

---

# ARTYKUŁY

---

TERESA MIŚ

*Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii*

## **PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE WSPARCIA ODNOWY I ROZWOJU WSI Z PROGRAMÓW UNII EUROPEJSKIEJ**

*Nadesłany: 27.02.2018    Zaakceptowany do druku: 03.09.2018*

### **1. Wstęp**

Koncepcja rozwoju obszarów wiejskich uległa zmianie w kierunku polityki ukierunkowanej terytorialnie, co zostało nazwane nowym paradygmatem rozwoju obszarów wiejskich. W tym nowym podejściu obszary wiejskie nie są definiowane według granic administracyjnych, lecz przez ich cechy funkcjonalne [Sikorska 2015]. Obszary wiejskie są silnie zróżnicowane pod względem poziomu zagospodarowania przestrzennego, rozwoju gospodarczego i społecznego. Procesy związane z integracją europejską umożliwiają zmianę tego stanu, jednak środowiska wiejskie w różnym stopniu korzystają ze sprzyjających okoliczności. Ich wybory w tym zakresie stają się czynnikami utrzymującego się zróżnicowania kierunków rozwoju obszarów wiejskich. Obserwuje się szczególnie szybki rozwój obszarów wiejskich znajdujących się w zasięgu łatwego dojazdu do miast dużej i średniej wielkości. Takie obszary wiejskie charakteryzowały się korzystniejszymi warunkami demograficznymi, infrastrukturalnymi, ekonomicznymi dla rozwoju działalności pozarolniczej niż obszary peryferyjne [Rosner 2008]. Przekształcenia przestrzeni wiejskiej oddziałują bezpośrednio i pośrednio na warunki życia i pracy mieszkańców wsi, na ich relacje społeczne i kulturowe, ponadto kształtują ich przyszłe zachowania ekonomiczne i społeczne. Od użytkowników obszarów wiejskich w znacznym stopniu zależy struktura przestrzeni wiejskiej, intensywność i formy jej zagospodarowania, a także uporządkowanie i stopień zachowania walorów przyrodniczych, rolniczych, krajobrazowych i kulturowych wsi [Heff-

ner 2015]. Zróźnicowanie przestrzenne rozwoju jest podstawowym problemem współczesnej gospodarki. Wyrównanie regionalnych dysproporcji rozwoju gospodarczego jest celem działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej. Podejmowane działania nie zawsze przynoszą zamierzone rezultaty, co znajduje potwierdzenie w zmieniających się tendencjach do zbieżności i rozbieżności produktu regionalnego na 1 mieszkańca [Tondl 2001]. Polskę cechuje dość silne zróźnicowanie przestrzenne. Poszczególne województwa wyraźnie różnią się między sobą nie tylko stopniem rozwoju, lecz również samym potencjałem demograficznym, ekonomicznym i społecznym. Przyczyny silnego zróźnicowania poziomu rozwoju poszczególnych regionów kraju wynikają zarówno z uwarunkowań o charakterze przyrodniczym, historycznym, jak i z naturalnych procesów rozwoju społeczno-gospodarczego [Karmowska 2013].

## **2. Cel, materiały źródłowe i metodyka badań**

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie regionalnego zróźnicowania wsparcia odnowy i rozwoju wsi środkami finansowymi w ramach działań realizowanych w przypadku II filara WPR, czyli Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w latach 2007-2013 oraz 2014-2020. Materiały źródłowe do badań stanowiły dane statystyczne GUS, w tym BDL w ujęciu regionalnym oraz dane ARiMR i MRiRW, a także informacje pozyskane z dostępnej literatury przedmiotu. Obliczono podstawowe wskaźniki ekonomiczne w zakresie struktury i zrealizowanych płatności na 1 mieszkańca wsi, zaś do oceny poziomu absorpcji środków unijnych zastosowano pośrednią miarę jaką jest wskaźnik absorpcji, który w sposób obiektywny ukazuje faktyczny udział danego regionu w absorpcji środków finansowych w odniesieniu do zrealizowanych płatności w stosunku do ogółu w kraju. Chodzi tutaj nie o liczby i kwoty, ale faktyczne efekty, czyli wartość dodaną tworzoną na rzecz odnowy i rozwoju wsi w poszczególnych regionach kraju. Wartości wskaźnika absorpcji powinny być wyższe od 1. W badaniach wykorzystano metody analityczno-syntetyczne, w tym analizy elementarnej, analizy porównawczej, syntezy opisowej oraz metody korelacji prostej Pearsona.

