



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Możliwości  
wsparcia rozwoju  
obszarów wiejskich  
w wybranych politykach  
Unii Europejskiej***

**nr 115**

**Warszawa 2008**



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

***Możliwości  
wsparcia rozwoju  
obszarów wiejskich  
w wybranych politykach  
Unii Europejskiej***





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Możliwości  
wsparcia rozwoju  
obszarów wiejskich  
w wybranych politykach  
Unii Europejskiej***

*Autorzy:*

*mgr inż. Paweł Chmieliński  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
Państwowy Instytut Badawczy*

*dr Marcin Feltynowski  
Uniwersytet Łódzki*

*mgr Małgorzata Jachymek  
Szkoła Główna Handlowa*

*dr Adam Przybyłowski  
Akademia Morska w Gdyni*

*dr Agnieszka Ziomek  
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2008**

Pracę zrealizowano w ramach tematu

**Zróżnicowanie regionalne w rozwoju rolnictwa oraz jego wpływ  
na problemy ekonomiczne i społeczne obszarów wiejskich**

w zadaniu *Rola działalności nierolniczej w kształtowaniu nowych struktur na  
obszarach wiejskich*

Celem opracowania jest próba ukazania wpływu wybranych obszarów interwencji  
polityki rozwoju Unii Europejskiej na możliwości rozwoju pozarolniczych funkcji  
obszarów wiejskich w Polsce

Recenzent

*dr hab. Krystyna Krzyżanowska, prof. nadzw. SGGW*

Redakcja

*Paweł Chmieliński*

Korekta

*Joanna Gozdera*

Redakcja techniczna

*Leszek Ślipski*

Projekt okładki

*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 978-83-60798-84-3

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*

*– Państwowy Instytut Badawczy*

*00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984*

*tel.: (0 22) 50 54 444*

*faks: (0 22) 50 54 636*

*e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)*

*<http://www.ierigz.waw.pl>*

## Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> .....	7
---------------------------	---

*Adam Przybyłowski*

<b>Rola polityki transportowej i spójności w rozwoju obszarów wiejskich</b> .....	11
1. Cele polityki transportowej i spójności Unii Europejskiej wobec obszarów peryferyjnych.....	11
2. Wpływ polityki UE na budowę sieci transportowych i powiązań komunikacyjnych z obszarami wiejskimi.....	19
3. Wpływ inwestycji transportowych na rozwój obszarów wiejskich (na przykładzie województwa pomorskiego).....	23
Podsumowanie.....	30
Literatura.....	32

*Małgorzata Jachymek*

<b>Inwestycje w odnawialne źródła energii</b> .....	35
1. Polityka energetyczna Polski na tle innych krajów UE.....	37
2. Pakiet energetyczny UE i jego wpływ na inwestycje w alternatywne źródła energii.....	40
3. Odnawialne źródła energii.....	44
3.1. Energia wiatru.....	48
3.2. Energia biomasy.....	49
3.3. Biogaz.....	51
3.4. Energia wody.....	52
3.5. Energia geotermalna.....	52
3.6. Energia słoneczna.....	53
4. Programy UE wspierające odnawialne źródła energii dla obszarów wiejskich.....	53
4.1. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.....	55
4.2. Pozostałe programy pomocowe.....	59
Podsumowanie.....	60
Literatura.....	63

*Paweł Chmieliński*

<b>Działania na rzecz wspierania rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej w politykach sektorowych</b> .....	65
1. Wybrane elementy polityki wobec małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i Unii Europejskiej.....	67
2. Bariery rozwoju przedsiębiorczości w świetle badań IERiGŻ-PIB.....	75
2.1. Poziom wiedzy o programach wsparcia przedsiębiorczości wiejskiej.....	76
2.2. Ograniczenia rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej.....	78

3. Wsparcie przedsiębiorczości w sektorowych programach operacyjnych.....	80
3.1. Regionalne programy operacyjne.....	80
3.2. Wsparcie finansowe przedsiębiorstw na przykładzie Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.....	83
Podsumowanie.....	85
Literatura.....	86
Aneks.....	88

*Marcin Feltynowski*

<b>Możliwości rozwoju systemów informacji przestrzennej na obszarach wiejskich.....</b>	<b>95</b>
1. Społeczeństwo informacyjne a systemy informacji przestrzennej.....	98
2. Możliwości finansowania projektów z zakresu systemów informacji przestrzennej.....	104
3. Potrzeby finansowania w zakresie nowoczesnych technologii informacyjnych.....	107
Podsumowanie.....	113
Literatura.....	114

*Agnieszka Ziomek*

<b>Zasady i kierunki działań polityki społecznej wobec wsi.....</b>	<b>115</b>
1. Ramy polityki społecznej w Unii Europejskiej.....	117
2. Elementy polityki społecznej na obszarach wiejskich w Narodowym Programie Rozwoju.....	120
3. Elementy polityki społecznej na wsi w Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013.....	125
Podsumowanie.....	130
Literatura.....	131

## Wprowadzenie

Zmieniające się relacje pomiędzy rolnictwem a rozwojem pozarolniczych funkcji wsi w Unii Europejskiej wymuszają reorientację podejścia wobec polityki rozwoju obszarów wiejskich. Wyraźnie widać ten proces na przykładzie ewolucji priorytetów wspólnej polityki rolnej, która z polityki pomocy przeznaczonej dla sektora rolnego ewoluuje w kierunku polityki wspierania zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Już w XX wieku obserwowano malejące znaczenie rolnictwa, jako sektora gospodarki natomiast coraz silniej zaznaczały się jego funkcje na rzecz ochrony środowiska naturalnego. W tym świetle konkurencyjność obszarów wiejskich w coraz większym stopniu zaczynała zależeć od przemian w infrastrukturze społecznej i technicznej, tworzenia nowych miejsc pracy i nowych struktur instytucjonalnych oraz utrzymania wysokiej jakości środowiska naturalnego na obszarach wiejskich. W krajach UE cenić zaczęto unikalne dobra, ważne z punktu widzenia całej Wspólnoty, takie jak różnorodność biologiczna czy tradycyjny krajobraz. W konsekwencji w stymulowaniu rozwoju obszarów wiejskich, oprócz działań na rzecz podnoszenia jakości infrastruktury społeczno-technicznej, coraz bardziej kładzie się nacisk na wdrażanie programów, które mogą mieć pozytywny wpływ na środowisko naturalne i ograniczenie zmian klimatycznych. Do podstawowych priorytetów w tej dziedzinie należy ograniczenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery. W tym celu zaczęto propagować dywersyfikację metod pozyskiwania energii przy wzrastającym udziale źródeł odnawialnych. Z tego punktu widzenia gospodarka obszarów wiejskich stanowi istotny element europejskiej wartości dodanej.

Obszary wiejskie w Polsce i w Unii Europejskiej stanowią demograficzny rezerwuar kapitału ludzkiego dla gospodarki<sup>1</sup>, na którym można budować trwałe rozwój w długim okresie. Dla mieszkańców obszarów wiejskich coraz większego znaczenia nabiera rozwój gospodarczy miast. Dzieje się tak, gdyż rozwój infrastruktury komunikacyjnej oraz poprawa warunków bytowych ludności wiejskiej, przejawiająca się powszechnością występowania środków transportu, wpływają

---

<sup>1</sup> w Polsce obszary wiejskie stanowią 93% powierzchni kraju, na ich terenie mieszka blisko 15 mln osób, co stanowi niemal 40% ludności Polski. A. Sikorska, *Przeobrażenia w strukturze społeczno-ekonomicznej wsi a proces włączania się Polski do Wspólnej Polityki Rolnej*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.



na geograficzny wzrost dostępności do ponadlokalnych rynków pracy. Tym samym rozproszona sieć osiedleńcza przestaje być istotną barierą wzrostu aktywności ekonomicznej ludności wiejskiej. Przyczynia się to do spadku natężenia migracji z obszarów wiejskich do miast, zwłaszcza biorąc pod uwagę rosnące koszty utrzymania w dużych aglomeracjach. Można przypuszczać, że dalsza poprawa infrastruktury komunikacyjnej może przyczynić się do dalszego zahamowania procesu wyludniania się wsi, zwłaszcza obszarów peryferyjnych. Odpowiednio kształtowana polityka transportowa może więc przyczynić się do postępu w procesie urbanizacji wsi, rozwijając jej funkcje, jako miejsca życia dla pracujących w miastach. Ten proces silnie zaznacza się we wsiach położonych w bliskiej odległości aglomeracji. Większość z nich zatracą rustykalny charakter na rzecz funkcji „miejskich sypialni” i centrów handlowo-usługowych. Równocześnie wyzwania stawiane przed Unią Europejską odnośnie wzrostu gospodarczego z poszanowaniem środowiska naturalnego rodzą potrzebę rozwoju transportu kolejowego celem ograniczenia niekorzystnego oddziaływania komunikacji samochodowej na środowisko. Ponieważ powiązanie polityki transportowej z rozwojem obszarów wiejskich, z których znacząca część ma znamiona terenów peryferyjnych, w niniejszym tomie został poświęcony temu zagadnieniu osobny artykuł (tekst A. Przybyłowskiego w niniejszym tomie).

Nowe podejście do rozwoju obszarów wiejskich odzwierciedla proces ewolucji polityk unijnych, który jest następstwem wieloletniej debaty. Do jej rezultatów, fundamentalnych dla przyszłego rozwoju Unii, można zaliczyć ustalenia Rady Europejskiej na spotkaniu w Lizbonie w 2000 roku oraz w Goeteborgu w 2001 roku. Główny cel, jaki został tam postawiony przed Unią Europejską to uczynienie jej gospodarki konkurencyjną, opartą na wiedzy i rozwijającą się z poszanowaniem środowiska naturalnego<sup>2</sup>. Jednym z ważniejszych priorytetów takiej strategii jest rozwój zasobów ludzkich, modernizacja rynków pracy i wzrost zatrudnienia. Priorytety te tworzą ramy dla funkcjonowania polityki społecznej na obszarze Unii, której celem nadrzędnym jest tworzenie równych szans rozwoju i poprawa jakości życia ludności oraz wzrost liczby miejsc pracy w krajach Wspólnoty (zob. artykuł A. Ziomek w tym tomie).

Strategie przyjęte podczas ustaleń w Lizbonie i Goeteborgu wymagały reorientacji priorytetów oraz instrumentów wsparcia w ramach polityk wspólnotowych tak, by w szerszym zakresie uwzględniały, obok społecznego i ekonomiczne-

---

<sup>2</sup> zob. Presidency Conclusions – Brussels, 22 and 23 March 2005, 7619/1/05 REV 1, Brussels, 23 March 2005 oraz Communication from the Commission; A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, COM (2001) 264 final

go, również środowiskowy aspekt rozwoju<sup>3</sup>. Jednym z efektów tych ustaleń są zmiany w polityce energetycznej UE, zakładające zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii w produkcji energii ogółem. Stanowi to kolejny potencjalny kierunek dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.

Regulacje przyjęte przez Unię Europejską z jednej strony nakładają na kraje członkowskie limity emisji dwutlenku węgla, a z drugiej ustanawiają próg wykorzystania odnawialnych źródeł energii w bilansie energii finalnej, co oznacza, że znaczenie inwestycji w tzw. „zieloną energię” w Unii Europejskiej będzie systematycznie wzrastać. W Polsce przemysł energetyczny opiera się głównie na wykorzystaniu węgla, a udział OZE w bilansie energetycznym jest relatywnie niski. Wykorzystanie ogromnych zasobów odnawialnych (biomasa, wody geotermalne) oraz korzystne warunki klimatyczno-geograficzne (np. w kontekście wykorzystania potencjału turbin wiatrowych) mogą stanowić szansę na rozwój gospodarczy terenów peryferyjnych przyczyniając się nie tylko do wypełnienia zobowiązań unijnych, lecz także do zapewniania bezpieczeństwa energetycznego kraju (zob. tekst M. Jachymek w niniejszym tomie).

W rozważaniach nad głównymi czynnikami rozwoju społeczno-ekonomicznego, coraz częściej podnosi się kwestię inwestycji w niematerialne aktywa gospodarki, oparte na wiedzy i informacji. Na przestrzeni ostatnich lat powstały dwie główne koncepcje, w których wiedza i informacja zostały wyniesione do poziomu nowego i zarazem podstawowego czynnika rozwoju nowoczesnej gospodarki. Jest to teoria gospodarki opartej na wiedzy oraz pojęcie społeczeństwa informacyjnego. Odwołuje się ona do teorii ewolucji cywilizacyjnej społeczeństwa począwszy od ery agrarnej, poprzez industrialną do informacyjnej<sup>4</sup>. W pierwszej wymienionej człowiek był głównym źródłem energii (w sensie pracy) i wiedzy potrzebnej do rozwoju gospodarki, która miała zasięg lokalny i zorientowana była na produkcję żywności. Wiedza zarezerwowana była dla nielicznej grupy osób (uczonych i mistrzów rzemieślniczych), a jej przepływ w społeczeństwie był bardzo ograniczony. Wiek XIX zapoczątkował rozwój ery industrialnej, w której wzrost gospodarczy opierał się na wykorzystaniu surowców i dóbr konsumpcyjnych. Wydajność w ciągu osiemdziesięciu lat wzrosła pięćdziesiątkrotnie, dostęp do dóbr konsumpcyjnych, uważanych wcześniej za luksusowe, stał się powszechny, a człowiek stracił na znaczeniu jako atrybut energii. Era informacyjna przyniosła rozwój technologii komunikacyjnej, dzięki którym swobodny przepływ wiadomości wpłynął na zmianę stylu życia społeczeństw i globalizację gospodarek narodowych.

---

<sup>3</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR”, COM 2007/722 z 20.11.2007 r.

<sup>4</sup> *Polska w drodze do globalnego społeczeństwa informacyjnego. Raport o rozwoju społecznym.*(2002): UNDP, Warszawa, s. 13-21.

Informacja stała się zasobem a jej umiejętne wykorzystanie warunkiem rozwoju gospodarczego także w wymiarze lokalnym. Dobrym tego przykładem jest wykorzystanie systemów informacji przestrzennej na potrzeby podejmowania decyzji w jednostkach administracji lokalnej i regionalnej. Proces informatyzacji usług publicznych na rzecz podmiotów lokalnych, jak również wprowadzanie nowych technologii informacyjnych w relacjach obywatel – przedsiębiorstwo pozwala na zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Implementacja systemów informacji przestrzennej na obszarach wiejskich przyczynić może się do wzrostu konkurencyjności tych terenów zarówno w kontekście krajowym, jak również europejskim (zob. tekst M. Feltyńskiego w tym tomie).

Analizując kierunek dyskusji nad reformą wspólnej polityki rolnej po roku 2013 można zauważyć, że pod pojęciem wielofunkcyjnego rozwoju wsi rozumie się proces równoważenia relacji pomiędzy funkcją produkcyjną a funkcją społeczno-środowiskową rolnictwa<sup>5</sup>. W mniejszym stopniu natomiast bierze się pod uwagę rozwój pozarolniczego potencjału gospodarczego obszarów wiejskich. Dlatego potencjał ten w dużym stopniu kształtuje nie wspólna polityka rolna, a inne polityki, których instrumenty wdrażane są na terytorium całego kraju. Przyszłość obszarów wiejskich w dużym stopniu zależy od możliwości wspierania rozwoju przy użyciu szerokiego instrumentarium polityk sektorowych Unii Europejskiej.

Niniejsza publikacja stawia sobie za cel próbę ukazania możliwości rozwoju obszarów wiejskich z punktu widzenia wybranych obszarów interwencji polityki rozwoju Unii Europejskiej. Zróżnicowany pod względem zainteresowań badawczych zespół naukowców skupił się na analizie priorytetów, systemów implementacyjnych i kierunków potencjalnego oddziaływania polityki Wspólnoty na obszary wiejskie w kontekście poprawy sieci transportowych i powiązań komunikacyjnych, wykorzystania odnawialnych źródeł energii, rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, budowy społeczeństwa informacyjnego oraz poprawy dostępu do edukacji i wzrostu zatrudnienia.

*Paweł Chmieliński*

---

<sup>5</sup> więcej na ten temat: P. Chmieliński, *Zintegrowane podejście – polityka spójności a Wspólna Polityka Rolna* [w:] *Zintegrowane podejście do rozwoju. Rola polityki rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 99-102.

*Adam Przybyłowski*  
Katedra Systemów Transportowych  
Wydział Nawigacyjny  
Akademia Morska w Gdyni

## **Rola polityki transportowej i spójności w rozwoju obszarów wiejskich**

Polityka spójności UE jest wiodącą polityką rozwojową dla realizacji idei integracji i solidarności europejskiej. Polityka transportowa z kolei odgrywa ważną rolę w zwiększaniu dostępności komunikacyjnej poszczególnych regionów. Kreowanie szans rozwojowych na terenach peryferyjnych poprzez inwestycje infrastrukturalne winno być jednym z kluczowych celów UE. Dostęp do miast może okazać się kluczowym czynnikiem rozwojowym dla wielu wiejskich obszarów, szczególnie w kontekście dywersyfikacji działalności rolniczej w małych gospodarstwach i wspierania lokalnego rynku pracy. Obszary peryferyjne<sup>1</sup> w Polsce, zwłaszcza te położone w województwach o najniższym poziomie rozwoju ekonomicznego, mają szansę poprawy ich dostępności przy założeniu właściwego wykorzystania środków unijnych przewidzianych na lata 2007-2013. Wiele zależało będzie od aktywności władz szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego we wdrażaniu przyjętych strategii i programów rozwojowych w tym okresie.

### **1. Cele polityki transportowej i spójności Unii Europejskiej wobec obszarów peryferyjnych**

Cele polityki spójności i transportowej UE wypływają z założeń strategii rozwojowych, opracowanych na szczeblu Wspólnoty. Do najważniejszych unijnych dokumentów strategicznych UE należą Strategia Lizbońska i Goeteborska. Pierwsza z nich podkreśla konieczność zwiększenia konkurencyjności prze-

---

<sup>1</sup> Z uwagi na fakt, że spośród obszarów klasyfikowanych, jako peryferyjne znakomita większość znajduje się na obszarach wiejskich, w kontekście dostępności przestrzennej pojęcia te będą stosowane zamiennie

strzeni europejskiej<sup>2</sup>, druga zaś zwraca uwagę na zapewnienie jej zrównoważonego rozwoju<sup>3</sup>. Realizację sektorowej polityki transportowej (jak i innych polityk wspólnotowych) wspiera horyzontalna polityka spójności UE, zwłaszcza poprzez fundusze strukturalne i fundusz spójności. Podstawowe cele aktualnie obowiązujących polityk: transportowej i spójności przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Cele polityki transportowej i spójności UE

Cele polityki transportowej UE	Cele polityki spójności UE
Trwały i zrównoważony rozwój, zgodnie ze Strategią Lizbońską i Goeteborską	Zrównoważony rozwój wszystkich obszarów, z zachowaniem wewnętrznej spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej za pomocą zespołu instrumentów prawnych i finansowych
Promowanie transportu kolejowego, morskigo, intermodalnego	Solidarność: niwelowanie przejawów braku wewnętrznej równowagi Wspólnoty
Zintegrowane regionalne systemy transportu publicznego	Spójność: korzystają wszyscy
Rozwój logistyki w celu osiągnięcia efektu synergii między poszczególnymi gałęziami transportu i ich integracji w łańcuchach logistycznych	Konwergencja poprzez inwestycje w infrastrukturę i ludzi, wspieranie innowacji i społeczeństwa opartego na wiedzy, ochronę środowiska oraz sprawną administrację
Promocja inteligentnych systemów transportowych	Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie - inwestycje w kapitał ludzki, przedsiębiorczość, innowacyjność i rozwój rynków pracy sprzyjających integracji społecznej
Rozbudowa sieci transeuropejskich	Europejska współpraca terytorialna - umacnianie współpracy przygranicznej, transnarodowej oraz międzyregionalnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *The EU regional policy - overview*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy), *The EU common transport policy - overview* [http://ec.europa.eu/transport\\_policy](http://ec.europa.eu/transport_policy), 03.04.2008.

<sup>2</sup> Zob. m. in.: Communication to the spring European Council of 02 February 2005, *Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon strategy*. Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen. COM(2005) 24 final.

<sup>3</sup> Zob. m. in.: Communication from the Commission, *A sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, Brussels 15.05.2001, COM(2001)264 final.

Konieczne jest wspieranie policentrycznego rozwoju terytorialnego UE celem lepszego wykorzystania dostępnych zasobów w regionach<sup>4</sup>. Należałoby jednak określić parametry i systemy monitorowania, za pomocą których spójność terytorialna byłaby mierzona. Mogłaby to być dostępność transportowa czy dostęp do publicznych usług transportowych. Obszarem zainteresowania w ramach polityki spójności i transportowej powinna być zarówno spójność terytorialna całej Europy, jak i spójność poszczególnych jej terytoriów (np. regionów), ze szczególnym uwzględnieniem obszarów peryferyjnych. Wydaje się, iż rozwiązaniem mogłyby być dwie równoległe strategie działań: top-down (odgórna, zcentralizowana) i bottom-up (oddolna). Pierwsza z nich oznaczałaby budowanie w ramach solidarności owej spójności z poziomu unijnego dla całego obszaru Wspólnoty za pomocą instrumentów prawnych, organizacyjnych i finansowych. Druga strategia natomiast zakładałaby podejście regionalne: budowanie spójności odbywałoby się w większej mierze niż dotychczas z inicjatywy samych regionów. Potrzebne byłyby tutaj gotowe, opracowane w porozumieniu z Komisją Europejską, instrumenty finansowe do wykorzystania w procesie tworzenia np. transportowych systemów metropolitarnych czy współpracy transgranicznej, a także rozwoju sieci infrastruktury obszarów wiejskich, zwłaszcza pod kątem ich większego powiązania z miastami. Taki system zapewniłby pomoc w skali europejskiej, a jednocześnie promował aktywniejsze regiony, uwalniając ich endogeniczny potencjał. Zapewniłoby to harmonijny rozwój całej przestrzeni UE oraz stałoby się ważnym elementem różnicującym. Byłaby to konkurencja, ale stymulująca dla wszystkich uczestników tej gry<sup>5</sup>.

Polityka spójności i jej instrumenty powinny przyczyniać się do harmonizacji wszystkich polityk sektorowych na poziomie unijnym, jak i krajowym, aby bardziej efektywnie niż dotychczas realizować cele Wspólnoty<sup>6</sup>. Skuteczność polityki transportowej i spójności UE może jednak napotykać na duże trudności, gdyż na poziomie ich realizacji występują pewne odmienności. Polityka transportowa w większym stopniu dąży do liberalizacji, wolnej konkurencji, natomiast w polityce spójności bardziej przejawia się interwencjonizm. Uzyskanie efektu synergii w rozwoju regionalnym, osiągnięcie spójnego i zrównoważonego systemu transportowego, jest więc dużym wyzwaniem dla poszerzonej UE. Kluczo-

---

<sup>4</sup> *Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, Lipsk 2007, pkt. 3., s. 1.

<sup>5</sup> A. Przybyłowski: *Zintegrowane podejście do polityki rozwoju Unii Europejskiej - polityka spójności a polityka transportowa*, [w] Grosse T., Galek A. (red.), *Zintegrowane podejście do rozwoju. Rola polityki spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa czerwiec 2008, s. 119-158.

<sup>6</sup> *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, Communication from the European Commission, May 2007.

wym dylematem jest pytanie, w jakim stopniu wspierać regiony opóźnione w rozwoju, do których w Polsce na przykład zalicza się wiele obszarów, zwłaszcza o charakterze wiejskim<sup>7</sup>.

Jak już wspomniano, celem obecnej polityki spójności Unii Europejskiej jest niwelowanie różnic w rozwoju poszczególnych jej regionów, zwłaszcza położonych peryferyjnie. Polityka ta ma duże znaczenie, ponieważ dąży ona do niwelowania przejawów braku wewnętrznej równowagi Wspólnoty, która - kreując wspólne polityki na szczeblu ponadnarodowym – nadmiernie koncentruje się na procesach rynkowych kosztem stymulowania długookresowych dostosowań w sferze struktur społeczno-gospodarczych<sup>8</sup>. Wartości leżące u jej podstaw określić można pojęciami: solidarności i spójności/harmonizacji rozwoju. Solidarności, gdyż polityka ta ma przynieść korzyść obywatelom i regionom, znajdującym się, w porównaniu ze średnią unijną, w gorszej sytuacji gospodarczej i społecznej. Spójności, ponieważ na zmniejszeniu dysproporcji dochodów i zamożności między krajami i regionami biedniejszymi a zamożniejszymi skorzystają wszyscy. Poziom tych dysproporcji mierzony jest w trzech aspektach: ekonomicznym (głównie za pomocą korygowanego parytetem siły nabywczej wskaźnika PKB na mieszkańca regionu), społecznym (m.in. stopą bezrobocia w regionie) oraz przestrzennym (najczęściej przy wykorzystaniu miernika ilości konsumentów w danym czasie w danym regionie)<sup>9</sup>. Ważnym elementem są również wskaźniki strukturalne, służące Komisji Europejskiej do oceny postępów krajów członkowskich w realizacji celów Strategii Lizbońskiej, obejmujące 5 głównych ekonomiczno-społecznych obszarów problemowych tj. zatrudnienie, badania i innowacje, reformy ekonomiczne, spójność społeczna, środowisko oraz sytuację ekonomiczną.

W 2007 roku UE rozpoczęła stosowanie zmodernizowanej i bardziej zintegrowanej polityki spójności. Obejmie ona okres od 2007 do 2013 r. Połączony budżet funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności wyniesie w tym okresie ok. 308 mld EUR. Stanowi to 36% łącznych wydatków UE w tym okresie. Instrumentami znowelizowanej polityki spójności są trzy fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności.<sup>10</sup> Wydatki zostały podzielone na trzy kategorie. 81,5% łącznej

<sup>7</sup> A. Przybyłowski: *Efektywność funkcjonowania polityki transportowej i regionalnej UE*, Logitrans - Szczyrk 2007, materiały CD, Logistyka 3/2007.

<sup>8</sup> K. Gawlikowska-Hueckel: *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej – Konwergencja czy polaryzacja?*, UG Gdańsk 2003, s. 13.

<sup>9</sup> *The EU regional policy- overview*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy), 13.07.2007.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*, Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego

kwoty przeznaczono na zmniejszenie dysproporcji między regionami ubogimi i bogatymi (cel „Konwergencja”), natomiast 16% - na poprawę konkurencyjności regionów biednych i tworzenie w nich miejsc pracy (cel „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach”). Pozostałe 2,5% wesprze współpracę transgraniczną między regionami przygranicznymi (cel „Europejska współpraca terytorialna”). Należy podkreślić, że kompensacyjny charakter polityki spójności (reakcja na potrzeby zapóźnionych regionów) w odnowionej Strategii Lizbońskiej z 2005 r. zastąpiony został aspektem aktywnego kreowania warunków rozwoju. Obecnie nacisk kładzie się na promowanie konkurencyjności i tworzenie miejsc pracy, a nie tylko działania typowo konwergencyjne.<sup>11</sup> Tym samym zmniejsza się lukę pomiędzy dążeniem UE do zwiększania jej konkurencyjności z jednej strony, a z drugiej do wspierania dla samego procesu wyrównywania różnic.

W budżecie unijnym na rok 2008 po raz pierwszy w jego historii aż 45% środków przeznaczone zostanie na wzrost gospodarczy i zwiększenie spójności, czyli więcej niż na rolnictwo (40%) co ilustruje rysunek 1.

Oprócz kwestii czysto finansowych istotne znaczenie ma również odpowiednia koordynacja instrumentów polityki spójności z innymi politykami europejskimi. Chodzi przede wszystkim o relacje działań spójności wobec polityki rozwoju obszarów wiejskich z jednej strony oraz polityki innowacyjnej z drugiej. Wydzielenie działań mających na celu rozwój obszarów wiejskich poza politykę spójności (w okresie 2007-2013) było poważnym błędem<sup>12</sup>.

Skutkuje to skierowaniem wsparcia europejskiego dla terenów wiejskich głównie na cele związane z modernizacją sektora rolnego i spożywczego, a także wsparciem metod mających głównie na celu podwyższenie dochodów i warunków życia mieszkańców. W niewielkim stopniu przyczynia się jednak do zmiany profilu działalności gospodarczej i zapewnienia trwałego rozwoju. Dlatego w ramach dalszej reformy polityki spójności należy dążyć do zwiększenia znaczenia pomocy dla regionów wiejskich, ale ukierunkowanej w od-

---

i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady a dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999, Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) 1164/94, Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT).

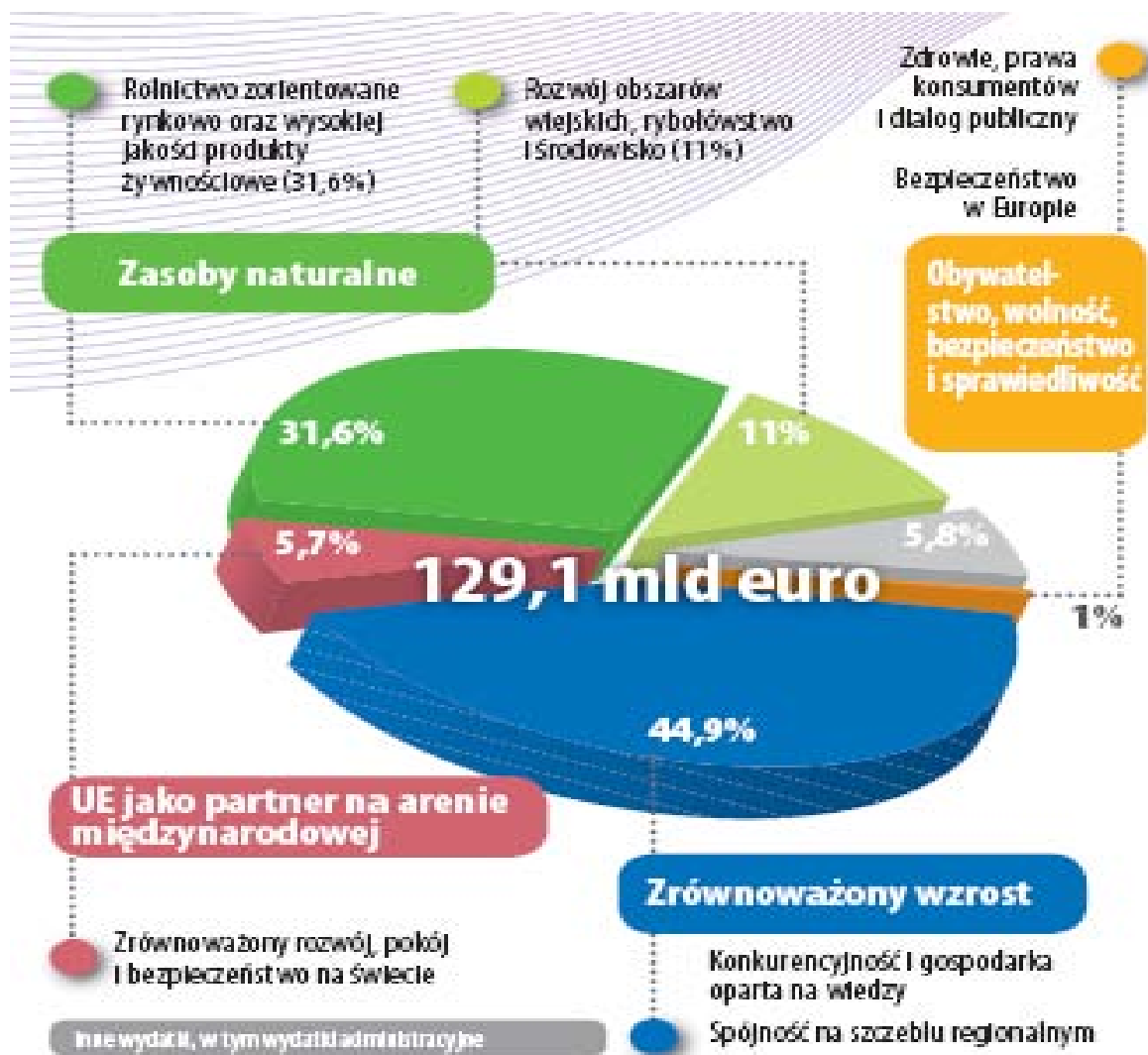
<sup>11</sup> *Polityka spójności po 2013 roku. Pożądane kierunki reformy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, grudzień 2007, s. 3-4.

<sup>12</sup> T. G. Grosse: *Polska wobec debaty o przyszłość polityki spójności*, [http://www.mpp.org.pl/21/21\\_1.html](http://www.mpp.org.pl/21/21_1.html), 2008-11-12.



mienny sposób niż instrumenty polityki rozwoju obszarów wiejskich (dostępne obecnie w ramach wspólnej polityki rolnej). Chodzi o wspieranie innowacyjnych strategii rozwojowych pozwalających m.in. na zwiększenie możliwości dywersyfikacji działalności gospodarczej. Nowa polityka spójności powinna również być lepiej skoordynowana z działaniami polityki innowacyjnej UE. Powinna w większym stopniu wspierać cele rozwoju innowacyjnej gospodarki w najsłabszych gospodarczo obszarach Europy, m.in. lepiej przygotowywać przedsiębiorców i naukowców z tych regionów do uczestnictwa w europejskiej polityce innowacyjnej<sup>13</sup>.

Rysunek 1. Budżet UE w 2008 r.



Źródło: EU budget 2008: biggest share to go on boosting economic growth, [http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm), 2008-02-18.

<sup>13</sup> Ibidem, 2008-11-12.

W obszarze polityki transportowej UE dąży do zmiany struktury popytu poprzez przesunięcie popytu potencjalnego z sektora przewozów drogowych w kierunku transportu kolejowego, wodnego, śródlądowego i morskiego - żeglugi bliskiego zasięgu oraz promowania rozwoju transportu kombinowanego, a także zbiorowego transportu publicznego. Są to rozwiązania bardziej przyjazne środowisku, a więc wychodzące naprzeciw realizacji koncepcji rozwoju zrównoważonego (*sustainability*). Znowelizowane cele wspólnej polityki transportowej opierają się na dwóch założeniach<sup>14</sup>:

- mobilność jest kluczowa dla dobrobytu Europy i swobody przepływu jej obywateli;
- negatywne efekty tej mobilności, tj.: konsumpcja energii, wpływ na zdrowie i środowisko, muszą zostać zredukowane.

Powyższe cele mają znaczenie dla innych polityk UE na przykład w kontekście poprawy funkcjonalności komunikacji w miastach i metropoliach, czy też wspierania rozwoju sieci policentrycznej. Inne rodzaje inwestycji mogą wspierać powiązania między wsią i miastem, a także zmniejszać dysproporcje między obu obszarami. Polityka transportowa UE może więc wspierać różne aspekty polityki rozwoju regionalnego realizowane w ramach polityki spójności, a także może wpływać na różne polityki sektorowe realizowane przez instrumenty polityki spójności. Należy podkreślić, iż rozbudowa i modernizacja infrastruktury transportu samoczynnie nie wpływa na rozwój regionalny. Tworząc potencjał gospodarczy regionów, należy uwzględniać kompleksowe/zintegrowane podejście, aby wyrównywanie szans najbiedniejszych regionów UE przynosiło zakładane efekty. Znane są przykłady europejskie nieefektywnie wykorzystywanych funduszy, (np. w Niemczech Wschodnich i Grecji). Inwestycjom tym towarzyszyć powinny sprzężone działania innych czynników, jak: kapitału rzeczowego i ludzkiego, pozycja konkurencyjna lokalnych firm, proinwestycyjne ramy prawne (w tym fiskalne), lokalna przedsiębiorczość. Bez nich infrastruktura transportowa nie staje się samoistnym czynnikiem rozwoju regionalnego.

Poza tym istnieje konieczność godzenia procesów rozbudowy niezbędnej infrastruktury transportu z zasadą równoważenia rozwoju poprzez szukanie selektywnych i optymalnych rozwiązań na poziomie regionów i poziomie lokalnym. Spośród innych instrumentów należy wymienić: znacznie szersze stosowanie zasady prawdziwej, a nie fasadowej, partycypacji społecznej przy podej-

---

<sup>14</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.*, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2006) 314 wersja ostateczna, Bruksela 2006, s. 3.

mowaniu decyzji o przebiegu dróg, autostrad i innych ciągów infrastruktury, by wyważać w tym procesie interesy społeczności lokalnych i regionalnych, ich ambicje rozwojowe i uwzględniać w procesach inwestycyjnych aspekty ochrony środowiska w znacznie bardziej strategiczny niż dotąd sposób<sup>15</sup>. W Polsce dalsza decentralizacja państwa i finansów publicznych oraz większy zakres decyzyjności na szczeblu regionalnym także sprzyjałyby harmonizacji działań inwestycyjnych z wyzwaniem rozwoju trwałego.

