunkowe:

- Przyspieszenie procesu tworzenia struktury szkieletowej i dystrybucyjnej.
- Stworzenie systemu zachęt inwestycyjnych dla operatorów na obszarach peryferyjnych.
- Szersze upowszechnienie systemów komunikacji elektronicznej z instytucjami publicznymi.
- Zwiększenie kompetencji cyfrowych mieszkańców wsi.

### Zalecenia szczegółowe:

- Tworzenie publicznych punktów dostępowych.
- Promocja spółdzielczych form realizacji inwestycji telekomunikacyjnych.
- Wsparcie środkami unijnymi inwestycji realizowanych na obszarach peryferyjnych, związanych z przyłączaniem do Internetu szerokopasmowego odbiorców prywatnych i instytucjonalnych.
- Obniżenie podatków od nieruchomości i opłat za umieszczanie infrastruktury w pasie ziemi.
- Wsparcie inwestycji związanych z rozwojem infrastruktury internetowej na obszarach peryferyjnych.
- Realizacja konkursów na szkolenia informatyczne dla osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym.

## 2.5. Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako źródło finansowania inwestycji infrastrukturalnych

Partnerstwo Publiczno-Prywatne to dobry sposób na dostarczanie usług publicznych przez prywatne podmioty, działające na podstawie umowy z podmiotem publicznym, który ma obowiązek gwarantowania tychże usług na mocy regulacji prawnych. Z taką umową wiąże się zwykle szereg aspektów związanych z wyceną tychże

usług, zakresem i okresem ich świadczenia, sposobem kontraktowania itp. Częstym elementem takich porozumień jest budowanie elementów infrastruktury, która następnie służy społecznościom lokalnym. Pomimo tego, że w wielu krajach Europy realizuje się bardzo dużo inwestycji w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP), w Polsce liczba realizowanych umów jest znikoma. Doświadczenia wskazują, że formuła ta jest często traktowana jako ostateczna alternatywa, gdy nie ma dostępności żadnych funduszy na finansowanie inwestycji. Tymczasem ten sposób finansowania może okazać się kluczowy w sytuacji, gdy samorząd nie ma środków, które mogą zapewnić wkład własny przy realizacji inwestycji współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Po 2020 roku, gdy znacznie zmniejszy się dostępność finansowania unijnego, finansowanie w ramach PPP będzie miało zdecydowane znaczenie dla dalszego rozwoju infrastruktury. Samorządy gmin wiejskich są szczególnie mało aktywne w zakresie zawierania umów PPP – na 66 projektów umieszczonych w bazie realizowanych projektów PPP Ministerstwa Gospodarki tylko kilka było zawartych przez samorządy gminy wiejskich.

Można założyć, że w pierwszej kolejności formuła powinna mieć zastosowanie w obszarach ważnych, ale nie wymagających natychmiastowej interwencji, takich jak: edukacja, gospodarka odpadami, sport i rekreacja czy kultura. Potrzeby są jednak znacznie szersze. Pomimo tego, że ustawę o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym uchwalono w 2008 roku, wciąż istnieje szereg problemów związanych z praktycznym wykorzystywaniem tej formuły. Najważniejsze z nich to kwestia wpływu inwestycji w formule PPP na bilans instytucji publicznej i podział ryzyka pomiędzy sektory, trudności z długookresowym finansowaniem projektów (w tym udział banków w procesie), w końcu kwestie istnienia dobrych praktyk i edukacja podmiotów uczestniczących w procesie.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Usuwanie barier prawnych i instytucjonalnych rozwoju PPP, w tym w szczególności przełamywanie nieufności wobec stosowania tej formuły.
- Dostosowanie regulacji prawnych, w tym uregulowanie kwestii wpływu realizacji przedsięwzięć na dług publiczny, zmiany podmiotowe umów i rozliczenia VAT.
- Edukacja i promowanie dobrych praktyk z zakresu stosowania PPP.

#### Zalecenia szczegółowe:

- Rozwiązanie kwestii wpływu przedsięwzięć w formule PPP na bilans instytucji publicznych, poprzez przygotowanie dobrych praktyk i wzorcowych umów prezentujących modelowy sposób przygotowywania i realizacji inwestycji.
- Uregulowanie zasad wykorzystywania spółek celowych do realizacji przedsięwzięć w formule PPP oraz wprowadzania zmian podmiotowych w trakcie realizacji inwestycji.
- Wdrożenie rozporządzenia Ministra Gospodarki z 11 lutego 2015 roku w zakresie rodzajów ryzyka i czynników uwzględnianych w ich ocenie w umowach PPP oraz przygotowanie i wdrożenie dobrych praktyk co do systemowego podziału ryzyka pomiędzy sektor publiczny a prywatny.
- Rozwiązanie trudności z prognozowaniem przychodów projektów PPP z uwagi na jednoroczność zasad taryfowania/kontraktowania (energetyka, ochrona zdrowia).
- Przygotowanie wzorcowych dokumentów do realizacji inwestycji w formule PPP oraz portfela projektów wzorcowych zrealizowanych w różnych sektorach jako narzędzia prezentacji dobrych praktyk.
- Rozwój platform wymiany wiedzy i dobrych praktyk z udziałem wszystkich środowisk biorących udział w projektach PPP.
- Prowadzenie szkoleń dla przedstawicieli samorządów w zakresie stosowania formuły PPP, poszukiwania inwestorów i montażu finansowego.
- Powołanie specjalnych instytucji (centrów kompetencji), pełniących rolę informacyjną, konsultacyjną, strategiczno-doradczą i wdrażająco-nadzorczą.
- Utworzenie listy potencjalnych projektów (tzw. project pipelines) sektora publicznego.