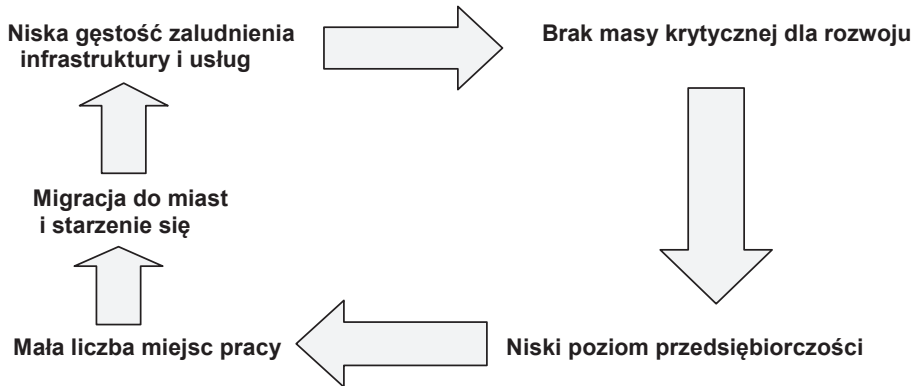
## **3. Wsparcie odnowy i rozwoju wsi w latach 2007-2013**

Podejmowana w opracowaniu problematyka ma swoje odniesienie w teorii nowej ekonomii instytucjonalnej, w tym teorii kosztów transakcyjnych oraz teorii interesariuszy. W przypadku realizacji projektów współfinansowanych z programów UE niezbędne jest zjawisko sprzężenia motywacji społecznych i prywatnych, współpraca oraz uwzględnienie potrzeb interesariuszy. Według R.E. Freemana

[1984] teoria interesariuszy zakłada, że organizacje nie istnieją po to aby osiągać swoje własne cele, ale po to aby osiągać cele społeczeństwa. Jest ona alternatywą dla regulacji rynkowych, ponieważ poprzez presję wywieraną przez interesariuszy, korporacje implementują w swojej działalności wartości ważne dla interesariuszy [Buchholz, Rosenthal 2004], w tym także dla mieszkańców obszarów wiejskich, ponieważ stanowią oni ponad 39% ludności kraju. Jak podaje J. Wilkin [2016] obszary wiejskie są atrakcyjnym miejscem zamieszkania. O tej atrakcyjności świadczy między innymi to, że znaczna liczba mieszkańców miast przenosi się na wieś, a większość dotychczasowych mieszkańców wsi nie zamierza się z niej wyprowadzać. Liczba ludności wiejskiej i jej udział w ogólnej liczbie ludności kraju wzrastają od 2000 roku. Z danych GUS wynika jednak, że w 2015 r. najbardziej zmniejszyła się liczba ludności wiejskiej w regionach lubuskim – o 5,1%, świętokrzyskim i lubelskim – o około 0,5% w stosunku do 2014 r. Według J. Bańskiego [2014] należy zwrócić uwagę na problem ograniczenia selektywności migracji, bo z obszarów wiejskich odpływają ludzie lepiej wykształceni i aktywni. Należy jednak zauważyć, że występuje dodatni bilans migracyjny na wsi, przy wzroście liczby ludności w gminach sąsiadujących z aglomeracjami miejskimi i ubytku w gminach monofunkcyjnych (rolniczych). Obserwuje się koncentrację ludności na obszarach metropolitarnych i dekoncentrację na peryferyjnych. Niepokojącym zjawiskiem jest depopulacja obszarów wiejskich w Polsce wschodniej i południowo-wschodniej. Dla tych obszarów T.G. Grose i Ł. Hardt [2010] opracowali model okrężny degradacji cywilizacyjnej wsi (schemat 1). W modelu tym niska gęstość zaludnienia, spowodowana wysoką migracją z terenów wiejskich prowadzi do utraty masy krytycznej dla rozwoju infrastruktury i usług. Może dojść do takiej sytuacji, w której ze względu na niską gęstość zaludnienia, słaby poziom infrastruktury nie będzie się już opłacało podejmować inwestycji w rozwój infrastruktury. To groźny scenariusz, gdyż może on prowadzić do trwałej zapaści cywilizacyjnej tych obszarów. To z kolei obniża poziom rozwoju przedsiębiorczości i skutkuje redukcją miejsc pracy, co w efekcie wymusza migracje do miast ludności w wieku produkcyjnym i powoduje starzenie się całej populacji. To zaś zmniejsza gęstość zaludnienia tego obszaru i napędza kolejny cykl okrężny degradacji wsi.

Schemat 1

### Model okrężny degradacji cywilizacyjnej wsi



Źródło: The New Rural Paradigm: Policies and Governance, OECD, Paris 2006, s. 32; T.G. Grose, Ł. Hardt *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, Wyd. Key Text sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 16.