W konsekwencji funkcjonowania instrumentów wspólnej polityki transportowej na obszarze UE nastąpiło wiele korzystnych zmian, do których można zaliczyć:

- wzrost jakości świadczonych usług i większe możliwości wyboru formy i sposobu przewozu,
- obniżkę kosztów transportu i spadek cen towarów w skali wspólnotowej, co ograniczało inflację i stymulowało wzrost eksportu i inwestycji, a także stanowiło element stabilizujący gospodarkę krajów UE,
- poprawę spójności ekonomicznej i przestrzennej niektórych obszarów Wspólnoty,
- wzrost mobilności społecznej, a w efekcie większą elastyczność na rynku pracy,
- postępującą standaryzację urządzeń i technik transportowych oraz rozwój nowoczesnych metod i technologii, jak i sposobów inteligentnego zarządzania ruchem (np. interoperacyjność, telematyka, system nawigacji satelitarnej Galileo).<sup>16</sup>

Autorzy niektórych analiz zwracają uwagę jednak na fakt, iż koncentracja na połączeniu stolic regionów nowych członków może wpłynąć na powiększenie różnic wewnątrz państw i wywołać efekt antykohezyjny. Poprzez koncentrację uwagi na rozwoju sieci TEN-T, UE marginalizuje niejako wydatki na pozostałą sieć transportową, co skutkuje brakiem równowagi pomiędzy projektami europejskimi a regionalnymi. Z raportów kohezyjnych jednoznacznie wynika, że o ile wzrasta spójność pomiędzy państwami członkowskimi, to pogłębia się nie-

---

<sup>15</sup> E. Gończ, Ulf Skirke, Hermanes Kleinzen, Marcus Barber, *Increasing the Rate of Sustainable Change: A Call for a Redefinition of the Concept and the Model for its Implementation*, ELSEVIER, Science Direct, Journal of Cleaner Production 15 (2007), pp. 525-537.

<sup>16</sup> A. S. Grzelakowski, M. Matczak, A. Przybyłowski: *Polityka transportowa Unii Europejskiej i jej implikacje dla systemów transportowych krajów członkowskich*, Wyd. AM w Gdyni, Gdynia 2008, (w druku), s. 66.

stety luka rozwojowa między poszczególnymi regionami wewnątrz tych krajów. Ta negatywna tendencja widoczna jest również w Polsce<sup>17</sup>.

## **2. Wpływ polityki UE na budowę sieci transportowych i powiązań komunikacyjnych z obszarami wiejskimi**

Stan infrastruktury transportowej w Polsce nie spełnia obecnie oczekiwań użytkowników krajowych dróg, kolei i innych gałęzi transportu. Nie zapewnia on również właściwej obsługi międzynarodowych strumieni ruchu towarowego w warunkach gwałtownego wzrostu przewozów, jaki nastąpił w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Szybko rosną też wymagania użytkowników transportu wobec jakości usług przewozowych. Dotyczy to zwłaszcza skrócenia czasu przewozu, zwiększenia bezpieczeństwa przewozów oraz zapewnienia procesowi przewozowemu cech intermodalności. Wysoki stopień dekapitalizacji obiektów i urządzeń infrastrukturalnych, a także nie zawsze właściwe przestrzenne rozmieszczenie elementów sieci może utrzymywać bądź generować dysproporcje między poszczególnymi regionami kraju. Poważne niedostatki infrastrukturalne występują we wszystkich gałęziach transportu. Istniejący układ sieci transportowej z powodu braku odpowiedniej sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz szybkich kolei nie służy efektywnej alokacji zasobów i nie zapewnia właściwej jakości obsługi przewozów pasażerskich i towarowych. Modernizacji wymagają również porty morskie, lotnicze i rzeczne.

System transportowy w naszym kraju nie jest zrównoważony, ani też efektywny w kategoriach ekonomicznych czy też sprawny technicznie, co rodzi określone konsekwencje w sferze ekologicznej i społecznej. Z punktu widzenia potrzeb transportowych naszego kraju akcesja do Unii Europejskiej w roku 2004 stworzyła nowe możliwości w zakresie rozbudowy i modernizacji infrastruktury transportowej, gdyż w ramach wspólnej polityki transportowej i spójności istnieją instrumenty i środki finansowe, które mogą być przeznaczone na ten cel. Członkostwo Polski w UE wiąże się również z wdrożeniem i sprostaniem wielu wymogom w zakresie infrastruktury transportu.

Potrzebne są instrumenty zwiększające innowacyjność rozwiązań technicznych i w wyborze pomiędzy gałęziami transportu w dziedzinie infrastruktury transportu. Rutynowe podejście zwiększania ilości dróg i autostrad, polegają-

---

<sup>17</sup> A. Przybyłowski: *Relacje polityki spójności z polityką transportową UE w kontekście rozwoju regionalnego*, [w:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania*, Warszawa, marzec 2008, s. 77 i dalsze.

ce na kierowaniu większości nakładów na te cele zaprzecza zasadzie równowagi rozwoju. Po dekadach intensywnej rozbudowy infrastruktury drogowej w UE-15, od lat ok. 20. obserwuje się większy nacisk na doskonalenie infrastruktury transportu kolejowego, śródlądowego i morskiego. Podobnie wygląda sprawa z doskonaleniem systemów transportu publicznego w dużych europejskich miastach, z którego korzysta rosnąca liczba pasażerów, rezygnujących z dojazdów do pracy samochodem osobowym. Zintegrowane regionalne systemy komunikacji publicznej to wymóg UE. Polska zobowiązana jest do realizacji tej dyrektywy do 2013 r. W ramach regionalnych zintegrowanych systemów komunikacji publicznej funkcjonują zintegrowane bilety na wszystkie jej rodzaje i liczne systemy ulg grupowych czy strefowych, czy czasowych, które zachęcają pasażerów do korzystania z usług transportu publicznego. Wsparciem dla takich systemów są wysokie koszty parkowania samochodów w miastach czy też parkingi rowerowe na tysiące rowerów, które lokalizowane są przy stacjach kolejowych czy metra. Wszystkie te rozwiązania nie są jeszcze w Polsce spotykane. Dojrzałość społeczności miejskich i przestawienie na usługi zintegrowanego transportu miejskiego będzie nowym czynnikiem jakościowym wpływającym na strukturę popytu na transport.<sup>18</sup>

Wskaźnik gęstości dróg gminnych wynosił w Polsce 47,8 km/100km<sup>2</sup>, a ogółem długość dróg gminnych na koniec 2004 r. wynosiła około 150 tys. km. Z kolei wskaźnik gęstości dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych wynosił 90,1 km/100km<sup>2</sup>, a ogółem ich długość wynosiła około 289 tys. km. Przestrzenne rozmieszczenie dróg jest mocno powiązane z zaludnieniem i charakterem gospodarczym, dlatego najwyższe wskaźnikami gęstości dróg występują w województwie małopolskim, śląskim, opolskim, dolnośląskim oraz wielkopolskim. Stosunkowo dobrze rozbudowana sieć dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych charakteryzuje się jednak złą jakością nawierzchni. Jednocześnie z jakością dróg gminnych wiąże się bezpośrednio sieć komunikacji autobusowej (komunalnej i prywatnej), która umożliwia mieszkańcom gmin dojazd do ośrodków miejskich i pozarolniczych miejsc pracy<sup>19</sup>. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w kontekście likwidowania (z uwagi na ich nierentowność i niewydolność finansową samorządów) regionalnych przewozów kolejowych w wielu województwach kraju.

W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w Polsce przewidziano działania, które powinny przyczynić się do poprawy sytuacji tere-

---

<sup>18</sup> J. Burnewicz, *Wizja struktury transportu oraz rozwoju sieci transportowych do roku 2033 ze szczególnym uwzględnieniem docelowej struktury modelowej transportu*, <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/>, 2008-01-15, s. 5.

<sup>19</sup> *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w Polsce*, <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1660&LangId=0>, 2008-11-14.

nów peryferyjnych. Pomoc z Europejskiego Funduszu Rolnego<sup>20</sup> w ramach schematu Scalania gruntów poprawi efektywność gospodarowania poprzez zmniejszenie kosztów transportu i dostęp do urządzeń infrastruktury technicznej, a także zapewni niezbędne drogi dojazdowe do gruntów leśnych i rolnych stanowiących własność gmin. Jednym z celów działania w ramach Schematu Igo jest wytyczenie i urządzenie funkcjonalnej sieci dróg dojazdowych do tych terenów oraz dojazdów do zabudowań gospodarczych.<sup>21</sup> Beneficjentem środków będzie starosta. Trzeba też w tym miejscu pamiętać o tzw. „Głównych kryteriach demarkacyjnych” utworzonych celem wyeliminowania możliwości podwójnego finansowania projektów. Na przykład drogi na terenie portów rybackich, miejsc wyładunku i przystani lub drogi, jeżeli stanowią jedyną drogę dojazdową do portu rybackiego miejsca wyładunku lub przystani będą finansowane z Europejskiego Funduszu Rybackiego. Z kolei drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne będą finansowane z funduszy strukturalnych. Rezultatem docelowym ma być gęstość 4km/100ha sieci dróg na obiektach scaleniowych<sup>22</sup>.

Dzięki wsparciu z UE możliwe będzie nadrobienie tych zaległości. W ramach specjalnego Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej zaplanowano budowę lub modernizację odcinków dróg, które przyczynią się do większego powiązania najbardziej peryferyjnych obszarów naszego kraju z siecią transportową. Najważniejsze zadania w zakresie rozwoju infrastruktury drogowej w latach 2007-2013 obejmują<sup>23</sup>:

- rozwijanie sieci autostrad i dróg ekspresowych;
- program wzmocnień nawierzchni dróg na drogach obciążonych intensywnym ruchem samochodów ciężarowych,
- likwidację zaległości w utrzymaniu istniejącej sieci drogowej,
- program budowy obejść miejscowości, z zachowaniem dbałości o ochronę tych obejść przed nową zabudową;

---

<sup>20</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 277/1 z 21.10.2005 r. i Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1947/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady. (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 368/15 z 23.12.2006 r.).

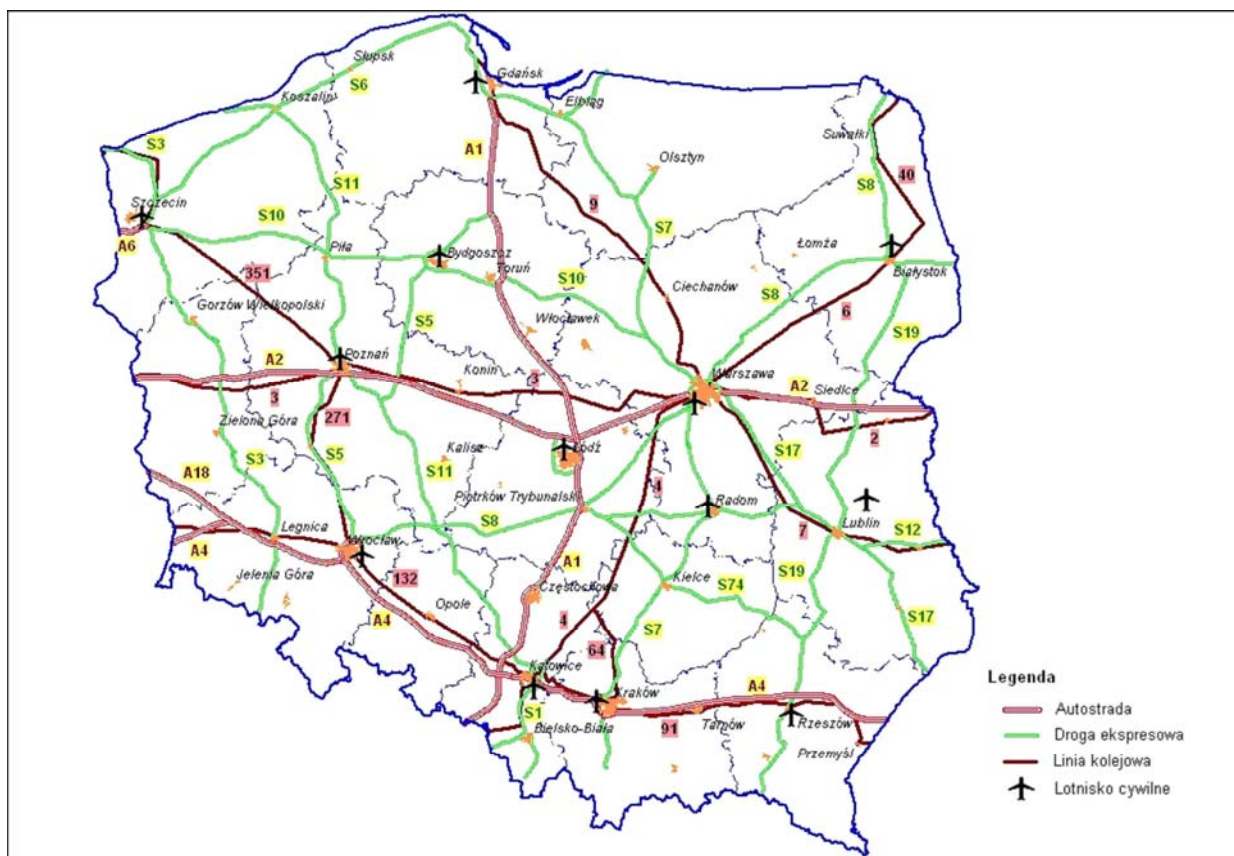
<sup>21</sup> PROW (2007-2013), <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1660&LangId=0>, 2008-11-14.

<sup>22</sup> Ibidem, s.212 i dalsze.

<sup>23</sup> Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (aktualizacja), [www.spatium.uni.lodz.pl/warszawa.doc](http://www.spatium.uni.lodz.pl/warszawa.doc), 2008-11-23.

- modernizację odcinków dróg krajowych pod kątem poprawy bezpieczeństwa ruchu, w tym uruchomienie programu uspokojenia ruchu na przejściach dróg przez małe miejscowości,
- poprawianiu warunków przejazdu dla ruchu tranzytowego i ruchu źródłowo-docelowego w obszarach metropolitalnych.

Rysunek 2. Infrastruktura transportowa Polski ok. 2013 r. – synteza



Jeśli chodzi o rozbudowę lokalnych dróg, to z jednego z raportów wykonanych dla MRR wynika, że nie tworzą one spójnej sieci i nie wpisują się w wystarczającym stopniu w realizację strategii rozwoju województw. Biorąc pod uwagę projekty realizowane dotychczas w ramach ZPORR, wskaźnik komplementarności między lokalnymi drogami wyniósł średnio 1,6 (w skali od 0 do 3 pkt.). Najlepiej unijne wsparcie wykorzystało województwo podkarpackie, świętokrzyskie i lubelskie, a najgorzej między innymi województwo pomorskie.

### **3. Wpływ inwestycji transportowych na rozwój obszarów wiejskich (na przykładzie województwa pomorskiego)**

Władze regionu pomorskiego, biorąc pod uwagę sytuację społeczno-gospodarczą i analizę SWOT województwa, opracowały Strategię Rozwoju Województwa Pomorskiego do roku 2020<sup>24</sup>, która ma bazować na przewyciężaniu słabych stron dla jak najlepszego wykorzystania stojących przed nim szans. Jest ona spójna z celem strategicznym zawartym w NSRO<sup>25</sup>. Przewiduje ona, że „województwo pomorskie 2020 roku to znaczący partner w Regionie Morza Bałtyckiego - region czystego środowiska; wysokiej jakości życia; rozwoju opartego na wiedzy, umiejętnościach, aktywności i otwartości mieszkańców; silnej i zróżnicowanej gospodarki; partnerskiej współpracy; atrakcyjnej i spójnej przestrzeni, a także kultywowania wielokulturowego dziedzictwa oraz tradycji morskich i solidarnościowych.". Wizji tej mają służyć trzy nowe Priorytety, cele strategiczne i ich kierunki działań, co zawiera tabela 2.

Władze województwa zostały zobowiązane do opracowania Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 jako instrumentu realizacji NSRO w regionie i jednocześnie dokumentu umożliwiającego otrzymanie wsparcia w ramach celu „Konwergencja” polityki regionalnej UE. Program ten jest zgodny z zapisami<sup>26</sup>:

- Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego,
- Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia,
- Strategicznych wytycznych Wspólnoty dla Spójności.

Celem strategicznym Programu jest w konsekwencji „poprawa konkurencyjności gospodarczej, spójności społecznej i dostępności przestrzennej przy zrównoważonym wykorzystaniu specyficznych cech potencjału. Instrumentację finansową RPO z wykorzystaniem środków strukturalnych UE przedstawia poniższa tabela.

---

24 Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego – lipiec 2005, [www.wojpomorskie.pl/downloads/ASRWP\\_tekst](http://www.wojpomorskie.pl/downloads/ASRWP_tekst), 2007-08-09.

<sup>25</sup> Cel w ramach NSRO to „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej”.

<sup>26</sup> *Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, załącznik do uchwały Zarządu Województwa Pomorskiego nr 75/18/07, 5.02.2007, s. 52.*



Tabela 2. Priorytety i cele strategiczne województwa pomorskiego do roku 2020

KONKURENCYJNOŚĆ	SPÓJNOŚĆ	DOSTĘPNOŚĆ
1. Lepsze warunki dla przedsiębiorczości i innowacji	1. Wzrost zatrudnienia i mobilności zawodowej	1. Efektywny i bezpieczny system transportowy
2. Wysoki poziom edukacji i nauki	2. Silne, zdrowe i zintegrowane społeczeństwo	2. Poprawa funkcjonowania systemów infrastruktury technicznej i teleinformatycznej
3. Rozwój gospodarki wykorzystującej specyficzne zasoby regionalne	3. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego	3. Lepszy dostęp do infrastruktury społecznej, zwłaszcza na obszarach strukturalnie słabych
4. Efektywna sfera publiczna	4. Kształtowanie procesów społecznych i przestrzennych dla poprawy jakości życia	4. Zachowanie i poprawa stanu środowiska przyrodniczego
5. Silna pozycja i powiązania Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta w układzie ponadregionalnym, głównie bałtyckim	5. Wzmacnianie subregionalnych ośrodków rozwojowych	

Źródło: *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego – lipiec 2005*, [www.wojpomorskie.pl/downloads/ASRWP\\_tekst](http://www.wojpomorskie.pl/downloads/ASRWP_tekst), 2007-08-09, s. 23.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli nr 3, najczęściej środków finansowych (23%) władze województwa zamierzają przeznaczyć na rozwój regionalnego systemu transportowego, co można ocenić jako dobrą decyzję z uwagi na niewydolność systemu transportowego w Pomorskiem. Na dużą część dotacji (21%) mogą też liczyć małe i średnie przedsiębiorstwa, lokalna infrastruktura podstawowa (14%) i projekty związane z rozwojem funkcji metropolitalnych (12%). Stosunkowo mało środków zagwarantowano, na turystykę i dziedzictwo kulturowe (tylko 5%); najmniej środków przewidziano na pomoc techniczną (3%). Na regionalny system transportowy (oś priorytetowa nr 4) w Pomorskiem przewidziano w sumie 271 420 167 EUR (wkład wspólnotowy wyniesie 75%)<sup>27</sup>. Z innych osi priorytetowych istotnych dla rozwoju infrastruktury można wymienić oś nr 3 dotyczącą funkcji miejskich i metropolitalnych (ponad 150 mln EUR), oś nr 6 związaną z turystyką (prawie 60 mln EUR) oraz oś nr 8 mającą przyczynić się do poprawy lokalnej infrastruktury podstawowej (ponad 145 mln EUR). Preferowane będą projekty wpisujące się w programy rozwojowe całego systemu infrastruktury

<sup>27</sup>Ibidem, s. 135.

transportu uwzględniającego wszystkie gałęzie oraz wynikające ze Strategii Rozwoju Transportu w Województwie Pomorskim.

Tabela 3. Struktura alokacji środków EFRR na poszczególne Osie Priorytetowe RPO WP

Oś priorytetowa	alokacja środków EFRR (%)
1. Rozwój i innowacje w MŚP	21,0%
2. Społeczeństwo wiedzy	7,0%
3. Funkcje metropolitarne	12,0%
<b>4. Regionalny system transportowy</b>	<b>23,0%</b>
5. Środowisko i energetyka przyjazna środowisku	7,0%
6. Turystyka i dziedzictwo kulturowe	5,0%
7. Ochrona zdrowia i system ratownictwa	4,0%
8. Lokalna infrastruktura podstawowa	14,0%
9. Lokalna infrastruktura społeczna i inicjatywy obywatelskie	4,0%
10. Pomoc techniczna	3,0%
Razem	100,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, załącznik do uchwały Zarządu Województwa Pomorskiego nr 75/18/07, 5.02.2007, s. 64.

Źródłami finansowania RPO WP będą środki ERDF oraz towarzyszące im współfinansowanie krajowe, a wkład tego funduszu – zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 1083/2006 - został obliczony w odniesieniu do całkowitej kwoty wydatków kwalifikowanych, w tym publicznych i prywatnych. Łącznie na realizację inwestycji przewidziano 1.227,1 mln EUR, z czego wkład krajowy publiczny wyniesie 240,7 mln EUR, a prywatny 101,4 mln EUR<sup>28</sup>. Prawie połowa budżetu przeznaczona zostanie na realizację celów lizbońskich. Istotne będą też środki pochodzące z innych programów w ramach polityki spójności UE, Wspólnej Polityki Rolnej oraz polityk i strategii krajowych, co zawiera tabela 4<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Dla porównania w latach 2004-2006 w ramach ZPORR alokacja dla województwa pomorskiego wyniosła 159,58 mln euro.

<sup>29</sup> Fundusze unijne dla województwa pomorskiego w latach 2007-2015, www.mrr.gov.pl, 2007-10-31.

Tabela 4. Finansowanie inwestycji w Pomorskiem z udziałem środków unijnych i krajowych w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015

Środki na inwestycje współfinansowane z funduszy unijnych dla województwa pomorskiego w Strategii Rozwoju Kraju 2007-20015			
Program Operacyjny	Fundusze unijne (mln euro)	Wkład krajowy (mln euro)	Ogółem (mln euro)
Regionalny Program Operacyjny	885,06	342,10	1227,16
Program Operacyjny Kapitał Ludziki	319,18	56,32	375,50
Łącznie	1204,24	398,42	1602,66
<b>PROW</b>	<b>223,22</b>	<b>71,9</b>	<b>295,12</b>
RAZEM	1427,46	470,32	1897,78

Źródło: Fundusze unijne dla województwa pomorskiego w latach 2007-2015, [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl), 2007-10-31.

Szczególnie ważnym zagadnieniem jest zapewnienie odpowiedniej koordynacji i komplementarności Kierunków wsparcia finansowanych z RPO WP z Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Owa komplementarność ze wsparciem przewidzianym w PROW występuje w następujących Osiach priorytetowych RPO WP<sup>30</sup>:

- OŚ Priorytetowa 1. Rozwój i innowacje w MŚP – komplementarność z Osią 1. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, Osią 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej oraz Osią 4. Leader;
- OŚ Priorytetowa 3. Funkcje metropolitarne - komplementarność z Osią 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej oraz Osią 4. Leader;
- OŚ Priorytetowa 5. Środowisko i energetyka przyjazna środowisku – komplementarność z Osią 1. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, Osią 2. Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, Osią 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej oraz Osią 4. Leader;
- OŚ Priorytetowa 6. Turystyka i dziedzictwo kulturowe - komplementarność z Osią 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej oraz Osią 4. Leader;
- OŚ Priorytetowa 8. Lokalna infrastruktura podstawowa - komplementarność z Osią 2. Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich;

<sup>30</sup> Regionalny Program (...), op. cit., s. 132.

Osią 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej oraz Osią 4. Leader;

- OŚ Priorytetowa 9. Lokalna infrastruktura społeczna i inicjatywy obywatelskie- komplementarność z Osią 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej oraz Osią 4. Leader.

Konkurencyjność i spójność każdego regionu warunkują w dużej mierze stan i perspektywy rozwojowe infrastruktury transportu. Na system transportowy województwa pomorskiego składają się wszystkie rodzaje transportu lądowego, wodnego i powietrznego, co przedstawia rysunek 3.

Zasadniczym problemem rozwoju regionu jest niska jakość i spójność systemu transportowego. Mimo korzystnego położenia na skrzyżowaniu dwóch korytarzy transportowych dostępność transportowa tego województwa jest niska na tle innych centralnych i południowych regionów Polski oraz UE. Zachodnie i wschodnie obszary województwa wymagają poprawy dostępności i jakości połączeń transportowych z ośrodkami gospodarczymi województwa, głównie z aglomeracją trójmiejską. Sieć drogowa nie zapewnia dobrego dostępu do portów w Gdyni i Gdańsku.<sup>31</sup> Niska jakość infrastruktury transportowej nie zapewnia właściwej jakości obsługi przewozów pasażerskich i towarowych. Obecny stan podnosi koszty prowadzenia działalności gospodarczej, obniża efektywność i konkurencyjność firm, a tym samym zmniejsza atrakcyjność regionu dla inwestorów zagranicznych. Negatywnie wpływa także na jakość życia mieszkańców.

Sieć drogowa województwa liczy ponad 19,5 tysięcy km i obejmuje: 8 dróg krajowych, 69 dróg wojewódzkich oraz drogi powiatowe i gminne. Brakuje dróg o najwyższym standardzie technicznym, a przeważająca część dróg w regionie jest niskiej jakości i wymaga modernizacji. Niezadowolający jest także stan techniczny mostów i wiaduktów, infrastruktury towarzyszącej oraz infrastruktury związanej z bezpieczeństwem i organizacją ruchu. Ponadto poważną barierą rozwojową jest niewystarczająca przepustowość niektórych odcinków dróg oraz brak tras obwodowych dla ruchu tranzytowego. Ze względu na zmniejszenie przewozów towarowych i pasażerskich systematycznie ulega skróceniu sieć kolejowa. Obecnie długość eksploatowanych linii kolejowych w województwie pomorskim wynosi 1308 km (gęstość – 7,2 km/100 km<sup>2</sup>). Przez obszar województwa przebiegają linie kolejowe będące elementami Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T): linia E-65 (Gdynia – Warszawa – Zbrydowice), CE-65 (Katowice – Tczew) i linia Gdynia – Kaliningrad. W porównaniu z innymi środkami transportu przewozy kolejowe nie sta-

---

<sup>31</sup> *Strategia Rozwoju, op. cit. (...)*, [www.wojpomorskie.pl/downloads/ASRWP\\_tekst](http://www.wojpomorskie.pl/downloads/ASRWP_tekst), 2007-08-09, s. 15.

nowią dostatecznie konkurencyjnej oferty przewozowej. Następuje szybka dekapitalizacja linii kolejowych i taboru oraz zamykanie kolejnych linii służących przewozom regionalnym.<sup>32</sup>

Wysoką dynamiką wzrostu przewozów w województwie pomorskim w ostatnich latach charakteryzował się transport lotniczy. Dominujące znaczenie dla obsługi pasażerów ma Port Lotniczy im. Lecha Wałęsy w Gdańsku. W latach 1991-2005 wielkość przeładunków w porcie wzrosła dwukrotnie, a liczba odprawianych pasażerów ponad ośmiokrotnie. Prognozy wzrostu przewozów w transporcie lotniczym wskazują na potrzebę rozbudowy portu lotniczego i uruchomienia innych lotnisk w województwie o charakterze komplementarnym, dotychczas niewykorzystanych przez lotnictwo cywilne. Władze województwa podjęły niedawno decyzję o lokalizacji takiego portu w Gdyni – Babie Doły.

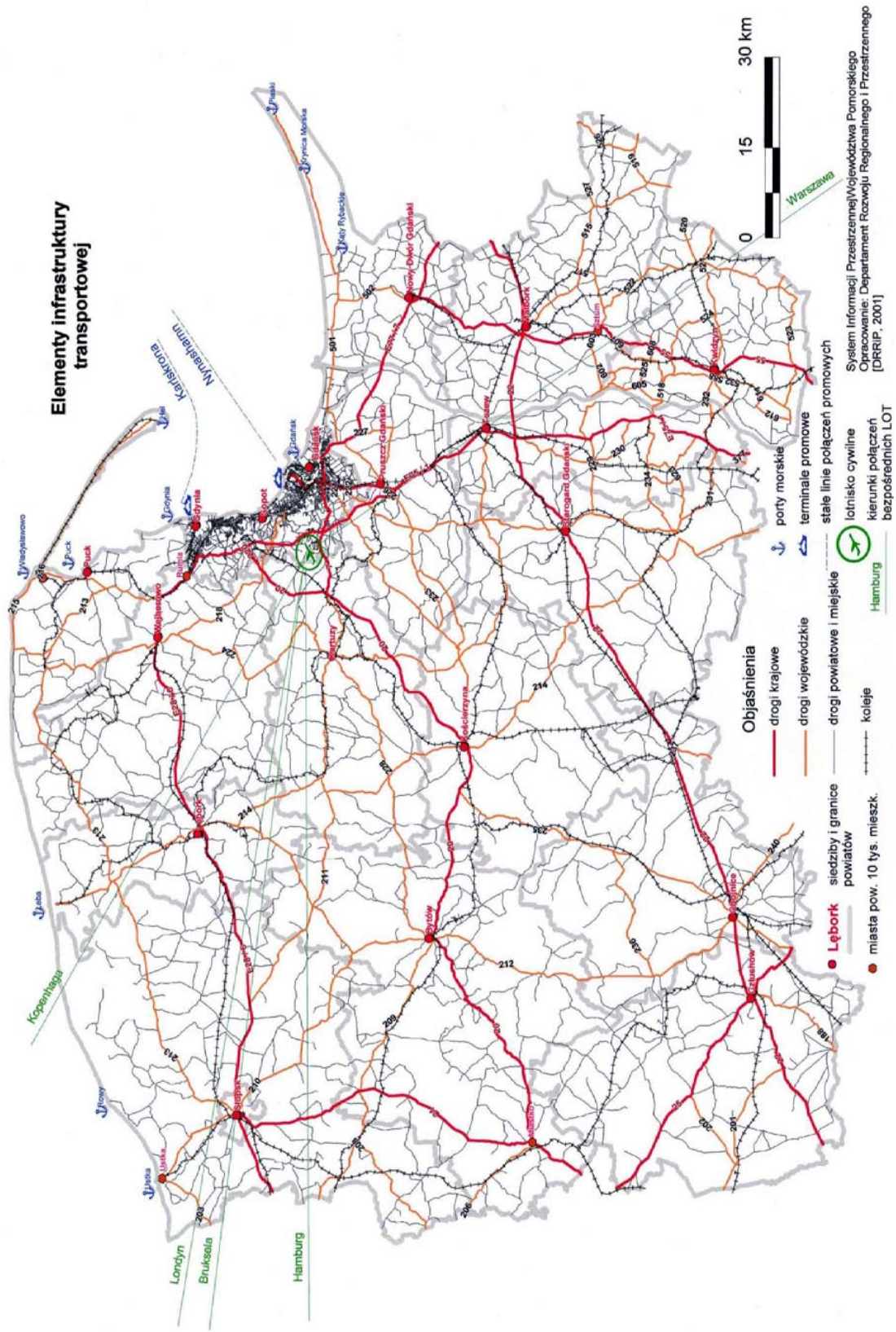
Należy na koniec podkreślić, iż same inwestycje transportowe nie są wystarczającą dźwignią rozwoju gospodarki w regionach. Potrzebne są sensowne strategie i programy regionalne, które uwzględniałyby szerzej rozumiane inwestycje infrastrukturalne. Pomocne w tych przedsięwzięciach może być partnerstwo oparte o rozbudowaną i efektywną sieć współpracy instytucjonalnej, koordynowaną przez samorzady wojewódzkie i obejmującą jednostki samorządu terytorialnego, partnerów społeczno-gospodarczych, uczelnie, organizacje przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, instytucje rządowe, a także inne regiony i instytucje krajowe i zagraniczne<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Ibidem, s. 20.

<sup>33</sup> T. Parteka: *Przemysły morskie i infrastruktura techniczna w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego do 2020 roku*, [w] *Przemysły morskie w polityce regionalnej UE*, Red. naukowa A. S. Grzelakowski, K. Kraśnicka, AM w Gdyni, Gdynia 2007, s. 36.

Rysunek 3. Elementy infrastruktury transportowej województwa pomorskiego



Źródło: Charakterystyka województwa pomorskiego, [www.wojpomorskie.pl/](http://www.wojpomorskie.pl/), 2007-08-03.

## Podsumowanie

1. W odpowiedzi na dylemat: czy polem zainteresowania ma być spójność terytorialna całej Europy, czy spójność poszczególnych terytoriów (np. regionów, zwłaszcza położonych peryferyjnie) powinno się stosować dwa rodzaje strategii: **top-down i bottom-up**, co zapewniłoby harmonijny rozwój całej przestrzeni UE.
2. Dwa główne wymiary w polityce transportowej UE, tj. ograniczanie presji na środowisko naturalne oraz zrównoważona mobilność zasobów ludzkich mają znaczenie dla innych polityk UE np. w kontekście poprawy funkcjonalności komunikacji w miastach i metropoliach, czy też wspierania rozwój sieci policentrycznej. Inne rodzaje inwestycji mogą **wspierać powiązania między wsią i miastem**, a także zmniejszać dysproporcje między obu obszarami. Polityka transportowa UE może więc wspierać różne aspekty polityki rozwoju regionalnego realizowane w ramach polityki spójności, a także może wpływać na różne polityki sektorowe realizowane przez instrumenty polityki spójności.
3. Polityka transportowa UE może niekiedy utrudniać rozwój regionalny. Przykładem takiej bariery jest **zaniedbywanie rozwoju regionalnych i lokalnych sieci komunikacyjnych** (np. przez rozbudowę sieci transeuropejskich). Inną barierą jest **nadmierna koncentracja wydatków na celach infrastrukturalnych** bez odpowiedniego ich powiązania z innymi działaniami rozwojowymi lub na przykład kosztem działań innowacyjnych.
4. Konsekwencje wspierania rozwoju regionalnego za pomocą instrumentów obu analizowanych polityk owocują **poprawą spójności terytorialnej** niektórych jej obszarów. Zauważalne są jednak równocześnie **niekorzystne rezultaty** przeznaczania środków europejskich na realizację celów tych polityk, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów peryferyjnych, co skutkuje zaniedbywaniem na przykład powiązań transportowych pomiędzy metropoliami, mniejszymi miastami i wsiami. Tymczasem konieczna jest dywersyfikacja działalności rolniczej w małych gospodarstwach i wspieranie lokalnego rynku pracy, do czego przyczynić się mogłyby na przykład zintegrowane regionalne systemy komunikacji publicznej.
5. Na poziomie krajowym konieczna jest **większa integracja polityk sektorowych**, w tym polityki transportowej i przestrzennego zagospodarowania kraju. Należałoby także zastosować bardziej **zróżnicowane priorytety**, większą **swobodę w wykorzystaniu funduszy UE**, możliwość **łączenia różnych**

**źródeł finansowania UE** danego projektu itp. Byłoby to korzystne dla beneficjentów tych środków i stworzyłoby szansę szybszego rozwoju obszarów peryferyjnych/wiejskich w Polsce.

6. Przykład opisywanego regionu pomorskiego ujawnia synergię oraz bariery między polityką transportową i spójności. Mimo deklarowania chęci realizacji zrównoważonego rozwoju na poziomie opracowanych przez administrację rządową dokumentów operacyjnych, najwięcej środków w skali kraju przeznaczają się na infrastrukturę drogową (drogi krajowe: 33,3%, autostrady: 16,6% ). Podobnie jest w województwie pomorskim, choć tu ze względu na nadmorskie położenie w większym stopniu uwzględnia się projekty przyjazne środowisku. Istotną barierą jest jednak poziom dofinansowania projektów infrastrukturalnych. Pułap unijnego dofinansowania w wysokości 75% (a w przypadku niektórych inwestycji tylko 50%) może być dużym problemem dla wielu potencjalnych beneficjentów w regionie.



## Literatura

1. *Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, Lipsk 2007.
2. Burnewicz J.: *Wizja struktury transportu oraz rozwoju sieci transportowych do roku 2033 ze szczególnym uwzględnieniem docelowej struktury modelowej transportu*, <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/>, 2008-01-15, s. 5.
3. Communication from the Commission, *A sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, Brussels 15.05.2001, COM(2001)264 final.
4. Communication to the spring European Council of 02 February 2005, *Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon strategy*. Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen. [COM(2005) 24 final.
5. *EU budget 2008: biggest share to go on boosting economic growth*, [http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm), 2008-02-18.
6. *Fundusze unijne dla województwa pomorskiego w latach 2007-2015*, [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl), 2007-10-31.
7. Gawlikowska-Hueckel K.: *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej – Konwergencja czy polaryzacja?*, UG Gdańsk 2003.
8. Gończ E., Ulf Skirke, Hermanes Kleinzen, Marcus Barber: *Increasing the Rate of Sustainable Change: A Call for a Redefinition of the Concept and the Model for its Implementation*, ELSEVIER, Science Direct, Journal of Cleaner Production 15 (2007), pp. 525-537.
9. *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, Communication from the European Commission, May 2007.
10. Grosse T. G., *Polska wobec debaty o przyszłość polityki spójności*, [http://www.mpp.org.pl/21/21\\_1.html](http://www.mpp.org.pl/21/21_1.html), 2008-11-12.
11. Grzelakowski A. S., Matczak M., Przybyłowski A., *Polityka transportowa Unii Europejskiej i jej implikacje dla systemów transportowych krajów członkowskich*, Wyd. AM w Gdyni, Gdynia 2008, (w druku).
12. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (aktualizacja)*, [www.spatium.uni.lodz.pl/warszawa.doc](http://www.spatium.uni.lodz.pl/warszawa.doc), 2008-11-23.
13. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średnio-okresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.*, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2006) 314 wersja ostateczna, Bruksela 2006.
14. *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w Polsce*, <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1660&LangId=0>, 2008-11-14.