#### 2.6. Transport publiczny na obszarach wiejskich

Transport publiczny jest, obok infrastruktury komunikacyjnej, drugim elementem kształtującym dostępność obszarów wiejskich i zakres mobilności ich mieszkańców. Popyt na transport publiczny zgłaszają częściej osoby w wieku poprodukcyjnym, podczas gdy osoby pracujące częściej korzystają z samochodów prywatnych. Na większości rynków przewozów pasażerskich jest duża konkurencja, a marże przewoź-



ników są niskie. Problem z przewozami pojawia się w szczególności na obszarach słabo zaludnionych, gdzie rentowność przewozów jest ujemna i samorządy muszą dopłacać, aby utrzymać funkcjonowanie linii. Ale nawet na stosunkowo silnie zurbanizowanych obszarach transport publiczny bywa często źle zorganizowany, co sprawia, że ludzie częściej używają samochodów, co często powoduje zatory komunikacyjne w miastach. Brak dogodnego dojazdu może też być powodem całkowitej rezygnacji z podjęcia pracy poza miejscem zamieszkania. Problemy najczęściej są związane z operowaniem wielu przewoźników na tych samych trasach, niedostosowaniem godzin przewozu do właściwego zapotrzebowania, brakiem honorowania wzajemnego biletów przejazdu przez różnych operatorów czy też koniecznością dopłacania do nie dochodowych tras przez organizatorów zbiorowego transportu publicznego.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Reorganizacja transportu publicznego w celu ułatwienia mieszkańcom wsi dojazdu do pracy i miejsc dostarczenia usług publicznych.

#### Zalecenia szczegółowe:

- Przygotowywanie regionalnych planów transportowych dla obszarów funkcjonalnych, opartych na rzetelnych badaniach i analizach zapotrzebowania na przewozy mieszkańców, uwzględniających migracje wahadłowe oraz przepływy wynikające z przejazdów turystycznych czy rekreacyjnych.
- Organizowanie zintegrowanych przestrzennie i wygodnych dla pasażerów systemów transportowych, łączącego wiele gmin i różnych przewoźników.
- Organizowanie, wyposażonych w łączność bezprzewodową oraz inne usługi dla podróżnych węzłów przesiadkowych i parkingów typu park&ride w miejscach usytuowanych dogodnie komunikacyjnie oraz synchronizowanie różnych rodzajów transportu w takich węzłach.
- Wprowadzenie możliwości stosowania prawa wyłączności w zakresie kształtowania zasad zbiorowego transportu publicznego przez organizatora takiego transportu, jak również możliwości licencjonowania tras, przystanków i węzłów przesiadkowych.



### 3. Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich

**Rolnictwo nie zapewni pracy dla wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich. Miejsca pracy powinna zapewnić natomiast przedsiębiorczość mieszkańców oraz tworzone mikrostrefy działalności gospodarczej. Rolnicy powinni mieć możliwość sprzedawania przetworzonej przez siebie żywności. Prawidłowe funkcjonowanie gospodarki może wspomóc system oparty na lokalnych źródłach finansowych.**

Chociaż rolnictwo wspólnie z przemysłem rolno-spożywczym pełni strategiczną rolę w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego kraju i stanowi znaczną pozycję eksportu, to oferuje coraz mniej miejsc pracy mieszkańcom obszarów wiejskich. Istnieje zatem konieczność tworzenia pozarolniczych miejsc pracy, aby nie tylko zagospodarować osoby obecnie bezrobotne, ale także by umożliwić reorientację zawodową właścicieli najslabszych ekonomicznie gospodarstw. Miejsca pracy powinny być tworzone przy wykorzystaniu przedsiębiorczości mieszkańców obszarów wiejskich. Największymi problemami przedsiębiorczości wiejskiej są: brak dostatecznego rynku, który uniemożliwia osiągnięcie odpowiedniej skali produkcji oraz kłopot z wykwalifikowaną siłą roboczą. Obydwa te problemy można pokonać dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii bądź też zaproponowaniu specyficznych usług i produktów. Wsparciem dla rozwoju firm produkcyjnych i usługowych na obszarach wiejskich może być tworzenie mikrostref działalności gospodarczej. Istnieje wiele warunków, które muszą być spełnione, aby takie strefy miały szansę zaistnieć, ale przykłady innych krajów, jak również nieliczne praktyki krajowe wskazują, że działania te mogą przynieść bardzo pozytywne skutki dla rynku pracy i portfeli mieszkańców. Przyjmowane właśnie zmiany ustawowe pozwolą rolnikom sprzedawać przetworzoną we własnym gospodarstwie żywność, o co od dawna postulują środowiska rolnicze. Sytuację

mogłoby jeszcze poprawić uproszczenie procedur związanych ze sprzedaż marginalną, lokalną i ograniczoną, która nie jest zbyt popularna z uwagi na liczne przeszkody biurokratyczne i wymogi sanitarne. Do prawidłowego działania lokalnej gospodarki konieczna jest znajomość struktury funkcjonowania lokalnego rynku i związanych z nim przepływów produktów, towarów, usług czy kapitału. Konieczna jest zatem identyfikacja lokalnych zasobów, podmiotów, łączących je relacji, powstających deficytów, w końcu świadomości istniejących przewag konkurencyjnych. Aby sprawnie funkcjonował lokalny rynek, potrzebne są także sprawne instytucje finansowe. Obecnie funkcjonujące na rynku podmioty (głównie banki komercyjne), nie są w stanie zaoferować istotnej pomocy początkującym firmom, rolnikom czy też organizacjom bez historii i wiarygodności kredytowej. Funkcję tę muszą wypełnić instytucje i instrumenty finansowe, nakierowane na drobną przedsiębiorczość. Istotną rolę na tym rynku mogą odegrać w szczególności banki spółdzielcze i różnego rodzaju fundusze pożyczkowe.

#### 3.1. Rolnictwo i jego znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich

Rolnictwo jest nieodłączną częścią obszarów wiejskich i podstawą krajobrazu wiejskiego. Chociaż wciąż pełni strategiczną i kluczową rolę w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego kraju, to w zakresie źródeł dochodów odgrywa coraz mniejszą rolę. Rolnictwo, dzięki zarad-