Dlatego tak duże znaczenie w ograniczaniu tego zjawiska odgrywają środki finansowe możliwe do pozyskania z programów UE. Po akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej, na tereny wiejskie skierowano środki finansowe na tworzenie miejsc pracy, unowocześnienie zakładów przetwórczych, rozwój infrastruktury i usług na terenach wiejskich, poprawę warunków życia, ochronę środowiska i tradycyjnego krajobrazu wiejskiego, odnowę zabytków, jak i zachowanie tradycji oraz wspomaganie rozwoju życia kulturalnego. Chociaż sposób realizacji wspólnej polityki rolnej w naszym kraju jest różnie oceniany, należy stwierdzić, że akcesja do UE stworzyła korzystne warunki do implementacji działań zmierzających do zrównoważonego rozwoju [Zegar 2016]. Z badań przeprowadzonych przez IERiGŻ-PIB w 2011 roku wśród 8,5 tysiąca wiejskich rodzin z terenu 76 wsi w całej Polsce wynika, że 16,6% osób zamieszkujących obszary wiejskie zauważyło pozytywne zmiany w stosunku do 2004 roku. Poprawie uległa według nich ich sytuacja finansowa oraz warunki życia poprzez inwestycje w infrastrukturę techniczną na obszarach wiejskich, w tym m.in. zbudowano wodociągi, gazociągi, przystanki autobusowe. Jednak z drugiej strony co piąty mieszkaniec wsi stwierdził, że w jego miejscowości nic się nie zmieniło na lepsze [Dudek i in. 2016]. Wsparcie dla rozwoju obszarów wiejskich, z uwzględnieniem funkcji społecznej realizowane jest w ramach II filara WPR i pochodzi z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zadaniem tego funduszu jest finansowanie działań związanych z realizacją Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW),

w tym także odnowy i rozwoju wsi [Miś, Pamuła 2016]. W okresie programowania 2007-2013 aspekt społeczny obejmujący kwestie poprawy jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowania gospodarki wiejskiej ujęty został w osi 3 i 4 PROW 2007-2013. W ramach osi trzeciej występowały cztery działania, w tym:

- różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej,
- tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw,
- podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej,
- odnowa i rozwój wsi.

Działanie odnowa i rozwój wsi miało na celu poprawę warunków życia mieszkańców poprzez dofinansowanie (75% kosztów kwalifikowanych, przy czym maksymalna wysokość pomocy dla jednej miejscowości wynosiła 500 tys. zł, zaś minimalna 25 tys. zł) inwestycji z zakresu infrastruktury turystycznej, sportowej, społeczno-kulturalnej, kształtowania obszaru przestrzeni publicznej, kultywowania tradycji społeczności lokalnej oraz tradycyjnych zawodów, odnawiania zabytków, itp. Beneficjentem mogła być gmina, instytucja kultury, kościół, związek wyznaniowy, organizacja pozarządowa. Wsparcie odnowy i rozwoju wsi w latach 2007-2013 było możliwe także w ramach programu Leader (oś 4 PROW-u) w działaniu 413 - *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju*, które miało na celu umożliwienie mieszkańcom obszaru objętego lokalną strategią rozwoju (LSR), za pośrednictwem lokalnej grupy działania (LGD) realizację projektów w ramach tej strategii. Realizacja strategii powinna przyczynić się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich, m.in. poprzez wzrost aktywności lokalnych społeczności oraz stymulowanie powstawania nowych miejsc pracy. W ramach działania odnowa i rozwój wsi w osi 3 oraz w osi 4 Leader łącznie złożono 19 871 wniosków na kwotę 6 mld zł, z czego podpisano 76,3% umów i wypłacono łącznie ponad 3,6 mld zł – 60% wnioskowanej kwoty. Do oceny stopnia i efektów przypisywania środków finansowych do poszczególnych działań czy województw można stosować różne metody, w tym skomplikowane modele optymalizacyjne oraz proste wskaźniki [Zawalińska 2009]. W niniejszym opracowaniu proponuje się pośrednią miarę oceny znaczenia programów UE w odnowie i rozwoju wsi jaką jest prosty wskaźnik absorpcji. Wskazuje on na zaangażowanie mieszkańców wsi w zakresie pozyskiwania środków finansowych na realizację działań związanych z odnową i rozwojem wsi, a jego wartości powinny być wyższe od 1. Wskaźnik o wartości niższej niż 1 oznacza niższą niż wynika to z potencjału regionu mierzonym liczbą mieszkańców wsi absorpcją na poprawę sytuacji w zakresie odnowy i rozwoju wsi. Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że najwięcej umów i najwyższe kwoty zostały wypłacone w regionach silnych ekonomicznie – Mazowszu i Wielkopolsce. Jednak najwyższy poziom absorpcji, mierzony wskaźnikiem absorpcji, występuje w regionach Polski Wschodniej

– na Podlasiu, Warmii i Mazurach, Lubelszczyźnie, w województwie świętokrzyskim i podkarpackim. Jest to zjawisko bardzo korzystne, ponieważ w regionach tych występuje niski poziom społeczno-gospodarczego rozwoju.