15. *Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w okresie 2004 – I połowa 2007*, Ministerstwo rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2008.
16. Parteka T.: *Przemysły morskie i infrastruktura techniczna w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego do 2020 roku*, [w] *Przemysły morskie w polityce regionalnej UE*, A. S. Grzelakowski, K. Krośnicka (red.), AM w Gdyni, Gdynia 2007.
17. *Polityka spójności po 2013 roku. Pożądane kierunki reformy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2007.
18. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w Polsce*, <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1660&LangId=0>, 2008-11-14.
19. Przybyłowski A., *Relacje polityki spójności z polityką transportową UE w kontekście rozwoju regionalnego*, (w:) *Polityka spójności – ocena i wyzwania*, Warszawa, marzec 2008.
20. Przybyłowski A., *Zintegrowane podejście do polityki rozwoju Unii Europejskiej - polityka spójności a polityka transportowa*, [w] *Zintegrowane podejście do rozwoju. Rola polityki spójności*, Grosse T., Galek A. (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa czerwiec 2008, s. 119-158.
21. Przybyłowski A., *Efektywność funkcjonowania polityki transportowej i regionalnej UE*, Logitrans - Szczyrk 2007, materiały CD, Logistyka 3/2007.
22. *Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, załącznik do uchwały Zarządu Województwa Pomorskiego nr 75/18/07, 5.02.2007.*
23. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 277/1 z 21.10.2005 r. i Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1947/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady. (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 368/15 z 23.12.2006 r.). Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006.
24. Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.
25. Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady a dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.

26. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) 1164/94.*
27. Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. *w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT).*
28. *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego – lipiec 2005*, [www.woj-pomorskie.pl/downloads/ASRWP\\_tekst](http://www.woj-pomorskie.pl/downloads/ASRWP_tekst), 2007-08-09.
29. *The EU regional policy- overview*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy), 13.07.2007.

## **Inwestycje w odnawialne źródła energii**

Niewątpliwie procesy gospodarcze, jakie zachodzą we współczesnym świecie wpływają na sytuację obszarów wiejskich. Jednym z tych zjawisk jest globalizacja, będąca procesem złożonym, wieloaspektowym i wielopoziomym. Biorąc pod uwagę, iż przebiega ona na płaszczyźnie międzynarodowej, regionalnej i krajowej, czyni ona obszary wiejskie bardziej biernym odbiorcą zachodzących zmian niż twórcą zglobalizowanej rzeczywistości. Dlatego rozpatrując pozytywne i negatywne implikacje globalizacji wydaje się, że to obszary wiejskie w największym stopniu mogą dotyczyć negatywne zjawiska skazujące je, szczególnie mało konkurencyjne gminy o charakterze rolniczym, na marginalizację. Nie oznacza to jednak braku istnienia innych możliwości. Co więcej globalizacja, która w pewnym stopniu silnie obnaża niedostatki cywilizacyjne wsi, może stać się swoistym impulsem do aktywizacji zachodzących na jej terenie przemian. Unia Europejska będąc przykładem globalizacji sterowanej, a więc takiej, która tworzy powiązania między organizacjami, branżami, przedsiębiorstwami oraz dziedzinami gospodarki, jest w stanie - poprzez swoje działania - zarówno kreować zmiany jak i łagodzić negatywne skutki zachodzących globalnych przemian<sup>1</sup>. Ponadto obszary wiejskie stanowią 91% terytorium UE i zamieszkuje je ponad 56% ludności, stąd ich rozwój jest jednym z kluczowych elementów polityk unijnych<sup>2</sup>. Działania Unii Europejskiej wynikają także z charakterystyki rolnictwa w warunkach gospodarki rynkowej, gdzie jest ono obszarem słabszym wobec z innych dziedzin, gdyż jako gałąź surowcowa najbardziej oddalona od odbiorcy finalnego zyskuje najmniej. Ponadto okres zwrotu kapitału zainwestowanego w produkcję rolną jest

---

<sup>1</sup> M. Dolata, *Infrastruktura telekomunikacyjna obszarów wiejskich jako niezbędny warunek ich rozwoju w dobie globalizacji*, [w:] *Gospodarka żywnościowa i obszary wiejskie wobec procesu globalizacji*, W. Łuczko-Bakuła, T. Chomczuk, Wyd. Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2004, s. 120.

<sup>2</sup> *The EU Rural Development Policy. Facing The Challenges*, s. 3. na [http://ec.europa.eu/agriculture/events/cyprus2008/brochure\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/events/cyprus2008/brochure_en.pdf)

dłuższy<sup>3</sup>. Oznacza to konieczną interwencję państwową czy unijną celem wyrównania w rolnictwie niedoskonałości gospodarki rynkowej.

Celem Unii Europejskiej jest prowadzenie polityki rozwoju obszarów wiejskich, która zachowując ich unikatowość będzie aktywizować je, aby umiały one dostosować się do zachodzących przemian. Są to także działania zamierzające do wskazywania i kreowania nowych, wręcz innowacyjnych rodzajów działalności na obszarach wiejskich. Ponadto niektóre rozwiązania technologiczne mogą stanowić w obszarach wiejskich sposób na ochronę istniejących w ich granicach obszarów cennych przyrodniczo. Przykładem, który wskazuje na konieczność dostosowania się obszarów wiejskich do dynamicznych zmian gospodarczych, jest infrastruktura. Jej brak lub niedorozwój powoduje szereg takich negatywnych konsekwencji, jak: osłabienie tempa rozwoju gospodarczego czy spadek atrakcyjności danego obszaru. Ten drugi aspekt jest szczególnie istotny, gdyż jedną z głównych przeszkód ograniczającą napływ inwestycji do gmin wiejskich są braki infrastrukturalne<sup>4</sup>. Dlatego warto zwrócić uwagę, że w polityce UE obszary wiejskie nie traktuje się jako tereny typowo rolnicze będące dostarczycielem żywności na rynek unijny. Jej działania między innymi dotyczące odnawialnych źródeł energii dowodzą, że obszary te są aktywnie włączane w najbardziej newralgiczne problemy całej Wspólnoty, (np. bezpieczeństwo energetyczne). Unia Europejska w rozwoju odnawialnych źródeł energii postrzega możliwość przełamania tradycyjnego rozumienia wsi. Wskazuje ona inne zadania i cele dla obszarów wiejskich mogące, nie tylko łagodzić negatywny wpływ procesów globalizacyjnych, ale przede wszystkim będące impulsem przemian tychże obszarów. Przy tym odnawialne źródła energii na obszarach wiejskich mają za zadanie spełnić dwojaką rolę. Ich zadaniem jest zarówno uzupełniać lub nawet zastępować źródła energii, jak i spełniać rolę elementu budowy bezpieczeństwa energetycznego państwa i UE zmierzającego do dywersyfikacji nośników energii.

*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007- 2013* opracowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi definiuje obszary wiejskie, jako „tereny położone poza granicami administracyjnymi miast, co oznacza, że są to gminy wiejskie lub części wiejskie gmin miejsko-wiejskich”<sup>5</sup>. Definicja ta jest

---

<sup>3</sup> A. Czyżewski, *Proces globalizacji i jego wpływ na wewnętrzną i zewnętrzną integrację rolnictwa*, [w:] *Gospodarka żywnościowa i obszary wiejskie wobec procesu globalizacji*, W. Łuczko-Bakuła, T. Chomczuk, Wyd. Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2004, s. 136.

<sup>4</sup> M. Dolata, op. cit., s. 121.

<sup>5</sup> *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013* (PROW 2007-2013), Dokument Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007, s. 7.

zbieżna z kryteriami wyodrębnienia obszarów wiejskich według OECD i EUROSTAT. Oznacza to, że obszary wiejskie w Polsce zajmują, w zależności od typu klasyfikacji, powierzchnię od 85,7% do 93,2%<sup>6</sup>. Tak, więc według przyjętego kryterium tym samym podmiotem – obszarem wiejskim jest zarówno gmina miejsko-wiejska z liczbą mieszkańców do 20 tys., jak i gmina wiejska<sup>7</sup>. Wydaje się więc, że kryterium to jest dosyć dyskusyjne<sup>8</sup>. Może bowiem faworyzować gminy rozwinięte, leżące niedaleko miast, które dysponują często lepiej wykształconymi zasobami ludzkimi i większym doświadczeniem niż gminy wiejskie typowo rolnicze. W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich wsparcie w ramach niektórych działań ma szansę uzyskać i podwarszawska gmina miejsko-wiejska Konstancin-Jeziorna, jak i świętokrzyska typowo rolnicza gmina wiejska Wodzisław. Z drugiej strony Program Rozwoju Obszarów Wiejskich wskazuje wiele możliwości podjęcia różnych inicjatyw i przedsięwzięć, które mogą przyczynić się do dynamicznego rozwoju gmin wiejskich.

## **1. Polityka energetyczna Polski na tle innych krajów UE**

Rozwój gospodarczy Polski, w tym także obszarów wiejskich nieodzownie łączy się ze zwiększonym zapotrzebowaniem na energię elektryczną. Aby zaspokoić rosnące zapotrzebowanie na energię elektryczną należy powiększyć moce energetyczne z istniejących obecnie 35 GW do 45 GW. Ponadto w tym samym czasie do likwidacji przeznaczono bloki o mocy 15 GW, co w pełni ukazuje niezbędną skalę inwestycji<sup>9</sup>. Ze względu na to, iż są to kosztowe przedsięwzięcia niewykluczone, że przedsiębiorstwa energetyczne, chcąc je sfinansować, będą dążyć do podwyżek cen energii, co odbije się negatywnie na sytuacji ekonomicznej konsumentów. Dla realizacji planów budowy bloków energetycznych (pomijając inwestycje w ochronę środowiska i modernizacje), potrzeba Polsce około 35 mld euro do 2030 roku<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, op. cit., s. 8.

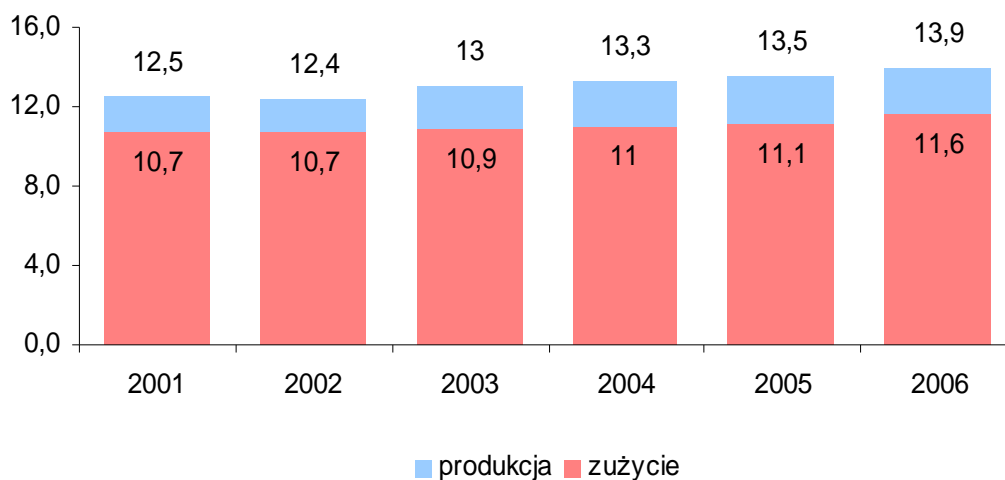
<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> Por. *Charakterystyka Obszarów Wiejskich w 2005 r.*, wyd. GUS, Olsztyn 2006, s. 40.

<sup>9</sup> W. Kwinta, *Inwestycje tkwią w blokach*, w: *Energia & Przemysł*, październik 2007, s. 10-13.

<sup>10</sup> Tamże, s.10.

Rysunek 1. Zużycie i produkcja energii elektrycznej w Polsce w latach 2001-2006 (w Mteo)



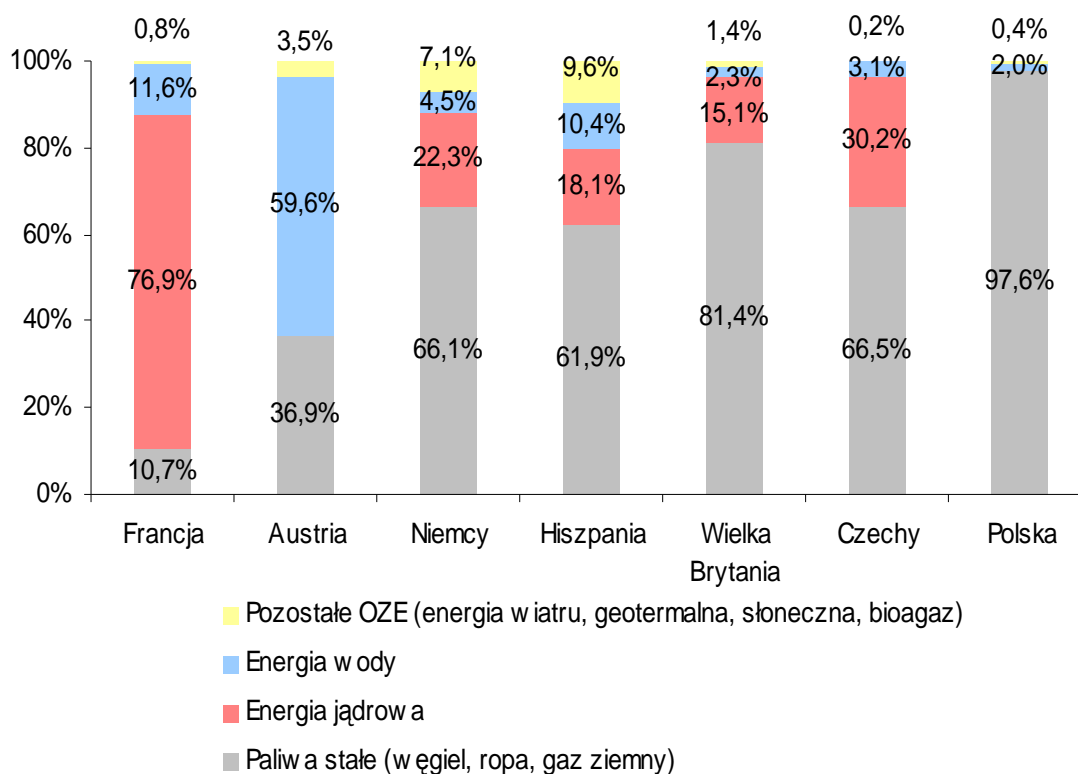
Źródło: *Gospodarka paliwowo-energetyczna 2005-2006*, GUS, Warszawa 2007, s. 38.

Oprócz konieczności budowy nowych bloków energetycznych istnieje konieczność modernizacji tych istniejących. Większość z nich, generująca moc 21 GW została zbudowana w latach 1960-1980. Obecnie 40% bloków energetycznych w Polsce ma więcej niż 30 lat, 34% ma 20-30 lat, 11% 10-19 lat, 7% 5-9 lat, a 8% do lat 5<sup>11</sup>. Od początku 1990 roku w Polsce do użytkowania oddano bloki o łącznej mocy 7GW. Według ocen wielu ekspertów, jeśli Polska nie podejmie się inwestycji w energetyce na szeroką skalę, w ciągu najbliższych 20 lat może jej zabraknąć prądu. Istniejące połączenia energetyczne z sąsiadami o łącznej mocy 9,2 MW nie są w stanie, w przypadku awarii, istotnie poprawić sytuacji. Obraz ten częściowo może zmienić realizacja planu budowy mostu energetycznego z Litwą, lecz projekt ten jak na razie jest tylko inwestycją planowaną. Biorąc pod uwagę strukturę instalacji energetycznych wykorzystujących określony typ nośnika energii to Polska wyróżnia się na tle innych krajów UE dużym, bo prawie 90% udziałem węgla. Co więcej Polska dostrzegając problem rosnącego zapotrzebowania na energię elektryczną oraz konieczność modernizacji bloków, inwestuje w nowe bloki energetyczne, które wykorzystują spalanie węgla. Choć jego zasoby w Polsce oceniane są na prawie 200 lat, to jednak opieranie naszej energetyki na tradycyjnych technologiach węglowych skazuje Polskę na porażkę w walce o utrzymanie systematycznej redukcji emisji dwutlenku węgla do atmosfery. Trudno sądzić i rozsądnie

<sup>11</sup> *Statystyka elektroenergetyki polskiej 2007*, Red. naukowa A. Pierzaka, Publikacja Agencji Rynku Energii, s. 61-62.

postulować, że Polska gospodarka szybko zmieni strukturę swojego bilansu energetycznego. Ponadto Polska nie posiada żadnej elektrowni atomowej, a jej powstanie pomimo ciągłej dyskusji o konieczności jej powstania, pozostaje odłożone na daleką przyszłość. Tymczasem w Europie zainteresowanie budową reaktorów jądrowych wzrasta. Wynika ono głównie ze wzrostu cen paliw kopalnych. Niemniejszymi barierami rozwoju energetyki jądrowej ciągle pozostają wysokie koszty inwestycji (wahające się od 2 do 3,5 mld USD na reaktor) oraz obawy społeczeństw, co do bezpieczeństwa takiej inwestycji oraz składowania odpadów jądrowych<sup>12</sup>.

Rysunek 2. Struktura produkcji energii elektrycznej w zależności od nośnika w wybranych krajach UE w 2007 r. (%)



Źródło: International Energy Agency: *Monthly Electricity Statistics - October 2008* na [www.iea.org](http://www.iea.org).

Kraje europejskie, nawet te posiadające bardziej zróżnicowaną strukturę bilansu energetycznego, dalej aktywnie inwestują w tworzenie nowych mocy produkcyjnych. Chcą one bowiem zachować konkurencyjność swych gospodarek i dostosowywać ją do zmieniających się warunków rynkowych.

<sup>12</sup> World Energy Outlook - Synteza, s. 9, na [www.iea.org](http://www.iea.org).



Przy tym mając na uwadze kurczące się zasoby nośników energii, konkurencja między państwami i regionami o surowce będzie się zaostrzać. Według szacunków Komisji Europejskiej w 2030 roku Europa będzie importować 70% surowców energetycznych (obecnie 50%), a zasoby ropy naftowej i gazu ziemnego w Europie (bez Rosji) wystarczą na maksymalnie 25 lat<sup>13</sup>. Dlatego wszelkie inwestycje zmierzające do dywersyfikacji źródeł dostaw i zapewniania tym samym bezpieczeństwa energetycznego nabierają istotnego znaczenia.

Bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z najważniejszych aspektów funkcjonowania Unii Europejskiej, którego znaczenie w ostatnim czasie wzrasta. Rozwiązywanie problemów związanych z bezpieczeństwem energetycznym, między innymi, ze względu na zróżnicowane interesy narodowe poszczególnych państw jest na arenie UE bardzo trudne<sup>14</sup>. Bezpieczeństwo energetyczne rozumiane jest jako dostępność energii po rozsądnych cenach dla wszystkich konsumentów<sup>15</sup>. Wskazana definicja nie wyjaśnia jednak w pełni, czym jest bezpieczeństwo energetyczne. Należy bowiem rozumieć je nie tylko jako zapewnienie dywersyfikacji źródeł dostaw, ale także zmierzanie do maksymalnego zróżnicowania źródeł energii między innymi poprzez propagowanie alternatywnych źródeł energii, wszelkie inwestycje służące ograniczaniu marnotrawstwa energii, zwiększanie efektywności energetycznej, a nawet edukowanie na rzecz racjonalnego zużycia energii. Szersza definicja bezpieczeństwa energetycznego wskazuje ponadto na istnienie wielu wspólnych płaszczyzn dla państw członkowskich w obszarze energii. W takim kierunku wydaje się także podążać Komisja Europejska, która finansowo aktywnie wspiera inwestycje w alternatywne źródła energii.

## **2. Pakiet energetyczny UE i jego wpływ na inwestycje w alternatywne źródła energii**

Jednym z priorytetów funkcjonowania UE jest dążenie do zrównoważonego rozwoju mającego na celu zarówno zbudowanie jednej z najbardziej konkurencyjnych gospodarek na świecie, a z drugiej dbałość

---

<sup>13</sup> P. Świeboda, *Strategiczne wyzwanie dla Unii Europejskiej. Kształtowanie zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej*, raport demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2006, s. 4.

<sup>14</sup> P. Marzec, Wybrane problemy bezpieczeństwa ekonomicznego w Unii Europejskiej, [w:] *Unia Europejska – integracja, konkurencyjność, rozwój*, Red. naukowa: K. Kłosiński, Wyd. KUL, Lublin 2007, s. 93-95.

<sup>15</sup> P. Czerpak, *Bezpieczeństwo energetyczne*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Grącik, wyd.: SGH, Warszawa 2006, s. 124-125.

o ochronę środowiska i przyszłość mieszkańców Wspólnoty. Stanowisko to zostało wyrażone między innymi w zielonej księdze – „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii” z marca 2006 roku. Dokument ten porusza wiele znaczących kwestii związanych z energetyką, w tym problemy: cen surowców i dywersyfikacji źródeł dostaw, ocieplenia się klimatu, wzrostu popytu na energię, rozwoju alternatywnych źródeł energii, tworzenia infrastruktury przesyłowej, dialogu między dostawcami a odbiorcami surowców energetycznych, ochrony środowiska oraz tworzenia wspólnego rynku energii<sup>16</sup>.

W marcu 2007 na szczycie Rady UE poświęconej ochronie klimatu Komisja Europejska zaproponowała cel „3x20”, którego realizacja ma zmierzać do wypełnienia zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto (zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych na poziomie 8 procent) oraz ograniczenia ryzyka wzrostu cen surowców energetycznych wynikających z ich ograniczonej dostępności. Cel „3x20” zakłada między innymi zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu do roku 1990 oraz zwiększenie do roku 2020 do 20% udziału energii odnawialnej w energii wykorzystywanej ogółem. Ponadto postuluje on racjonalizację wykorzystania energii, w tym ograniczania jej zużycia o 20%. Bezpośrednio z zasadą „3x20” łączy się także założenie osiągnięcia do 2020 roku co najmniej 10 % udziału biopaliw w ogólnej sprzedaży paliw transportowych<sup>17</sup>. Ponadto w styczniu 2008 roku Komisja Europejska zaprezentowała a Rada UE przyjęła tzw. Pakiet klimatyczno-energetyczny, który zawiera działania mające na celu ograniczenie emisji dwutlenku węgla oraz zmienia zasady funkcjonowania systemu handlu emisjami CO<sub>2</sub>.

Dla wielu państw spełnienie zadań wyrażonych w celu „3x20” będzie niezwykle trudne oraz będzie wymagać istotnych nakładów inwestycyjnych. Komisja Europejska zapowiedziała, że dla różnych krajów cele w osiągnięciu poziomu 20% dla źródeł alternatywnych będą zróżnicowane. Dla Polski cel wynosi 15%, dla Niemiec 18%. System handlu emisjami budzi jeszcze większe kontrowersje i jest przedmiotem burzliwych dyskusji na forum unijnym. System handlu emisjami wszedł w życie od 1 stycznia 2005 roku. Początkowo zakładał on w okresie tzw. pilotażowym (lata 2005-2007) przystosowanie się przedsiębiorstw do raportowania i monitorowania emisji zanieczyszczeń. Od roku 2008 Komisja Europejska przyznaje poszczególnym krajom

---

<sup>16</sup> Zielona księga. *Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, s. 2-19, na [http://ec.europa.eu/energy/green-paper/energy/doc/2006\\_03\\_08\\_gp\\_document\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/energy/green-paper/energy/doc/2006_03_08_gp_document_pl.pdf)

<sup>17</sup> Prezentacja Pełnomocnika Rządu ds. promocji alternatywnych źródeł energii na [http://www.mos.gov.pl/oze/materialy\\_informacyjne/Nowe\\_cele.ppt](http://www.mos.gov.pl/oze/materialy_informacyjne/Nowe_cele.ppt).

członkowskim limity na podstawie składanych przez nie planów rozdziału uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> (tzw. Krajowy Plan Rozdziału Uprawnień). Następnie uprawnienia do emisji gazów są rozdzielane między branże i poszczególne firmy. Potrzeby emisyjne dla poszczególnych branży są określane na podstawie ich programów rozwoju. Szczegółowe informacje dotyczące podziału są publikowane w formie rozporządzenia<sup>18</sup>. Jeśli przedsiębiorstwo przekroczy ustalony limit jest zmuszone dokupić odpowiednią kwotę od innego przedsiębiorstwa, zapłacić karę albo wdrożyć konieczne inwestycje w bardziej przyjazną środowisku technologię. Uzyskane dochody z handlu emisjami mają wspierać inwestycje w alternatywne źródła energii oraz innowacyjne badania dotyczące ograniczeniu emisji szkodliwych gazów.

Polska, która swoją energetykę opiera głównie na węglu będzie mieć problemy ze spełnieniem założeń pakietu energetycznego. Zastrzeżenia wysuwane przez Ministerstwo Środowiska dotyczą nie tyle konieczności istnienia takiego dokumentu, ale sposobów dojścia do założonych w nim celów. Po pierwsze propozycja rządu zakłada, aby dyrektywa o podziemnym składowaniu węgla była obowiązkowa dopiero od 2020 roku a nie od 2013. Po drugie największe zastrzeżenia dotyczą handlu emisjami, które w ocenie ekspertów energetyki mogą istotnie wpłynąć na ograniczenie rozwoju gospodarczego Polski. Komisja Europejska proponuje, bowiem aby cała energetyka podlegała aukcyjnemu systemowi zakupu praw do emisji. Tymczasem strona polska uważa, za lepszy zapis o stopniowym dochodzeniu do zakupów na aukcjach w 2020 roku oraz by najlepsze technologicznie elektrownie nie musiały kupować praw, a te słabsze kupowały tylko nadwyżkę emisji<sup>19</sup>. Biorąc pod uwagę rozbieżne interesy państw członkowskich, o kompromis w sprawie pakietu klimatycznego będzie bardzo trudno. Warto jednak zwrócić uwagę, że nawet, jeśli Polska uzyska postulowane przez nią opóźnienie w realizacji „pakietu klimatycznego”, to i tak będzie musiała je w końcu wypełnić, co będzie wymagać istotnych nakładów inwestycyjnych oraz stworzenia przemysłanych programów inwestycji w energetykę.

Jednym ze sposobów ograniczania emisji dwutlenku węgla są tzw. czyste technologie węglowe. To szansa szczególnie dla gospodarek, w których energetyka oparta jest na węglu i o dużych zasobach tego surowca, czyli takich

---

<sup>18</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień do Emisji dwutlenku węgla na lata 2008-2012 we wspólnotowym systemie handlu uprawnień do emisji, na [www.kprm.gov.pl](http://www.kprm.gov.pl) z 1.07.08.

<sup>19</sup> Z. Kamiński (Ministerstwo Gospodarki), *Nie za wszelką cenę* [w:] *Czysta energia*, październik 2008, na [www.cire.pl](http://www.cire.pl) oraz *Nowicki: Polska za 20-proc. ograniczeniem emisji, ale inaczej*, [www.pb.pl](http://www.pb.pl), z dn. 16.10.2008.

krajów (oprócz Polski) jak: Grecja, Niemcy, Czechy i Wielka Brytania. Dlatego warto szczególnie zwrócić uwagę na przyszłość bezemisyjnych elektrowni oraz technologie wytwarzania i składowania pod ziemią dwutlenku węgla (tzw. Carbon Capture and Storage). Wiodące zachodnie spółki energetyczne są zainteresowane budową elektrowni bezemisyjnych, ale realizację tych planów zazwyczaj uzależniają od uzyskania wsparcia z funduszy unijnych. Projekt pilotażowy realizowany jest obecnie w niemieckiej miejscowości Schwarze Pumpe w pobliżu działającej elektrowni zasilanej węglem brunatnym. Elektrownia, której uruchomienie ma nastąpić już w połowie przyszłego roku, będzie miała moc 30 megawatów i zostanie wyposażona w system wychwytywania dwutlenku węgla<sup>20</sup>.

Także w Polsce istnieje kilka potencjalnych miejsc na umiejscowienie pierwszej w Polsce bezemisyjnej instalacji. Przewiduje się, że w całej UE powstanie ich 12. Wiele krajów zgłasza chęć na powstanie na ich terenie więcej niż jednej elektrowni. Dlatego o tym, czy dany projekt powstanie i, czy zostanie finansowanie unijne może decydować tempo prac przygotowawczych oraz klimat inwestycyjny dla realizacji tak nowoczesnego przedsięwzięcia. Pierwsza w Polsce elektrownia bezemisyjna mogłaby powstać na obszarze gminy miejsko-wiejskiej. Niemniej pozostaje przy tym otwarte pytanie, czy gminy są gotowe na realizację tego typu inwestycji. Nie chodzi tu tylko o kwestie pozyskania pod elektrownie odpowiedniego gruntu, pozwoleń na budowę czy tempo wydawania decyzji, ale także problem świadomości mieszkańców, którzy mogą swoimi protestami utrudnić lub wręcz zablokować realizację takiej inwestycji.

Ponadto według szacunków geologów aż 80% terytorium Polski nadaje się do składowania dwutlenku węgla, zwłaszcza część zachodnia i centralna kraju. Co więcej Polska ma doświadczenia we wtłaczaniu dwutlenku węgla pod ziemię, bo już w 1995 roku Polska wykorzystwała tę technikę na złożu gazu Borzęcinie. Technologia wtłaczania, dwutlenku węgla w złoża gazu pozwala także na uzyskanie dodatkowych ilości gazu, co w przypadku Polski oznaczałoby zwiększenie wykorzystania własnych źródeł. Niestety ze względu na wysokie zaawansowanie technologiczne tychże projektów znajdują się one dopiero w początkowej fazie i nadal wymagają dużych nakładów finansowych. Warto jednak zaznaczyć, że w VII Europejskim Programie Ramowym na rozwój czystych technologii węglowych (badania i instalacje demonstracyjne)

---

<sup>20</sup> D. Malinowski, *Skazani na czyste technologie węglowe*, [www.wnp.pl](http://www.wnp.pl) z dn. 07.05.2008.

przewidziano ok. 400 mln EUR, z czego połowa z programu ramowego, a połowa z innych źródeł<sup>21</sup>.

Wydaje się, że przyszłość wykorzystania węgla polega na inwestycji w rozwój czystych technologii węglowych. Problem natomiast może stanowić opłacalność ekonomiczna tego typu przedsięwzięć. Dlatego faza programów badawczych, rozpoznania możliwości i korzyści podziemnego składowania dwutlenku węgla, wymaga zaangażowania nie tylko ze strony państwa, ale także regionów i gmin. Wówczas technika ta korzystnie wpłynęłaby na wypełnianie zobowiązań klimatycznych oraz tempo rozwoju gospodarczego Polski, jako kraju bogatego w węgiel i wytwarzającego duże ilości dwutlenku węgla.

### 3. Odnawialne źródła energii

Inwestycje w odnawialne źródła energii są szansą zarówno na rozwój obszarów wiejskich, jak i możliwością budowy bezpieczeństwa energetycznego państwa opartego na zróżnicowanych nośnikach energii. Odnawialne źródła energii (zwane w skrócie OZE) stanowią alternatywę dla tradycyjnych pierwotnych, nieodnawialnych nośników energii (paliw kopalnych), choć w praktyce są one znaczącym i istotnym uzupełnieniem bilansów energii. „Energia odnawialna jest to energia uzyskiwana z naturalnych, powtarzających się procesów przyrodniczych. Występujące formy energii odnawialnej wywodzą się bezpośrednio lub pośrednio z promieniowania słonecznego lub ciepła generowanego głęboko w ziemi”<sup>22</sup>. Podstawową zaletą OZE jest to, że są one przyjazne dla środowiska naturalnego, głównie poprzez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych oraz ich w zasadzie niewyczerpywalność<sup>23</sup>. Energię odnawialną uzyskuje się z: biomasy, promieniowania słonecznego, wody, wiatru oraz wód geotermalnych. Ze względu na wzrost świadomości ekologicznej oraz wsparcie finansowe Unii Europejskiej „zielona energia” zyskuje na znaczeniu. Od 2003 roku w Unii Europejskiej następuje systematyczny wzrost ilości energii ze źródeł alternatywnych. W 2005 roku zanotowano wzrost produkcji „energii zielonej” o 4,1% w porównaniu do roku poprzedniego, podczas gdy w latach 2004 i 2003 wzrost ten wyniósł odpowiednio 6,5% oraz 6,7%<sup>24</sup>. Wzrostowi produkcji energii odnawialnej towarzyszy spadek produkcji energii ze źródeł konwencjonalnych. Tymczasem, bio-

---

<sup>21</sup> Tamże.

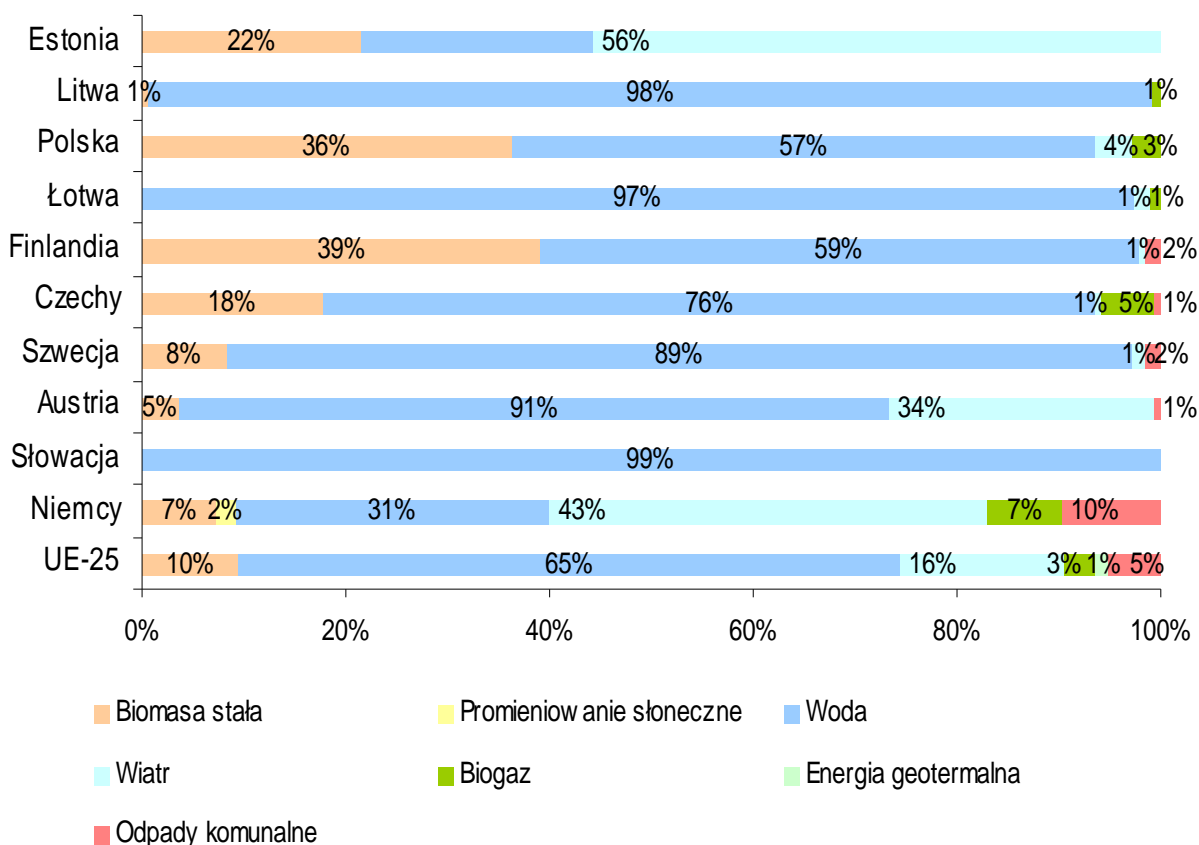
<sup>22</sup> G. Berent – Kowalska, J. Kasprowska, G. Kasperczyk, *Energia ze źródeł odnawialnych w 2006 r.*, wyd. GUS, Warszawa 2007, s. 5.

<sup>23</sup> Tamże, s. 8.

<sup>24</sup> Tamże, s. 14.

racę pod uwagę Polskę, udział energii odnawialnej w energii zużytej ogółem wzrósł w roku 2005 do 5,9% w porównaniu do 2004 roku, w którym wyniósł 5,5%. Tymczasem uwzględniając strukturę zainstalowanych instalacji energetycznych wykorzystujących określony typ nośnika energii, Polska posiadała w 2006 roku 7% udział instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii. W Austrii wskaźnik ten wynosi 73%, w Hiszpanii 36%, we Francji 22%, w Niemczech 27%, w Wielkiej Brytanii 9%, a w Czechach 20%<sup>25</sup>. Stosunkowo niski udział instalacji produkujących energię ze źródeł odnawialnych obserwuje się w krajach o silnym znaczeniu i zasobach paliw kopalnych, głównie węgla.