ności właścicieli gospodarstw przy istotnym wsparciu funduszy unijnych, podlega procesom intensywnej modernizacji i postępowi technicznemu. Procesy globalizacji, ale też sytuacja polityczna i relacje handlowe z innymi krajami podnoszą znaczenie konkurencyjności gospodarstw rolniczych na rynkach międzynarodowych. Polscy rolnicy dobrze wykorzystują instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, coraz większego znaczenie nabierają grupy producenckie, produkcja ekologiczna, przetwórstwo rolne oraz specjalizacja produkcyjna. Gospodarowanie na roli wymaga obecnie dużej wiedzy, ducha przedsiębiorczości i odpowiedniej skali produkcji. Rolnictwo, podobnie jak obszary wiejskie, jest znacznie zróżnicowane. Obok gospodarstw działających jak firmy produkcyjne – z dużym kapitałem, wartościowym parkiem maszynowym i gruntami – funkcjonują gospodarstwa rodzinne zbywające na rynkach niewielką część produkcji oraz wciąż duża grupa gospodarstw małych, które gospodarują na zbyt niskim areale i mają niewystarczające zasoby, by móc oprzeć swoje dochody wyłącznie na pracy na roli. Każda z tych grup wymaga zastosowania odrębnych instrumentów wsparcia. Należy pomóc rolnikom i domownikom z drobnych gospodarstw rolnych w uzyskaniu dodatkowych i alternatywnych źródeł utrzymania, w tym także w przygotowaniu kompetencyjnym i mentalnym do wchodzenia na rynek pracy.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Wsparcie i dynamizowanie procesów modernizacji rolnictwa, poprzez kierowanie środków finansowych do jednostek rokowujących szansę na stworzenie konkurencyjnych na rynkach podmiotów.
- Wsparcie integracji pionowej produkcji rolniczej, przetwórstwa i logistyki oraz dywersyfikacji produktowej.
- Tworzenie zachęt do tworzenia i promowanie grup producenckich i innych stowarzyszeń producentów, co powinno prowadzić do zwiększania siły negocjacyjnej rolników wobec sieci handlowych, dystrybucyjnych i sektora przetwórstwa spożywczego.
- Aktywizowanie instrumentów wsparcia eksportu, szersze promowanie polskiej żywności za granicą.
- Wzmacnianie instytucjonalne i kadrowe Ośrodków Doradztwa Rolniczego jako kluczowych instytucji

wspierających rozwój i przekształcenia obszarów wiejskich.

- Promowanie inwestycji ograniczających zużycie energii, zwiększających produkcję i wykorzystanie OZE oraz ułatwiających właściwą gospodarkę odchodami zwierzęcymi.

#### Zalecenia szczegółowe:

- Ochrona gruntów rolnych wysokich klas bonitacyjnych.
- Wsparcie procesów scalania gruntów oraz dążeń do podnoszenia średniej powierzchni gospodarstw.
- Wsparcie gospodarstw rodzinnych pod warunkiem utrzymywania przez nie tradycyjnego krajoobrazu rolniczego i dobrych praktyk rolnych.
- Przygotowanie programu wsparcia dla gospodarstw socjalnych w zakresie przekwalifikowania i przejścia na inne formy zatrudnienia.
- Zwiększanie udziału rolnictwa w produkcji biopaliw.
- Wprowadzanie w większym stopniu wieloletniej kontraktacji produkcji i hodowli rolniczej, instrumentów terminowych i innych narzędzi stabilizujących warunki prowadzenia działalności rolniczej jako podstaw do tworzenia solidnych biznesplanów i przewidywalnego rozwoju gospodarstwa.

### 3.2. Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich

Na obszarach wiejskich skoncentrowanych w pobliżu większych miast poziom inwestycji, stopień zagospodarowania terenu czy jakość i komfort życia mieszkańców często przewyższają warunki miejskie. Duża liczba mieszkańców i bliskość rynku zbytu tworzą dobry grunt do rozwoju przedsiębiorczości. Na obszarach oddalonych od miast głównym problemem jest brak lokalnego popytu, który nie pozwala osiągnąć odpowiedniej skali działalności przedsiębiorstwa. Firmy nastawione są bardziej na przetrwanie, na co wskazuje zjawisko częstego zawieszania działalności na dłuższe okresy. Brak jest także odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego, a wydrenowany przez emigrację zarobkową rynek pracy nie dostarcza potencjalnym inwestorom odpowiednio wykwalifikowanych pracowników. Problemem jest niska kultura przedsiębiorczości, której nie pomagają wykształcić ani realny rynek, ani sektor edukacyjny.

Jednocześnie obszary wiejskie mogą zaoferować znaczne korzyści przedsiębiorcom, którzy zdecydują się na założenie firmy, w postaci dużo łatwiej dostępnej przestrzeni, niższych podatków czy też niższych oczekiwań płacowych pracowników. Atrakcyjność obszarów wiejskich sukcesywnie poprawia się też dzięki rozwojowi infrastruktury, w szczególności informatycznej, umożliwiającej oddzielenie miejsca produkcji od rynku zbytu i zaoferowanie produktów czy usług „szerokiemu klientowi”. Współczesne technologie informatyczne i techniki logistyczne ułatwiają handel elektroniczny i dotarcie do odległego klienta. To szansa dla przedsiębiorców na obszarach wiejskich. Ogromny potencjał drzemie w szczególności w przedsiębiorczości kobiet na wsi, które często tradycyjnie zajmują się domem i wychowaniem dzieci, nie mając szans na podjęcie pracy zarobkowej. Umożliwienie im godzenia życia zawodowego i rodzinnego znacznie podniosłoby poziom wiejskiej przedsiębiorczości.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Dalsze inwestowanie w poprawę infrastruktury na obszarach wiejskich, w szczególności w sieci teleinformatycznej oraz dostępność drogową (drogi o optymalnym obciążeniu).
- Tworzenie mikrostref aktywności gospodarczej na obszarach wiejskich, wyposażonych w odpowiednią infrastrukturę towarzyszącą.
- Rozwój programów finansowych dla start-upów wiejskich.
- Promowanie idei spółdzielczości.
- Wspieranie procesu tworzenia cechów i organizacji branżowych.

#### Zalecenia szczegółowe:

- Skoncentrowanie różnych usług doradczych w obrębie jednej instytucji, gdzie wiejski przedsiębiorca będzie mógł uzyskać kompleksowe wsparcie; ewentualnie stworzenie instytucji pierwszego kontaktu.
- Zwiększenie skali finansowania zaliczkowego w przypadku korzystania z funduszy i programów pomocowych (prefinansowanie zamiast refundacji).
- Stworzenie systemu zachęt dla ośrodków badawczo-rozwojowych do nawiązywania współpracy z małymi przedsiębiorstwami o peryferyjnej lokalizacji.
- Wsparcie tworzenia lokalnych specjalizacji oraz wiosek tematycznych ukierunkowanych branżowo (spe-

cyficzne rodzaje produkcji czy usług, turystyka, rekreacja).