Tabela 1

**Wykorzystanie środków finansowych z PROW 2007-2013 w ramach działania odnowa i rozwój wsi łącznie z Leader według województw**

Regiony	Udział regionu (w %)		Kwota zrealizowanych płatności przypadająca na 1 mieszkańca wsi (w zł)	Wskaźnik absorpcji*
	w liczbie zawartych umów	w kwocie zrealizowanych płatności		
Dolnośląskie	7,0	6,7	198,0	1,21
Kujawsko-pomorskie	5,8	5,4	173,5	1,05
Lubelskie	8,7	9,3	187,9	1,15
Lubuskie	3,3	3,3	221,6	1,32
Łódzkie	6,2	5,3	168,7	1,03
Małopolskie	8,5	9,4	123,5	0,75
Mazowieckie	9,7	9,0	128,2	0,78
Opolskie	2,9	3,5	149,0	0,91
Podkarpackie	7,0	6,7	141,0	0,85
Podlaskie	5,3	5,4	282,3	1,72
Pomorskie	5,6	6,0	177,0	1,06
Śląskie	5,3	5,6	127,5	0,78
Świętokrzyskie	5,0	5,8	178,1	1,09
Warmińsko-mazurskie	5,3	4,8	226,7	1,36
Wielkopolskie	10,3	9,7	166,4	1,10
Zachodniopomorskie	4,1	3,9	188,7	1,17
Polska	100,0	100,0	164,7	–

\* Wskaźnik absorpcji = udział regionu w kwocie zawartych umów w ramach działania/udział regionu w liczbie mieszkańców wsi

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR, sporządzonych 11.03.2016 r., według stanu na 31.12.2015 r.

Dla określenia związku między niektórymi cechami obliczono współczynniki korelacji prostej, a ich istotność wyznaczono z 95-procentowym prawdopodobieństwem za pomocą testu t-Studenta. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona ( $r_{xy} = 0,869$ ), obliczony dla powiązania między kwotą zrealizowanych płatności na odnowę i rozwój wsi a aktywnością ekonomiczną ludności na obszarach wiej-

skich<sup>1</sup>, pozwala stwierdzić wysoką i dodatnią siłę współzależności tego związku (tabela 2). W praktyce oznacza to, że im więcej środków finansowych przeznaczonych jest na odnowę i rozwój wsi, tym wyższa aktywność ekonomiczna ludności wiejskiej. Wysokość dopłat UE pozyskanych na odnowę i rozwój wsi wykazywała również istotną dodatnią korelację z wartością środków trwałych w gospodarce na 1 mieszkańca oraz liczbą centrów rozwoju wsi i domów kultury, które często powstawały lub były remontowane w ramach środków finansowych przyznanych na odnowę i rozwój wsi (oś 3 PROW 2007-2013). Nie stwierdzono istotnej zależności korelacyjnej między kwotą zrealizowanych płatności na odnowę i rozwój wsi, a nakładami inwestycyjnymi na 1 mieszkańca w sektorze publicznym pozostałymi badanymi cechami, z wyjątkiem nakładów inwestycyjnych na 1 mieszkańca w sektorze publicznym oraz liczbą osób prowadzących działalność gospodarczą na obszarach wiejskich.

Tabela 2

**Korelacje proste pomiędzy dopłatami z UE na odnowę i rozwój wsi  
a niektórymi cechami określającymi poziom rozwoju obszarów wiejskich  
(dane GUS za 2016 r.) [N=112]**

Wyszczególnienie	Aktywność ekonomiczna ludności na wsi [tys. osób]	Centra rozwoju wsi, domy kultury [szt]	Imprezy organizowane przez centra, domy kultury [szt]	Wartość brutto środków trwałych w gospodarce narodowej na 1 mieszkańca [zł]	Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca w sektorze publicznym [zł]	Osoby fiz. prowadzące działalność gosp. na 1000 ludności na wsi
Kwota zrealizowanych płatności na odnowę i rozwój wsi	0,869*	0,383*	0,592*	0,356*	0,286	0,242

\* Istotność:  $p < 0,05$

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ARiMR oraz GUS BDL z 2016 r.

Dzięki akcesji do UE gospodarka Polska uzyskała dostęp do źródła finansowania przemian społeczno-gospodarczych, który wywołał silny impuls popyto-podażowy, a on przełożył się na wzrost inwestycji w gospodarce. Fundusze stały się ważnym uzupełnieniem nakładów krajowych na inwestycje, co pokazuje wzrost relacji transferów z UE w nakładach inwestycyjnych – z 9% w 2004 do 25% w 2014 r. [Nurzyńska 2016].

<sup>1</sup> aktywność ekonomiczna ludności na wsi w publikacji GUS została zdefiniowana zgodnie z zaleceniami Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ i Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich (EUROSTAT). Zgodnie z tymi zaleceniami przedmiotem badania była ludność aktywna zawodowo, czyli pracująca, do której zaliczono wszystkie osoby w wieku 15 lat i więcej.