Rysunek 3. Struktura produkcji energii elektrycznej z odnawialnych nośników energii w wybranych krajach UE w 2005 r. (%)



Źródło: *Energia ze źródeł odnawialnych w 2006 r., op. cit., s. 19.*

Według danych Urzędu Regulacji Energetyki w 2006 roku w Polsce działało 886 koncesjonowanych instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii, o łącznej zainstalowanej mocy 1509,5 MW, które wyprodu-

<sup>25</sup> CERA, European Power Watch. Poland: ARE, 2006 na [www.are.waw.pl](http://www.are.waw.pl).

kowały 4221 GWh energii<sup>26</sup>. Biorąc pod uwagę rodzaje poszczególnych OZE w produkcji energii, największy udział miały elektrownie wodne (48%, 2030 GWh), współspalanie biomasy (31%, 1314 GWh)<sup>27</sup>. Pomimo, że udział energii odnawialnej w wytwarzanej energii ogółem nie jest duży, to z pewnością, dzięki polityce UE oraz możliwością dotowania takich inwestycji, będzie się on zwiększać. Ponadto zasoby nośników odnawialnych źródeł energii, takich jak: biomasa, energia wiatru, słońca czy geotermalna na obszarach wiejskich występują powszechnie, co podkreśla atrakcyjność tego typu inwestycji. Rozwój odnawialnych źródeł energii stał się także elementem projektu polityki energetycznej Polski do roku 2030. Podkreśla się w nim, że zwiększanie wykorzystania OZE jest szansą na zmniejszenie zależności kraju od importu surowców energetycznych<sup>28</sup>. Jako główne cele w obszarze rozwoju OZE wskazano:

- wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii w bilansie energii finalnej do 15% w roku 2020 i 20% w roku 2030,
- osiągnięcie w 2020 roku 10% udziału biopaliw w rynku paliw transportowych oraz utrzymanie tego poziomu w latach następnych oraz
- ochronę lasów przed nadmiernym eksploatowaniem w celu pozyskiwania biomasy oraz zrównoważone wykorzystanie obszarów rolniczych na cele OZE, w tym biopaliw, tak aby nie doprowadzić do konkurencji pomiędzy energetyką odnawialną i rolnictwem<sup>29</sup>.

Odnawialne źródła energii są szansą na rozwój obszarów wiejskich. Mogą one stanowić nowy kierunek i element ich działalności. Dzięki zastosowaniu i propagowaniu OZE obszary wiejskie mają szansę na tworzenie odpowiednich warunków infrastrukturalnych dla lokowania inwestycji. Ponadto OZE w kontekście bezpieczeństwa energetycznego czynią z obszarów wiejskich podmiot tej polityki, co jest jej szansą na ucieczkę od marginalizacji, szczególnie terenów typowo rolniczych oraz stanowi możliwe źródło dotowania ich rozwoju. Do pozytywnych aspektów odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich należy także zaliczyć wzrost zatrudnienia i tempa rozwoju gospodarczego, a także tworzenie klimatu dla rozwoju bar-

---

<sup>26</sup> Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do roku 2020, ekspertyza wykonana w Instytucie Energetyki Odnawialnej przy współpracy z Instytutem na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2007, na [www.ieo.pl](http://www.ieo.pl), s. 17.

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, projekt Ministerstwa Gospodarki, s. 4, na [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl).

<sup>29</sup> *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, op. cit., s. 14-15.

dziej innowacyjnych dziedzin gospodarowania. Ponadto rozwój OZE na obszarach wiejskich ma także społeczny aspekt, gdyż będąc innowacyjnymi, przyczyniają się one do wzrostu świadomości lokalnych społeczności. To głównie niechęć społeczna na obszarach wiejskich jest czynnikiem blokującym ich rozwój. Ciągłe społeczeństwo nie ma dostatecznego poziomu wiedzy dostrzegając w OZE mało istotne i przekonywujące źródło energii<sup>30</sup>.

Przy omawianiu wpływu OZE na rozwój obszarów wiejskich nie można nie wspomnieć o możliwych i istniejących negatywnych jej aspektach. Przykładowo w ostatnim czasie dużo mówiło się o szkodliwym wpływie biopaliw na zmniejszenie się arealu upraw produktów żywnościowych oraz wzrost cen żywności na świecie<sup>31</sup>. Wysłannik ONZ ds. żywności Jean Ziegler określił produkcję biopaliw w dzisiejszych czasach jako „zbrodnie przeciwko ludzkości”. Ponadto sama Europejska Agencja ds. Środowiska podjęła się przygotowania ekspertyz naukowych dotyczących wpływu biopaliw na środowisko naturalne. Co więcej Komisja Europejska ogłosiła, że zaproponuje państwom członkowskim zniesienie dopłat do upraw roślin energetycznych, które kosztują budżet unijny około 90 mln euro rocznie<sup>32</sup>. Gwałtowny wzrost cen żywności na świecie nie można ocenić jednoznacznie. Po nagłym wzroście cen podstawowych produktów żywnościowych obserwowanym w pierwszym półroczu 2008 roku ceny się obniżyły. Świadczy to o tym, że sprawcą spektakularnego wzrostu cen żywności było nie rolnictwo energetyczne jak powszechnie sądzono, a działania spekulacyjne na kontraktach terminowych opiewających na produkty żywnościowe na giełdach w pierwszej połowie 2008 roku.

Krytycy nadmiernego przywiązywania znaczenia do odnawialnych źródeł energii słusznie zwracają uwagę, że jest ona droższa od tej pozyskiwanej z paliw kopalnych. Według szacunków cena takiej energii jest zazwyczaj o około 2,5 droższa od tej tradycyjnej<sup>33</sup>. Alternatywne źródła energii wymagają ponoszenia na nie wysokich nakładów inwestycyjnych, dlatego póki co konieczne jest ich dofinansowanie między innymi z funduszy unijnych. Niemniej warto przytoczyć dwa istotne

---

<sup>30</sup> Red. naukowa K. Czaplickiej-Kolarz, *Scenariusze rozwoju technologicznego kompleksu paliwowo-energetycznego dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju*, cz. II, wyd. Główny Instytut Górnictwa, Katowice 2007, s. 86.

<sup>31</sup> M. Kot, *KE podtrzymuje propozycję 10 proc. udziału biopaliw w transporcie* na [www.pb.pl](http://www.pb.pl) z 21.04.2008 oraz K. Niklewicz, R. Zasuń, *Greenpeace: Nie chwytać CO2*, w: *Gazeta Wyborcza* z dn. 5.05.2008 nr 104.5714.

<sup>32</sup> M. Kot, *KE podtrzymuje propozycję 10 proc. udziału biopaliw w transporcie* na [www.pb.pl](http://www.pb.pl) z 21.04.2008.

<sup>33</sup> W. Kwinta, *Inwestycje tkwią w blokach*, [w:] *Energia & Przemysł*, październik 2007, s. 10-13.



argumenty. Po pierwsze energia elektryczna i tak będzie drożeć wskutek nałożonych przez UE norm dotyczących emisji CO<sub>2</sub>. Po drugie, normy dotyczące ochrony środowiska, w tym kwestie globalnego ocieplenia, powodują, że udział alternatywnych źródeł energii musi wzrastać. Jest to jeden z priorytetów i istotna wartość w działalności Unii Europejskiej. Można stwierdzić, że celem Unii Europejskiej jest umiejętne balansowanie między potrzebą stymulacji wzrostu gospodarczego a ochroną środowiska. Taka polityka bywa niezwykle kosztowna, ale jest jednak konieczna ze względu na odpowiedzialność dzisiejszych mieszkańców Unii przed przyszłymi pokoleniami. W kontekście obszarów wiejskich można więc zapytać co należy zrobić, aby boomie na alternatywne źródła energii mogły zyskać także i one.

### 3.1. Energia wiatru

W Polsce są istotne możliwości rozwoju energetyki wiatrowej. Przy tym jest to energia niewyczerpalna i ciągle odnawiająca się. Co prawda warunki wiatrowe w Polsce charakteryzują się dużą zmiennością, ale biorąc pod uwagę możliwość ich monitorowania przed rozpoczęciem inwestycji, nie stanowi to przeszkody dla rozwoju farm wiatrowych w Polsce. Według szacunków Komisji Europejskiej zasoby energetyczne wiatru w Polsce są oceniane na około 10% obecnego zapotrzebowania na energię elektryczną<sup>34</sup>. Badania przeprowadzone przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej wykazały, że warunki wiatrowe w Polsce nie są gorsze niż te w Niemczech, gdzie pracuje kilka tysięcy elektrowni wiatrowych<sup>35</sup>. Najwięcej wiatrów jest nad polskim wybrzeżem i to jest główny obszar występowania elektrowni wiatrowych w Polsce. Idealnym miejscem dla lokalizacji farm wiatrowych są także obszary wiejskie charakteryzujące się oprócz koniecznych warunków wiatrowych rozproszoną lub niskim stopniem gęstości zabudowy. Wytwarzana przez nie energia może nie tylko stanowić dodatkową podaż energii, ale być także źródłem energii dla gospodarstw rolnych. Leżą one często na obszarach charakteryzujących się wymagającą modernizacji siecią energetyczną, na której występują znaczące straty energii.

Dodatkowym zastosowaniem siłowni wiatrowych może być wykorzystanie wiatru w celach nawadniających i odwadniających w rolnictwie. Pompy

---

<sup>34</sup> Z. Kołodziejczyk, *Analiza wykorzystania energii wiatru do bezpośredniego napędu urządzeń w rolnictwie*, [w:], *Możliwości wykorzystania niekonwencjonalnych źródeł energii*, Red. naukowa J. Bowszys, Wyd. Wyższa Szkoła Agrobiznesu, Łomża 2001, s. 45.

<sup>35</sup> A Cichor, *Ocena możliwości wykorzystania wiatru jako źródła energii w Polsce*, [w:] *Możliwości wykorzystania niekonwencjonalnych źródeł energii*, Red. naukowa J. Bowszys, Wyd. Wyższa Szkoła Agrobiznesu, Łomża 2001, s. 37

wiatrowe pozwalają zużyć o wiele tańszą wodę z otwartych zbiorników wodnych, co ma szczególnie istotne znaczenie na obszarach o ograniczonych zasobach wody pitnej<sup>36</sup>. Ponadto energia wiatru może być wykorzystana w gospodarstwach rolniczych do ochrony sadów i przed przymrozkami, do nadtleniania stawów i jezior celem ich biologicznej odnowy, do wentylacji, a nawet niszczenia zalegającej na rzekach pokrywy lodowej.

Inwestycje w elektrownie wiatrowe wymagają długiego okresu przygotowania. Należy najpierw dokonać pomiarów strumienia wiatru, opracować studium wpływu na środowisku oraz uzyskać odpowiednie zezwolenia. Są to kosztowne działania, które już na początkowym etapie mogą skutecznie zniechęcić potencjalnych inwestorów. Ponadto horyzont inwestycji wiatrowych jest wydłużony nie tylko ze względu na ich przygotowanie, ale także długi czas oczekiwania na turbiny wiatrowe. Niemniej osiągnięte następnie korzyści z energii wiatrowej na obszarach wiejskich rekompensują złożoność procesu przygotowawczego inwestycji. Po pierwsze energia ze źródeł odnawialnych jest przyjazna dla środowiska i ze względu na konieczność wypełnienia zobowiązań wynikających z celu „3x20” oraz handlu emisjami CO<sub>2</sub> będzie zyskiwała na znaczeniu i miała pierwszeństwo przed energią z paliw kopalnych. Ponadto dzierżawa ziemi pod wiatraki stanowić może dodatkowe źródło dochodów dla właścicieli ziemi. Inwestycje w elektrownie wiatrowe można nazwać także przedsięwzięciami społecznymi, gdyż wymagają one współdziałania mieszkańców (wiatraki stawia się na dużych terenach, które należą często do więcej niż jednego właściciela).

### 3.2. Energia biomasy

Biomasa stała jest to „organiczny, niekopalny surowiec pochodzenia roślinnego, który jest wykorzystywany jako paliwo do wytwarzania ciepła lub generowania energii elektrycznej”<sup>37</sup>. Energia biomasy jest przetwarzana na inne rodzaje energii wskutek: spalania, zgazowania w specjalnych reaktorach i następnie spalania lub użycia do napędzania turbin gazowych, fermentacji tlenowej i beztlenowej oraz estryfikacji.. Do produkcji energii z biomasy wykorzystuje się słomę, drewno, rośliny oleiste, rośliny przeznaczone na fermentację alkoholową, odpady organiczne pochodzenia roślinnego<sup>38</sup>. Spalanie bio-

---

<sup>36</sup> Z. Kołodziejczyk, Analiza wykorzystania energii wiatru do bezpośredniego napędu urządzeń w rolnictwie, op. cit., s. 52.

<sup>37</sup> *Energia ze źródeł odnawialnych w 2006 r.*, op. cit., s. 9.

<sup>38</sup> A. Paszkowska, D. Paszkowski, Perspektywy, możliwości przetwarzania biomasy roślinnej na nośniki energii, op. cit, s. 125.

masy jest mniej szkodliwe niż spalanie innych paliw. W trakcie spalania wydziela się bowiem mniej szkodliwych pierwiastków.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego roku 2006 biomasa stała posiadała 91,4% udział w nośnikach energii odnawialnej w Polsce<sup>39</sup>. Ze względu na szerokie występowanie biomasy ma ona duży potencjał i może wieść wiodącą rolę w energetyce europejskiej. Także w Polsce, który jest krajem zalesionym o dużym odsetku upraw rolnych biomasa jest i pozostanie podstawowym nośnikiem dla produkcji „zielonej energii”. Ponadto eksperci zwracają uwagę, że w Polsce występują korzystne warunki dla prowadzenia różnorodnych upraw, w tym także roślin energetycznych<sup>40</sup>. Obecnie biomasa jest jednym z podstawowych nośników energii odnawialnej w Polsce. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że oprócz wykorzystywania biomasy, głównie słomy do opalania w gospodarstwach domowych jest ona także wykorzystywana w gminach do jako surowiec w ciepłowniach szkół, urzędów czy ośrodków zdrowia<sup>41</sup>.

Rozwój upraw energetycznych w Polsce, które podlegają obecnie dopłatom unijnych, jest szansą na rozwój obszarów wiejskich. Biomasa może stanowić paliwo do ogrzewania, które nie jest tak szkodliwe dla środowiska naturalnego, jak opalanie węglem. Ponadto uprawa roślin energetycznych kreuje możliwość powstawania nowych miejsc pracy nie tylko przy uprawach, ale także i przy dostawach surowca do elektrowni. Rośliny energetyczne można uprawiać na terenach przemysłowych i poprzemysłowych, które nie nadają się pod uprawy roślin jadalnych. Pomimo istniejących zalet prowadzenia upraw energetycznych nie zawsze spotykają się one z zainteresowaniem ze strony rolników. Dlatego elektrownie, chcąc dochować obowiązku uzyskiwania pewnej ilości energii ze źródeł odnawialnych, same zakładają własne plantacje roślin energetycznych. Być może przyczyną takiego stanu jest pogląd o niskiej opłacalności takich upraw, co nie jest zgodne ze stanem faktycznym, gdyż cena biomasy, ze względu na wzrost popytu na nią rośnie<sup>42</sup>. Ponadto problemem pozostaje brak wystarczającej wiedzy wśród mieszkańców obszarów wiejskich o zaletach upraw energetycznych.

---

<sup>39</sup> *Energia ze źródeł odnawialnych w 2006 r.*, op. cit., s. 16.

<sup>40</sup> Red. naukowa K. Czaplickiej-Kolarz, *Scenariusze rozwoju technologicznego kompleksu paliwowo-energetycznego dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju*, cz. II, op. cit., s. 85.

<sup>41</sup> A. Paszkowska, D. Paszkowski, *Perspektywy, możliwości przetwarzania biomasy roślinnej na nośniki energii*, op. cit., s. 138.

<sup>42</sup> Red. naukowa K. Czaplickiej-Kolarz, *Scenariusze rozwoju technologicznego kompleksu paliwowo-energetycznego dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju*, cz. II, op. cit., s. 87.

### 3.3. Biogaz

Biogaz jest gazem składającym się głównie z dwutlenku węgla i metanu, który jest uzyskiwany w trakcie fermentacji biomasy<sup>43</sup>. Biogaz powstaje także w wyniku beztlenowej fermentacji obornika pochodzącego od bydła i trzody chlewnej, resztek paszowych, roślin z przemysłu rolno-spożywczego, a także z odpadów z browarów czy gorzelni. Biogaz jest paliwem ekologicznym, ponieważ w trakcie jego spalania szkodliwych pierwiastków, głównie tlenków azotu. Instalacja rolnicza produkująca biogaz składa się ze zbiornika surowca, komory fermentacyjnej z układem dozowania, podgrzewania i mieszania mechanicznego, zbiornika biogazu, systemu grzewczego lub systemu do produkcji ciepła i energii elektrycznej, zbiornika produktu przefermentowanego (szlamu) oraz układu kontrolno – sterującego instalacji gazowej<sup>44</sup>.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego roku 2006 biogaz posiadał 1,2% udziału w nośnikach energii odnawialnej w Polsce<sup>45</sup>. Według prognoz rozwoju energii odnawialnej, znaczenie biogazu będzie wzrastać, a istniejący w nim potencjał, podobnie jak w przypadku upraw roślin energetycznych, nie jest wystarczająco wykorzystywany<sup>46</sup>. Wynika to częściowo z kosztów inwestycji w elektrownie oparte na biogazie (koszt 1 MW mocy szacowany jest na około 3,5 mln EUR). W przypadku biogazowni średniej wielkości nakłady inwestycyjne szacunkowo wynoszą około 4,0 – 15,0 mln PLN na 1MW mocy. Przy czym prosty czas zwrotu inwestycji wynosi około 15 lat, choć przy zastosowaniu odpowiedniej mieszanki odpadów może się skrócić do lat 10. Warto jednak zwrócić uwagę, że dofinansowanie unijne inwestycji na poziomie 50-70% skraca okres zwrotu inwestycji nawet dwukrotnie<sup>47</sup>. Stąd istotna rola funduszy unijnych we wspieraniu tego typu projektów.

---

<sup>43</sup> *Energia ze źródeł odnawialnych w 2006 r.*, op. cit., s. 10,11.

<sup>44</sup> *Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do roku 2020*, ekspertyza wykonana w Instytucie Energetyki Odnawialnej przy współpracy z Instytutem na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2007, na [www.ieo.pl](http://www.ieo.pl), s. 45.

<sup>45</sup> *Energia ze źródeł odnawialnych w 2006 r.*, op. cit., s. 19.

<sup>46</sup> Por. *Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do roku 2020*, op. cit., s. 44, 53.

<sup>47</sup> Dane za: *Energia odnawialna w rolnictwie. Przygotowanie i istotne aspekty projektów inwestycyjnych ze szczególnym uwzględnieniem biogazowni rolniczych*, na [www.savonaproject.eu](http://www.savonaproject.eu)

### 3.4. Energia wody

Energia wody, a właściwie energia spadku wody, to energia powstająca w wyniku przepływu wody z wyższego poziomu na niższy, na przykład powstającego przy spiętrzeniu wody. Ten rodzaj energii jest wykorzystywany w elektrowniach wodnych. Ze względu na ingerencje w środowisko naturalne, do źródeł odnawialnych zalicza się produkcję energii elektrycznej w elektrowniach małych utworzonych na dopływie naturalnym wód<sup>48</sup>.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego roku 2006 energia wody posiadała 3,5% udziału w nośnikach energii odnawialnej w Polsce. Co więcej energia wody w tym okresie miała największy udział w produkcji energii elektrycznej (blisko 53%)<sup>49</sup>. Ze względu na ochronę obszarów cennych przyrodniczo, w tym ochrony gatunków roślin i ptaków, elektrownie wodne nie mogą powstawać w dowolnym miejscu na rzekach. Ponadto są to inwestycje wymagające już współdziałania gmin i instytucji, wydających odpowiednie zezwolenia i badających wpływ przedsięwzięcia na środowisko. Niemniej udział energii wody jako nośnika „zielonej energii” będzie wzrastać. Szczególnie obiecujące perspektywy rysują się przed powstawaniem w małych elektrowni o niewielkiej mocy wykorzystywanych na lokalne potrzeby.

### 3.5. Energia geotermalna

Energia geotermalna występuje pod postacią ciepła uzyskiwanego z wnętrza ziemi w postaci gorącej wody lub pary wodnej<sup>50</sup>. Ciepło to wykorzystuje poprzez doprowadzenie specjalnej instalacji rurociągów lub za pomocą zimnego obiegu wody. Ze względu na swoją postać, energia geotermalna jest użytkowana bezpośrednio jako ciepło do ogrzewania oraz do wytwarzania energii elektrycznej. Jednak, aby móc wykorzystywać bezpośrednio wody geotermalne muszą one mieć odpowiednio wysoka temperaturę. Wody geotermalne jako źródło ciepła są szczególnie popularne w Islandii, gdzie ich występowanie jest powszechne.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego roku w 2006 energia wody posiadała 0,2% udziału w nośnikach energii odnawialnej w Polsce<sup>51</sup>. Przy czym zasoby energii geotermalnej w kraju są według niektórych ekspertów olbrzymie (sięgają 387 tys. EJ, co oznacza wielkość trzy razy większą niż

---

<sup>48</sup> por. *Energia ze źródeł odnawialnych w 2006 r.*, op. cit., s. 10.

<sup>49</sup> Tamże, s. 16, 19.

<sup>50</sup> *Energia ze źródeł odnawialnych w 2006 r.*, op. cit., s. 11.

<sup>51</sup> Tamże, s. 16, 19.

obecne zużycie energii na świecie), co świadczy o niewykorzystanym potencjale tego rodzaju energii odnawialnej<sup>52</sup>. Tymczasem w kraju niektóre gminy i miasta przekonywają się do korzyści płynących z energii geotermalnej. Przykładem jest podłódzki Uniejów, w którym przed rokiem 2010, powstanie pierwsza w Polsce i druga na świecie elektrownia, wykorzystująca wody geotermalne, dodatkowo podgrzewana poprzez spalania roślin energetycznych. Wprawdzie szacunkowa będzie mieć ona moc tylko około 600 kilowatów, ale wystraszającą do ogrzania większości miasta<sup>53</sup>. Unikatowy na skalę światową projekt powstaje przy współpracy z miejscowych władz i naukowców z politechniki Łódzkiej.

### 3.6. Energia słoneczna

Energia słoneczna jest to energia pochodząca z promieniowania słonecznego. Jej podstawowe zalety to ilość, niewyczerpywalność oraz brak powodowania jakichkolwiek zanieczyszczeń dla środowiska naturalnego. Znaczenie energetyki słonecznej ze względu na uwarunkowania klimatyczno-geograficzne w Polsce jest niewielkie. Wydaje się, że także w przyszłości trudno będzie o realizację w kraju inwestycji w energię promieniowania słonecznego na szeroką skalę. Jednak ten rodzaj energii odnawialnej zyskuje na znaczeniu na szczeblu lokalnym, tzn. wykorzystania energii słonecznej na potrzeby ogrzewania wody w domach jednorodzinnych czy blokach mieszkalnych. Ponadto kolektory słoneczne można także wykorzystywać do suszenia roślin i ziół w gospodarstwach rolnych.

## 4. Programy UE wspierające odnawialne źródła energii dla obszarów wiejskich

Inwestycje w odnawialne źródła energii są jednym z obszarów energetyki, których znaczenie w UE będzie rosnać. Niemniej przedsięwzięcia te, będące innowacyjnymi, wymagają szeregu działań wspierających, tak, aby udział OZE w bilansie energetycznym UE i Polski osiągnął wymagany w dokumentach unijnych poziom (do 2020 roku w UE 20% w Polsce 15%). Poza tym dość powszechna jest jeszcze opinia, że „energia zielona” nie jest alternatywą, która może wręcz zastępować energię z paliw kopalnych, ale swoistą ekstrawagancją, która nie przynosi wymiernych rynkowych rezultatów. Z pewnością w ob-

---

<sup>52</sup> *Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do roku 2020*, op. cit., s. 44, 35, 36.

<sup>53</sup> *Pierwsza w Polsce i druga na świecie elektrownia*, na [www.energia.biz.pl](http://www.energia.biz.pl).

szarze edukacji i rozpowszechniania wiedzy o OZE jest jeszcze dużo do zrobienia. Niemniej czynnikiem zachęcającym do podejmowania inwestycji w alternatywne źródła energii są także szerokie możliwości uzyskania na nie dofinansowania ze środków unijnych.

Tabela 1. Unijne narzędzia finansowania inwestycji w energię odnawialną

Nazwa programu	Nazwa osi	Nazwa działania
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich	Oś 1 Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego	Modernizacja gospodarstw rolnych
		Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej
	Oś 3 Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej
		Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw
		Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku	Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych
		Rozwój przemysłu dla odnawialnych źródeł energii
		Wywarzanie paliw ze źródeł odnawialnych
	Bezpieczeństwo energetyczne	Sieci ułatwiające odbiór energii ze źródeł odnawialnych
		Rozwój systemów przesyłowych energii elektrycznej
		Modernizacja istniejących sieci dystrybucji
Regionalne Programy Operacyjne	Środowisko, zapobieganie zagrożeniom i energetyka (Mazowiecki Program Operacyjny)	Ochrona powietrza, energetyka.
	Infrastruktura ochrony środowiska (Małopolski Program Operacyjny)	Poprawa jakości powietrza i zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii
Dopłaty bezpośrednie do upraw energetycznych	Producenci rolni uprawiający rośliny energetyczne mogą ubiegać się o dopłaty w wysokości do 45 EUR. Maksymalna powierzchnia gruntów rolnych na terenie UE objęta dopłatami wynosi 2 mln ha. W przypadku przekroczenia następuje redukcja w całej UE. W 2007 roku współczynnik redukcji dla upraw wyniósł 0,70337, co oznacza że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przemnoży zadeklarowaną powierzchnię upraw przez współczynnik 0,70337 dla tej wielkości zostanie naliczona pełna dotacja.	

Źródło: Opracowanie własne.

Rozwój odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich jest szansą na ich rozwój. Dzięki OZE na tychże obszarach może powstać nowa, przyjazna

środowisku infrastruktura, wzrosnąć przedsiębiorczość, a także muszą powstać nowe miejsca pracy w działalności pozarolniczej.

Warto podkreślić, że Polska ma ogromne możliwości rozwoju odnawialnych źródeł energii, dzięki ogromnym zasobom nośników energii, korzystnym warunkom geograficznym, a także z konieczności przestawienia naszej energetyki na bardziej przyjazną środowisku. Obszary wiejskie stają więc przed ogromną szansą, aby korzystać z rosnącego zainteresowania OZE. Ponadto zalecane inwestowania w OZE dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich jest fakt, że na tego typu inwestycje można pozyskać dofinansowanie między innymi w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Wsparcie mogą dostać projekty realizowane w miejscowościach należących do gmin wiejskich albo miejscowości należących do gmin miejsko-wiejskich, oprócz miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców lub też miejscowości w gminach miejskich o liczbie mieszkańców mniejszej niż 5 tys. Maksymalna wartość projektu w ramach odnawialnych źródeł energii kwalifikująca się do uzyskania wsparcia wynosi 3 mln PLN.

#### 4.1. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich przewiduje dofinansowanie inwestycji mających na celu powstawanie instalacji wykorzystujących OZE oraz wspieranie gospodarstw planujących podjąć działalność gospodarczą w tym zakresie. W Programie wsparcie dotyczące OZE zostało uwzględnione w następujących działaniach. W ramach osi 1 Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego są to działania: „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz „Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Natomiast w ramach osi 3 Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej są to działania: „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, „Podstawowe usługi dla gospodarki ludności wiejskiej”.

Działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych” stwarza im szansę na unowocześnienie, poprawę jakości produkcji oraz dostosowanie profilu działalności do istniejących potrzeb rynkowych. Celem działania jest dofinansowanie modernizacji gospodarstw rolnych tak, aby zwiększyć ich konkurencyjność poprzez wzrost efektywności wykorzystania istniejących i unowocześnionych czynników produkcji<sup>54</sup>. Pojęcie modernizacji jest bardzo szerokie i w ramach tego działania obejmuje wszelkie inwestycje służące poprawie sytuacji gospo-

---

<sup>54</sup> *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, op. cit., s. 191.



darstwa w zakresie warunków gospodarowania, infrastruktury, higieny, bezpieczeństwa pracy i ochrony środowiska. Tak więc wsparcie mogą zyskać takie inwestycje, jak: budowa lub remont połączony z modernizacją budynków, zakup lub instalacja maszyn, zakładanie i modernizacja sadów, zakup patentów, licencji oraz opłata usług związanych z opracowaniem dokumentacji dla potrzeb projektu<sup>55</sup>. Beneficjentami omawianego działania mogą być osoby fizyczne, osoby prawne oraz spółki osobowe prowadzące działalność rolniczą. Maksymalna wartość wsparcia dla jednego beneficjenta i na jedno gospodarstwo rolne nie może przekroczyć 300 000 PLN. Poziom pomocy w zależności od rodzaju inwestycji wynosi od 40 do 75%<sup>56</sup>. Działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych” jest istotne z punktu widzenia dostosowania gospodarstw rolnych do warunków rynkowych oraz poprawy ich konkurencyjności. Niemniej w warunkach polskich wydaje się, iż działanie to będzie wspierać przede wszystkim gospodarstwa rolne planujące zakup maszyny rolniczej lub modernizacji przechowalni a nie inwestycje związane z OZE. Działanie to bowiem nie zabrania inwestowania w OZE, ale też tak szeroko wyznacza obszar modernizacji, że w żaden sposób nie stwarza zachęty do inwestowania w OZE przez beneficjentów, którzy nie znają tej tematyki.

W ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” dofinansowanie mogą dostać przedsięwzięcia w obszarze przetwórstwa „wyłącznie produktów rolnych na artykuły spożywcze lub produkty nie żywnościowe, w tym również produkty rolne wykorzystywane na cele energetyczne”<sup>57</sup>. Ponadto w zakres działania wchodzi także inwestycje służące wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych. Celem działania jest zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw zajmujących się przetwórstwem, a także poprawa warunków ich produkcji oraz dostosowanie do norm wspólnotowych. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich określa, że beneficjentami dofinansowania mogą być osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej i takie, które mają zarejestrowaną działalność przetwórczą oraz działają jako małe i średnie przedsiębiorstwa<sup>58</sup>. Pomoc w ramach działania dotyczy firm zajmujących się przetwórstwem wszelakiego rodzaju: mleka, warzyw, owoców, zbóż, ziemniaków, warzyw, konopi a także, co jest istotne z punktu widzenia odnawialnych źródeł energii, przetwarzania produktów rolnych na cele energetyczne. Podobnie jak w przypadku działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” inwestycjami kwalifikującymi się do

---

<sup>55</sup> Tamże, s. 193.

<sup>56</sup> *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013* (PROW 2007-2013), op. cit., s.196.

<sup>57</sup> Tamże, s. 92.

<sup>58</sup> Tamże, s. 201.

wsparcia mogą być: budowa, modernizacja i przebudowa budynków służących do działalności przetwórczej, zakupy maszyn i urządzeń służących do przetwarzania, zakup specjalistycznych środków transportu, zakup instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, zakup oprogramowań, patentów, przygotowanie dokumentacji projektu<sup>59</sup>. W zależności od rodzaju inwestycji poziom wsparcia wynosi od 25% do 50%. Działanie „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” jest mechanizmem zachęcającym do inwestycji w odnawialne źródła energii, gdyż wprost przewiduje wsparcie dla plantatorów roślin energetycznych. Jest to szczególnie cenne z punktu widzenia rosnącego zapotrzebowania na tego typu rośliny zgłaszanego przez elektrownie chcące ograniczyć emisję CO<sub>2</sub>.

Oś 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej jest odpowiedzią na rosnące wyzwania stojące przed obszarami wiejskimi, a związanymi z dynamicznie zachodzącymi przemianami rynkowymi. Obszary wiejskie i gospodarstwa rolnicze są bowiem szczególnie narażone na marginalizację w sytuacji, w której o powodzeniu przedsięwzięć decyduje ich rynkowy charakter, innowacyjność czy dostarczanie dóbr i usług do finalnego odbiorcy. Obszary wiejskie dzięki uzyskiwanemu wsparciu w ramach omawianej osi mają także szansę aktywnej zmiany swojego profilu na bardziej efektywnej. Jednym z działań dobitnie wychodzących naprzeciw istniejącym zmianom jest działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, którego celem jest aktywizowanie podejmowania działalności niezwiązanej z rolnictwem. Może ono wpłynąć pozytywnie na wzrost dochodów rolników oraz zwiększenie zatrudnienia na obszarach wiejskich. Faktem jest, że na obszarach wiejskich nie można podjąć każdego typu działalności gospodarczej. W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich wyraźnie określa się, co rozumiane jest pod pojęciem działalności pozarolniczej. Są to: usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa, sprzedaż hurtowa lub detaliczna, rzemiosło, roboty budowlane oraz instalacyjne, usługi transportowe, usługi turystyczne, przetwórstwo produktów rolnych, magazynowanie i przechowywanie towarów, doradztwo i usługi informatyczne oraz co szczególnie ważne, z punktu wspierania OZE, wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy<sup>60</sup>. Beneficjentem działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” może być osoba objęta społecznym ubezpieczeniem rolniczym.

---

<sup>59</sup> Tamże, s. 202, 203.

<sup>60</sup> *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013* (PROW 2007-2013), op. cit., s. 275, 276.

Działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” służy pobudzeniu ducha przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Ma ono na celu wspieranie tworzenia mikroprzedsiębiorstw przyczyniających się do dywersyfikacji działalności gospodarczej, tworzenia nowych miejsc pracy oraz rozwoju gospodarczemu obszarów wiejskich. Działanie wspiera stworzenie mikroprzedsiębiorstw prowadzących działalność pozarolniczą, której zakres pokrywa się z obszarem działalności kwalifikującym się do wsparcia w ramach poprzednio omawianego działania. Beneficjentami działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” mogą być osoby fizyczne lub osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które działają jako mikroprzedsiębiorstwo, tj. zatrudniają poniżej 10 osób oraz posiadają obrót mniejszy niż równowartość w złotych 2 mln EUR<sup>61</sup>. Wysokość pomocy w ramach omawianego działania waha się w zależności od przewidywanych w biznes planie liczby utworzonych nowych miejsc pracy od 100 000 do 300 000 PLN i stanowi maksymalnie 50% kosztów projektu<sup>62</sup>. Działanie to jest szczególnie istotne, gdyż wpływa na aktywizację obszarów wiejskich niemniej z punktu widzenia rozwoju OZE można by zapytać, dlaczego wsparcie ogranicza się do inwestycji powiązanych z biomasą.

W ramach działania „Podstawowe usługi dla ludności wiejskiej” wsparciem objęte zostały wprost inwestycje służące produkcji, wykorzystaniu i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych. Celem działania jest poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich, dzięki której zostaną stworzone lepsze warunki do prowadzenia działalności gospodarczej oraz przyciągnięcia na teren obszaru nowych inwestycji. Pomoc oprócz projektów związanych z wytwarzaniem i dystrybucją energii ze źródeł odnawialnych jest także udzielana na przedsięwzięcia w zakresie zaopatrzenia wodę i oczyszczania ścieków na obszarze gmin<sup>63</sup>. Do wsparcia finansowego wynikającego z działania kwalifikują się gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców oraz gminy miejskiej, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys.<sup>64</sup>. Maksymalny poziom pomocy wynosi 75% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjnego i waha się w zależności od typu projektu od 200 000 do 4 000 000 PLN. Działanie „Podstawowe usługi dla ludności wiejskiej” stwarza szansę na pozyskanie finansowania na projekty związane z OZE. Niemniej w ramach działania można uzyskać także wsparcie na projekty związane z oczyszczeniem ścieków i tworzeniem kanalizacji. Umieszczenie w dzia-

---

<sup>61</sup> *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, op. cit., s. 282.

<sup>62</sup> Tamże.

<sup>63</sup> Tamże, s. 286.

<sup>64</sup> Tamże, s. 287.

łaniu jednocześnie inwestycji w OZE oraz inwestycji infrastrukturalnych stwarza wrażenie, że projekty infrastrukturalne mogą być oceniane jako bardziej priorytetowe i mają większą szansę realizacji niż inwestycje w OZE. Trudno bowiem wyobrazić sobie, aby władze gminy, z poparciem mieszkańców najpierw stawiały turbiny wiatrowe w gminie, podczas gdy nie ma ona kanalizacji. Decyzja należy do władz gminy. Niemniej działanie nie zachęca choćby stopniem przyznanej pomocy do inwestowania w OZE.