- Umożliwienie samorządom stawania się lokalnym developerem, wpływającym poprzez politykę mieszkaniową na zakres i kierunki aktywności gospodarczej.
- Promowanie przygotowywania Programu Wsparcia Przedsiębiorczości przez samorząd gminy.
- Wychwytywanie i promowanie lokalnych liderów.
- Szybki rozwój e-usług.
- Rozwój programów edukacyjnych z zakresu przedsiębiorczości dla mieszkańców obszarów wiejskich.
- Promowanie idei spółdzielczości i tworzenia grup producentów dla szerszej i bardziej widocznej reprezentacji interesów środowisk rolniczych.
- Przeprowadzenie kampanii promującej przedsiębiorczość wiejską, w szczególności dotarcie z informacją o możliwościach uzyskania wsparcia przez konkretne instytucje do większej liczby mieszkańców obszarów wiejskich.
- Zwiększenie zaangażowania przedsiębiorców w gospodarce samorządowej poprzez likwidację obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez radnych.
- Współpraca samorządu gmin z przedsiębiorstwami w ramach stałych komisji.

### 3.3. Mikrostrefy aktywności gospodarczej na obszarach wiejskich

Obszary wiejskie są potencjalnie atrakcyjnym miejscem do lokalizowania działalności gospodarczej. Niskie ceny i relatywnie większa dostępność gruntów inwestycyjnych, niższe stawki podatku od nieruchomości w połączeniu z walorami krajobrazowymi tworzą dobre warunki do inwestowania. Odpowiednie kształtowanie przestrzeni w połączeniu z systemem wsparcia instytucjonalnego i finansowego mogłoby zarówno przyciągnąć nowych inwestorów, jak i uwolnić potencjał przedsiębiorczości lokalnej ludności. Stworzenie mikro-stref działalności gospodarczej na obszarach oddalonych od dużych miast i w miejscach o szczególnie wysokich wskaźnikach bezrobocia mogłoby zapewnić bardziej zrównoważony rozwój gospodarczy kraju, jak również zapobiec dalszym procesom depopulacji i zmniejszyć skalę emigracji zarobkowych. Lokalizacja takich stref musi spełniać jednak wiele warunków, aby

zapewnić szanse powodzenia, takich jak: usytuowanie przy węźle komunikacyjnym, właściwe ukształtowanie terenu, większe skupisko mieszkańców, dobre otoczenie instytucjonalne, występowanie rezerw w mediach, dostępność usług, istniejąca kultura przedsiębiorczości. Strefy takie mogłyby powstawać przy współpracy większej liczby samorządów, ale wówczas powstaniu musiałoby towarzyszyć wdrożenie mechanizmu redystrybucji zarówno kosztów, jak i przyszłych korzyści. Warto byłoby zapewnić także preferencyjny dostęp do stref dla lokalnego kapitału, lokalnych przedsiębiorców czy pracowników. Aby uniknąć nadmiernych kosztów początkowych, tworzenie strefy (w tym głównie dostarczanie infrastruktury) powinno być stopniowe i postępować w miarę jej rozwoju. Do lokalizacji strefy można wykorzystać grunty różnych właścicieli, w tym grunty będące we władaniu Agencji Nieruchomości Rolnych. W miejscach, gdzie jest to konieczne, należy przeprowadzać komasację i reparcelację gruntów. O ile wskazane jest lokalizowanie stref w miejscach o funkcjach pozamieszkaniowych, to jednocześnie samorządy mogłyby wykorzystać istniejące w strefie mieszkaniowej pustostany wielkogabarytowe, aby stworzyć system preinkubacji nowych przedsiębiorców, w szczególności, gdy ich działalność nie wiąże się z uciążliwością dla mieszkańców. Przeniesienie przedsiębiorcy do właściwej strefy i kontynuacja wsparcia instytucjonalnego byłoby uzależnione od oceny efektywności dotychczasowej działalności i perspektyw dalszego rozwoju. Funkcjonowanie strefy musi być obudowane szeroką paletą wsparcia instytucjonalnego – od szkoleń, doradztwa i consultingu, poprzez instrumenty finansowe (fundusze poręczeniowe, pożyczkowe, venture capital oraz kredyty bankowe). Tworzenie stref znacznie ułatwiłoby wcześniejsze uregulowanie ładu przestrzennego, stąd wskazane byłoby wdrożenie projektu pilotażowego w najlepszych lokalizacjach, aby przetestować proponowane rozwiązania.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Zwiększenie roli regionów w kształtowaniu aktywności gospodarczej poprzez wyposażenie ich w narzędzia do wspierania instytucjonalnego stref aktywności gospodarczej.
- Tworzenie mikrosterf działalności gospodarczych przez samorządy gmin bądź partnerstwa samorządowe.
- Stworzenie systemu otoczenia instytucjonalnego (w tym finansowego) dla inwestycji podejmowanych w mikrosterfach.
- Powielanie i promowanie dobrych praktyk w zakresie tworzenia i funkcjonowania mikrosterf działalności gospodarczej.

#### Zalecenia szczegółowe:

- Uproszczenie planowania przestrzennego na potrzeby tworzenia mikrosterf aktywności gospodarczej.
- Umożliwienie wydawania przez organy mikrosterf określonych decyzji z zakresu administracji publicznej (na podobieństwo regulacji dotyczących specjalnych stref ekonomicznych).
- Stosowanie procedur komasacji i reparcelacji, w tym przy wykorzystaniu gruntów Agencji Nieruchomości Rolnych.
- Adaptacja planów gminnych (w szczególności zaopatrzenia w energię, ciepło i paliwa gazowe oraz planów gospodarki odpadami) do uwarunkowań wynikających z działalności mikrosterf.

#### 3.4. Sprzedaż bezpośrednia oraz działalność marginalna, lokalna i ograniczona (MOL)

Trend poszukiwania zdrowej i wytworzonej w sposób tradycyjny żywności – obserwowany w Polsce od kilku lat – stworzył niszę rynkową, którą coraz bardziej skutecznie wypełniają gospodarstwa rolne oraz drobni wiejscy przedsiębiorcy. Sprzedaż bezpośrednia oraz działalność marginalna, lokalna i ograniczona stwarzają szansę dla wielu drobnych rolników i przedsiębiorców, którzy w ten sposób mogą sobie zapewnić dodatkowe dochody. Najczęstszym powodem braku podejmowania działalności w tym zakresie jest nieznamość prawa bądź przekonanie o istnieniu znacznych barier uniemożliwiających rozpoczęcie sprzedaży. Istniejące regulacje są relatywnie korzystne dla rolników i przedsiębiorców, a spodziewane zmiany prawne mają jeszcze rozszerzyć katalog produktów, które są przedmiotem obrotu na rynkach lokalnych. Tym, co hamuje rozwój tych form sprzedaży, jest przede wszystkim zbyt restrykcyjna interpretacja przepisów sanitarnych przez organy kontrolne. Dużym problemem w przypadku sprzedaży MOL jest także konieczność rezygnacji przez gospodarzy z ubezpie-



czenia rolniczego oraz przejścia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Umożliwienie rolnikom stosowanie sprzedaży bezpośredniej w szerszym zakresie.
- Promowanie sprzedaży bezpośredniej oraz działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej w środowiskach wiejskich.
- Zachęcanie rolników do integracji pionowej produkcji poprzez zakładanie zakładów przetwórczych i wspólne produkowane żywności z własnych surowców.