#### 4. Poziom wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020

Potwierdzeniem ważności problematyki rozwoju obszarów wiejskich są cele zawarte w dokumentach społeczno-gospodarczego rozwoju kraju w ujęciu regionalnym, czyli w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie oraz w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020, której głównym założeniem jest poprawa jakości życia oraz efektywne wykorzystanie zasobów i potencjałów obszarów wiejskich dla zrównoważonego rozwoju kraju<sup>2</sup>. Rozwój obszarów wiejskich został uznany za strategiczne zadanie państwa i umieszczono go w jednym z filarów nowej strategii rozwoju przyjętej przez rząd w 2017 roku<sup>3</sup>. Ma być to rozwój odpowiedzialny oraz społecznie i terytorialnie zrównoważony. Odpowiedzialność oznacza pełniejsze wykorzystanie potencjałów terytorialnych obszarów wiejskich i miast dla kreowania wzrostu i lepszych miejsc pracy dla wszystkich mieszkańców Polski. To również wspomaganie rozwoju tych obszarów wiejskich i miast, które mają problemy rozwojowe. Głównym celem Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym.

W PROW 2014-2020 dużo miejsca poświęcono rozwojowi obszarów wiejskich, w tym m.in. w ramach działania 3.1. Wspomaganie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich poprzez stworzenie efektywnej infrastruktury technicznej i społecznej. W ramach działania *Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich* realizowane są następujące typy operacji: *Gospodarka wodno-ściekowa*, *Budowa lub modernizacja dróg lokalnych*, *Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego*, *Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne*, *Kształtowanie przestrzeni publicznej*, *Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów* (tabela 3). Na przełomie 2015/2016 roku przeprowadzone zostały nabory na operacje typu *Budowa lub modernizacja dróg lokalnych*. Łącznie złożono 4 537 wniosków o przyznanie pomocy na kwotę prawie 5 347 mln zł, co kilkakrotnie przekracza dostępną alokację. Od października 2016 r. do stycznia 2017 r. we wszystkich 16 województwach ogłoszono nabory wniosków na operacje typu *Gospodarka wodno-ściekowa*. W przypadku operacji związanej z budową lub modernizacją dróg lokalnych wpłynęło ponad 4,5 tys. wniosków, z czego podpisano 1 837 umów. Wsparcie w tym zakresie jest możliwe

<sup>2</sup> Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, MRR Warszawa 2010, s. 11. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020, MRiRW Warszawa 2012, s. 21.

<sup>3</sup> Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjęta przez rząd 14 lutego 2017 r., s. 34-49, 252.



również w ramach działania Leader, ale pod warunkiem, że zostało to ujęte w Lokalnej Strategii Rozwoju (LSR) przygotowanej przez Lokalne Grupy Działania (LGD). W ramach działania *Wsparcie na rozwój lokalny kierowany przez społeczność* w ramach inicjatywy Leader pomoc obejmuje wzmocnienie kapitału społecznego, rozwoju przedsiębiorczości, dywersyfikacji źródeł dochodu, tworzenia i rozwoju inkubatorów przetwórstwa lokalnego, podnoszenia kompetencji osób z obszaru LSR, rozwoju produktów regionalnych i lokalnych, pozyskiwania nowych rynków zbytu, zachowania dziedzictwa lokalnego, rozwoju ogólnodostępnej i niekomercyjnej infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej lub kulturalnej oraz budowy lub przebudowy dróg lokalnych, tworzenia sieci tworzenia krótkich łańcuchów dostaw i rynków lokalnych oraz działania promocyjne i marketingowe, aktywizacja bezrobotnych, wykorzystania technologii informacyjnych w rozwoju pozarolniczych miejsc pracy, udostępnienia zasobów kulturowych, przyrodniczych i turystycznych obszarów wiejskich o ile projekt będzie się wpisywał w LSR.

Tabela 3

### Charakterystyka działania Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich w ramach PROW 2014-2020

Rodzaj Poddziałania	Cel	Efekty	Zakres i wysokość wsparcia	Beneficjent
<i>Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów</i>	budowa i modernizacja infrastruktury handlowej, stworzenie miejsc do sprzedaży przez rolników produktów wytworzonych w gospodarstwie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– skrócenie łańcucha żywnościowego</li> <li>– zwiększenie udziału rolników w wartości dodanej</li> <li>– ułatwienie dystrybucji produktów rolnych</li> <li>– promocja produktów lokalnych</li> </ul>	koszty budowy, przebudowy, modernizacji obiektów budowlanych, zakupu sprzętu, materiałów służących realizacji operacji, koszty ogólne. Maksymalna wysokość pomocy ze środków EFRROW nie może przekroczyć 1 mln zł na beneficjenta	gmina, powiat lub ich związki, ale warunkiem jest realizacja operacji w miejscowości liczącej nie więcej niż 200 tys. mieszkańców i spójność ze strategią rozwoju gminy lub LSR, czy planem rozwoju miejscowości.
<i>Wsparcie inwestycji związanych z tworzeniem, ulepszeniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycji w energię odnawialną i w oszczędzanie energii</i>				
<i>Budowa lub modernizacja dróg lokalnych</i>	budowa lub modernizacja dróg lokalnych i związanych z nimi urządzeń	<ul style="list-style-type: none"> <li>– poprawa poziomu infrastruktury</li> <li>– ułatwienie komunikacji</li> </ul>	koszty budowy, przebudowy, modernizacji obiektów budowlanych, koszty zakupu sprzętu, materiałów i usług, służących realizacji operacji, koszty ogólne. Maksymalna wysokość pomocy ze środków EFRROW nie może przekroczyć 3 mln zł na beneficjenta	gmina, powiat lub ich związki, ale preferowane są gminy o niższym dochodzie podatkowym w przeliczeniu na 1 mieszkańca, o wysokim poziomie bezrobocia, gdzie występuje powiązanie operacji z inwestycjami z zakresu tworzenia infrastruktury szerokokopasmowej, itp.