#### 4.2. Pozostałe programy pomocowe

Na cele związane z bezpieczeństwem energetycznym na lata 2007-2013 w ramach programu Infrastruktura i Środowisko zostało przyznane Polsce ponad 1,7 mld euro (biorąc pod uwagę oś X – Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku oraz oś XI – Bezpieczeństwo energetyczne). W ramach programu Infrastruktura i Środowisko dofinansowanie mogą otrzymać projekty o minimalnej wartości 20 mln PLN. Maksymalny poziom dofinansowania wynosi 53%<sup>65</sup>. Wyjątek minimalnej wartości projektu 10 mln PLN dotyczy przedsięwzięć wytwarzania energii z biomasy lub biogazu oraz budowy lub rozbudowy małych elektrowni wodnych. Oś X obejmuje takie działania, jak: wysokosprawne wytwarzanie energii, efektywna dystrybucja energii, termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej, wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych, wywarzanie paliw ze źródeł odnawialnych, rozwój przemysłu dla odnawialnych źródeł energii, sieci ułatwiające odbiór energii ze źródeł odnawialnych. Natomiast w ramach osi XI znalazły się takie działania, jak: rozwój systemów przesyłowych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej oraz budowa i rozbudowa podziemnych magazynów gazu ziemnego, a także budowa systemów dystrybucji gazu ziemnego na terenach niezgazyfikowalnych oraz modernizacja istniejących sieci dystrybucji<sup>66</sup>. Beneficjentami w ramach wyżej wymienionych osi mogą być jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy, podmioty wykonujące usługi publiczne na podstawie umowy zawartej z jednostką samorządu, podmioty wybrane w wyniku postępowania przeprowadzonego na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych wykonujące usługi publiczne na podstawie umowy zawartej z jednostką samorządu terytorialnego, kościoły, kościelne osoby prawne i ich stowarzyszenia oraz inne związki wyznaniowe.

---

<sup>65</sup> Energia odnawialna w rolnictwie. Przygotowanie i istotne aspekty projektów inwestycyjnych ze szczególnym uwzględnieniem biogazowni rolniczych, na [www.savonaproject.eu](http://www.savonaproject.eu)

<sup>66</sup> *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, Sektor Energii w PO IiŚ*, na [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl)

Istotnym elementem warunkującym uzyskanie dofinansowania jest posiadanie niezbędnych zezwoleń i decyzji m.in. dotyczących wpływu na środowisko.

Ze względu na minimalną wielkość projektu o programie „Infrastruktura i Środowisko” można powiedzieć, że jest on przeznaczony dla dużych inwestycji i dużych podmiotów, tj. przedsiębiorców czy miast. Tymczasem regionalne programy operacyjne także oferują wsparcie dla inwestycji w odnawialne źródła energii, ale o mniejszym rozmiarze przedsięwzięcia. Dlatego te inwestycje, które nie spełniają wymaganych progów wartości (tj. 20 mn PLN i 10 mn PLN dla inwestycji wykorzystujących biomasę, biogaz oraz małe elektrownie wodne) mogą ubiegać się o dofinansowanie inwestycji z regionalnych programów operacyjnych. Ponadto na obszarach objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich minimalna wartość projektu inwestycyjnego wynosi 3 mln PLN)<sup>67</sup>. Podobnie jak w przypadku programu Infrastruktura i Środowisko beneficjentami unijnego wsparcia mogą być jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, administracja rządowa, parki narodowe i krajobrazowe, zakłady opieki zdrowotnej działające w publicznym systemie ochrony zdrowia, jednostki naukowe, szkoły wyższe, organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych, spółki wodne oraz przedsiębiorcy<sup>68</sup>.

W zależności od programu operacyjnego działania dotyczące odnawialnych źródeł energii w danym regionie mają na celu zwiększenie udziału energii z udziałem „zielonej energii”, poprawę stanu powietrza i środowiska naturalnego na danym terenie, a także zapewnienie i pośrednio państwu bezpieczeństwa energetycznego. W ramach programów operacyjnych dofinansowanie mogą otrzymać takie projekty, jak: budowa i rozbudowa instalacji wykorzystujących OZE, przedsięwzięcia wykorzystujące nowoczesne technologie oraz know-how w zakresie wykorzystania OZE, budowa i modernizacja sieci doprowadzających energię z instalacji z wykorzystaniem OZE.

## **Podsumowanie**

Inwestycje w odnawialne źródła energii są szansą na rozwój obszarów wiejskich, w tym także gmin dużych i małych miejscowości o charakterze typowo rolniczym. Ze względu na regulacje przyjęte przez Unię Europejską zmierzające do

---

<sup>67</sup> J. Mikula (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), *Energia odnawialna: unijne wsparcie*, na [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl).

<sup>68</sup> Dotacje UE w Polsce 2007-2013, Regionalne Programy Operacyjne na [www.dotacjeue.org.pl](http://www.dotacjeue.org.pl).

wzrostu udziału energii odnawialnej w produkcji energii ogółem, znaczenie inwestycji w „zieloną energię” będzie wzrastać. W ślad za boomem na odnawialne źródła energii idą rzeczywiste kroki podejmowane przez Komisję Europejską gwarantujące dofinansowanie tego typu przedsięwzięć. Jeśli pod uwagę weźmiemy dodatkowo, że jednym z głównych zadań UE jest zapewnienie jej bezpieczeństwa energetycznego, także poprzez wsparcie produkcji energii z wykorzystaniem OZE, to trudniej wyobrazić sobie lepszy klimat dla tego rodzaju inwestycji.

Sytuacja Polski w tym aspekcie jest szczególna. Z jednej strony kraj cechuje energetyka oparta na spalaniu węgla, produkującego duże ilości CO<sub>2</sub>, a udział OZE w bilansie energetycznym, jest niewielki. Ponadto Polsce trudno będzie wypełnić zarówno limity na emisję CO<sub>2</sub> oraz 15% próg wykorzystania odnawialnych źródeł energii w bilansie energii finalnej do roku 2020. Z drugiej strony ta luka, jaka istnieje między polską energetyką a energetyką państw zachodnich, o bardziej zróżnicowanych nośnikach produkcji energii (por. Hiszpania, Austria, Francja) stwarza szansę, że przy odpowiednio podejmowanych skoordynowanych działaniach Polska ma szansę dościgać kraje Europy Zachodniej. Jest to nie tylko kwestia wypełniania zobowiązań unijnych lecz także problem zapewniania państwu bezpieczeństwa energetycznego. Co więcej Polska ma ogromne zasoby nośników energii odnawialnej (biomasa, wody geotermalne) oraz korzystne warunki klimatyczno-geograficzne (np. polskie Wybrzeże dla lokowania turbin wiatrowych).

Rozwój energetyki odnawialnej przyczyni się do rozwoju wielu sektorów gospodarki oraz regionów, w tym szczególnie obszarów wiejskich. Dzięki inwestycją w OZE na tychże obszarach może się rozwinąć działalność pozarolnicza, stwarzająca nowe miejsca pracy, mogą powstać nowe mikroprzedsiębiorstwa, rozwinąć przedsiębiorczość oraz stworzyć nową infrastrukturę przyjazną środowisku i przyciągającą na dany teren inwestycje. Nie chodzi tu o zwykły aspekt dostaw prądu do mieszkańców i przedsiębiorstw lecz o aspekt społeczno-marketingowy takich przedsięwzięć. Już obecnie w prasie, nie tylko branżowej, szerokim echem odbija się informacja, że dana miejscowość i gmina zainwestowała w OZE. Wydzźwięk takich inwestycji jest podobny, mówiący o tym, że na danym terenie władza działa sprawnie i innowacyjnie, a gmina chce jawić się jako nowoczesna i idąca z duchem czasu. O wiele łatwiej jest zainwestować w takiej gminie, która wykazuje inicjatywę i jest otwarta dla takich przedsięwzięć związanych z odnawialnymi źródłami energii, która dla wielu wciąż pozostają jeszcze swoistą ekologiczną ekstrawagancją. Tymczasem „zielona energia” w krajach Europy Zachodniej, także w gminach wiej-

skich staje się standardem, który uwydatnia w przypadku obszarów wiejskich ich zalety, także pod kątem ochrony środowiska<sup>69</sup>.

Warto rozważyć możliwości inwestowania w energię odnawialną na obszarach wiejskich, gdyż może się ona przyczynić do rozszerzenia profilu gospodarstw rolnych. Aby energetyka odnawialna mogła rozwijać się na obszarach wiejskich konieczne jest kompleksowe podejście zmierzające do usuwania barier społecznych i prawno-administracyjnych. Ponadto trudno będzie o rozwój OZE na obszarach wiejskich bez koniecznego finansowego wsparcia w tym zakresie. Taki cel przejawia się także w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich, który również stwarza możliwości dofinansowania inwestycji w energię odnawialną. To szczególnie istotne, aby realizacja Programu zmierzała do zwiększenia udziału energii odnawialnej w energii ogółem na obszarach wiejskich, przyczyniając się tym samym do ich rozwoju gospodarczego. W działaniach „Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” (oś 1), oraz „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, „Podstawowe usługi dla gospodarki ludności wiejskiej” (oś 3) znalazły się elementy związane ze dotowaniem inwestycji w „zieloną energię”. Można mieć zastrzeżenia do Programu, że inwestowanie w OZE jest jednym z możliwości inwestycyjnych zawartych w wymienionych działaniach, ale które często, w sytuacji zapóźnień rozwojowych gmin wiejskich, będzie schodziło na dalszy plan (przykład działanie „Podstawowe usługi dla ludności wiejskiej” wspierające i inwestycje w OZE i inwestycje w gospodarkę wodno-ściekową). Być może lepszym rozwiązaniem byłoby poświęcenie jednego z działań tylko i wyłącznie udzielaniu dofinansowania inwestycjom w energię odnawialną. Niemniej zaletą Programu jest to, że stwarza beneficjentom szanse pozyskania dotacji na przedsięwzięcia związane z OZE, z których warto i należy korzystać. Swoją rolę mają tu do odegrania organizacje społeczne propagujące OZE i mogące informować o możliwych źródłach pozyskania finansowania. Szereg kompleksowych działań oraz współpraca między organizacjami i władzami, będącymi centrami decyzyjnymi może stworzyć korzystne warunki dla rozwoju energii odnawialnej. Wówczas przy wsparciu środkami unijnymi także z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich perspektywa przeobrażenia naszej energetyki na nowoczesną i bardziej ekologiczną stanie się bardziej realna.

---

<sup>69</sup> por. działalność Samsø Energy Academy w Danii, działającą na rzecz ekologii i OZE, odnoszącą sukcesy w zaangażowaniu gmin wiejskich w energię odnawialną, na [www.energiakademiet.dk](http://www.energiakademiet.dk)

## Literatura:

1. Berent – Kowalska G., Kasprowska J., Kasperczyk G (pr. zbior.), *Energia ze źródeł odnawialnych w 2006 r.* wyd. GUS, Warszawa 2007, na [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).
2. Bowszyc J., *Możliwości wykorzystania niekonwencjonalnych źródeł energii*, Wyd. Wyższa Szkoła Agrobiznesu, Łomża 2001.
3. Czaplicka-Kolarz K. (pr. zbior.), *Scenariusze rozwoju technologicznego kompleksu paliwowo-energetycznego dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju*, Wyd. Główny Instytut Górnictwa, Katowice 2007.
4. Czerpak P., *Bezpieczeństwo energetyczne* [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, pod red. K. Żukrowska, M. Grącik, Wyd., Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006.
5. Kamiński Z. (Ministerstwo Gospodarki), *Czysta energia: Nie za wszelką cenę*, Październik 2008 na [www.cire.pl](http://www.cire.pl).
6. Kłosiński K. (pr. zbior.), *Unia Europejska – integracja, konkurencyjność, rozwój*, Wyd. KUL, Lublin 2007.
7. Kot M., *KE podtrzymuje propozycję 10 proc. udziału biopaliw w transporcie* z 21.04.2008 na [www.pb.pl](http://www.pb.pl).
8. Kwinta W., *Inwestycje tkwią w blokach* [w:] „Energia i przemysł”, nr 10/2007.
9. Łuczko-Bakuła Ł, Chomczuk T., *Gospodarka żywnościowa i obszary wiejskie wobec procesu globalizacji*, Wyd. Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2004.
10. Malinowski D., *Skazani na czyste technologie węglowe*, [w:] „Nowy Przemysł”, z dn. 7 maja 2008 poprzez portal [www.wnp.pl](http://www.wnp.pl).
11. Niklewicz K., Zasuń R., Greenpeace: *Nie chwytać CO2*, [w:] „Gazeta Wyborcza” nr 104.5714, z dn. 5.05.2008.
12. Pierzak. A. (pr. zbior.), *Statystyka elektroenergetyki polskiej 2007*, publikacja Agencji Rynku Energii, Warszawa 2006.
13. Ścibko T. (pr. zbior.), *Charakterystyka Obszarów Wiejskich w 2005*, Wyd. Ośrodek Badań Ekonomiczno-Rolniczych i Infrastruktury Wsi Urzędu Statystycznego w Olsztynie, Olsztyn 2006
14. Świeboda P., *Strategiczne wyzwanie dla Unii Europejskiej. Kształtowanie zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej*, raport demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2006.
15. *Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential* na [www.ec.europa.eu/energy/action\\_plan\\_energy\\_efficiency/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/energy/action_plan_energy_efficiency/index_en.htm).
16. CERA, *European Power Watch. Poland: ARE*, 2006 na [www.are.waw.pl](http://www.are.waw.pl)
17. *Energia odnawialna w rolnictwie. Przygotowanie i istotne aspekty projektów inwestycyjnych ze szczególnym uwzględnieniem biogazowni rolniczych*, [www.savonaproject.eu](http://www.savonaproject.eu).



18. *International Energy Agency: Monthly Electricity Statistics - October 2008* na [www.iea.org](http://www.iea.org)
19. *Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do roku 2020*, ekspertyza wykonana w Instytucie Energetyki Odnawialnej przy współpracy z Instytutem na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2007, na [www.ieo.pl](http://www.ieo.pl).
20. Nowicki: *Polska za 20-proc. ograniczeniem emisji, ale inaczej*, z dn. 16.10.2008 na [www.pb.pl](http://www.pb.pl).
21. *Pierwsza w Polsce i druga na świecie elektrownia*, na [www.energia.biz.pl](http://www.energia.biz.pl).
22. Prezentacja Pełnomocnika Rządu ds. promocji alternatywnych źródeł energii [http://www.mos.gov.pl/oze/materialy\\_informacyjne/Nowe\\_cele.ppt](http://www.mos.gov.pl/oze/materialy_informacyjne/Nowe_cele.ppt)
23. *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013*, Sektor Energii w PO IiŚ, ([www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl)).
24. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, dokument Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.
25. *Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień do Emisji dwutlenku węgla na lata 2008-2012 we wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji*, na [www.kprm.gov.pl](http://www.kprm.gov.pl) z 1.07.08.
26. *The EU Rural Development Policy. Facing The Challenges*, na [www.ec.europa.eu/agriculture/events/cyprus2008/brochure\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/agriculture/events/cyprus2008/brochure_en.pdf)
27. *World Economic Outlook. Synteza*, na [www.iea.org](http://www.iea.org).
28. *Zielona księga, Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, na [www.ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/index_en.htm).

## **Działania na rzecz wspierania rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej w politykach sektorowych**

Przedsiębiorczość wiejska stanowi istotny element wielofunkcyjnego rozwoju wsi, u podstaw którego leży dywersyfikacja aktywności ekonomicznej jej mieszkańców w oparciu o wykorzystanie dostępnych zasobów obszarów wiejskich: endogenicznych, wynikających z położenia oraz cech społeczno-demograficznych ludności (kapitał ludzki, infrastruktura, zasoby naturalne i krajobrazowe, potencjał demograficzny) oraz egzogenicznych, bazujących na czynnikach zewnętrznych (oddziaływanie miast będących biegunami wzrostu, publiczne lub prywatne inwestycje zewnętrzne, transfer doświadczeń i instytucji). Nadrzędnym czynnikiem rozwoju przedsiębiorczości jest polityka makroekonomiczna państwa, która tworzy ramy dla funkcjonowania firm i dysponuje instrumentami wspierania ich rozwoju. Funkcjonowanie w układzie państw, jakim jest Unia Europejska, wpływa na kształt polityki wobec przedsiębiorstw, z jednej strony wyznaczając ramy jej kształtowania (tym samym przyczyniając się do ograniczenia swobody narodowej w tym zakresie) dostarczając równocześnie instrumenty pomocy w postaci funduszy strukturalnych. Polityka rozwoju Wspólnoty przykłada szczególną uwagę do wspierania tworzenia się i rozwoju firm, ponieważ jest on jednym z podstawowych czynników wzrostu gospodarczego. Dlatego wsparcie małych i średnich firm jest nieodłącznym elementem strategicznych programów gospodarczo-społecznych UE.

Rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich warunkowany jest w dużej mierze przez cechy społeczno-demograficzne ludności, które stanowią podstawę przedsiębiorczości, którą Drucker określa jako umiejętność wykorzystania pojawiających się szans i okazji oraz elastycznego przystosowania się do zmieniających warunków<sup>1</sup>. Jej nasilenie jest zależne nie tylko od cech poszczególnych ludzi, ale również od społeczności lokalnych, mentalności czy wzorców społecznych. Takie cechy warunkują również aktywność mieszkań-

---

<sup>1</sup> por. P.F.Drucker, *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992, s. 34.

ców wsi w poszukiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania działalności gospodarczej. Dostęp do środków i skuteczność w aplikowaniu o nie może być nowym czynnikiem konkurencyjności małych przedsiębiorstw, dlatego polityka w zakresie wsparcia rozwoju firm w dużym stopniu wpływa na zdolność do konkurowania na rynku krajowym i globalnym. W pracy krótko scharakteryzowano możliwości wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w ramach dostępnych instrumentów polityki rozwoju Unii Europejskiej.

W Polsce w latach 2007-2013 przedsiębiorstwa na realizację swoich projektów będą mogły pozyskać niemal 12 miliardów euro. Z uwagi na fakt, że instrumenty wsparcia skierowane są nie tylko do przedsiębiorców, ale także do instytucji otoczenia biznesu, wykorzystanie dostępnej puli środków przez przedsiębiorców zależeć będzie od ich aktywności. A ta zależy w dużym stopniu od poziomu informacji o możliwościach zakładania i rozwoju własnej firmy wśród mieszkańców wsi, a od kształtu polityki samorządów lokalnych i regionalnych zależeć będzie, ile z tej puli środków trafi na wsparcie rozwoju wiejskich firm oraz w jakim stopniu przyczynią się do organizacji otoczenia instytucjonalnego firm. Analiza działań skierowanych do małych firm oferowane przez sektorowe i regionalne programy operacyjne stanowi kolejny cel niniejszego opracowania.

Stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w dużym stopniu zależy od polityki prowadzonej na szczeblu lokalnym. Znaczący wpływ na poziom wiedzy mieszkańców wsi na temat możliwości założenia i prowadzenia własnej firmy mają jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje informacyjno-doradcze działające bezpośrednio w otoczeniu wsi. Oprócz bezpośrednich działań przyczyniających się do rozwoju wiejskich przedsiębiorstw (jak np. pomoc doradcza i informacyjna), samorzady gminne i powiatowe oddziałują dodatkowo na to poprzez inwestycje wpływają na poziom infrastruktury technicznej będącej czynnikiem wzrostu gospodarki lokalnej i przekładającej się na liczbę działających firm na danym terenie<sup>2</sup>. W pracy uwzględniono ocenę działalności jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w zakresie pomocy dla drobnych przedsiębiorców oraz ludności wiejskiej zainteresowanej utworzeniem własnej firmy. Dostępność środków w ramach sektorowych i regionalnych programów operacyjnych wymaga uwzględnienia dostępu do informacji przez mieszkańców wsi (w tym przypadku na temat możliwości uzyskania pomocy), jako zasobu i jednego z czynników wpływających na rozwój przedsiębiorczości.

---

<sup>2</sup> Zob. D. Kołodziejczyk, A. Wasilewski, *Identyfikacja instytucji działających na obszarach wiejskich*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.

## 1. Wybrane elementy polityki wobec małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i Unii Europejskiej

Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), czyli takie, które zatrudniają poniżej 250 pracowników, stanowią większą część gospodarki europejskiej. W Unii Europejskiej funkcjonuje ich około 23 miliony, zapewniają około 75 milionów miejsc pracy i stanowią 99% wszystkich przedsiębiorstw<sup>3</sup>. MŚP stanowią kluczowy element przemysłu europejskiego, a w niektórych sektorach, takich jak włókienniczy, budowlany czy meblarski, zapewniają zatrudnienie nawet na poziomie 80%. MŚP są także bogatym źródłem inicjatyw w zakresie przedsiębiorczości, innowacji oraz przyczyniają się do poprawy spójności gospodarczej i społecznej<sup>4</sup>.

W latach 2002-2007 liczba małych i średnich przedsiębiorstw wzrosła o 2 miliony, podczas gdy sektor przedsiębiorstw dużych (zatrudniających powyżej 250 osób) o 2 tysiące<sup>5</sup>. Podkreślić należy, że to nowe państwa członkowskie UE charakteryzują się najwyższą dynamiką zmian w sektorze MŚP, przejawiającą się zarówno dużym odsetkiem przedsiębiorstw nowopowstałych, jak i zlikwidowanych. Większość nowych podmiotów gospodarczych to mikroprzedsiębiorstwa, które najbardziej elastycznie dostosowują się do nowych wyzwań na rynku oraz lokalnej jego specyfiki.

Struktura firm w Polsce jest bardzo zbliżona do tej, na poziomie Unii Europejskiej (wykres 1) i cechuje się wyraźną dominacją firm zatrudniających do 9 osób. Podobnie jak w gospodarce Unii Europejskiej rodzime mikroprzedsiębiorstwa tworzą fundament rozwoju sektora małej i średniej przedsiębiorczości. Ich udział w ogólnej strukturze przedsiębiorstw wynosi 91% w UE i aż 95% w kraju. Stąd płynie wniosek, że programy wsparcia tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw konstruowane na poziomie Wspólnoty odpowiadają Polskiej specyfice tego sektora i można je z powodzeniem stosować na rodzimym gruncie. Przystąpienie do Unii Europejskiej wymogło na małych firmach proces adaptacji technologicznej do nowych warunków funkcjonowania na europejskim rynku a fundusze w ramach programów operacyjnych dają szansę na przyspieszenie tego procesu.

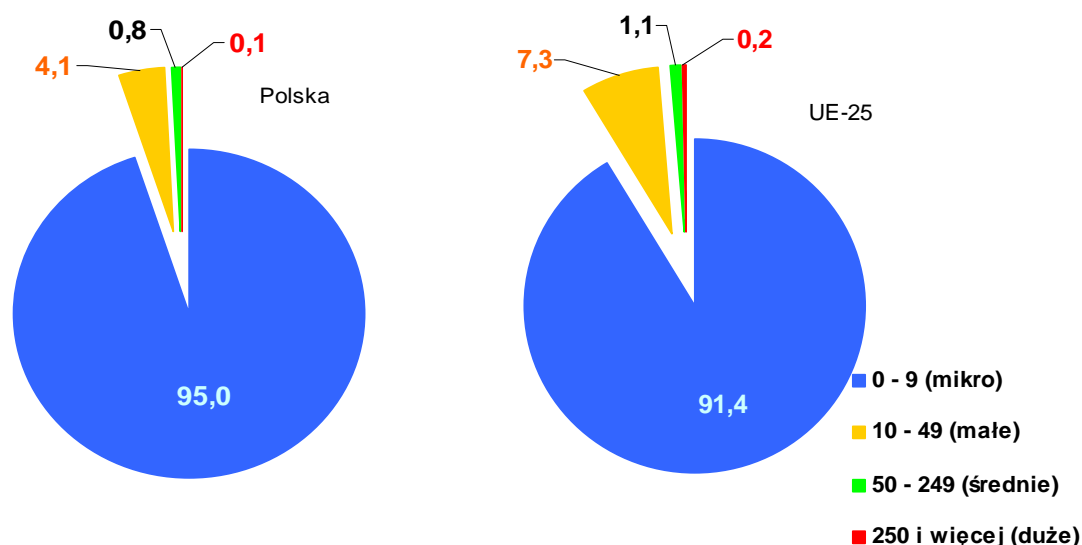
---

<sup>3</sup> zob. Komunikat Komisji: *Wdrażanie wspólnotowego programu lizbońskiego: polityka ramowa na rzecz wzmocnienia unijnej produkcji przemysłowej - z myślą o bardziej zintegrowanym podejściu do polityki przemysłowej*, COM(2005) 474.

<sup>4</sup> Komisja Europejska, *Stawiając na małe firmy. Europa jest dobra dla MSP, MSP są dobre dla Europy*. Wydanie 2008, Bruksela 2008, s. 7.

<sup>5</sup> Tamże, s. 9.

Wykres 1. Struktura przedsiębiorstw według kryterium liczby zatrudnionych w Polsce i w UE-25



Źródło: Bank Danych Regionalnych 2007 i Eurostat 2003.

W Unii Europejskiej na wsparcie MŚP w okresie 2000-2006 przeznaczono około 21 miliardów EUR, a kierunki proponowane w strategicznych rekomendacjach na rzecz spójności wzmocniają owe zaangażowanie<sup>6</sup>. Strategiczne rekomendacje na rzecz polityki wiejskiej podkreślają rolę, jaką może odgrywać wsparcie dla tworzenia mikroprzedsiębiorstw w celu zróżnicowania gospodarki wiejskiej<sup>7</sup>.

Szczególną rolę we wspieraniu przedsiębiorczości odgrywają fundusze strukturalne. Utworzone w celu zmniejszenia dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów oraz na rzecz poprawy spójności gospodarczej i społecznej wewnątrz Unii Europejskiej różnicują również zakres wsparcia wobec MŚP na poszczególnych obszarach UE. Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw możliwe jest w regionach słabiej rozwiniętych, natomiast w pozostałych priorytety polityki wobec MŚP kierują wsparcie w ramach działań poprawiających funkcjonowanie otoczenia przedsiębiorstw lub podnoszącego poziom i jakość wiedzy wśród przedsiębiorców (m.in. działania mające na celu szkolenie przedsiębiorców, transfer technologii, tworzenie sieci, czy też tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości). Z racji tego, że cały obszar Polski zaliczany jest do regionów

<sup>6</sup> COM(2005) 299.

<sup>7</sup> Dyrektywa rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w celu uproszczenia zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej, COM (2004) 728, z dn. 29.10.2004 r. [http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support\\_measures/first\\_emp/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/first_emp/index.htm)

„konwergencyjnych”, w kraju można stosować instrumenty bezpośredniego wsparcia finansowego MŚP.

W latach 2007-2013 strategię polityki spójności, finansowaną z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (ESF) oraz Funduszu Spójności, oparto o trzy priorytety mające na celu 1) przyspieszenie konwergencji gospodarczej regionów słabiej rozwiniętych, 2) umocnienie konkurencyjności i atrakcyjności regionów oraz 3) umocnienie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Pierwszy z wymienionych priorytetów jest głównym celem funkcjonowania polityki spójności, a na jego realizację przeznaczono w całym okresie programowania ponad 80% z liczące go 308 mld euro budżetu. Środki w ramach EFRR skierowane na wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw mają na celu zwiększenie liczby nowopowstających MŚP, jak również poprawę konkurencyjności istniejących, co zdefiniowano, jako jeden z podstawowych czynników wpływających na zmniejszenie różnic w rozwoju regionów. EFRR współfinansuje działania w zakresie bezpośredniego wsparcia innowacyjności i konkurencyjności MŚP, na który składają się m. in. inwestycje w innowacyjne technologie i systemy zarządzania, innowacje ekologiczne, czy też optymalne wykorzystanie technologii teleinformatycznych. Fundusz stawia sobie również za cel poprawę otoczenia dla MŚP na poziomie regionalnym i lokalnym poprzez ułatwienie dostępu do kapitału dla przedsiębiorstw w fazie rozruchu, inwestycje w infrastrukturę gospodarczą, dofinansowanie badań nad nowymi technologiami, a także promocję współpracy transgranicznej i międzyregionalnej pomiędzy MŚP oraz inwestowanie w zasoby ludzkie (obok działań EFS).

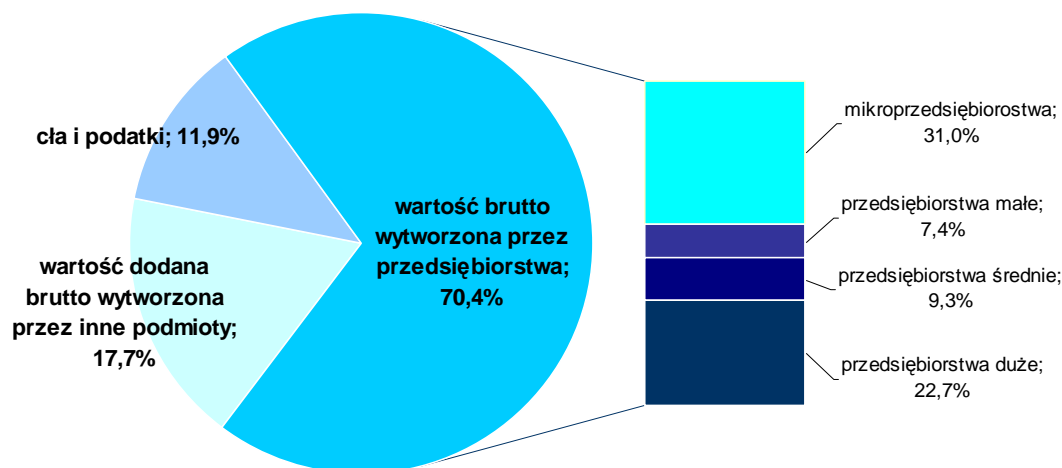
Europejski Fundusz Społeczny działający na rzecz poprawy sytuacji na rynku pracy w regionach słabiej rozwiniętych ustanowił kluczowe obszary działania skierowane do MŚP w ramach priorytetu wspierania konkurencyjności i zatrudnienia regionalnego. Obszary te obejmują zwiększenie zdolności przystosowawczej pracowników i przedsiębiorstw, dostępu do rynku pracy i zatrudnienia, działania na rzecz integracji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz promowanie partnerstwa na rzecz reform na polu zatrudnienia. EFS wspiera także działania na rzecz poprawy jakości kapitału ludzkiego, poprzez ulepszanie systemów edukacyjnych i szkoleniowych, oraz działania mające na celu rozwój wydajności instytucjonalnej oraz efektywności administracji publicznej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

Bezpośrednie wsparcie dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w latach 2007-2013 odbywać się będzie w ramach działalności Europejskiego Funduszu Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Z Funduszu realizowane będą działania na rzecz wspierania rolników w tworzeniu własnych przedsiębiorstw, tworzenia mikroprzedsiębiorstw,

dofinansowanie rozwoju infrastruktury wiejskiej rozwoju usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej oraz działania na rzecz rozwoju edukacji oraz potencjału społeczno-ekonomicznego wsi.

Na uwagę zasługuje również inicjatywa Komisji Europejskiej, Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego o nazwie JEREMIE (wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw). Ma on na celu poprawę dostępu MŚP do finansowania i umożliwia przeznaczenie części funduszy strukturalnych na utworzenie funduszy kapitałowych oferujących mikroprzedsiębiorstwom korzystanie z pożyczek i funduszy poręczeniowych oraz pośrednictwo w inwestycjach typu *venture capital*. Najważniejszą zaletą inicjatywy jest to, że wszystkie instrumenty finansowe są odnawialne, w przeciwieństwie do jednorazowych grantów z programów operacyjnych. Pieniądze programu JEREMIE otrzymane są w postaci pożyczki, którą przedsiębiorca musi spłacić. Dzięki temu następuje recyrkulacja funduszy a przedsiębiorstwa będą mogły wielokrotnie ubiegać się o poręczenie czy gwarancje finansowe. Takie rozwiązanie zapewnia ciągłość finansowania, która często stanowi duże wyzwanie w działalności małych firm. W Polsce pomoc dla MŚP w ramach inicjatywy JEREMIE uruchomiły województwa: wielkopolskie, dolnośląskie i zachodniopomorskie.

Wykres 2. Udział przedsiębiorstw w strukturze PKB w 2006 roku



Źródło: PARP, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006–2007*, Warszawa 2008, s.18.

W Polsce udział MŚP w tworzeniu produktu krajowego brutto w 2006 r. wyniósł 47,7%, z czego udział mikroprzedsiębiorstw wyniósł aż 31,0%, małych

przedsiębiorstw (od 10 do 49 zatrudnionych) – 7,4%, a średnich – 9,3%<sup>8</sup>. O znaczeniu polityki rozwoju przedsiębiorczości dla gospodarki świadczy fakt, że wraz z dużymi przedsiębiorstwami MŚP generują około 70% produktu krajowego brutto w Polsce (wykres 2). Wielkości te uwzględniają wartość dodaną wytworzoną przez pracujących i MŚP działające w tzw. szarej strefie gospodarczej.

Małe i średnie przedsiębiorstwa charakteryzuje duża wrażliwość na zmiany w otoczeniu gospodarczym, dlatego zmiany w ich liczbie może stanowić swoisty barometr sytuacji gospodarczej w kraju, jak i w poszczególnych regionach. Podobnie jak ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, tak i rozwój mikroprzedsiębiorczości przejawia silne zróżnicowanie regionalne (tabela 1).

Tabela 1. Struktura podmiotów gospodarki narodowej w klasie wielkości według liczby osób zatrudnionych w 2007 roku

Jednostka terytorialna	Mikroprzedsiębiorstwa		Małe przedsiębiorstwa		Średnie przedsiębiorstwa	
	Liczba	na 1000 osób w wieku produkcyjnym*	Liczba	na 1000 osób w wieku produkcyjnym*	Liczba	na 1000 osób w wieku produkcyjnym*
<b>Polska</b>	<b>3 502 303</b>	<b>142,7</b>	<b>150 128</b>	<b>6,1</b>	<b>28 462</b>	<b>1,2</b>
Dolnośląskie	295 704	155,8	10 206	5,4	2 034	1,1
Kujawsko-Pomorskie	179 321	134,4	7 438	5,6	1 547	1,2
Lubelskie	144 088	106,2	6 134	4,5	1 135	0,8
Lubuskie	101 376	152,7	4 163	6,3	796	1,2
Łódzkie	227 815	139,4	10 738	6,6	2 039	1,2
Małopolskie	278 070	133,9	13 150	6,3	2 262	1,1
Mazowieckie	597 969	180,7	23 521	7,1	4 700	1,4
Opolskie	90 727	133,8	3 403	5,0	711	1,0
Podkarpackie	134 620	101,8	6 100	4,6	1 126	0,9
Podlaskie	84 554	113,1	3 330	4,5	677	0,9
Pomorskie	221 264	154,9	9 515	6,7	1 770	1,2
Śląskie	403 089	132,1	20 277	6,6	3 457	1,1
Świętokrzyskie	101 776	126,4	4 189	5,2	814	1,0
Warmińsko-Mazurskie	106 622	115,4	5 220	5,6	1 073	1,2
Wielkopolskie	332 563	151,3	16 228	7,4	2 999	1,4
Zachodniopomorskie	202 745	181,8	6 516	5,8	1 322	1,2

\*powyżej 18 roku życia

*Źródło: Na podstawie danych Banku Danych Regionalnych.*

<sup>8</sup> Analogiczny wskaźnik udziału MSP obliczony dla 2005 r. miał wartość 47,5% (mikroprzedsiębiorstwa – udział 31,4%, małe firmy udział 7,3% i średnie 8,8%), PARP, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006–2007*, Warszawa 2008, s. 17.



W 2007 roku w Polsce funkcjonowało blisko 3,7 miliona małych i średnich przedsiębiorstw, z czego 3,5 miliona stanowiły mikroprzedsiębiorstwa. W ujęciu regionalnym najwyższy wskaźnik nasycenia przedsiębiorstwami reprezentowały województwa zachodniopomorskie oraz mazowieckie. W przeliczeniu na 1000 osób w wieku produkcyjnym (powyżej 18 roku życia) liczba MŚP w obydwu tych województwach kształtowała się na poziomie 189 i była o jedną czwartą większa niż średnio w kraju, gdzie wartość tego wskaźnika w 2007 roku wynosiła 150. Na drugim biegunie znajdowały się dwa województwa pasu wschodniego: lubelskie i podkarpackie, w których relacje liczby MŚP do liczby mieszkańców w wieku produkcyjnym stanowiły mniej niż 75% średniej dla kraju. W przypadku województwa podkarpackiego fakt, iż tradycyjnie zaliczane jest do grupy województw o wysokim udziale ludności pracującej na własny rachunek (co wiąże się z rozwojem usług związanych z turystyką na obszarach górskich) niską wartość wskaźnika łączyć należy ze specyficznymi cechami regionu, charakteryzującego się najmniejszym stopniem zurbanizowania w Polsce, mniejszym w porównaniu do innych województw udziałem usług rynkowych oraz silnie zróżnicowaną strukturą gospodarki regionu.

Rozpiętość w relacji wskaźnika nasycenia MŚP w różnych regionach kraju potwierdza historyczne zróżnicowanie w cechach społeczno-ekonomicznych wschodnich i zachodnich rejonów kraju.

Warunkiem funkcjonowania przedsiębiorstwa, a szczególnie jego dalszego rozwoju, jest dostęp do odpowiednich źródeł finansowania działalności. Stopień dostępności środków finansowych oraz warunki, na których przedsiębiorcy mogą z nich korzystać wpływają dość istotnie na koszty i ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej, w tym szczególnie działalności inwestycyjnej. Z drugiej strony, warunki pozyskiwania tego typu środków (np. kredytów bankowych) w dużym stopniu zależą od bieżącej oraz prognozowanej koniunktury gospodarczej, a także od prowadzonej przez rząd polityki wobec przedsiębiorstw. W Polsce w dalszym ciągu najpopularniejszym źródłem finansowania działalności, w tym inwestycji, są kapitały własne, jednakże rola kapitału zewnętrznego systematycznie rośnie. Obok kredytów bankowych, popularne staje się wykorzystanie instrumentów rynku kapitałowego (leasingu, factoringu).