#### Zalecenia szczegółowe

- Ujednolicenie interpretacji zasad i przepisów, by wyeliminować dowolność ich stosowania przez poszczególne służby powiatowe.
- Przygotowanie branżowych poradników w zakresie realizowania sprzedaży bezpośredniej oraz działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej.
- Przegląd i ograniczenie zbędnych przepisów krępujących rozwój sprzedaży bezpośredniej oraz działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej.
- Zachęcanie rolników do zrzeszania się w stowarzyszenia przetwórców-rolników, działających w ich imieniu, prowadzących szkolenia, dbających o wysoką jakość produktów i ich promocję.
- Propagowanie dobrych praktyk i przykładów.
- Upowszechnianie systemów jakości żywności oraz unijnych znaków: Chronione Nazwy Pochodzenia, Chronione Oznaczenia Geograficzne oraz Gwarantowane Tradycyjne Specjalności.

### 3.5. Instrumenty finansowania rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich

Jednym z kluczowych elementów hamujących rozwój wiejskiej przedsiębiorczości jest brak dostępności finansowania. Z problemem tym w szczególności stykają się nowe podmioty gospodarcze lub takie, które mają problem z historią kredytową i trudno im sprostać ocenie bankowego ryzyka kredytowego. Brakuje alternatywnego dla systemu bankowego mechanizmu finansowania, który mógłby obsługiwać podmioty, które nie kwalifikują się do uzyskania kredytów bankowych. Istniejące systemy poręczeń kredytowych, gwarancji, kredytów czy pożyczek w dużej mie-

rze bazują na procedurach bankowych, co sprawia że są często złożone, przez to drogie w przygotowaniu i zarezerwowane dla stabilnych finansowo podmiotów. Obszary wiejskie tymczasem mają nadwyżki finansowe, które w sytuacji braku systemu dystrybucji pomiędzy lokalne podmioty gospodarcze są transferowane poprzez system bankowy do obszarów zgłaszających większe zapotrzebowanie na finansowanie (głównie obszary metropolitalne). Stworzenie finansowych rynków lokalnych – wytworzenie mechanizmów w których lokalnie zakumulowany kapitał i oszczędności w pierwszej kolejności inwestowałyby w inicjatywy lokalne – mogłoby znacznie podnieść efektywność procesu gospodarowania. Trzonem takiego systemu mogłyby być banki spółdzielcze, które mają dużą ilość placówek ulokowanych na obszarach wiejskich i zwykle znają lepiej specyfikę lokalnej gospodarki. Oprócz banków spółdzielczych konieczne jest tworzenie i wzmacnianie funduszy pożyczkowych, kapitałowych i poręczeniowych, skoncentrowanych na inwestowaniu w lokalne przedsięwzięcia. Podobnie jak istnieje konieczność wyposażenia obszarów wiejskich w infrastrukturę drogową, wodociągową, internetową, tak i infrastruktura finansowa jest nie mniej istotna dla wzrostu gospodarczego. Jej zadaniem powinna być recyrkulacja lokalnych oszczędności i kapitału do lokalnych przedsięwzięć gospodarczych.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Wzmocnienie systemów finansowych rynków lokalnych.
- Promowanie idei funkcjonowania systemów finansowych rynków lokalnych.

#### Zalecenia szczegółowe:

- Poprawa warunków działania lokalnych banków spółdzielczych, w szczególności poprzez umożliwienie czerpania korzyści majątkowych z kapitału zainwestowanego w spółdzielnię.
- Stworzenie zachęt do wykorzystywania lokalnych oszczędności na rzecz rozwoju lokalnego poprzez umożliwienie preferencyjnego korzystania z instrumentów finansowych dla członków spółdzielni.
- Restrukturyzacja funduszy poręczeniowych w kierunku poręczeń pożyczek i poręczeń zobowiązań pozabankowych, aktywizacja istniejących funduszy pożyczkowych i kreowanie nowych lokalnych funduszy pożyczkowych.

- Kreowanie regionalnych funduszy *venture capital* skierowanych na wsparcie kapitałowe przedsiębiorstw na wczesnym etapie rozwoju oraz takich, które nie mają historii kredytowej.
- Oferowanie przez lokalne fundusze wsparcia finansowego w przedziale od 50 tys. do 200 tys. zł według wystandardyzowanych i prostych procedur.
- Włączenie funduszy lokalnych do wystandardyzowanego systemu obsługi sprawozdawczo-księgowego i zarządzania ryzykiem, raportowanie w wystandardyzowany sposób do lokalnych sponsorów (założycieli) zarówno efektów wsparcia, jak i poziomu ryzyka.
- Zasilanie powstałych funduszy z pieniędzy publicznych (krajowych i unijnych, programów takich jak Jessica czy Jeremie), jak również z prywatnych źródeł.
- Wdrożenie zasady wydatkowania zebranych lokalnych środków na lokalne przedsięwzięcia i przekazywanie tylko ewentualnych nadwyżek do innych obszarów.
- Włączenie w szerszym stopniu banków spółdzielczych w system finansowania przedsięwzięć na obszarach wiejskich poprzez szerokie włączenie do oferty finansowych instrumentów transakcyjnych (np. inkaso czy akredytywa).
- Wprowadzenie regulacji ułatwiających bankom spółdzielczym tworzenie systemu ochrony depozytariuszy w aktualnych zrzeczeniach.