Rodzaj Poddziałania	Cel	Efekty	Zakres i wysokość wsparcia	Beneficjent
<i>Gospodarka wodno-ściekowa</i>	budowa, przebudowa, modernizacja lub wyposażenie obiektów budowlanych służących do zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków	– poprawa stanu wód zgodnie ze zaktualizowanym programem wodno-środowiskowym kraju	koszty zakupu i montażu urządzeń kanalizacyjnych, wodociągowych, itp. Maksymalna wysokość pomocy ze środków EFRROW nie może przekroczyć 2 mln zł na beneficjenta w okresie realizacji programu	gmina, spółka, w której udziały mają wyłącznie JST, związek międzygminny
<i>Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne lub kształtowanie przestrzeni publicznej</i>	budowa modernizacja lub wyposażanie budynków pełniących funkcje kulturalne, w tym świetlic i domów kultury	– ukształtowanie przestrzeni publicznej zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego	koszty zakupu sprzętu, materiałów, itp. Maksymalna wysokość pomocy ze środków EFRROW nie może przekroczyć 500 tys. zł na miejscowość w okresie realizacji programu	gmina, instytucja kultury, dla której organizatorem jest JST

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

W tabeli 4 przedstawiono wskaźniki obliczone dla działania PROW 2014-2020 Podstawowe usługi i odnowa miejscowości, w tym operacji *Budowa lub modernizacja dróg lokalnych* i *Gospodarka wodno-ściekowa*. Uruchomienie pozostałych operacji planowane jest na trzeci kwartał 2017 r. Podobnie jak w latach 2007-2013 najwyższy poziom absorpcji środków finansowych w obecnym okresie programowania – potwierdzony wskaźnikiem absorpcji można zauważyć w regionach Polski Wschodniej – chociaż tutaj zdecydowanie przeważają Podlasie oraz Warmia i Mazury (tabela 4).

W ostatnich latach zmiany infrastrukturalne na terenach wiejskich poprawiły jakość życia, ale nadal odbiegają od wskaźników dostępności podstawowych usług komunalnych w miastach. W badaniach stwierdzono dodatnią istotną korelację między kwotą wnioskowanej płatności w ramach operacji budowa lub modernizacja dróg lokalnych a długością dróg zamiejskich o nawierzchni twardej ( $r_{xy} = 0,885$ ) oraz między kwotą wnioskowanej płatności w ramach operacji gospodarka wodno-ściekowa, a długością sieci wodociągowej i kanalizacyjnej ( $r_{xy} = 0,343$ ).

Tabela 4

**Wykorzystanie środków finansowych z PROW 2014-2020 w ramach działania  
Podstawowe usługi i odnowa miejscowości (*Budowa lub modernizacja dróg  
lokalnych i Gospodarka wodno-ściekowa*) według województw**

Regiony	Udział regionu (w %)		Kwota płatności przypadająca na 1 mieszkańca wsi (w zł)	Wskaźnik absorpcji*
	w liczbie złożonych wniosków	w kwocie wnioskowanych płatności		
Dolnośląskie	5,1	5,6	552,9	0,96
Kujawsko-pomorskie	4,0	2,7	287,2	0,50
Lubelskie	10,2	9,5	722,3	1,25
Lubuskie	3,8	3,4	798,7	1,38
Łódzkie	7,5	7,7	738,7	1,28
Małopolskie	6,7	7,6	385,5	0,67
Mazowieckie	16,3	15,8	729,3	1,26
Opolskie	2,2	2,6	469,3	0,81
Podkarpackie	5,5	5,2	364,2	0,63
Podlaskie	5,9	6,7	1 251,8	2,17
Pomorskie	4,1	5,3	587,3	1,02
Śląskie	4,3	4,3	359,9	0,62
Świętokrzyskie	5,1	3,8	477,7	0,83
Warmińsko-mazurskie	6,9	6,0	896,3	1,55
Wielkopolskie	8,2	9,1	517,8	0,90
Zachodniopomorskie	4,2	4,6	752,4	1,30
Polska	100,0	100,0	577,1	–

\* Wskaźnik absorpcji = udział regionu w kwocie zawartych umów w ramach działania/udział regionu w liczbie mieszkańców wsi (procentowy udział mieszkańców wsi w ogólnej liczbie ludności w poszczególnych regionach Polski)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR, sporządzonych 23.06.2017 r., według stanu na 31.05.2017 r.