Od 2004 roku jednym z kluczowych czynników rozwoju firm są środki pochodzące z funduszy strukturalnych. Oprócz kapitału początkowego dla nowotworzących się przedsiębiorstw, w ramach oferowanego wsparcia firmy mają możliwość ubiegania się o środki finansowe na rozbudowę i modernizację bazy produkcyjno-usługowej, uzyskanie dostępu do specjalistycznych usług doradczych, wdrażanie rozwiązań innowacyjnych, doskonalenie kwalifikacji kadr czy też osiągnięcie standardów UE w zakresie ochrony środowiska.

Popularnym instrumentem wsparcia przedsiębiorczości kierowanego bezpośrednio do rolników i członków ich rodzin było działanie „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów”, realizowane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego "Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich" na lata 2004-2006. W ramach budżetu w wysokości 107,14 mln euro oferowało ono wsparcie dla projektów związanych z realizacją inwestycji podjęciu przez rolników i domowników dodatkowej działalności gospodarczej. Na koniec 2008 roku<sup>9</sup> w ramach tego działania złożono 7170 wniosków na łączną 524,8 mln zł. i zrealizowano płatności na łączną kwotę 251,6 mln zł<sup>10</sup>. Większość zakończonych inwestycji (ponad 70%) zrealizowano w gospodarstwach, których wielkość ekonomiczna nie przekraczała 4 ESU, a więc tych, których dochody z produkcji rolnej są niskie i powinny być uzupełnione z innych źródeł. Najwięcej inwestycji zrealizowano w zakresie usług na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich (46% projektów) oraz usług na rzecz rolnictwa i gospodarki leśnej (29%). Rozwój agroturystyki i usług turystycznych stanowił przedmiot blisko co siódmego z realizowanych projektów. Szacuje się, że w ramach działania stworzono bezpośrednio miejsca pracy dla ok. 4,6 tys. osób<sup>11</sup>, co z zestawieniem z przewidywanymi skutkami oddziaływania instrumentu w tekście Programu (7,7 tys. nowych miejsc pracy<sup>12</sup>) wskazuje na mniejsze oddziaływanie tego instrumentu na dywersyfikację działalności rolników niż zakładano. Niemniej do pozytywnych stron realizacji działania należy zaliczyć fakt stworzenia nowych źródeł dochodu dla blisko 7 tysięcy gospodarstw domowych związanych z rolnictwem.

W perspektywie finansowej na lata 2007-2013, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), nie tylko podjęto decyzję o kontynuacji realizacji działania pod nazwą ‘Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej’, ale także uruchomiono dodatkowy instrument ukierunkowany na rozwój drobnej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich (‘Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw’). Łącznie na obydwie działania przeznaczono ponad 2,7 miliarda euro (z czego na rozwój mikroprzedsiębiorstw aż 2,1 mld). PROW zakłada, że w latach 2007-2013 ze środków tych dwóch działań skorzysta 47 tysięcy beneficjentów (rolników i członków ich rodzin), co w rezultacie będzie skutkowa-

---

<sup>9</sup> Z uwagi na obowiązującą w Unii Europejskiej zasadę „n+2” realizacja płatności w ramach działania w okresie programowania 2000-2006 odbywała się do końca 2008 roku.

<sup>10</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Warszawa 2007, s. 37-48.

<sup>11</sup> tamże, s. 53.

<sup>12</sup> MRiRW, *Sektorowy Program Operacyjnego Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006*, Warszawa 2004, s. 103.

ło powstaniem 50 tysięcy nowych miejsc pracy (z czego ponad 28 tysięcy w ramach nowoutworzonych i rozwijających się mikroprzedsiębiorstw). Jest to cel ambitny, którego realizacja w dużej mierze zależy będzie od sytuacji w rolnictwie oraz ogólnej sytuacji gospodarczej w kraju, która przekłada się na skłonność do podejmowania działalności gospodarczej.

Możliwości finansowania działalności przez wiejskie firmy nie ograniczają się wyłącznie do środków oferowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. O wiele większe możliwości uzyskania wsparcia dla ludności wiejskiej oferowały instrumenty sektorowych programów operacyjnych niekierowanych bezpośrednio do ludności wiejskiej. Podstawowym programem wsparcia rozwoju przedsiębiorczości w ramach perspektywy finansowej 2004–2006 był Sektorowy Program Operacyjny ‘Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw’ (SPO-WKP). Był on adresowany zarówno do instytucji otoczenia biznesu, jak te bezpośrednio do przedsiębiorców, ze szczególnym uwzględnieniem sektora MŚP. Celem programu była poprawa pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw działających na terenie Polski w warunkach jednolitego rynku europejskiego poprzez stworzenie silnego otoczenia instytucjonalnego wspierającego działalność przedsiębiorstw oraz przekształcanie gospodarki w gospodarkę opartą na innowacyjnych przedsiębiorstwach. Dla osiągnięcia wyznaczonego w SPO-WKP celu zaplanowano dwa priorytety: rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności poprzez wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu oraz bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw.

Według danych raportu<sup>13</sup> oceniającego realizację SPO-WKP liczba bezpośrednio powstałych nowych stałych miejsc pracy w grupie przedsiębiorstw beneficjentów, które są efektem wdrażania projektów wspartych programem, wynosi około 50 tysięcy. Uwzględniając stratę 3,2 tys. stałych miejsc pracy można oszacować bezpośredni przyrost netto nowych stałych miejsc pracy na 47 tys. Dodatkowo należy uwzględnić kolejne 30 tys. miejsc pracy będących pośrednią konsekwencją realizacji Programu. Można uznać zatem, że program wsparł w sumie utworzenie około 80 tys. nowych stałych miejsc pracy, co jest liczbą przekraczającą zakładane na etapie tworzenia programu wskaźniki. Ponadto realizacja programu wsparła także w sposób bezpośredni powstanie około 5300 okresowych miejsc pracy i zapobiegła zwolnieniu 6500 osób. Niestety wciąż nie jest znane, jaki udział w tych wielkościach mają przedsiębiorstwa działające na obszarach wiejskich.

---

<sup>13</sup> InfoAudit Sp. z o.o., Europejskie Centrum Consultingu Sp.z.o.o, Grzegorz Tryc, *Wpływ realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006, na poziom zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw. Raport końcowy*, Warszawa 2008, s. 4-7.

Wsparcie sektora przedsiębiorstw w latach 2004-2006, obok SPO-WKP oferowały:

- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, wspierający sektor przedsiębiorstw na poziomie regionalnym, poprzez udzielanie pomocy mikroprzedsiębiorcom oraz poprzez promocję przedsiębiorczości w środowiskach lokalnych;
- Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich zapewniający wsparcie ukierunkowane na pomoc osobom bezrobotnym, zamierzającym rozpocząć własną działalność gospodarczą, na promocję przedsiębiorczości (zwłaszcza wśród kobiet, młodzieży oraz osób niepełnosprawnych), a także na wzmocnienie potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw;
- Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb, obejmujący działania skierowane do sektora rybołówstwa morskiego, rybactwa śródlądowego oraz przetwórstwa rybnego.

W okresie programowania 2007-2013 wśród funduszy unijnych, wśród których znajdują się kategorie przeznaczone dla przedsiębiorców należy wyróżnić:

- Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka – POIG,
- Regionalnych Programów Operacyjnych – RPO,
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – POIS,
- Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – POKL,
- Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.

Spośród wymienionych najszerszym instrumentarium wsparcia dla rozwoju małych przedsiębiorstw na obszarach wiejskich dysponują: program Innowacyjna Gospodarka oraz Regionalne Programy Operacyjne.

## **2. Bariery rozwoju przedsiębiorczości w świetle badań IERiGŻ-PIB**

Wstąpienie Polskie w struktury UE otworzyło nowe możliwości aktywizacji gospodarczej obszarów wiejskich, które w europejskiej polityce zajmują bardzo ważną rolę. Nowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości wiejskiej, jakie pojawiły się wraz z członkostwem w UE stanowią dużą szansę na poprawę sytuacji ekonomicznej terenów wiejskich, ale także są wyzwaniem dla ludności wiejskiej. Skuteczne oddziaływanie programów wspierania rozwoju gospodarczego terenów wiejskich w największej mierze zależy od dobrej opinii mieszkańców na temat naszego członkostwa w UE oraz świadomości istnienia możliwości zewnętrznego finansowania realizacji projektów odnośnie własnych działalności gospodarczych. Z punktu widzenia odbioru społecznego ważne jest, by prowadzona polityka wobec obszarów wiejskich rzeczywiście odpowiadała ich potrzebom, z drugiej zaś wzrost aktywności gospodarczej ludności wiejskiej uzależniony jest od stanu wiedzy o instrumentach, które są oferowane w ramach tej polity-

ki. Propagowaniem wiedzy o UE i środkach dostępnych w ramach jej polityki strukturalnej dla społeczności lokalnych zajmują się instytucje informacyjno-doradcze oraz służą temu szkolenia odbywające się z ich inicjatywy. Skuteczność działania organizacji lokalnych w tym obszarze ocenić można na podstawie opinii mieszkańców wsi na temat obecnych i przyszłych możliwości, jakie rysuje przed nimi polityka prowadzona na szczeblu centralnym i samorządowym.

Dane wykorzystane w niniejszym paragrafie pochodzą z badania przeprowadzonego przez IERiGŻ-PIB w II kwartale 2006 roku. Ankieta objęto 76 wsi rozmieszczonych na terenie całego kraju. Miejscowości stanowią stałą próbę w panelowych badaniach terenowych prowadzonych cyklicznie w Zakładzie Polityki Społecznej i Regionalnej IERiGŻ-PIB i zostały dobrane celowo tak, by odzwierciedlały cechy rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. W zasadzie nie ma wśród nich wsi miejsko-wiejskich, robotniczych lub szczególnie atrakcyjnych turystycznie, pod względem położenia.

### 2.1. Poziom wiedzy o programach wsparcia przedsiębiorczości wiejskiej

Stopień znajomości instrumentarium pomocy strukturalnej oraz praktyczna wiedza na temat procedur przyznawania środków stanowi całkowicie nowy czynnik wpływający na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Według badań IERiGŻ-PIB przeprowadzonych w roku 2006 poziom wiedzy na temat UE w opinii mieszkańców wsi jest niezadowolający. Tylko w niespełna jednej czwartej badanych wsi stwierdzono pozytywne efekty prowadzonej kampanii informacyjnej dotyczącej możliwości założenia i rozwoju własnej firmy. W tych wsiach wskazywano, że głównymi źródłami informacji o nowych instrumentach polityki strukturalnej były: ODR, ARiMR oraz gminne centra informacji.

Przeważającą grupę w badaniu stanowiły wsie, w których poziom wiedzy o możliwościach, jakie niesie ze sobą członkostwo w UE jest niedostateczny. Badania wykazały, że jako przyczynę takiej sytuacji najczęściej wskazywano brak jednego, instytucjonalnego źródła informacji na terenie gminy oraz brak spotkań szkoleniowo-informacyjnych organizowanych na terenie wsi.

Niewystarczający poziom informacji niesie za sobą negatywne skutki w postaci wciąż zbyt małej aktywności w pozyskiwaniu funduszy pomocowych na założenie własnej firmy i rozwój działalności gospodarczej. W niemal jednej czwartej z ogółu badanych wsi odnotowano przypadki korzystania ze środków UE na wsparcie działalności pozarolniczej. W tej grupie blisko trzy czwarte przypadków dotyczyło wykorzystania środków pomocowych do założenia dwóch lub więcej działalności gospodarczych we wsi. Z drugiej strony tylko w 47% wsi odnotowano przypadki zainteresowania mieszkańców pozyskaniem

środków na założenie i rozwój działalności pozarolniczej. Oznacza to, że wśród badanych osoby pragnące rozpocząć działalność gospodarczą w większości przypadków wybierały inne źródła jej finansowania, niż te pochodzące z funduszy strukturalnych.

Wobec niewystarczającego poziomu informacji i skomplikowanych procedur ubiegania się o wsparcie w podejmowaniu nierolniczej działalności gospodarczej można domniemywać, iż kapitał założycielski dla nowych przedsięwzięć gospodarczych pozyskiwany był ze środków własnych, a tylko w niewielkim stopniu pochodził ze źródeł zewnętrznych o charakterze instytucjonalnym (kredytów bankowych, czy wsparcia w ramach funduszy europejskich). Należy oczekiwać, że w ramach nowego okresu programowania polityki strukturalnej 2007-2013 sytuacja ta ulegnie poprawie, gdyż obok środków z budżetu UE i budżetu krajowego przeznaczonych bezpośrednio na wspieranie rozpowszechnienia nierolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, również fundusze na wsparcie rozwoju infrastruktury, pobudzą gospodarkę lokalną tworząc dogodne możliwości rozwoju przedsiębiorczości.

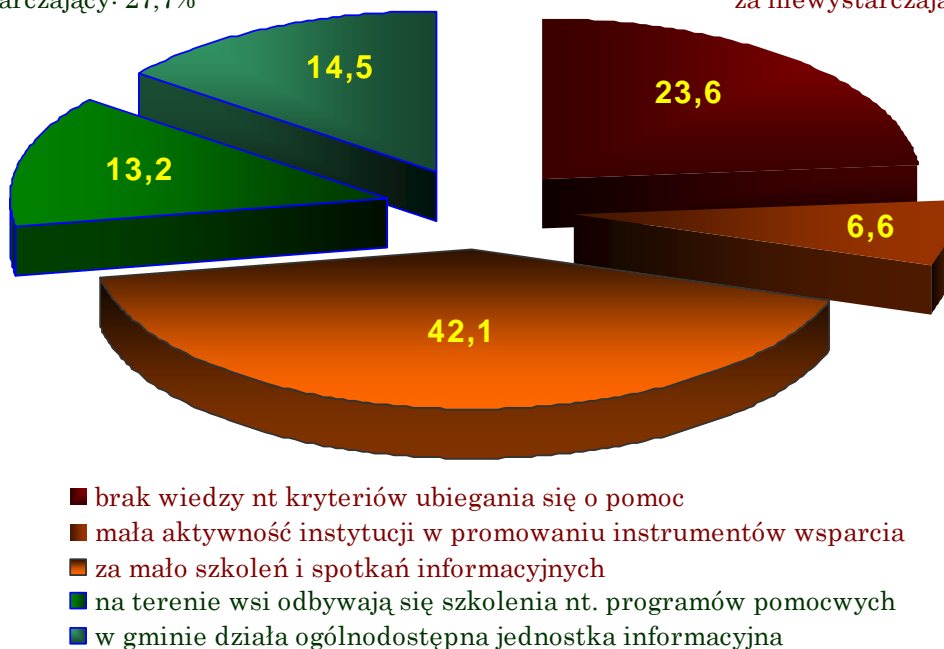
Niski poziom informacji o UE oraz o nowych instrumentach polityki strukturalnej wspierających przedsiębiorczość powoduje, że mieszkańcy wsi wciąż z ostrożnością wypowiadają się na temat obecnych i przyszłych możliwości pozyskiwania środków na zakładanie i rozwój pozarolniczych działalności na obszarach wiejskich. Mimo, iż 45% badanych przedstawicieli wsi było zdania, że po akcesji do UE w Polsce wzrósł potencjał rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej, to pozytywną opinię na temat możliwości rozpowszechnienia nierolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w przyszłych latach odnotowano jedynie w 33% badanych wsi.

Badania wykazały, że mieszkańcy wsi zdają sobie sprawę z istnienia programów wsparcia przedsiębiorczości, lecz z powodu skomplikowanych procedur i biurokracji towarzyszących ubieganiu się o dofinansowanie traktują je jako niedostępne dla przeciętnego człowieka. Panuje również przekonanie, że tylko młodzi, wykształceni ludzie w przyszłości będą w stanie skutecznie wykorzystać możliwości pozyskania funduszy na rozpoczęcie i rozwój małej przedsiębiorczości.

Rysunek 1. Poziom wiedzy o programach wsparcia przedsiębiorczości wśród mieszkańców badanych wsi w 2006 r.

Odsetek wsi, w których poziom informacji o programach pomocowych uważany jest za wystarczający: 27,7%

Odsetek wsi, w których poziom informacji o programach pomocowych uważany jest za niewystarczający: 72,3%



Źródło: Badania ZPSiR IERiGŻ-PIB 2006

Badanie przeprowadzone w 2006 roku wykazało, że coraz częściej występuje zjawisko inwestowania pieniędzy wcześniej zarobionych za granicą w utworzenie własnej firmy w rodzimej wsi. Taka sytuacja wystąpiła w nieco ponad 10% badanych wsi, jednakże w wyniku postępującej liberalizacji przepisów rynku pracy krajów „starej” 15 UE wobec pracowników z nowoprzyjętych państw i wzmożonej migracji zarobkowej, można przewidywać, że skala tego zjawiska w przyszłości się zwiększy. Inwestowanie środków pozyskanych podczas pracy za granicą w utworzenie własnej firmy w konsekwencji owocuje tworzeniem nowych miejsc pracy dla ludności wiejskiej oraz przyczynia się do pobudzenia lokalnej gospodarki.

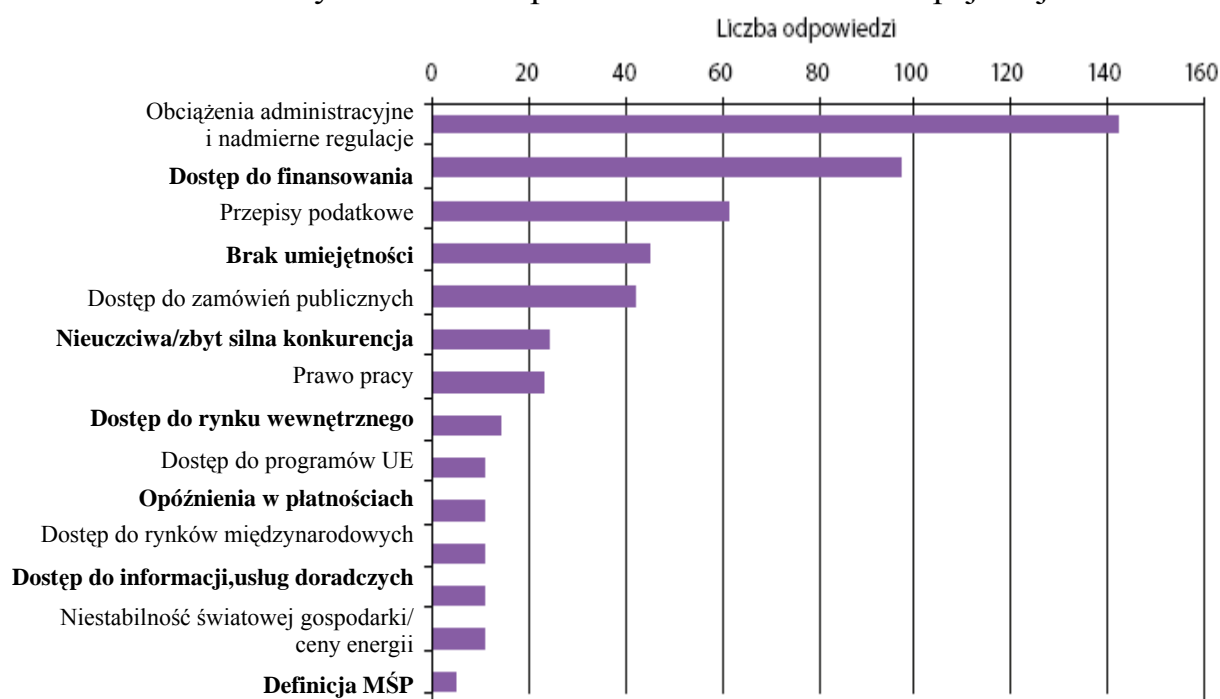
## 2.2. Ograniczenia rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej

Badania pokazują, że w wielu przypadkach rozwój przedsiębiorczości wiejskiej zależy od regionalnej i lokalnej polityki rozwoju. Główną rolę w aktywizacji terenów wiejskich należy przypisać administracji gminnej, od której mieszkańcy wsi oczekują wsparcia poprzez szkolenia i doradztwo w zakresie wymogów proceduralnych przy zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej oraz możliwości i sposobów pozyskiwania środków na ten cel. Wiąże

się to ze stosunkowo wysokim zaufaniem, jakim obdarzane są samorządy gminne wśród społeczności lokalnej i wynika z faktu, że w jej świadomości Urząd Gminy jest centralnym podmiotem wpływającym na rozwój lokalny.

Społeczny odbiór działań w ramach programów strukturalnych współfinansowanych z Unii Europejskiej jest pozytywny, jednakże pomoc w ich ramach jest traktowana jako niedostępna dla przeciętnego obywatela z powodów biurokratycznych. W związku z tym środki na uruchomienie nowej działalności pochodzą głównie z zasobów własnych (oszczędności) i wsparcia od rodzin, pożyczek prywatnych, a w mniejszym stopniu z kredytów bankowych i środków pomocowych. Brak środków własnych jest wskazywany jako największa bariera rozwoju przedsiębiorczości na wsi.

Rys. 2. Główne problem MŚP w Unii Europejskiej



Respondenci mogli wskazać kilka odpowiedzi

Źródło: Komisja Europejska, Sprawozdanie na temat wyników otwartych konsultacji w sprawie „Aktu dla drobnej przedsiębiorczości” w Europie, Kwiecień 2008.

Badania pokazały, że podobnie jak w Unii Europejskiej, do największych zagrożeń rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej można zaliczyć przede wszystkim skomplikowane procedury związane z zakładaniem działalności gospodarczej, nadmierny fiskalizm państwa wobec przedsiębiorstw oraz trudności w pozyskiwaniu zewnętrznych środków na rozpoczęcie i rozwój małej i średniej przedsiębiorczości (zob. rys. 2). W Polsce dodatkowo z czynników pośrednio wpływających na aktywizację obszarów wiejskich najważniejszymi są działania informacyjno-szkoleniowe Urzędów Gmin oraz innych instytucji lokalnych ma-



jących na celu podnoszenie poziomu wiedzy mieszkańców. Istotna jest tu również skala inwestycji w infrastrukturę społeczno-techniczną, zwłaszcza podstawową, np. wiejskie drogi.

### **3. Wsparcie przedsiębiorczości w sektorowych programach operacyjnych**

W okresie programowania na lata 2007-2013 możliwe jest wnioskowanie z dwóch rodzajów programów operacyjnych: zarządzanych centralnie oraz regionalnie. Ze względu na fakt, że programy ogólnokrajowe skierowane będą na dofinansowanie projektów wysokobudżetowych, mali przedsiębiorcy mogą liczyć na środki dostępne w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Ogólnopolskie programy operacyjne, takie jak: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG), Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) czy Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IŚ), pozwalają na dofinansowanie wielkobudżetowych projektów. Oczywiście mogą w ich ramach aplikować również mikroprzedsiębiorcy, ale należy pamiętać, że dotacja na inwestycje jest refundacją poniesionych kosztów. Z tego też względu najbardziej odpowiednie do rozwoju działalności tak niewielkich firm będą zapewne regionalne programy operacyjne. Są one zarządzane na poziomie województwa i opracowane dla każdego województwa oddzielnie, tj. z uwzględnieniem właściwej wojewódzkiej strategii rozwoju.

Z uwagi na szeroki zakres tematyczny zagadnienia, w niniejszym rozdziale omówione zostaną przykładowe działania realizowane na poziomie centralnym i regionalnym, pod kątem możliwości wykorzystania środków wsparcia przez przedsiębiorców.

#### **3.1. Regionalne programy operacyjne**

Regionalne programy operacyjne (RPO) kierowane są głównie na wsparcie przedsiębiorstw na poziomie regionalnym. Przy czym większość działań na rzecz przedsiębiorczości funkcjonujących w latach 2004-2006 roku w ramach SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, w okresie programowania na lata 2007-2013 wdrożone zostaną na poziomie regionalnym. Działania decentralizacyjne stanowią szansę dla wiejskich firm na łatwiejszy dostęp do środków z instrumentów oferowanych przez inne programy niż PROW. Pozytywnym skutkiem przeniesienia odpowiedzialności i możliwości programowania rozwoju gospodarczego z poziomu centralnego na regionalny jest możliwość podziału środków budżetu RPO poszczególnych województw według istniejących potrzeb, a także stymulowanie kluczowych sektorów gospodarki w regionie.

Z danych zawartych w projektach 16 regionalnych programów operacyjnych wynika, że na ich realizację w latach 2007-2013 przewidziano kwotę około 18 mld euro pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Średnio na wsparcie przedsiębiorczości RPO mają przeznaczyć około 30% swoich środków (tabela A1- aneks).

We wszystkich projektach RPO grupa beneficjentów została określona podobnie. Zaliczać się do niej będą zarówno przedsiębiorcy (w tym mikro-, mali i średni), jak i instytucje otoczenia biznesu. Przedstawione (tabela A1- aneks) działania w ramach regionalnych programów operacyjnych skierowanych do przedsiębiorców oraz instytucji otoczenia biznesu pozwalają stwierdzić, że regionalne programy operacyjne ukierunkowane są na możliwość uzyskania szerokiej pomocy inwestycyjnej i badawczej, a także mają się przyczynić do ściślejszej współpracy osób ze sfery badawczo-rozwojowej z przedsiębiorcami. Są przy tym dostosowane do potrzeb i problemów występujących w poszczególnych regionach/województwach. Przykłady działań ukierunkowanych na wspieranie przedsiębiorczości wskazują na relatywnie równomierny nacisk, kładziony w regionalnych programach operacyjnych na wspieranie przedsiębiorczości.

Samorząd województwa dolnośląskiego z ogólnej puli środków na RPO najwięcej (309 mln euro) przeznaczył na priorytet "Przedsiębiorstwa i innowacyjność". Przy udzielaniu dotacji preferencje dostaną te podmioty, które inwestują na terenach o wysokim bezrobociu, na obszarach wiejskich i małych miast. Przy podziale dotacji promowane będą małe i średnie firmy, których działalności może przyczynić się do rozwoju turystyki w regionie. O wsparcie mogą ubiegać się, obok przedsiębiorców, ci, którzy pracują nad innowacyjnymi produktami i procesami do wdrożenia w firmach, a więc m.in. parki przemysłowe i technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości, centra transferu technologii czy jednostki naukowe.

Celem strategicznym RPO woj. kujawsko-pomorskiego na lata 2007-2013 jest "poprawa konkurencyjności województwa oraz spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej regionu". Ponad 250 mln euro przeznaczono na priorytet mający na celu wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw. Za te pieniądze wspierane będą instytucje otoczenia biznesu i projekty inwestycyjne przedsiębiorstw wprowadzających nowoczesne technologie. Powstaną też nowe miejsca pracy a firmy będą mogły dostosować się do wymogów ochrony środowiska i innych zobowiązań wynikających z prawa unijnego.

Budżet ROP woj. lubelskiego na lata 2007-2013 wynosi ponad 1 mld euro a kwotę tę podzielono na dziewięć priorytetów. W ramach priorytetu "Przedsiębiorczość i innowacje", przeznaczono 243 mln euro na rozwój sektora przedsiębiorstw poprzez udzielanie dotacji bezpośrednich dla mikro, małych i średnich

firm, doradztwo oraz realizację prac badawczo-rozwojowych w dziedzinie nowoczesnych technologii<sup>14</sup>.

Lubuski Regionalny Program Operacyjny dysponuje budżetem w wysokości 440 mln euro. W tej kwocie prawie 100 mln euro przeznaczono na wzrost inwestycji w przedsiębiorstwach i wzmocnienie ich potencjału innowacyjnego. Na wsparcie mogą liczyć m.in. wszelkie projekty związane z innowacyjnymi rozwiązaniami technologicznymi, które łączą świat nauki z przemysłem. Budżet Regionalnego Programu Operacyjnego dla regionu łódzkiego dysponuje 1,28 mld euro, z czego dla małych przedsiębiorstw i instytucji otoczenia biznesu przeznaczono ponad 30 % budżetu na przeprowadzanie badań eksperymentalnych oraz zakup niezbędnego sprzętu. Instytucje otoczenia biznesu i organizacje pozarządowe mogą liczyć na dofinansowanie projektów wtedy, gdy będą one ułatwiały transfer wiedzy z uczelni do przedsiębiorstw.

Powyższe przykłady oraz wielkość alokacji środków w poszczególnych województwach świadczy o tym, że w latach 2007-2013 Wspólnota stawia na małe i średnie przedsiębiorstwa, ponieważ wytwarzają one znaczącą część unijnego PKB i zatrudniają większość czynnych zawodowo Europejczyków. Dlatego głównym beneficjentem funduszy kierowanych do sektora prywatnego mają być MŚP, ale nie pomija się - zwłaszcza w programach ogólnokrajowych - dużych firm. Z analizy programów operacyjnych wynika, że małe i średnie przedsiębiorstwa z obszarów wiejskich mogą liczyć przede wszystkim na środki dostępne w regionach. Ponadto można wskazać na zależność: im większa firma, na tym mniejszy poziom wsparcia może liczyć. To samo dotyczy lokalizacji inwestycji. Jeśli ma być realizowana w regionie lepiej rozwiniętym, pomoc będzie mniejsza. Reguluje to tzw. mapa pomocy regionalnej. Komisja Europejska na podstawie art. 87 ust. 3 lit. a) oraz art. 87 ust. 3 lit. c) TWE uznała pomoc państwa przeznaczona na wspieranie rozwoju gospodarczego określonych niekorzystnie położonych regionów za zgodną z zasadami wspólnego rynku. Promuje ona ekspansję i dywersyfikację działalności gospodarczej przedsiębiorstw znajdujących w regionach o wskaźnikach gospodarczych poniżej średniej dla UE-25, zwłaszcza poprzez wspieranie rozwoju przedsiębiorczości. Na krajową pomoc regionalną przyznawaną w celu wyrównania różnic regionalnych składają się: pomoc na inwestycje przyznawana dużym przedsiębiorstwom i pomoc operacyjna. Za pomoc regionalną uznaje się również podwyższenie poziomów pomocy inwestycyjnej przyznawanej małym i średnim przedsiębiorstwom miesz-

---

<sup>14</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007 – 2013, [www.lawp.lubelskie.pl](http://www.lawp.lubelskie.pl)

czącym się w regionach mniej uprzywilejowanych ponad poziomy dopuszczalne na innych obszarach<sup>15</sup>.

Intensywność regionalnej pomocy dla nowopowstałych małych i średnich przedsiębiorstw (czyli takich, które funkcjonują mniej niż 5 lat) zróżnicowana jest w zależności od województwa, w którym firma jest zarejestrowana. Na przykład w województwie mazowieckim maksymalna wielkość pomocy regionalnej wynosi 35% ekwiwalentu dotacji brutto (EDB) w przypadku kosztów poniesionych w ciągu pierwszych trzech lat od utworzenia przedsiębiorstwa i 25% EDB w przypadku kosztów poniesionych w ciągu kolejnych dwóch lat. Natomiast na obszarach pozostałych województw 40% EDB w przypadku kosztów poniesionych w ciągu pierwszych trzech lat od utworzenia firmy a 30% w przypadku wydatków w ciągu kolejnych dwóch lat. Instrumentu pomocowego dla małych przedsiębiorstw można udzielać w związku z pojawieniem się kosztów generowanych: usługami prawniczymi, doradztwem gospodarczym i podatkowym, prowadzoną administracją, odsetkami od pożyczek, opłatami z tytułu najmu, poprzez wynagrodzenia łącznie ze składkami na ubezpieczenie społeczne. Koszty te muszą zostać poniesione przez przedsiębiorcę w ciągu pierwszych 5 lat od utworzenia przedsiębiorstwa.

Wsparcie jest więc udzielane przede wszystkim w tych obszarach, w których polskie przedsiębiorstwa są najbardziej zapóźnione, lub które w największym stopniu wpływają na wzrost konkurencyjności (innovacyjne technologie informatyczne, produkty).

### 3.2. Wsparcie finansowe przedsiębiorstw na przykładzie Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka

2 października 2007 r. Komisja Europejska przyjęła do realizacji Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG). Podstawowym średniookresowym dokumentem strategicznym, do założeń którego odnosi się PO IG, jest odnowiona w 2005 r., Strategia Lizbońska, wyznaczająca dwa podstawowe cele – wzrost gospodarczy i zatrudnienie, przy zachowaniu pełnej zgodności z celami zrównoważonego rozwoju<sup>106</sup> oraz Strategiczne Wytyczne Wspólnoty. Z kolei na poziomie krajowym są to Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013 oraz Krajowy Program Reform na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej na lata 2005- 2008

PO IG, zarządzany przez Ministra Rozwoju Regionalnego, ma prowadzić do zwiększenia spójności interwencji w ramach zakresu odpowiedzialności mi-

---

<sup>15</sup> *Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2006/C 54/08, dn. 4.3.2006, s. 13.

nistrów właściwych do spraw gospodarki, nauki i informatyzacji. Dzięki temu powstanie możliwość dostosowania oferty sektora nauki do potrzeb przedsiębiorstw, co ma przyczynić się do zwiększenia transferu nowoczesnych rozwiązań do gospodarki. W efekcie uzyskanej synergii powstanie dodatkowy impuls pozwalający przyspieszyć tempo wzrostu gospodarczego oraz stworzyć stabilne podstawy długotrwałej konkurencyjności polskiej gospodarki. Na podstawie analizy potrzeb polskiej gospodarki przedstawionych w diagnozie, a także analizy celów strategicznych wyżej wymienionych dokumentów, za cel główny programu postawiono sobie rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa

Wszystkie priorytety PO IG mają na celu wspieranie szeroko rozumianej innowacyjności – obejmującej działania zarówno o charakterze naukowym, technicznym, organizacyjnym, jak i finansowym czy handlowym. Interwencja w ramach PO IG będzie obejmowała zarówno bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu oraz jednostek naukowych świadczących przedsiębiorstwom usługi o wysokiej jakości, a także wsparcie systemowe zapewniające rozwój środowiska instytucjonalnego innowacyjnych przedsiębiorstw.

Jednym z głównych priorytetów PO IG są inwestycje w innowacyjne przedsiębiorstwa, którego celem jest podniesienie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw poprzez wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych.

Należy podkreślić, że PO IG nie jest bezpośrednią kontynuacją Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw 2004-2006. Przedsiębiorcy, którzy będą chcieli realizować inwestycje o zbliżonym charakterze do tych, które realizowane były w ramach cieszącego się ogromną popularnością działań SPO-WKP. Dotacje dla MŚP na inwestycje, będą mogli uzyskać wsparcie w ramach jednego z 16 RPO, funkcjonującego w ich województwie. Uzupełnieniem działań bezpośrednio skierowanych do przedsiębiorców będzie wsparcie systemowe dla sieci instytucji otoczenia biznesu oraz innowacyjnych instytucji okołobiznesowych (tj. np. parków technologicznych, inkubatorów technologicznych, Centrów Zaawansowanych Technologii).

W ramach PO IG projekty realizować będą przedsiębiorstwa, w tym małe i średnie, instytucje otoczenia biznesu oraz ich sieci, wysoko specjalistyczne ośrodki innowacyjności, jednostki naukowo-badawcze oraz jednostki administracji centralnej.

## Podsumowanie

Zaległości i potrzeby inwestycyjne małych i średnich firm, zwłaszcza operujących na obszarach wiejskich, są duże i należy kontynuować politykę umożliwiającą dostęp przedsiębiorstw do schematów dotacji na inwestycje, które pozwolą na modernizację parku maszynowego, czy też budowę potrzebnych budynków produkcyjnych i magazynowych. Ponadto samorządy lokalne, z uwagi na znajomość szans i barier rozwoju przedsiębiorczości na swoim obszarze, powinny wspierać tworzenia otoczenia infrastrukturalnego przedsiębiorstw. Wydaje się więc, że w przyszłości tę rolę najskuteczniej mogą wypełniać działania realizowane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych z uwagi na dobre dostosowanie do wyzwań i możliwości poszczególnych regionów. Decentralizacja w zakresie tworzenia polityki rozwoju sprzyja efektywnemu wykorzystaniu środków i pozwala na bardziej dokładną identyfikację wyzwań i szans rozwojowych niż ma to miejsce w przypadku programów zarządzanych centralnie.

Innowacyjność w działalności gospodarczej jest rezultatem licznych interakcji pomiędzy podmiotami, organizacjami i środowiskiem, w którym działają<sup>16</sup>. Obok wsparcia inwestycyjnego powinny funkcjonować programy dotacji dla firm i instytucji, które potrzebują bardziej wyrafinowanych instrumentów wsparcia rozwoju systemów innowacyjnych. W tym kierunku zmierzają działania w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

Należy utrzymać dotacje na zakup usług doradczych zewnętrznych konsultantów. Obserwowane rosnące zrozumienie przez przedsiębiorców korzyści płynących z podnoszenia kwalifikacji kadr przedsiębiorstwa zaowocuje zapewne także rosnącym zrozumieniem dla angażowania zewnętrznych doradców do rozwiązywania problemów firmy.