## 4. Jakość życia na obszarach wiejskich

**Dla odpowiedniej jakości życia na obszarach wiejskich niezbędny jest dostęp do usług publicznych, wyrażonych przede wszystkim w postaci odpowiedniej opieki medycznej i edukacji. Elementami tej jakości są także czyste środowisko, atrakcyjny krajobraz oraz tradycja czy kultura.**

Mieszkańcy obszarów wiejskich powinni mieć dostęp do porównywalnej z miastem struktury usług publicznych. Z uwagi na rozproszenie zabudowy osadniczej konieczne będzie zaoferowanie niestandardowych rozwiązań i wykorzystania nowych technologii. Podstawowym wyzwaniem jest dostęp do edukacji. Istniejący system funkcjonowania i finansowania szkół wymaga znacznych korekt. Dotyczy to kwestii istnienia małych szkół wiejskich, ale również dopasowania kwalifikacji do oczekiwań rynku, czyli przede wszystkim przywrócenia szkolnictwa technicznego i zawodowego oraz kształcenia ustawicznego. Intensywny rozwój gospodarczy i nieprzemyślna polityka wprowadziły istotne zagrożenia dla środowiska przyrodniczego oraz przestrzeni wiejskiej. Są to elementy, które powinny stanowić o przewadze konkurencyjnej obszarów wiejskich. Konieczne jest zatem podjęcie działań w kierunku ochrony naturalnego, wiejskiego krajobrazu. Inną kwestią, która także wymaga ochrony, jest dziedzictwo kulturowe wiejskich społeczności. Zachodzące procesy globalizacji, ale także mieszanie się społeczeństwa jako konsekwencja migracji, prowadzą do zanikania bądź utraty tradycji, zwyczajów czy obrzędów wiejskich, stanowiących istotną wartość dla naszego narodu.

### 4.1. Dostęp do infrastruktury i usług na obszarach wiejskich

W ostatnich latach następuje bardzo szybki proces zbliżania się materialnych warunków życia w miastach i na wsi, pomimo wciąż istotnych różnic na niekorzyść wsi

w poziomie uzyskiwanych dochodów i odsetka osób zagrożonych skrajnym ubóstwem. Obszary wiejskie charakteryzują się istotnie lepszymi warunkami życia pod względem poczucia bezpieczeństwa i więzi sąsiedzkich, co w powiązaniu z walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi oraz istotnie większą powierzchnią mieszkań jest istotnym walorem. Wskaźnik zadowolenia z życia ogółem w badaniach GUS dla miast i wsi osiągnął w 2014 roku tę samą wartość – 74%.

Jednakże należy pamiętać, iż za ogólnie coraz lepszymi bądź dobrymi wartościami średnimi kryje się znaczne zróżnicowanie wewnątrz samych obszarów wiejskich – na obszarach peryferyjnych wskaźniki dostępności usług, wyposażenia w elementy infrastruktury technicznej czy społecznej znacznie odchylają się od standardów miejskich. Dlatego obszary peryferyjne wymagają znacznego wsparcia i tworzenia niestandardowych (np. mobilnych zamiast stacjonarnych) świadczeń i rozwiązań w miejscach, w których znaczne rozproszenie zabudowań bądź niewielka liczba mieszkańców wpływa na brak czy niedostatek usług publicznych. W wielu miejscach konieczne będzie także dopłacanie przez samorząd do udzielanych świadczeń czy usług, aby zapewnić ich podstawowy standard chociażby w minimalnym zakresie.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Wyrównywania dostępu do infrastruktury społecznej, w szczególności szkół, szkoleń zawodowych i ośrodków opieki zdrowotnej.

#### Zalecenia szczegółowe:

- Wprowadzenie mobilnych usług publicznych na obszarach peryferyjnych słabo zagęszczonych i o niskiej liczbie mieszkańców (np. mobilnych sklepów, bibliotek, urzędów, usług zdrowotnych czy edukacyjnych).
- Upowszechnienie i wzrost dostępności e-usług.

#### 4.2. Dostęp do edukacji i dostępność szkoleń zawodowych

O ile nastąpiła znaczna poprawa w zakresie dostępności i jakości edukacji na terenach wiejskich, to wciąż wykształcenie wyższe ma ponad dwukrotnie mniej mieszkańców wsi niż miast. Wśród barier wpływających na szanse edukacyjne dzieci i młodzieży można wymienić chociażby: trudniejszy dostęp do przedszkoli i żłobków, słabsze wyposażenie szkół w infrastrukturę (w szczególności w sferze informatycznej), wyższe zróżnicowanie poziomu kwalifikacji nauczycieli, brak szkół o profilu zawodowym i technicznym, niski poziom dochodów uniemożliwiający pozamiejscowe zdobywanie wiedzy.

Szczególnie trudna sytuacja jest w małych szkołach wiejskich, co jest efektem obowiązującego sposobu finansowania oświaty w połączeniu z systemem awansu zawodowego i wynagrodzeń nauczycieli na podstawie tzw. Karty Nauczyciela. Kryzys demograficzny, w wyniku którego liczba dzieci spadła o ponad 40%, w połączeniu z szybko rosnącymi wynagrodzeniami, wynikającymi z awansów zawodowych, doprowadził do znacznego obciążenia finansów gminnych i likwidacji, od 1999 roku, blisko 5 tys. placówek szkolnych. W 1998 roku wprowadzono wyższe współczynniki dla subwencji oświatowej dla małych szkół wiejskich oraz wprowadzono program „Mała Szkoła”, dzięki któremu uratowano przed zamknięciem około 300 placówek. To jednak nie rozwiązało problemu i wciąż blisko 7 tys. placówek (dane SIO na rok szkolny 2014/2015), w których uczy się nie więcej niż 70 uczniów, jest zagrożonych zamknięciem. Wiele z planowanych do likwidacji szkół przejęły stowarzyszenia rozwoju wsi, rodziców oraz zewnętrzne organizacje pozarządowe, co według wyników badań pozytywnie wpłynęło na warunki nauki oraz przyniosło ożywienie lokalnej społeczności. Działalność takich

stowarzyszeń często wykracza poza ramy edukacji dzieci i młodzieży, sprowadzając się do edukacji również osób dorosłych, rozbudowanej działalności kulturalnej i społecznej.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Zwiększenie dostępności miejsc przedszkolnych na obszarach wiejskich.
- Zwiększenie dostępności szkoleń zawodowych dla mieszkańców obszarów wiejskich, w szczególności w zakresie podnoszenia kwalifikacji osób o najniższych kwalifikacjach.
- Kształtowanie i promowanie obywatelskiej polityki edukacyjnej, wyrażającej się w inicjatywach społeczności lokalnych, dążących do zaspokajania potrzeb edukacyjnych dzieci i młodzieży.
- Wspieranie młodzieży wiejskiej w uzyskaniu wykształcenia poprzez oferowanie stypendiów socjalnych, udostępniania internatów oraz szersze stosowanie e-learningu.