Obraz polskiej wsi w ciągu najbliższych kilkudziesięciu lat nie ulegnie prawdopodobnie radykalnym przemianom, ale można postawić tezę, że będzie ona bardziej różnorodna, bardziej aktywna społecznie i gospodarczo oraz atrakcyjniejsza pod względem zamieszkania i pracy. Wykorzystanie różnorodności i specyficznych przewag konkurencyjnych jest jednym z podstawowych celów we współczesnych strategiach rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów. Chodzi tu na przykład o podkreślanie odrębności kulturowej, podnoszenie roli i promocję produktów regionalnych i lokalnych, dbałość o specyficzne elementy architektury krajobrazu, wykorzystywanie potencjału społecznego i ekonomicznego oraz

warunków przyrodniczych, w tym bogactw naturalnych. W każdym z regionów wykształcą się odrębne obszary o cechach wynikających z położenia względem dużych ośrodków miejskich i ich dostępności, jakości środowiska przyrodniczego oraz specyficznych funkcji gospodarczych i społeczno-kulturowych. W perspektywie najbliższych kilku dekad można oczekiwać poprawy technicznego wyposażenia wsi. Poprawa dostępności komunikacyjnej zwiększy atrakcyjność inwestycyjną obszarów peryferyjnych, głównie w zakresie rekreacji (drugie domy i usługi związane z obsługą przyjezdnych), turystyki, ochrony zdrowia (ośrodki kuracyjne, SPA, ośrodki pobytowe dla osób starszych) i produkcji „czystej” energii [Bański 2014]. Istnieją jednak pewne zagrożenia związane z trudnościami opanowania zmian w przestrzeni obszarów wiejskich, co istotnie zwiększa koszty funkcjonowania mieszkańców wsi i wywołuje negatywne często nieuświadomiane skutki społeczne oraz jest źródłem poważnych problemów gospodarczych. Dążenie do przyciągania zewnętrznych inwestycji za wszelką cenę ma społeczną akceptację i jest charakterystyczne dla lokalnych struktur, prowadzi do powielania i inicjatyw otwierających tereny wiejskie pod nowe inwestycje i przedsięwzięcia. Skutkiem tych zjawisk jest rozgęszczanie układów przestrzennych wsi, a tym samym rosnące koszty funkcjonowania i użytkowania szeroko pojętej infrastruktury. Pogarszanie zwartości siedlisk wsi pogłębia trudności z zapewnieniem dostępu do infrastruktury technicznej, społecznej i handlowo-usługowej oraz komunikacji. Przesunięcia te często negatywnie wpływają na środowisko i krajobraz wiejski poprzez rosnącą powierzchnię terenów wyłączonych z użytkowania rolniczego, zabudowanych, wykorzystywanych komunikacyjnie i dla różnych terenochłonnych celów [Heffner 2015].

## 5. Wnioski

1. Pojawiają się nowe funkcje obszarów wiejskich, które uzasadniają wsparcie rozwoju obszarów wiejskich środkami pomocowymi (renta ekonomiczna) i powinny być upowszechnione w praktyce gospodarczej (renta instytucjonalna). Dobrze więc się stało, że problematyka odnowy i rozwoju wsi była wspierana w latach 2007-2013 i jest kontynuowana w nowym okresie programowania 2014-2020 w ramach PROW.
2. Analiza poziomu absorpcji wykazała duże zróżnicowanie regionalne. Najwięcej środków finansowych z programów UE w zakresie odnowy i rozwoju wsi pozyskują regiony silne ekonomicznie – Mazowsze i Wielkopolska. Pozytywnym zjawiskiem jest jednak fakt, że regiony Polski Wschodniej, uznawane za najsłabsze ekonomicznie, potrafiły wykorzystać szanse i rów-

niez pozyskiwały duże środki finansowe na wsparcie odnowy i rozwoju swoich miejscowości. W latach 2007-2013 były to regiony: podlaski, warmińsko-mazurski, lubelski, świętokrzyski, zaś w perspektywie finansowej 2014-2020 zdecydowanie dominują Podlasie oraz Warmia i Mazury. Można więc stwierdzić, że proces absorpcji przyczynił się do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju i odnowy wsi w regionach najsłabszych ekonomicznie w kraju (Polska Wschodnia).

3. Wyniki przeprowadzonej analizy statystycznej potwierdzają występowanie istotnych zależności pomiędzy wysokością wypłaconych środków finansowych na odnowę i rozwój wsi, a aktywnością ekonomiczną mieszkańców wsi. Stwierdzono także istotną zależność między wysokością dotacji na odnowę i rozwój wsi a liczbą centrów rozwoju wsi, domów kultury i imprez organizowanych w tych placówkach, na rzecz integracji społeczności lokalnej.