Szybkość zachodzących we współczesnym świecie zmian wymaga uruchomienia potencjału decentralizacji. W Europie od kilkunastu lat rośnie skala inwestycji publicznych na poziomie lokalnym i regionalnym, maleje zaś na poziomie centralnym. Rozwój przedsiębiorczości w coraz większej mierze zależy od polityki władz lokalnych, które stawiają sobie za zadanie budowę infrastruktury otoczenia biznesowego. Decentralizacja pozwala wykorzystać kapitał terytorialny, który może być siłą dynamizującą rozwój Polski.

Analizując możliwości uzyskania wsparcia na rozwój swojej działalności, małe i średnie firmy z obszarów wiejskich mogą liczyć przede wszystkim

---

<sup>16</sup> zob. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Innovation policy: updating the Union's approach in the context of the Lisbon strategy*, COM(2003) 112, Bruksela, 11 marca 2003 r.

na środki w ramach programów regionalnych. Decentralizacja kierunków napływu strumienia funduszy dla przedsiębiorstw jest zasadna m.in. z uwagi na rolę, jaką lokalne władze odgrywają w rozwoju gospodarczym wsi. Badania potwierdzają, że im niższy szczebel administracji tym większa jego znajomość i zaufanie obdarzane przez mieszkańców wsi. Wiąże się to również ze wzrostem oczekiwań wobec prowadzonej na tym szczeblu polityki gospodarczej. Jednocześnie wyraźnie potwierdza się potrzeba prowadzenia skoordynowanej kampanii informacyjnej na temat dostępności środków dla osób planujących założenie własnej firmy.

## Literatura

1. Drucker P.F., *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992.
2. Kołodziejczyk D., Wasilewski A., *Identyfikacja instytucji działających na obszarach wiejskich*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005
3. *Dyrektywa rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w celu uproszczenia zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej*, COM (2004) 728, z dn. 29.10.2004 r.
4. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Innovation policy: updating the Union's approach in the context of the Lisbon strategy*, COM (2003) 112, Bruksela, 11 marca 2003 r.
5. InfoAudit Sp. z o.o., Europejskie Centrum Consultingu Sp.z.o.o, Grzegorz Tryc, *Wpływ realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006, na poziom zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw. Raport końcowy*, Warszawa 2008.
6. Komisja Europejska, *Sprawozdanie na temat wyników otwartych konsultacji w sprawie „Aktu dla drobnej przedsiębiorczości” w Europie*, Kwiecień 2008.
7. Komisja Europejska, *Stawiając na małe firmy. Europa jest dobra dla MSP, MSP są dobre dla Europy*. Wydanie 2008, Bruksela 2008.
8. Komisja Europejska, *Wdrażanie wspólnotowego programu lizbońskiego - Nowoczesna polityka wzrostu i zatrudnienia dla małych i średnich przedsiębiorstw*, COM(2005) 551, wersja ostateczna z dn. 10.11.2005.
9. Komunikat Komisji, *Wdrażanie wspólnotowego programu lizbońskiego: polityka ramowa na rzecz wzmocnienia unijnej produkcji przemysłowej - z myślą o bardziej zintegrowanym podejściu do polityki przemysłowej*, COM(2005) 474.
10. Ministerstwo Gospodarki, *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka*, Warszawa 2007.
11. MRiRW, *Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006*, Warszawa 2004.

12. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Warszawa 2007, s. 37-48 i 53.
13. PARP, *Bon na innowacje - wsparcie dla najmniejszych firm*, <http://www.parp.gov.pl/index/more/5244>
14. PARP, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006–2007*, Warszawa 2008.
15. Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007 – 2013, [www.lawp.lubelskie](http://www.lawp.lubelskie).
16. *Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2006/C 54/08, dn. 4.3.2006.



## Aneks

Tabela A1. Alokacja środków wsparcia przedsiębiorczości w Regionalnych Programach Operacyjnych oraz szacowana liczba beneficjentów pomocy w latach 2007-2013

NAZWA	BUDŻET (w mln euro)	UDZIAŁ W BUDŻECIE PROGRAMU (w %)	SZACOWANA LICZBA BENEFICJENTÓW)	
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO	1 213 144 879	100,0		
Priorytet 1 Wzrost konkurencyjności dolno- śląskich przedsiębiorstw („Przedsiębiorstwa i Innowacyj- ność”)	461 092 032	38,0	Liczba projektów z dziedziny B+R w MŚP	64
			Liczba projektów dotyczących bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego MŚP	1000
			Liczba projektów doradczych świadczonych firmom na obszarach wiejskich	90
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO	1 118 828 024			
Oś priorytetowa 5 Wzmocnienie konkurencyjności przedsię- biorstw	296 489 426	26,5	Liczba przedsiębiorstw, które skorzystały z funduszy pożyczkowych	1760
			Liczba przedsiębiorstw, które skorzystały z funduszy poręczeniowych	4311
			Liczba wspartych przedsiębiorstw	560
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO	1 359 828 881	100,0		
Oś priorytetowa 1 Przedsiębior- czość i innowacje	285 564 065	21,0	liczba przedsiębiorstw, które skorzystały z bezpośredniego wsparcia	2302
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO	516 674 234	100,0		
Priorytet II. Stymulowanie wzro- stu inwestycji w przedsiębior- stwach i wzmocnienie potencjału innowacyjnego	117 538 175	22,7	Liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego MŚP	400
			Liczba projektów z obszaru społeczeństwa informacyjnego	30
			Liczba projektów z zakresu B+R	10
			Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi	10
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO	1 282 338 752	100,0		
Oś priorytetowa III Gospodarka, innowacyjność, przedsiębior- czość	418 035 148	32,6	Liczba projektów z zakresu bezpośredniej pomocy inwestycyjnej dla MŚP	2800
			Liczba projektów z zakresu B+R	20
			Liczba projektów kooperacyjnych pomiędzy instytucjami produkcyjnymi a badawczymi	30
			Liczba projektów z zakresu turystyki	30
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO	1 517 969 885	100,0		
Oś priorytetowa II Gospodarka regionalnej szansy	189 069 056	12,5	Liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla MŚP	1210

			Liczba projektów z zakresu B+R	150
			Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, a jednostkami badawczymi	80
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO	2 154 701 998	100,0		
Priorytet I. Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu	506 354 978	23,5	Liczba projektów z zakresu B+R, w tym w MSP	320
			Liczba projektów z zakresu bezpośredniej pomocy inwestycyjnej dla przedsiębiorstw	1200
			Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi	200
			Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w zakresie innowacji	200
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO	502 523 310	100,0		
Oś priorytetowa I Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu	185 933 625	37,0	Liczba projektów z zakresu B+R	24
			Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi	16
			Liczba projektów dotyczących bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstwa	1047
			Liczba powstałych firm w wyniku wsparcia	29
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO	1 344 580 517	100,0		
Oś priorytetowa 1 Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka	352 810 629	26,2	Liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla MSP	875
			Liczba projektów z zakresu B&R	100
			Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi	70
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO	750 248 102	100,0		
Oś priorytetowa I Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie	151 080 660	20,1	Liczba projektów z zakresu B+R	32
			Liczba projektów współpracy między przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi	12
			Liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla MSP	480
			Liczba pożyczek/gwarancji udzielonych w ramach programu	1400
			Liczba inwestycji w przedsiębiorstwach w zakresie wdrażania najlepszych dostępnych technik	50
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO	1 227 167 232	100,0		

Oś priorytetowa I Rozwój i innowacje w MŚP	309 773 016	25,2	Liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla MŚP	1200
			Liczba wspartych przedsiębiorstw	1000
			Liczba MŚP otrzymujących wsparcie finansowe na przedsięwzięcia innowacyjne	100
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO	2 016 692 802	100,0		
Priorytet I Badania i rozwój technologiczny (B+R), innowacje i przedsiębiorczość	348 515 945	17,3	Liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla MŚP	448
			Liczba wspartych przedsiębiorstw	1738
			Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w zakresie innowacji	600
			Liczba projektów z zakresu B+R	200
			Liczba projektów współpracy między przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi	30
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO	853 890 902	100,0		
Oś priorytetowa 1. Rozwój przedsiębiorczości	153 700 364	18,0	Dodatkowe inwestycje w MSP wykreowane dzięki wsparciu	43
			Liczba projektów z zakresu bezpośredniej pomocy inwestycyjnej dla małych i średnich przedsiębiorstw	700
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO	1 228 460 041	100,0		
Oś priorytetowa 5.1 - Przedsiębiorczość	238 598 129	19,4	Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi	110
			Liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla przedsiębiorstw	765
			Liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla przedsiębiorstw przez pierwsze 2 lata po rozpoczęciu działalności	107
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO	1 272 792 644	100,0		
Priorytet I Konkurencyjność przedsiębiorstw	328 887 000	25,8	Liczba projektów z zakresu B+R w MŚP	30
			Liczba projektów współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi	20
			Liczba projektów z zakresu bezpośredniej pomocy inwestycyjnej dla MŚP	1900
PROGRAM OPERACYJNY WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO	982 867 417	100,0		
Oś priorytetowa 1. Gospodarka – Innowacje – Technologie	273 828 116	27,9	Liczba projektów z zakresu B&RT w tym: w MŚP	5
			Liczba projektów współpracy pomiędzy instytucjami produkcyjnymi a badawczymi	3
			Liczba projektów z zakresu bezpośredniej pomocy inwestycyjnej dla sektora MSP w tym: przez 2 pierwsze lata po rozpoczęciu działalności	264
			Liczba projektów z zakresu bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego dla MŚP	120

Źródło: Na podstawie Regionalnych Programów Operacyjnych.

Tabela A2. Alokacja środków wsparcia przedsiębiorczości w Sektorowych Programach Operacyjnych oraz szacowana liczba beneficjentów pomocy w latach 2007-2013

NAZWA	BUDŻET (w mln euro)	UDZIAŁ W BUDŻECIE PROGRAMU (w %)	SZACOWANA LICZBA BENEFICJENTÓW
<b>INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO</b>	<b>37 565 295 193</b>	<b>100,0</b>	
<b>Oś priorytetowa IV – Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska</b>	<b>667 000 000</b>	<b>1,8</b>	Liczba nowych lub zmodernizowanych instalacji z zakresu ochrony środowiska 50
<b>KAPITAŁ LUDZKI</b>	<b>11 420 207 059</b>	<b>100,0</b>	Liczba projektów służących poprawie jakości powietrza 45
<b>Priorytet II - Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących</b>	<b>778 011 906</b>	<b>6,8</b>	Objęcie przedsiębiorstw i osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą usługami świadczonymi na rzecz rozwoju przedsiębiorczości w akredytowanych instytucjach Objęcie wsparciem przedsiębiorstw, które inwestują w szkolenie swych pracowników (projekty o charakterze ponadregionalnym) 60 000
Działanie 2.1 Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki	504 224 045	4,4	x.
Poddziałanie 2.1.1 Rozwój kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach	373 970 602	3,3	x
Poddziałanie 2.1.2 Partnerstwo dla zwiększania adaptacyjności	30 253 443	0,3	x.
<b>Priorytet VIII - Regionalne kadry gospodarki</b>	<b>1 588 479 612</b>	<b>13,9</b>	Objęcie przedsiębiorstw wsparciem w zakresie szkolenia ich pracowników 140 000
Działanie 8.1 Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie	1 270 783 690	11,1	x
Poddziałanie 8.1.1 Wspieranie rozwoju kwalifikacji zawodowych i doradztwo dla przedsiębiorstw	902 256 420	7,9	x
Poddziałanie 8.1.2 Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie	317 695 922	2,8	x
Działanie 8.2 Transfer wiedzy	317 695 922	2,8	x
Poddziałanie 8.2.1 Wsparcie dla współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw	127 078 369	1,1	x

<b>INNOWACYJNA GOSPODARKA</b>		<b>9 711 629 742</b>	<b>100,0</b>	
<b>Priorytet I. Badania i rozwój nowoczesnych technologii</b>		<b>1 299 270 589</b>	<b>13,4</b>	
Działanie 1.4 Wsparcie projektów celowych		390 352 176	4,0	Liczba przedsiębiorstw współpracujących z jednostkami naukowymi przy realizacji projektów celowych dofinansowanych w ramach działania Wzrost zatrudnienia w działalności B+R w przedsiębiorstwach realizujących projekty celowe dofinansowane Liczba MŚP, którym udało się pozyskać zewnętrznego inwestora Liczba wspartych nowopowstałych przedsiębiorstw (w okresie do 2 lat od ich utworzenia) Liczba przeszkolonych przedsiębiorców
<b>Priorytet III. Kapitał dla innowacji</b>		<b>340 000 000</b>	<b>3,5</b>	800
Działanie 3.3 Tworzenie systemu ułatwiającego inwestowanie w MŚP		50 000 000	0,5	500
<b>Priorytet IV. Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia</b>		<b>3 429 710 588</b>	<b>35,3</b>	400
Działanie 4.1 Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R		390 000 000	4,0	1400
Działanie 4.2 Stymulowanie działalności B+R przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie wzornictwa przemysłowego		186 000 000	1,9	Liczba wspartych przedsiębiorców Liczba wspartych MŚP 1100 - Liczba wspartych przedsiębiorstw 200 - Liczba wspartych MŚP 300/100 - Liczba wspartych przedsiębiorstw (w tym MŚP), które wprowadziły innowacje samodzielnie 30/15 - Liczba przedsiębiorstw (w tym MŚP), które wynikiem wsparcia rozpoczęły działalność B+R Liczba wspartych przedsiębiorstw Liczba wspartych MŚP
Działanie 4.4 Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym				1050 800 1100 200 300/100 300/100 30/15 180 150 115 20
		1 420 000 000	14,6	Liczba MŚP, które otrzymały wsparcie na wprowadzenie technologii środowiskowych lub na rozwój eko-produktów
				15

Działanie 4.5 Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki	1 023 860 000	10,5	Liczba firm sektora MŚP współpracujących z beneficjentami	2000
<b>Priorytet V Dyfuzja innowacji</b>	<b>398 997 647</b>	<b>4,1</b>	Liczba przedsiębiorstw, które w wyniku wsparcia rozpoczęły działalność B+R	
Działanie 5.4 Zarządzanie własnością intelektualną	39 000 000	0,4	Liczba zgłoszeń patentowych przedsiębiorstw w wyniku udzielonego wsparcia, w tym do EPO i USPTO	200
<b>Priorytet VI. Polska gospodarka na rynku międzynarodowym</b>	<b>410 633 035</b>	<b>4,2</b>		
Działanie 6.1 Paszport do eksportu	121 840 000	1,3	Liczba przedsiębiorców, którzy uzyskali niezbędne dokumenty uprawniające do wprowadzenia towarów lub usług na wybrany rynek zagraniczny	520
			Liczba wspartych MŚP zdobywających swoje pierwsze zamówienie spoza Polski w ciągu 2 lat od momentu uzyskania wsparcia	885
			Liczba wspartych MŚP, które zwiększyły eksport lub sprzedaż na JRE w wyniku wsparcia	2000
<b>Priorytet VIII. Społeczeństwo informacyjne - zwiększenie innowacyjności gospodarki</b>	<b>1 415 864 941</b>	<b>14,6</b>		
Działanie 8.1 Wpieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej	390 635 294	4,0	Liczba mikro i małych przedsiębiorców, którzy otrzymali dofinansowanie na realizację projektu w zakresie świadczenia usług drogą elektroniczną i ewentualnego wytworzenia produktów cyfrowych niezbędnych do świadczenia tych usług	9000
Działanie 8.2 Wpieranie wdrażania elektronicznego biznesu typu B2B			Liczba wspartych MŚP, które wdrożyły i/lub zintegrowały systemy informatyczne typu B2B	4000
			Liczba przedsiębiorców objętych wdrożonym i/lub zintegrowanym systemem informatycznym typu B2B	12000
Działanie 8.4 Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili”	200 000 000	2,1	Liczba mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, które rozpoczęły dostarczanie Internetu szerokopasmowego na odcinku „ostatniej mili”	2500

<b>ROZWÓJ POLSKI WSCHODNIEJ</b>	<b>2 675 051 473</b>	<b>100,0</b>	
<b>Oś priorytetowa I Nowoczesna gospodarka</b>	<b>929 361 511</b>	<b>34,7</b>	Liczba projektów z zakresu BRT Liczba projektów współpracy między instytucjami badawczymi a przedsiębiorstwami Liczba udzielonych pożyczek typu seed capital
Działanie I.2 Wsparcie powstawania i dokapitalizowanie instrumentów inżynierii finansowej	5 882 353	0,2	x
Działanie I.3 Wspieranie innowacji	479 525 120	17,9	x
Działanie I.4 Promocja i współpraca - komponent promocja	20 000 000	0,8	x
Działanie I.4 Promocja i współpraca - komponent współpraca	17 657 410	0,7	X
Oś priorytetowa II Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego	300 140 776	11,2	X
Działanie II.1 Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej	300 140 776	11,2	x

*Źródło: Na podstawie Sektorowych Programów Operacyjnych.*

## **Możliwości rozwoju systemów informacji przestrzennej na obszarach wiejskich**

Prowadząc rozważania na temat rozwoju obszarów wiejskich należy podkreślić, że tereny te w ujęciu stosowanego w Polsce kryterium administracyjnego, stanowią 93,2% powierzchni kraju<sup>1</sup> a zamieszkuje je 38,7% ludności kraju. Obszary wiejskie stanowią więc jeden z kluczowych elementów w rozwoju społeczno – gospodarczym regionów. Rozwój ten charakteryzuje się zmianami ilościowymi i jakościowymi w sposobach i wynikach gospodarowania a determinowana jest przez funkcje, jakie spełniają obszary wiejskie. J. Dietl i B. Gregor zaproponowali następujące funkcje obszarów<sup>2</sup>:

- produkcyjną – w ramach pierwszej sekcji działalności ekonomicznej (rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo),
- industrialną endogeniczną – powiązaną z przemysłem opartym na kapitale egzogenicznym, powiązany jednocześnie z miejscową produkcją rolną,
- industrialną egzogeniczną – powiązaną z zatrudnieniem społeczności lokalnej,
- rekreacyjną – stanowiącą źródło dochodów i rozbudowy infrastruktury społecznej,
- usługową – polegającą na obsłudze produkcyjnej i konsumpcyjnej podmiotów lokalnych.

Wszystkie funkcje przyporządkowane obszarom wiejskim nierozzerwalnie związane są z określonym terytorium, a zadaniem władz samorządowych jest, poprzez podejmowane decyzje, wykorzystywane instrumenty dążyć do wielofunkcyjnego jego rozwoju. Rozwój ten zapewnić ma poprawę warunków życia lokalnej społeczności, przy jednoczesnym zachowaniu zasady zrównoważonego

---

<sup>1</sup> Dane na koniec roku 2006 – BDR.

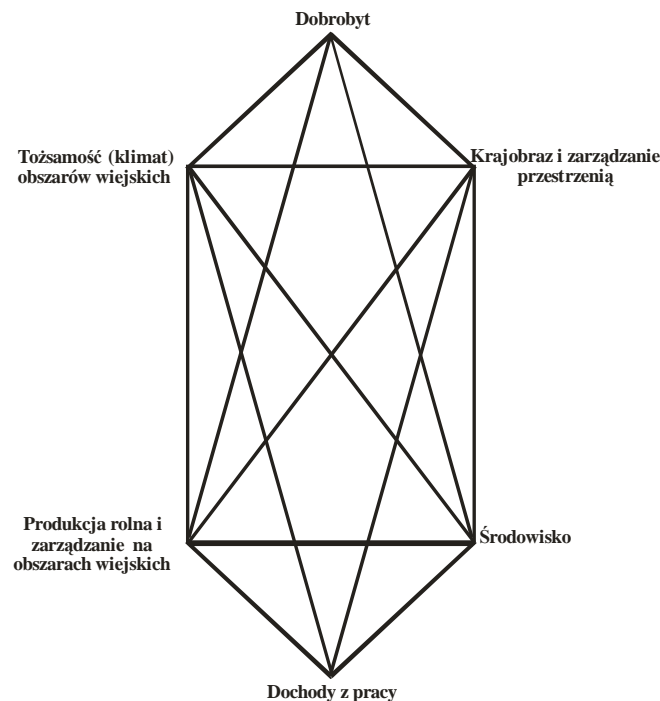
<sup>2</sup> J. Dietl, B. Gregor, *Funkcje obszarów wiejskich oraz ich wpływ na obsługę handlową* [w:] *Organizacja przestrzenna obszarów wiejskich*, Biuletyn KPZK PAN zeszyt 101, Warszawa 1979, s. 79 – 95.



rozwoju i ciągłym dążeniu władz lokalnych do rozwoju lokalnego. Warunkiem wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich staje się więc aktywizowanie rozwoju działalności gospodarczej na tych terenach. Ma to zapewnić miejsca pracy ludności wiejskiej rezygnującej z działalności typowo rolniczej. Działania tego typu powinny być wspierane przez odpowiednio prowadzoną politykę władz samorządowych, która pozwala osiągnąć zamierzone cele wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich.

Strumień środków skierowanych na aktywizację obszarów wiejskich pozwolić ma na niwelowanie dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów kraju, co w konsekwencji zapewnić ma równowagę przestrzenną. Kierunek przepływu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej uzależniony jest od prowadzonej przez kraje polityki dotyczącej obszarów wiejskich. Polityki te ulegają ciągłej ewolucji, co wynika ze zmieniającej się ogólnej sytuacji gospodarczej krajów członkowskich a także z nowych czynników wpływających na konkurencyjność wsi, jak np. rozwój technologii informacyjnych.

Rysunek 1. Koncepcja powiązań wielofunkcyjnego rozwoju



Źródło: Vereijken P. H. et al., *Programme study on multifunctional agriculture*. Dienst Landbouwkundig Onderzoek, Wageningen 1999 [za:] Oostindie H., Roep D., Renting H., *Definitions, references and interpretations of the concept of multifunctionality in The Netherlands* [w:] *European Series on Multifunctionality*, No. 10, 2006, s. 41 – 81.

Zmiany zachodzące na obszarach wiejskich wymagają dużych nakładów finansowych, ponieważ zapewnienie społeczności lokalnej coraz lepszego dostępu do wykształcenia oraz rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej, jest warunkiem koniecznym do przechodzenia wsi w kolejne fazy rozwoju. Wizje eksperckie na temat przyszłego wizerunku obszarów wiejskich w sposób nie pozostawiający wątpliwości interpretacyjnych prowadzą do wniosków, że wieś w przyszłości napotka na następujące zjawiska:

- zanik różnic kulturowych, intelektualnych, edukacyjnych i prestiżowych pomiędzy miastem a wsią, co ma wpływać na budowanie wzajemnego szacunku różnych grup społecznych, niezależnie od miejsca pochodzenia;
- wielofunkcyjny rozwój wsi pozwalający na deglomerację wielkich miast oraz podstawę i koło napędowe rozwoju pozarolniczych miejsc pracy i podnoszenie standardów życia mieszkańców, co w konsekwencji będzie prowadzić do dalszego rozwoju obszarów wiejskich i niwelowania różnic rozwojowych pomiędzy miastem a wsią;
- rozwój społeczeństwa informacyjnego na obszarach wiejskich;
- postęp w rozwoju małej przedsiębiorczości związanej z przetwórstwem rolno – spożywczym oraz rozwoju jednostek nieprodukcyjnych, usługowych, które pozwolą na „zatrudnienie na odległość”;
- podnoszenie walorów przyrodniczych i środowiskowych obszarów wiejskich, które staną się podstawą agroturystyki i turystyki oraz przyciągać będą nowych mieszkańców obszarów wiejskich „uciekających” z „globalnej wioski”;
- postęp technologiczny w dziedzinie biotechnologii pozwalający na zmniejszanie powierzchni użytkowanej rolniczo oraz intensyfikację produkcji.<sup>3</sup>

Niezależnie od sposobu prowadzenia polityki wobec obszarów wiejskich, należy zauważyć, iż szczególnie w Polsce nie są to obszary silne gospodarczo. Konieczne jest więc dla nich wsparcie finansowe, które powinno pochodzić z funduszy unijnych, środków państwowych oraz organizacji pozarządowych. Środki te dzięki montażowi finansowemu mogą stać się podstawą do sfinansowania wielu przedsięwzięć, pozwalających na osiągnięcie teoretycznych celów, przypisanych rozwojowi wielofunkcyjnemu obszarów wiejskich.

---

<sup>3</sup> B. Klepacki, *Warunki i szanse rozwoju polskiej wsi* [w:] *Przyszłość wsi polskiej. Wizje, strategie, koncepcje*, red. L. Kolarska – Bobińska, A. Rosner, J. Wilkin, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 86 – 94.

## 1. Społeczeństwo informacyjne a systemy informacji przestrzennej

We współczesnych teoriach rozwoju społeczno – gospodarczego informacja podnoszona jest do rangi podstawowej wartości, która pozwala rozwijać się podmiotom na rynkach regionalnych i lokalnych. Niemniejszą rolę odgrywa ona w rozwoju jednostek terytorialnych różnego szczebla. Dostęp do informacji staje się podstawą konkurencyjności na rynku globalnym.

W dobie gospodarki globalnej tworzenie i użytkowanie informacji odbywa się za pomocą komputera i internetu, które stały się powszechnym i często niezbędnym wyposażeniem każdego gospodarstwa domowego i przedsiębiorstwa. Można uznać, że współczesne społeczeństwo uzależnione jest od tworzenia, przetwarzania i przekazywania informacji, która staje się podstawą nowej wiedzy<sup>4</sup>. W społeczeństwie informacyjnym funkcjonuje model generowania wiedzy oparty na schemacie: dane – informacja – wiedza. Nadmienić należy, że coraz ważniejszą rolę odgrywa szybkość przekazywania i dostępu do informacji, i aspekt ten wykazuje cechę spłaszczania czasu.

Użytkowanie ICT (ang. *Information and Communication Technologies*) staje się również podstawowym rozwiązaniem w ułatwianiu komunikacji między społeczeństwem a władzami lokalnymi, dzięki czemu mieszkańcy mogą włączyć się aktywnie w procesy zarządzania gminą. Ma to duże znaczenie w przypadku planowania przestrzennego, którego procedury opierają się na partycypacji społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji związanych z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego jednostki terytorialnej oraz z tworzeniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Społeczeństwo informacyjne to nowy typ społeczeństwa, który ukształtował się w krajach, w których rozwój nowoczesnych technologii teleinformatycznych osiągnął bardzo szybkie tempo. Podstawowymi warunkami, które muszą być spełnione, aby społeczeństwo można było uznać za informacyjne, jest rozbudowana nowoczesna sieć telekomunikacyjna, która swoim zasięgiem obejmowałaby wszystkich obywateli oraz rozbudowane zasoby informacyjne dostępne publicznie. Ważnym aspektem jest również kształcenie społeczeństwa w kierunku dalszego rozwoju, tak by wszyscy mogli w pełni wykorzystywać możliwości, jakie dają środki masowej ko-

---

<sup>4</sup> G. E. Zborovskii, E. A. Shuklina, *Education as a Resource of the Information Society*, Russian Education & Society, Vol. 49 Issue 2, 2007, s. 40-53.

munikacji i informacji.<sup>5</sup> Jako podstawy budowy społeczeństwa informacyjnego wymienia się:

- konieczność dostępu do Internetu – podstawowego środka komunikacji społecznej i informacji publicznej;
- upowszechnienie dostępu do informacji – w tym informacji publicznej;
- edukacja w zakresie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

Zgodnie z założeniami Narodowej Strategii Spójności 2007 – 2013 (NSS) zagadnienie społeczeństwa informacyjnego musi być traktowane kompleksowo. Podejście całościowe powinno obejmować możliwość zwiększenia dostępu do informacji, w tym informacji publicznej dla przedsiębiorstw, administracji publicznej, jednostek naukowych oraz poszczególnych obywateli. Duże znaczenie przypisać należy konieczności zarządzania informacją, która obejmuje również wykorzystanie technologii cyfrowych dla podnoszenia jakości kapitału ludzkiego, dostępu i jakości usług publicznych, efektywności konkurencyjności działania przedsiębiorstw na rynkach lokalnych, krajowych i międzynarodowych.<sup>6</sup>

W przypadku Polski szczególnie podkreśla się konieczność informatyzacji usług publicznych na rzecz podmiotów lokalnych, jak również wprowadzania nowych technologii informacyjnych w relacjach obywatel – przedsiębiorstwo (przedsiębiorstwo – obywatel). Podejście takie pozwoli na zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki w odniesieniu krajowym, jak i regionalnym. Realizacja projektów związanych ze społeczeństwem informacyjnym nastąpić ma dzięki wdrażaniu Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce do roku 2013<sup>7</sup>, opierającej się na konieczności budowania społeczeństwa, w którym obywatele oraz podmioty gospodarcze świadomie wykorzystują potencjał informacji jako wartości ekonomicznej, społecznej i kulturowej, przy efektywnym wsparciu przez nowoczesną i przyjazną administrację publiczną.

---

<sup>5</sup><http://www.ukie.gov.pl/WWW/serce.nsf/0/6A1F328341480FEAC1256F6A0038762F?Open>; 20.10.2008.

<sup>6</sup> *NSS 2007 – 2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 65.

<sup>7</sup> *Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce do roku 2013* projekt dokumentu przygotowywany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2008, wersja 3.0.

Działania w sferze ICT doprowadzić mają do możliwości wymiany informacji pomiędzy administracją publiczną a aktorami lokalnymi w sposób interaktywny. Pozwoli to na przyspieszenie i usprawnienie obiegu informacji, co pozwoli na zwiększenie efektywności administracji. Rozwój sieci dostępowych do internetu pozwoli również na budowanie kapitału ludzkiego tak w miastach, jak również na obszarach wiejskich, gdzie w sposób szczególnie widoczny jest tzw. 'cyfrowe' wykluczenie społeczności. Wyższy poziom kwalifikacji społeczności lokalnych pozwoli również na zwiększenie mobilności oraz poprawy jakości kapitału ludzkiego.

Jednym z podkreślanych w NSS tematów jest konieczność unowocześniania usług publicznych na rzecz przedsiębiorców oraz obywateli. W tym celu będą realizowane projekty rządowe i samorządowe pozwalające na informatyzację struktur administracyjnych. Na szczeblu regionalnym rozwijane będą elektroniczne usługi publiczne świadczone przez organy jednostek samorządu terytorialnego, projekty zapewniające podnoszenie usług w ochronie zdrowia (e-zdrowie), kształcenia (e-learning) oraz zintegrowany system wspomagania zarządzania w administracji samorządowej.<sup>8</sup>

Za jeden z rodzajów zintegrowanych systemów wspomagania zarządzania w administracji samorządowej można uznać systemy informacji przestrzennej, które wdrażane są na szczeblu lokalnym i regionalnym. GIS (ang. *Geographical Information System*)<sup>9</sup> jako funkcjonujący system opiera się na gromadzeniu, uporządkowaniu i analizowaniu informacji o rzeczywistości przy pomocy technik komputerowych.<sup>10</sup> Systemy informacji przestrzennej określane są także często jako zorganizowane systemy składające się z komputera, oprogramowania, danych, posiadających odniesienie przestrzenne oraz ich obsługi, zaprojektowanych w celu efektywnego przechowywania, uaktualniania, przetwarzania, analizowania i wyświetlania wszystkich form informacji mających odniesienie przestrzenne.<sup>11</sup> Systemy informacji przestrzennej zakładają konieczność współdziałania sprzętu komputerowego, oprogramowania, danych, zasobów ludzkich i metod (zadań). Z założenia

---

<sup>8</sup> NSS 2007 – 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 67.

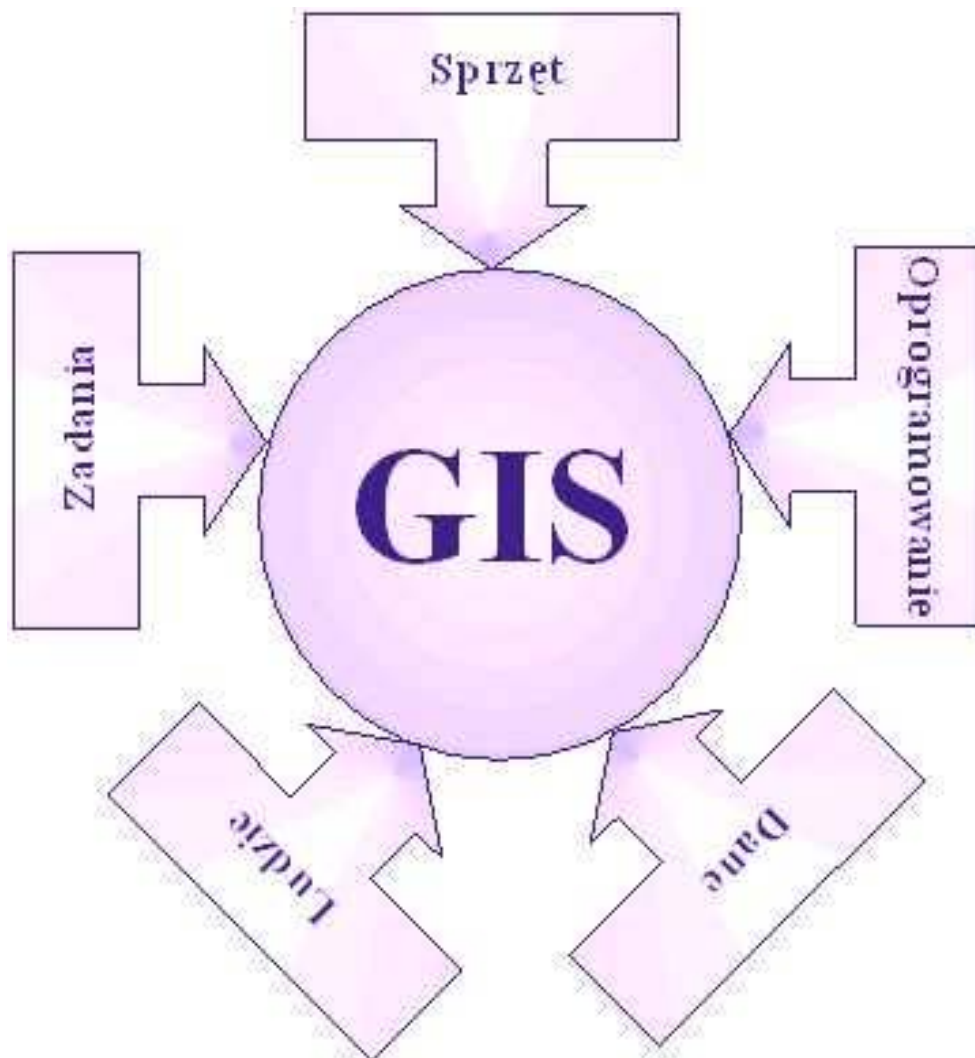
<sup>9</sup> W Stanach Zjednoczonych określane jako *Geographic Information System*. W języku polskim najczęściej spotykane określenia to System Informacji Przestrzennej (SIP) lub System Informacji Geograficznej (SIG).

<sup>10</sup> B. Ney, *Spoleczeństwo informacyjne – założenia i strategia; aspekty przestrzenne* [w:] „Człowiek i środowisko” 25 (4) 2001, s. 53.

<sup>11</sup> J. Urbański, *Zrozumieć GIS. Analiza informacji przestrzennej*, PWN, Warszawa 1997, s. 15 – 24.

bowiem brak choćby jednego z tych podsystemów wyklucza sprawne działanie GIS jako całości.

Rysunek 2. Koncepcja GIS

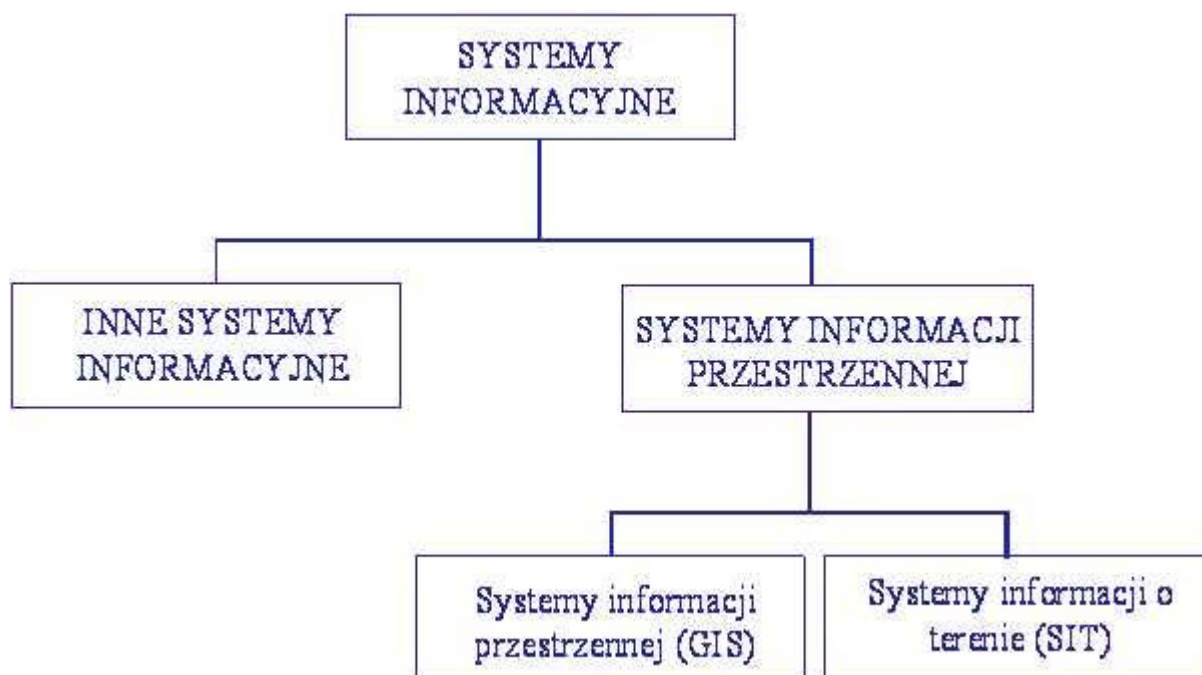


*Źródło: Opracowanie własne.*

Ze względu na typ analizowanych danych oraz dokładność map stosowanych w systemach informacji przestrzennej dzieli się je na systemy informacji o terenie (SIT) oraz systemy informacji przestrzennej (SIP). Systemy informacji o terenie stosowane są w ośrodkach lokalnych i opracowywane są w skalach od 1:5000 do 1:500. Systemy informacji przestrzennej mają mniejszą dokładność i stosowane są w przypadku budowy baz danych dla terenów powiatów, regionów czy kraju.