#### Zalecenia szczegółowe:

- Poprawa dostępności miejsc w żłobkach i przedszkolach poprzez optymalizowanie sieci placówek w ramach porozumień międzygminnych.
- Tworzenie warunków do objęcia opieką przedszkolną dzieci młodszych – dziś korzystają z niej głównie dzieci, które są objęte obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym.
- Wdrażanie na poziomie samorządu innych form opieki nad dziećmi (np. klub dziecka, opiekun dzienny czy punkt przedszkolny), tworzenie jednooddziałowych przedszkoli.
- Zaprzestanie likwidowania małych szkół wiejskich poprzez umożliwienie przejmowania ich przez Stowarzyszenia Rodziców, w powiązaniu z przejściem nauczycieli na umowy oparte na kodeksie pracy.
- Umożliwienie gminom prowadzenie szkół i zatrudnianie nauczycieli w oparciu o kodeks pracy.
- Poprawa infrastruktury szkół wiejskich (kotłownie, boiska, sale gimnastyczne etc.).
- Podwyższenie wskaźników subwencji oświatowych dla szkół na obszarach wiejskich.
- Promowanie tych samorządów, które decydują się na prowadzenie szkół z liczbą uczniów poniżej 70.

- Położenie nacisku na utrzymanie szkół ponadgimnazjalnych na terenach wiejskich.
- Wprowadzenie większej liczby kursów i programów zawodowych oraz technicznych.
- Wprowadzenie programów łączących naukę w szkołach z praktyką w firmach.
- Wprowadzenie kwalifikacyjnych kursów zawodowych.
- Wprowadzenie szkoleń dla liderów lokalnych.
- Odnowienie specjalistycznego rolniczego kształcenia na poziomie szkół zawodowych, technikum i policealnych.
- Wprowadzenie dodatkowych programów stypendialnych dla uczniów z obszarów wiejskich.
- Rozwój szkoleń na odległość – e-learning.

#### 4.3. Ochrona zasobów przyrodniczych, kulturowych i krajobrazu wsi

W porównaniu z Europą Polska wyróżnia się w zakresie różnorodności przyrodniczej i walorów krajobrazu. Znaczną rolę w tym odgrywa rolnictwo, w szczególności to tradycyjne, z dużym rozdrobnieniem gruntów, szachownicą pól, licznymi zadrzewieniami śródpolnymi, torfowiskami czy oczkami wodnymi. Można zauważyć istotne negatywne zjawiska, będące dużym zagrożeniem dla różnorodności biologicznej – tak istotnego zasobu obszarów wiejskich. Są to przede wszystkim: likwidacja zieleni wysokiej (drzew liściastych, w tym owocowych), tradycyjnych form zieleni w ogródkach i przedogródkach, a także na terenach publicznych. Wypierane są one przez zieleń zimozieloną o niedużych rozmiarach. W wielu miejscach likwiduje się tereny zielone i wodne na działkach budowlanych. Na polach uprawnych obserwuje się zanikanie różnorodności upraw i likwidację zieleni śródpolnej. Łącząca się zabudowa poszczególnych miejscowości prowadzi do fragmentacji otwartych przestrzeni i obszarów zieleni wysokiej. Realizacja inwestycji liniowych prowadzi do licznych konfliktów przestrzennych, zagrażających różnorodności biologicznej.

Ochrona środowiska i tradycyjnego wiejskiego krajobrazu to dzisiaj nie tylko wymóg sprostania oczekiwaniom społecznym, ale także konieczność wypełniania zobowiązań prawa krajowego i międzynarodowego. To również szansa na szybki i zrównoważony rozwój obszarów. Ochrona tych wartości ma zasadnicze znacze-

nie chociażby dla produkcji zdrowej, ekologicznej żywności czy turystyki, ale także jakości życia społeczności lokalnych. Postępujące uprzemysłowienie rolnictwa, nieprzemyślana zmiana użytkowania gruntów wpływają negatywnie na krajobraz i prowadzą do utraty ważnego zasobu obszarów wiejskich.

Inną – choć równie ważną – kwestią jest struktura i jakość wiejskiej zabudowy. Powiększające się obszary zabudowy w połączeniu z brakiem poszanowania ładu przestrzennego prowadzą do niszczenia dziedzictwa architektonicznego i krajobrazu wsi. Szczególnie widoczne i uciążliwe jest to w obrębie starych rdzeni miejscowości wiejskich oraz w miejscowościach turystycznych. Brakuje elementów publicznych przestrzeni reprezentacyjnych i rekreacyjnych, powiększają się pustostany, przekształcane bądź niszczone są obiekty historyczne oraz tradycyjne elementy architektury wiejskiej. Wśród samorządowych włodarzy, ale i samych mieszkańców brakuje często świadomości potrzeby tworzenia indywidualnego wizerunku wsi czy zachowania dotychczas istniejącego. Przez lata funkcjonowało powszechne przekonanie, że wiejska przestrzeń nie stanowi wartości materialnej, stąd mieszano dowolnie funkcje przestrzenne miejscowości, zaśmiecano przestrzeń elementami infrastruktury, nie przejawiając troski o walory otoczenia. Przeciwdziałanie tym niekorzystnym zjawiskom realizuje się od lat w ramach regionalnych programów odnowy wsi. Aby odnieść sukces w tym zakresie, należy obejmować projektami całość, a nie tylko fragment przestrzeni funkcjonalnych. Należy także zwiększać upodmiotowienie społeczności mieszkańców, tworzyć poczucie odpowiedzialności za zamieszkiwany obszar, dostarczać wsparcia merytorycznego i finansowego. Aby zachować niszczące dziedzictwo kulturowe obszarów wiejskich, potrzeba przemyślanej koncepcji oraz intensywnych działań.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Wdrażanie rolnictwa zrównoważonego, opartego na dobrych praktykach rolniczych i respektowaniu wymogów wzajemnej zgodności.
- Wspieranie tradycyjnego rolnictwa rodzinnego.
- Edukacja ekologiczna społeczeństwa oraz edukacja w zakresie ochrony krajobrazu.

- Nowe podejście do projektowania ruralistycznego, uwzględniającego aspekty krajobrazowe.
- Promowanie dobrych praktyk w zakresie budownictwa i kształtowania przestrzeni publicznych.