#### LITERATURA

1. Bański J. (2014): *Perspektywy rozwoju polskiej wsi – wybrane zagadnienia*. Wieś i Rolnictwo nr 4(165), s. 13-25.
2. Buchholz R.A., Rosenthal S.B. (2004): *Stakeholder theory and public Policy: How governments matter*, Journal of Business Ethic, no 51, pp. 143-153.
3. Dudek M., Karwat-Woźniak B., Wrzochalska A. (2016): *Wybrane determinanty polaryzacji społecznej oraz stabilności ekonomicznej na obszarach wiejskich i w rolnictwie*, Raport IERiGŻ-PIB nr 33, Warszawa.
4. Freeman R.E. (1984): *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman Boston.
5. Grose, T.G. Hardt Ł. (2010): *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, Warszawa.
6. Heffner K. (2015): *Przestrzeń jako uwarunkowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Wieś i Rolnictwo nr 2(167), s. 83-103.
7. Karmowska G. (2013): *Zróżnicowanie rozwoju powiatów województwa zachodniopomorskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Polityka Ekonomiczna, nr 307, Wrocław, s. 233-246.
8. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, MRR Warszawa 2010.
9. Miś T., Pamuła T. (red.) (2016): *Fundusze UE jako czynnik poprawy konkurencyjności i jakości życia na obszarach wiejskich Podkarpacia*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów.
10. Nurzyńska I. (2016): *Polska wieś i rolnictwo jako beneficjenci funduszy Unii Europejskiej* [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.) *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa, s. 107-128.
11. Rosner A. (2008): *Sprawozdanie z działalności IRWiR w 2007 roku*, Wieś i Rolnictwo, nr 1(138), PAN IRWiR Warszawa, s. 12, 13.

12. Sikorska A. (red.) (2015): *Kierunki przeobrażeń strukturalnych oraz uwarunkowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, Raport IERiGŻ-PIB nr 15, Warszawa.
13. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020, MRiRW Warszawa 2012.
14. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Rada Ministrów, Warszawa 2017.
15. Tondl G. (2001): *Convergence after divergence? Regional Growth in Europe*, Springer Wien New York.
16. Wilkin J. (2016): *Polska wieś na tle kraju i Europy – synteza raportu* [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.) *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa, s. 11-19.
17. Zawalińska K. (2009): *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich*, Wyd. IRWiR PAN Warszawa.
18. Zegar J.S. (red.) (2016): *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, Raport IERiGŻ-PIB nr 35, Warszawa.

TERESA MIŚ

#### PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE WSPARCIA ODNOWY I ROZWOJU WSI Z PROGRAMÓW UNII EUROPEJSKIEJ

**Słowa kluczowe:** obszary wiejskie, programy UE, odnowa i rozwój wsi

#### STRESZCZENIE

Celem opracowania jest przedstawienie przestrzennego zróżnicowania poziomu wsparcia odnowy i rozwoju wsi ze środków finansowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), w okresach programowania 2007-2013 oraz 2014-2020. Materiał empiryczny artykułu stanowią dane pochodzące z Głównego Urzędu Statystycznego oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Analiza poziomu absorpcji wykazała duże zróżnicowanie regionalne. Najwięcej środków finansowych z programów UE w zakresie odnowy i rozwoju wsi pozyskują regiony silne ekonomicznie – Mazowsze i Wielkopolska. Pozytywnym zjawiskiem jest jednak fakt, że regiony Polski Wschodniej uznawane za najsłabsze ekonomicznie potrafiły wykorzystać szanse i również pozyskiwały duże środki finansowe na wsparcie odnowy i rozwoju swoich miejscowości. Można więc stwierdzić, że proces absorpcji przyczynił się do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju i odnowy wsi w regionach najsłabszych ekonomicznie w kraju (Polska Wschodnia). Wyniki przeprowadzonej analizy statystycznej potwierdzają występowanie istotnych zależności pomiędzy wysokością wypłaconych środków finansowych na odnowę i rozwój wsi a aktywnością ekonomiczną mieszkańców wsi.

TERESA MIŚ

SPATIAL DIFFERENTIATION OF SUPPORT FOR RENEWAL AND RURAL DEVELOPMENT FROM EUROPEAN UNION PROGRAMS

*Keywords: rural areas, European Union programs, renewal and rural development*

S U M M A R Y

The aim of the study is to present the spatial differentiation of the level of support for rural renewal and rural development from the Rural Development Program (RDP) funding in the programming periods 2007-2013 and 2014-2020. The empirical material of the article is based on data from the Central Statistical Office and the Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture. Analysis of the absorption level showed a large regional differentiation. Most of the funding from the EU programs in the area of renewal and rural development is gained by regions of high economic strength - Mazovia and Wielkopolska. It is a positive phenomenon, however, that the regions of Eastern Poland, considered economically the weakest, were able to take advantage of opportunities and also obtain large financial resources to support their renewal and development. It can be said that the absorption process has contributed to reducing the differences in the level of development and restoration of rural areas in the economically disadvantaged regions of Poland (Eastern Poland). The results of the statistical analysis confirm the existence of significant dependencies between the amount of funds paid for the renewal and development of rural areas and the economic activity of the rural population.

e-mail: [tmis@ur.edu.pl](mailto:tmis@ur.edu.pl)