#### Zalecenia szczegółowe:

- Dalsze wspieranie procesu przeznaczania gruntów rolnych o słabych glebach, gruntów podatnych na erozję czy też w sąsiedztwie cieków i zbiorników wodnych pod zalesienie.
- Rekultywowanie gleb zdegradowanych i zdewastowanych w celu przywrócenia im funkcji przyrodniczej, rekreacyjnej i rolniczej.
- Wdrożenie na poziomie samorządu regionu planu wykupowania lub zamiany gruntów, które stanowić mogą podstawę spójności obszarów cennych przyrodniczego.
- Zwiększanie stopnia lesistości kraju i wzmocnienie wielofunkcyjnej roli lasów.
- Przygotowanie i uchwalenie ustawy o rewitalizacji wsi.
- Wprowadzenie do szkół podstawowych (a nawet przedszkoli) treści programowych związanych z ochroną krajobrazu.
- Przygotowanie poradnika dla inwestorów w zakresie projektowania uwzględniającego specyfikę regionalną i lokalną, w tym aspekty krajobrazowe oraz budownictwo ekologiczne.
- Przygotowanie przez samorządy regionów opracowań określających maksymalny zakres ingerencji człowieka w przestrzeń w celu zachowania cech krajobrazu.
- Unikanie dalszego rozpraszania zabudowy.
- Promowanie przygotowywania i realizacji wojewódzkich programów odnowy wsi.
- Kształtowanie i wzmacnianie centrów wiejskich ośrodków (koncentracja usług, obiektów i przestrzeni publicznych).
- Realizacja inicjatyw promujących odnowę wsi.
- Przygotowywanie przez samorządy województw bezpłatnych projektów domów, typowych dla regionu.

- Wydzielanie i kształtowanie odrębnych stref dla jednorodnych obszarów funkcjonalnych.
- Weryfikowanie zamierzeń inwestycyjnych na terenach zurbanizowanych wsi w przypadku występowania kolizji tych zamierzeń z wartościowymi elementami krajobrazu.

#### 4.4. Kultywowanie tożsamości obszarów wiejskich i więzi społecznych mieszkańców

Bogactwem obszarów wiejskich są także ukształtowane przez stulecia kultura, tradycja, architektura, zwyczaje, rzemiosło, obyczaje czy rytuały, a także życie rodzinne i kontakty sąsiedzkie, udział w życiu społeczności lokalnej. To dziedzictwo w pewnym uproszczeniu składa się na tożsamość społeczności wiejskich. Tożsamość taka jest jednak zjawiskiem znacznie bardziej skomplikowanym, wielowymiarowym i trudnym do analizy bądź prostej interpretacji. Nie da się zaprzeczyć, że stanowi ona swoisty budulec tkanki społecznej na wsiach, który jest cenny i stanowi wartość, którą można wykorzystać do rozwoju społecznego i gospodarczego. Pozytywne efekty wykorzystania tego dziedzictwa w celach gospodarczych można zaobserwować chociażby w postaci produktów regionalnych, rzemiosła i sztuki, uwzględniających elementy tradycji wiejskiej etc. Tożsamość ta to także etos pracy chłopskiej – gospodarza który dba o swój dobytek i racjonalnie kształtuje jego pomnażanie. Elementy te warto kultywować w nowoczesnej formie zachowań przedsiębiorczych na obszarach wiejskich.

#### Zalecenia kierunkowe:

- Ochrona tożsamości obszarów wiejskich, przejawiająca się w promowaniu tradycji, kultury wiejskiej, obyczajów i obrzędów religijnych.
- Promocja produktów i rzemiosła tradycyjnego.
- Wspieranie powrotu „dawnych zawodów”.
- Edukacja przedsiębiorczości bazującej na tradycji i folklorze.

#### Zalecenia szczegółowe:

- Ukierunkowanie funduszy na ochronę tożsamości wiejskiej i dziedzictwa kulturowego wsi.

# Kluczowe rekomendacje

Ze spotkań przeprowadzonych w ramach Forum Debaty Publicznej w Kancelarii Prezydenta RP wynika, że istnieje 8 podstawowych i strategicznych grup zagadnień, które powinny zostać w pierwszej kolejności przełożone na konkretne działania i instrumenty realizowane w ramach polityki rozwoju wobec obszarów wiejskich:

- 1) Inwestowanie w sieci szybkiego Internetu oraz towarzysząca im edukacja w zakresie wykorzystania tychże sieci, co ograniczy wykluczenie społeczne i zjawisko migracji mieszkańców oraz ułatwi lokowanie nowych firm na obszarach wiejskich.
- 2) Przeorganizowanie systemu edukacji poprzez dostosowanie profilu kształcenia do oczekiwań rynku pracy (kompetencje zawodowe i techniczne) oraz ukierunkowanie wsparcia w zakresie podnoszenia kwalifikacji mieszkańców.
- 3) Zwiększanie liczby miejsc pracy poprzez ułatwianie lokalizacji przedsiębiorstw w tworzonych na obszarach wiejskich mikrostrefach działalności gospodarczej i szersze stosowanie elastycznych form zatrudnienia.
- 4) Przeorganizowanie transportu publicznego, dostosowanego do specyfiki obszarów funkcjonalnych, umożliwiającego w wygodny i bezpieczny sposób dojazd do pracy oraz korzystanie z usług publicznych.
- 5) Rozwój mechanizmów finansowania lokalnej działalności gospodarczej poprzez kreowanie i wzmacnianie lokalnych instytucji finansowych, takich jak: banki spółdzielcze, fundusze poręczeniowe, pożyczkowe, gwarancyjne czy fundusze *venture capital*.
- 6) Wzmacnianie rynków lokalnych opartych na wykorzystaniu lokalnych zasobów finansowych i przewag konkurencyjnych, również przedsiębiorczości mieszkańców.
- 7) Zapewnienie dostępu do usług publicznych (np. opieka zdrowotna, edukacja przedszkolna i szkolna) o wysokim standardzie, co w kontekście niskiej koncentracji przestrzennej mieszkańców oznacza konieczność tworzenia niestandardowych rozwiązań w tym zakresie.
- 8) Rewitalizacja obszarów wiejskich, ochrona wiejskiego krajobrazu, dziedzictwa kulturowego i wzmacnianie więzi społeczności lokalnych, również wykorzystanie tych walorów do zwiększenia aktywności gospodarczej mieszkańców.

KANCELARIA PREZYDENTA  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

FORUM DEBATY  
PUBLICZNEJ