Niezależnie od skali zastosowania systemy informacji przestrzennej stają się użytecznym narzędziem podejmowania decyzji. Bazy danych sporządzane na potrzeby budowy systemu tworzą swoisty model świata rzeczywistego. Modele te przy użyciu technologii GIS mogą posłużyć jako materiał badawczy w celu prowadzenia analiz, symulacji oraz monitoringu szeregu zjawisk występujących na danym terytorium. Wyniki tego rodzaju działań mogą stać się podstawą decyzji podejmowanych przez władze samorządowe. Proces ten jest procesem cyklicznym, z uwagi na fakt, że podejmowane decyzje w mniejszym lub większym stopniu oddziałują na dany obszar (świat rzeczywisty), co rodzi konieczność uwzględnienia zmian w modelu oraz podejmowania nowych decyzji.

Rysunek 3. Miejsce systemów informacji przestrzennej wśród systemów informacyjnych



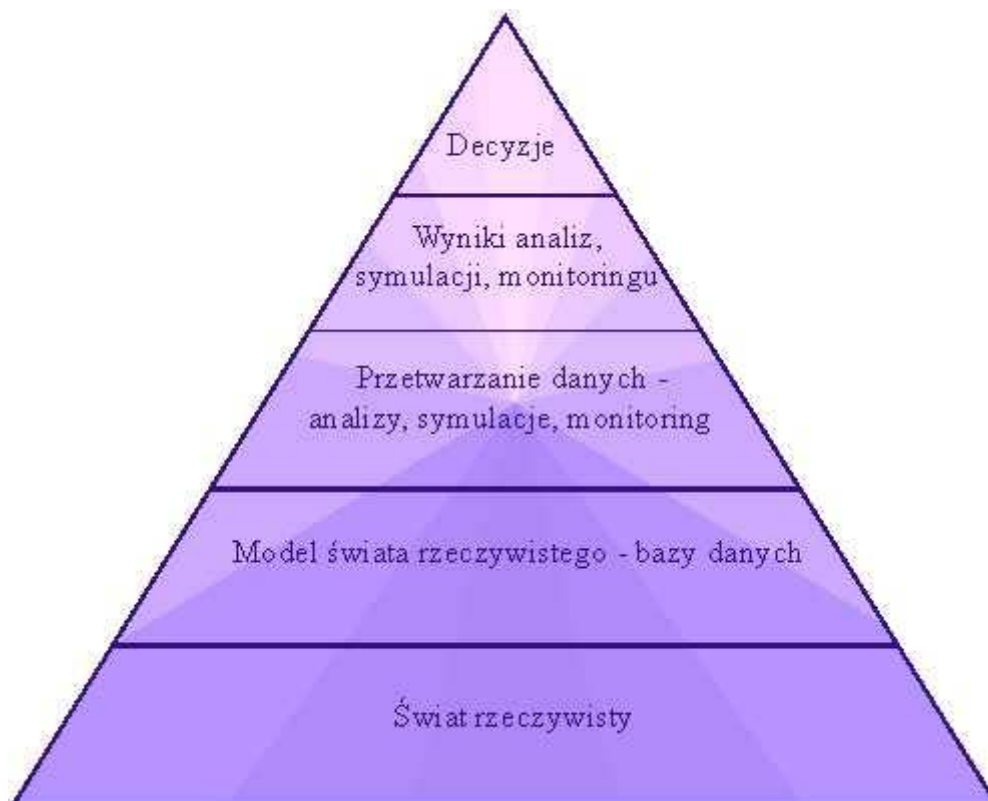
Źródło: Opracowanie własne.

Niewątpliwy wpływ na regulacje w zakresie informacji przestrzennej ma przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę dyrektywy ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej<sup>12</sup>. Polska Infra-

<sup>12</sup> Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), Dz. U. L 108 z 25.4.2007.

struktura Informacji Przestrzennej objąć ma swoim zasięgiem wszystkie szczeble administracji publicznej oraz służyć wszystkim użytkownikom geoinformacji w kraju i we Wspólnocie. Wymagać będzie to stworzenia infrastruktury regionalnej i lokalnej z uwzględnieniem warunku zapewnienia ich zdolności do współdziałania (interoperacyjności).<sup>13</sup> Interoperacyjność zapewniona ma być dzięki stosowaniu standardów i wspólnych protokołów wymiany danych.

Rysunek 4. Modelowanie świata rzeczywistego przy użyciu GIS



Źródło: Opracowanie własne.

Szeroki dostęp do baz danych ma zostać zapewniony dzięki wykorzystaniu modelowych rozwiązań stosowanych w krajach europejskich. System udostępniania danych składać ma się z:

- aplikacji użytkowników;
- usług przetwarzania i udostępniania danych;
- katalogów – zbiorów danych na serwerach;

<sup>13</sup> J. Gaździnki, *Problematyka transpozycji dyrektywy INSPIRE do prawa polskiego*, [http://www.gugik.gov.pl/gugik/dw\\_files/742\\_transpozycja\\_dyrektywy.pdf](http://www.gugik.gov.pl/gugik/dw_files/742_transpozycja_dyrektywy.pdf), s. 4.



- repozytoriów danych – kopie baz danych umieszczonych na serwerach, stanowiące źródło informacji dla użytkowników.<sup>14</sup>

Ocenia się, że ponad 80% informacji dotyczących świata rzeczywistego ma odniesienie do przestrzeni – stanowi więc swojego rodzaju informację przestrzenną.<sup>15</sup> Odnosząc się do statystyki obszarów wiejskich, które stanowią ponad 93% powierzchni kraju na ich terenie zlokalizowanych jest około 83% działek ewidencyjnych<sup>16</sup>, przez co stają się systemem odniesienia dla gromadzonych, przetwarzanych i udostępnianych danych przestrzennych. Dzięki wprowadzeniu systemów informacji przestrzennej możliwa stanie się identyfikacja, analiza, rozpowszechnianie oraz wymiana informacji i wiedzy w zakresie rozwoju obszarów wiejskich wśród wszystkich zainteresowanych partnerów na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym oraz wspólnotowym.

## **2. Możliwości finansowania projektów z zakresu systemów informacji przestrzennej**

Od początku 2000 roku na terenie Polski realizowane są różnego rodzaju inicjatywy, których celem jest rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, a wśród nich programy wspierające rozwój w wymiarze europejskim, jak też krajowym. Wśród źródeł finansowania terenów wiejskich należy wymienić m.in.: program SAPARD, Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Nie bez znaczenia dla rozwoju obszarów wiejskich pozostają programy związane z sektorem rolniczym: Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, czy Sektorowy Program Operacyjny „Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb”. Ważnym elementem wpływającym na wyrównywanie poziomu rozwoju, zwłaszcza infrastruktury technicznej, był przedakcesyjny program PHARE.

W ostatnich latach, w szczególności po przystąpieniu Polski do struktur unijnych, zrealizowano bądź też realizuje się wiele programów, których zadaniem jest wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Realizacja programów możliwa jest dzięki współpracy szeregu instytucji, wspierających rozwój społeczno – gospodarczy, co skutkuje rozwojem przedsiębiorczości oraz zaplecza infra-

<sup>14</sup> E. Bielecka, *Systemy informacji geograficznej. Teoria i zastosowania*, Wydawnictwo PJWSTK, Warszawa 2006, s. 207 – 209.

<sup>15</sup> G. Albaredes, *A new approach: user oriented GIS* [w:] *Proceedings of EGIS '92*, EGIS Foundation, Munich 1992, s. 830 – 837.

<sup>16</sup> J. Iwanicki, *Systemy informacji o terenach rolnych i leśnych - stan obecny i perspektywy rozwoju* [w:] „Geodezja i Kartografia” XLIV Nr 2 – 3 1995, s. 171 – 176.

strukturalnego na obszarach wiejskich. Obok instrumentów finansowych, którymi są programy wsparcia, funkcjonują również kreowane przez władze lokalną polityki, których celem jest wielofunkcyjny i zrównoważony rozwój gmin zlokalizowanych na terenach wiejskich. Przykładem tego rodzaju działań ze strony władz samorządowych może być polityka przestrzenna, której właściwe określenie umożliwia wykorzystanie jej narzędzi w procesach pozyskiwania funduszy na aktywizację obszarów wiejskich.

Unia Europejska w ramach programów zaplanowanych na lata 2007 – 2013 stwarza nowe możliwości pozyskiwania środków na inwestycje i rozwój obszarów wiejskich. Na lata te został przyjęty do wdrożenia model wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa, zakładający poprawę warunków życia i pracy społeczności wiejskiej. Unijne rozwiązania zostały przyjęte w Polsce w postaci Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007 – 2013. Realizacja Planu możliwa będzie dzięki finansowaniu go z funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Cele strategiczne będą wdrażane dzięki Programowi Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007 – 2013.<sup>17</sup>

Cele i główne działania PROW 2007 – 2013 uwzględniają doświadczenia związane z realizacją programów unijnych na obszarach wiejskich w latach 2004 – 2006. Mimo braku możliwości jednoznacznego wskazania w PROW na lata 2007 – 2013 źródeł finansowania przedsięwzięć z dziedziny ICT należy stwierdzić, że możliwości takie pojawiają się w ramach osi 3 programu. Pod pojęciem poprawy infrastruktury obszarów wiejskich wskazywana jest bowiem również potrzeba rozwoju sieci dostępowej do internetu. Podejście takie pozwala na szersze korzystanie z tego źródła informacji oraz ma szansę stać się źródłem wykorzystania szeroko rozumianych e – usług na obszarach wiejskich. Możliwość wspierania rozwoju technologii informacyjnych dają w ramach osi PROW 2007 – 2013 również tzw. małe projekty wdrażane na obszarach funkcjonowania Lokalnych Grup Działania.

Pomoc dla beneficjentów w tym również jednostek samorządu terytorialnego przyznawana będzie w ramach programów operacyjnych, będących narzędziami realizacji Narodowej Strategii Spójności 2007 – 2013. W ramach tej pomocy funkcjonować będzie sześć programów oraz dodatkowo 16 regionalnych programów operacyjnych sporządzonych przez każde z województw. Jednym z programów operacyjnych jest PO Innowacyjna Gospodarka (PO IG), którego

---

<sup>17</sup> *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007 – 2013 (z elementami prognozy do roku 2020)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2005, s. 5 – 7.

cele skupiają się na poprawie konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez zwiększenie stopnia jej innowacyjności. Program zakłada również zwiększenie wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych ICT w gospodarce, w tym również w sektorze publicznym.

Z punktu widzenia budowy społeczeństwa informacyjnego na obszarach wiejskich istotna jest oś priorytetowa programu, która zakłada budowę elektronicznej administracji w kraju. Kwalifikację do tej osi programu uzyskiwać będą mogły jednostki administracji publicznej. Podejście takie pozwoli na wdrażanie projektów z zakresu systemy informacji publicznej, do których zaliczyć należy systemy informacji przestrzennej.

Rysunek 5. Realizacja NSS 2007 – 2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie NSS 2007 – 2013.

Podobny wymiar ma proponowana w programie oś ósma dotycząca zwiększanie innowacyjności gospodarki. Oś ta ma na celu stymulowanie rozwoju gospodarki elektronicznej poprzez wspieranie tworzenia nowych, innowacyjnych rozwiązań elektronicznego biznesu oraz zmniejszanie technologicznych, ekonomicznych i mentalnych barier wykorzystywania technologii informacyjnych w społeczeństwie. W tej części program skierowany będzie zarówno do

przedsiębiorców, jak również jednostek samorządu terytorialnego. Działania podejmowane w ramach tej osi programu pozwolą mają na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) zaangażowanych w rozpowszechnianie usług internetowych. Korzystanie ze środków unijnych przy pomocy projektów realizowanych w ramach PO Innowacyjna Gospodarka pozwolić ma również na budowę e – usług pomiędzy przedsiębiorcami a klientem, klientem a administracją publiczną oraz między przedsiębiorcami a administracją publiczną. Realizacja projektów pozwoli również na integrację wymiany informacji i e-usług w ramach jednej grupy aktorów lokalnych.

Koordinacja możliwości finansowania projektów z wykorzystaniem środków unijnych pozwoli na budowę relacji w szczególności między administracją publiczną a odbiorcami (klientami). Wynika to z przesłanek budowy e-usług, w tym również systemów informacji przestrzennej, na obu biegunach – administracji jako podstawowego dostawcy usług z zakresu systemów informacji przestrzennej oraz klientów wyposażonych w odpowiednie narzędzia (komputer z dostępem do Internetu) w celu możliwości skorzystania z proponowanych usług.

### **3. Potrzeby finansowania w zakresie nowoczesnych technologii informacyjnych**

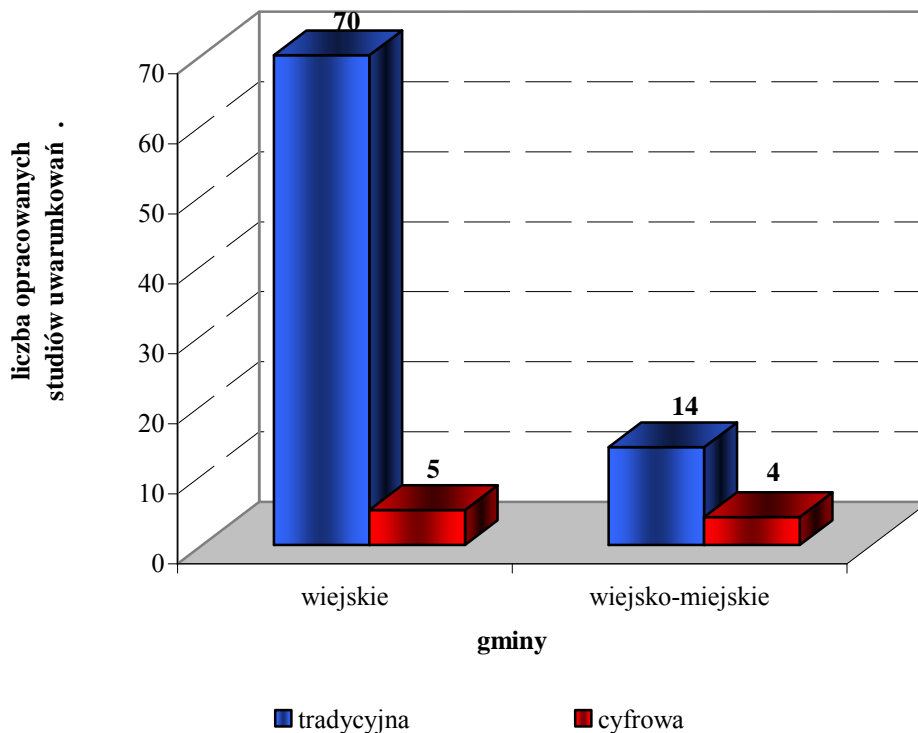
Potrzeby finansowania nowoczesnych technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych przybliżają badania przeprowadzone na obszarze województwa łódzkiego. Badania przeprowadzono na obszarach gmin, które w swoich granicach posiadają obszary wiejskie.<sup>18</sup> W niniejszym artykule wykorzystano część badań dotyczącą możliwości wykorzystania przez władze gmin technik cyfrowych ze szczególnym naciskiem na ich zastosowanie w planowaniu przestrzennym. Analiza wykorzystania i znajomości technologii GIS w wydziałach urzędów gmin wykazała, że spośród 159 gmin wiejskich i miejsko – wiejskich, które brały udział w ankiecie odpowiedzi udzieliły 93 gminy, co stanowiło ponad 58% samorządów zakwalifikowanych do badań.

---

<sup>18</sup> Badania przeprowadzone zostały w ramach projektu badawczego pt. *Komplementarność instrumentów planistycznych w zarządzaniu gminą* realizowanego w ramach badań własnych Katedry Gospodarki Regionalnej i Środowiska Instytutu Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Łódzkiego. Opracowane i zrealizowane przez autora niniejszego opracowania w latach 2005 – 2006 pod kierunkiem dr Niny Joachimiak.

Z punktu widzenia cech studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz funkcji, jakie pełni ten dokument w polityce rozwoju lokalnego, ważną staje się jego dostępność dla społeczności lokalnej oraz inwestorów, którzy są potencjalnymi realizatorami polityki przestrzennej w gminie. Studium, jako jedyny dokument sporządzany obligatoryjnie dla obszaru w granicach administracyjnych gminy, niejednokrotnie pełni funkcje związane z realizacją rozwoju społeczno – gospodarczym gminy. Ułatwieniem w pełnieniu funkcji informacyjnej daje opracowanie studium uwarunkowań w formie cyfrowej, pozwalającej na szerszy dostęp do dokumentu określającego politykę przestrzenną gminy.

Rysunek 6. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na obszarach wiejskich według technik zastosowanych do ich opracowań



*Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.*

Wyniki badań dla obszarów wiejskich prezentowane w niniejszej pracy wskazują, że 9,7% gmin regionu było w posiadaniu wersji cyfrowej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Należy nadmienić, iż posiadanie wersji cyfrowej studium nie wiązało się jednak z wykorzystywaniem zaawansowanych technologii takich jak GIS. Pozostałe 90,3% samo-

rządów dysponowało studium jedynie w postaci dokumentu tradycyjnego, co niewątpliwie utrudniało dostęp do tego zbioru informacji.

Analizy wykazały, że wśród gmin miejsko – wiejskich posiadanie wersji cyfrowej studium zgłosiło 22,2% badanych samorządów terytorialnych. Pozostałe 77,8% samorządów terytorialnych, należących do analizowanej grupy, charakteryzowało się posiadaniem tylko wersji papierowej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W przypadku gmin wiejskich jedynie 6,7% gmin wiejskich było w posiadaniu wersji cyfrowej studium. Pozostałe 93,3% gmin wiejskich posiadało jedynie wersje papierowe omawianego dokumentu.

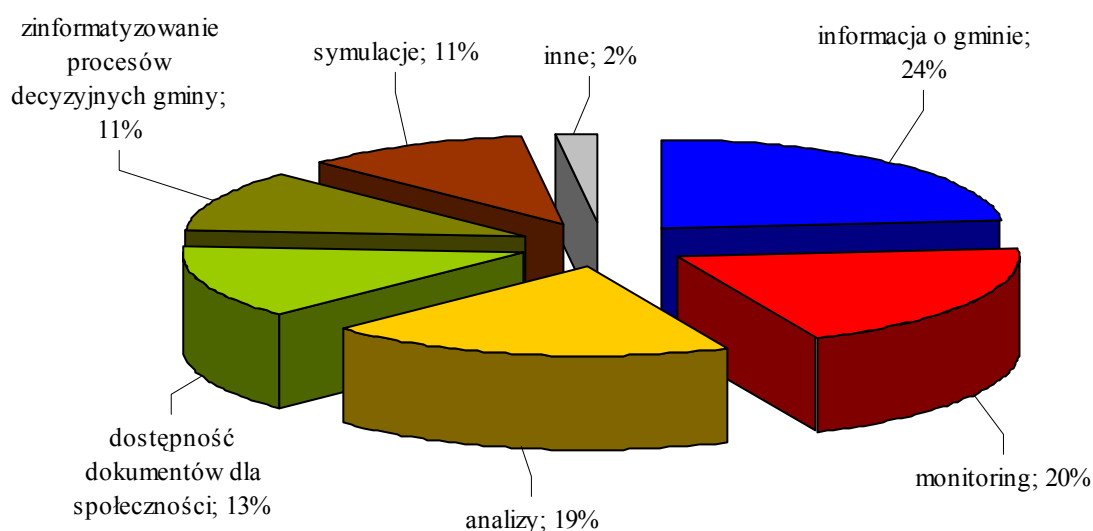
Z uwagi na coraz powszechniejszą komputeryzację i informatyzację wszelkich dziedzin życia człowieka, co związane jest postępującym technicznym i technologicznym, niezbędne staje się umożliwienie społeczeństwu dostępu do aktualnych informacji na temat gminy i korzystania z zasobów dokumentacji elektronicznej. Możliwe jest to w przypadku, posiadania przez samorzady dokumentów (studiów uwarunkowań), które spełniają wymogi techniczne umożliwiające ich zamieszczanie w sieciach lokalnych lub internecie. Popularyzacja wykorzystania nowoczesnych technik cyfrowych w dokumentacji określającej politykę przestrzenną gmin, prowadzić będzie do coraz większych możliwości dotarcia do tych zasobów przez społeczność lokalną za pośrednictwem komputerów osobistych i sieci internet. Opracowanie studium z wykorzystaniem technologii GIS pozwoli na opracowanie kompleksowej bazy danych o gminie wiejskiej, która może zostać wykorzystana w działaniach związanych z innymi obszarami działalności jednostki samorządowej, stając się punktem wyjścia do bardziej zaawansowanych symulacji i analiz.

Ważną informacją otrzymaną w badaniach były kwestie dotyczące systemów informacji przestrzennej. Na pytania związane z GIS odpowiedziały zaledwie 44 gminy (co stanowi nieco ponad 47% uzyskanych odpowiedzi). Wśród samorządów lokalnych, które udzieliły odpowiedzi na powyższe pytanie znalazło się 36 gmin wiejskich oraz po 8 samorządów miejsko – wiejskich. W żadnej z gmin, biorących udział w badaniu, nie wykorzystywano systemów GIS w praktyce. Arkusz ankietowy obejmował pytania o możliwości praktycznego zastosowania systemów GIS w pracach z zakresu planowania przestrzennego. Respondenci mieli do wyboru odpowiedzi, które określały możliwość wykorzystania GIS w planowaniu przestrzennym gmin. Przeprowadzone badania wskazały, że jednostki zajmujące się planowaniem przestrzennym w gminach, za podstawową funkcję wykorzystania technologii GIS uznały jego funkcje infor-

macyjne. Na tę zaletę wykorzystania systemu GIS na poziomie gminy wskazywało 24% udzielonych odpowiedzi.

Respondenci przywiązywali również dużą uwagę do takich funkcji technologii GIS, jak: możliwość prowadzenia monitoringu i analiz w zakresie planowania przestrzennego. Odpowiedzi te stanowiły odpowiednio w 20% i 19% wskazań respondentów. Ważną rolę odgrywała również dostępność dokumentów dla społeczności lokalnej, rozumiana jako możliwość łatwiejszego uczestniczenia w procesach decyzyjnych gminy – partycypacji społecznej w procedurach sporządzania planów miejscowych i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co w terminologii fachowej określane jest jako PPGIS<sup>19</sup>. Kwestii tej dotyczyło 13% uzyskanych odpowiedzi.

Rysunek 7. Technologia GIS i możliwości jej praktycznego wykorzystania w gminach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Ostatnią grupę odpowiedzi stanowiły zagadnienia dotyczące możliwości zainformatyzowania i usprawnienia procesów decyzyjnych w gminach oraz moż-

<sup>19</sup> PPGIS – Public Participation GIS – opierający się na podejmowaniu decyzji dotyczących polityki, przestrzeni, oraz innych sfer poprzez aktywne uczestnictwo społeczności lokalnej, co możliwe jest dzięki użyciu techniki GIS.

liwość prowadzenia symulacji. Ankietowane jednostki wskazały te działania w 11% odpowiedzi. W pozostałych 2% przypadków władze gmin wskazywały inne możliwości wykorzystania technik GIS w planowaniu przestrzennym gmin, niewymienione wśród proponowanych odpowiedzi.

Istotną informacją, uzyskaną w wyniku przeprowadzonych badań jest to, że wiedzę na temat technologii GIS i możliwości, jakie stwarza ona w procesie planowania przestrzennego na terenie gminy, posiadało zaledwie 47% respondentów. Pomimo informacji związanych z technologią GIS żadna z ankietowanych gmin nie używała systemu informacji przestrzennej w praktyce. Prowadzi to do wniosku, że nie jest on narzędziem powszechnym, pomimo możliwości, które daje w procesie planowania przestrzennego oraz innych sferach działalności gminy. Sytuacja taka wynika z powszechnego przeświadczenia wśród włodarzy gmin, iż wprowadzenie systemu informacji przestrzennej generuje zbędne koszty dla budżetów gmin. Należy jednak pamiętać, że techniki informacyjne w jednostkach samorządowych powinny stawać się coraz powszechniejsze z uwagi na jakość gromadzonych danych oraz możliwość ich szybkiej obróbki. Z upływem czasu posiadanie elektronicznych opracowań, stanie się niezbędne z powodu podwyższających się standardów odnoszących się do planowania przestrzennego i rozwoju regionalnego (lokalnego) stosowanych przez UE. Już dziś jednostki opracowujące plany zagospodarowania przestrzennego w technologii GIS stwierdzają, że koszty opracowania są porównywalne lub niższe w stosunku do opracowań tradycyjnych, podobnie jak późniejsze koszty eksploatacji tychże opracowań.<sup>20</sup>

Prezentacja zalet systemów informacji przestrzennej na wąskim obszarze działalności samorządów lokalnych wskazuje na potrzebę budowania świadomości możliwości wykorzystania narzędzi z zakresu GIS na obszarach wiejskich. Nie można zawężać tego typu działań jedynie do sfery przestrzennej, gdyż GIS może być wykorzystywany w innych rodzajach działań związanych z ochroną środowiska, kulturą, gospodarką oraz sferą społeczną. Systemy informacji przestrzennej powinny więc służyć wymianie informacji pomiędzy aktorami lokalnymi obszarów wiejskich.

Ważnym elementem funkcjonowania systemów informacji przestrzennej na obszarach gmin jest rozbudowa zaplecza związanego z infrastrukturą oraz sprzętem komputerowym. Wskazane programy, które realizowane będą w okresie programowania 2007 – 2013 umożliwiają inwestowanie w rozbudowę sze-

---

<sup>20</sup> Wniosek na podstawie wywiadu swobodnego przeprowadzonego wśród istniejących wojewódzkich biur planowania przestrzennego, które proponują usługi w zakresie opracowań planistycznych dla gmin.



roko rozumianej infrastruktury związanej z siecią Internet oraz sieciami wewnątrzgminnymi. W założeniach zwiększania innowacyjności gospodarki, w tym również na obszarach wiejskich, jest prowadzenie projektów udostępniania szerokopasmowych łączy, które mogą stać się podstawą zwiększania roli e-administracji w obsłudze społeczności lokalnej. Ważnym aspektem w przypadku gmin wiejskich stanie się możliwość rozbudowy zaplecza sprzętowego, które stanowi podstawę do wdrażania systemów informacji przestrzennej. Budowanie społeczeństwa informacyjnego w kontekście systemów informacji przestrzennej pozwoli również na wprowadzenie oprogramowania, dzięki któremu można będzie wprowadzić kolejny element systemu. Niezbędnym składnikiem tworzenia systemów informacji przestrzennej stanie się również budowa z informatyzowanych baz danych, bez których nie jest możliwe wizualizowanie zjawisk przy pomocy GIS. Dane wykorzystywane w systemach informacji przestrzennej powinny mieć również ujednoliczoną formułę dzięki czemu staną się uniwersalnym elementem wykorzystywanym przez wszystkie szczeble użytkowników.

Budowa baz danych i wykorzystanie systemów przestrzennych w Polsce zależy również od implementacji zapisów dyrektywy INSPIRE<sup>21</sup> do prawodawstwa polskiego. Budowa infrastruktury informacji przestrzennej wymagać będzie opracowania odpowiednich aktów prawnych. Tego rodzaju działanie pozwolić powinno na budowanie infrastruktury przestrzennej na wszystkich szczeblach administracji publicznej w taki sposób, aby owa infrastruktura mogła służyć wszystkim użytkownikom geoinformacji w kraju i we Wspólnocie. Podejście takie wymusza tworzenie infrastruktur regionalnych i lokalnych zachowując warunek interoperacyjności. Podejście takie zapewnić ma stosowanie jednolitych standardów i wspólnych protokołów wymiany danych pomiędzy bazami. Budowa tego typu infrastruktury zdaje się mieć szczególne znaczenie dla obszarów wiejskich, które swoim zasięgiem obejmują znaczny obszar kraju, co generuje możliwość pozyskania wielotematycznych danych przestrzennych. Na podstawie danych możliwe będzie prowadzenie analiz, symulacji oraz monitoringu zmian społeczno – gospodarczych na obszarach wiejskich, co może stać się podstawą do pozyskiwania i łatwiejszej ewaluacji wykorzystania środków UE.

---

<sup>21</sup> Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), Dz. U. L 108 z 25.4.2007.

## Podsumowanie

Gospodarka oparta na wiedzy wymusza na jej uczestnikach dostrzeżenie aktywów, które dotychczas nie miały tak istotnego znaczenia w gospodarce, a mianowicie roli informacji i wiedzy. Dostępność tych dwóch elementów dla aktorów, uczestniczących w procesach rozwoju społeczno – gospodarczego, w tym również samorządów lokalnych zlokalizowanych na obszarach wiejskich, reprezentujących wspólnoty lokalne danego terytorium, wymusza generowanie i porządkowanie dużych strumieni informacji. Segregacja informacji ma zapobiec chaosowi informacyjnemu, który pojawia się często w przypadku nadmiaru wiadomości płynących z różnych źródeł.

W dobie gospodarki globalnej społeczeństwo wytwarza i użytkuje informacje za pomocą narzędzia, które stało się powszechne w każdym gospodarstwie domowym i biurze – komputera. W przypadku obszarów wiejskich niezbędny jest rozwój infrastruktury z tym związanej. Wynika to z faktu, że w roku 2004 zaledwie 15% gospodarstw domowych zlokalizowanych na obszarach wiejskich posiadało dostęp do internetu. Corocznie dane te ulegają poprawie w roku 2005 i 2006 odpowiednio: 19% i 25%.<sup>22</sup> Widoczna jest jednak przepaść pomiędzy Polską a krajami unijnej piętnastki, gdzie wskaźnik ten w roku 2006 wynosił 62%.

Podniesienie stopnia wykorzystania systemów informacji przestrzennej będzie więc możliwe dzięki kształceniu odpowiednich kadr oraz rozbudowy zaplecza infrastrukturalnego pozwalającego zadziałanie tych systemów w przestrzeni zarówno po stronie dostarczającej usługi – administracji oraz użytkowników – społeczności lokalnej obszarów wiejskich. Ułatwienie komunikacji w relacjach petent – urzędnik wpłynie również pozytywnie na postrzeganie samej administracji publicznej, która będzie stawać się bardziej otwarta.

Ważnym aspektem rozwoju społeczeństwa informacyjnego poprzez implementację na obszarach wiejskich systemów informacji przestrzennej stanie się wzrost konkurencyjności tych obszarów zarówno w kontekście krajowym, jak również europejskim. Budowana będzie również świadomość społeczności wiejskiej, która dostanie do ręki narzędzie w postaci baz danych wizualizowanych przy pomocy systemów informacji przestrzennej.

---

<sup>22</sup> Dane zaczerpnięte z Banku Danych Regionalnych GUS.

## Literatura

1. Albaredes G., *A new approach: user oriented GIS* [w:] Proceedings of EGIS '92, EGIS Foundation, Munich 1992.
2. Bielecka E., *Systemy informacji geograficznej. Teoria i zastosowania*, Wydawnictwo PJWSTK, Warszawa 2000.
3. Dietl J., Gregor B., *Funkcje obszarów wiejskich oraz ich wpływ na obsługę handlową* [w:] *Organizacja przestrzenna obszarów wiejskich*, Biuletyn KPZK PAN zeszyt 101, Warszawa 1979.
4. Feltynowski M., *Stan i możliwości wykorzystania nowych technologii w planowaniu przestrzennym na terenie gmin województwa łódzkiego* [w:] *Nowoczesne miasto. Badania, instrumenty analizy*, red. Z. Przygodzki, M. Sokołowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
5. Feltynowski M., *System Informacji o Terenie – innowacyjne narzędzie w monitoringu zagospodarowania przestrzennego gmin* [w:] *Nauka – Innowacje – Gospodarka SOOIPP Annual – 2007*, red. P. Niedzielski, J. Guliński, E. Stawasz, Zeszyty Naukowe Nr 480, „Ekonomiczne Problemy Usług” Nr 13, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007.
6. Feltynowski M., *System Informacji o Terenie a realizacja funkcji informacyjnej planowania przestrzennego w gminie* [w:] *Współczesne trendy w przedsiębiorczości*, red. M. Gołębiowski, Wydawnictwo „Piktor”, Łódź 2007.
7. Gaździnki J., *Problematyka transpozycji dyrektywy INSPIRE do prawa polskiego*, [http://www.gugik.gov.pl/gugik/dw\\_files/742\\_transpozycja\\_dyrektywy.pdf](http://www.gugik.gov.pl/gugik/dw_files/742_transpozycja_dyrektywy.pdf).
8. <http://www.ukie.gov.pl/>.
9. Iwanicki J., *Systemy informacji o terenach rolnych i leśnych - stan obecny i perspektywy rozwoju* [w:] „Geodezja i Kartografia” XLIV Nr 2 – 3 1995.
10. Klepacki B., *Warunki i szanse rozwoju polskiej wsi* [w:] *Przyszłość wsi polskiej. Wizje, strategie, koncepcje*, red. L. Kolarska – Bobińska, A. Rosner, J. Wilkin, Wydawnictwo Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.
11. Ney B., *Spółczesność informacyjne – założenia i strategia; aspekty przestrzenne* [w:] „Człowiek i Środowisko” 25 (4) 2001.
12. *NSS 2007 – 2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
13. *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007 – 2013 (z elementami prognozy do roku 2020)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2005.
14. *Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce do roku 2013*, projekt dokumentu przygotowywany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2008, wersja 3.0.
15. Urbański J., *Zrozumieć GIS. Analiza informacji przestrzennej*, PWN, Warszawa 1997.
16. Zborovskii G. E., Shuklina E. A., *Education as a Resource of the Information Society*, Russian Education & Society, Vol. 49 Issue 2, 2007

## **Zasady i kierunki interwencji polityki społecznej wobec wsi**

Obszary wiejskie i ludność je zamieszkująca stały się w dużym stopniu beneficjentem wejścia Polski w struktury Unii Europejskiej. Ten znaczący obszar wsparcia rozwoju Polski, w którym dużą rolę odgrywa proces modernizacji pełnego zakresu zasobów kapitałowych, ma swoje uzasadnienie w fakcie, iż ponad 2/5 ludności kraju mieszka na terenach wiejskich<sup>1</sup>, a poziom życia na tych obszarach nie tylko różni się od poziomu w państwach „starej UE”, lecz również przejawia silne zróżnicowanie regionalne. Należy wspomnieć, iż w Polsce osoby zamieszkujące obszary wiejskie, zwłaszcza peryferyjne o niższym niż przeciętnie w kraju poziomie rozwoju infrastruktury, mają wciąż utrudniony dostęp do nowoczesnych technologii komunikacyjnych, niższy poziom wykształcenia w porównaniu do ludności miejskiej. Ponadto, wśród czynników decydujących o standardzie życia na wsi wymienia się powszechny dostęp do telefonii stacjonarnej i do sieci wodociągowej, dostęp do opieki zdrowotnej, placówek handlowych, jakość pracy urzędów gminnych oraz powiatowych, poziom nauczania w szkole, warunki transportu, jak również poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania<sup>2</sup>. Problemy wsi uwidaczniają się przede wszystkim w postaci zjawiska marginalizacji społecznej i nierównych względem miast szans edukacyjnych.

Konieczność poprawy i wyrównania warunków życia na obszarze Unii Europejskiej stanowi ważny element polityki Wspólnoty, co znajduje swoje odzwierciedlenie w Odnowionej Strategii Lizbońskiej. Jeden z kluczowych priorytetów strategii, skierowanych zarówno do mieszkańców miast jak i terenów wiejskich, ma na celu rozwój zasobów ludzkich, modernizację rynków pracy i wzrost zatrudnienia<sup>3</sup>. Stanowi on narzędzie realizacji wizji Europejskiego Mo-

---

<sup>1</sup> [www.eurostat.eu](http://www.eurostat.eu). dn. 20.10.08.

<sup>2</sup> Polska wieś i rolnictwo 2007, Raport z badań, Warszawa, Październik 2007, [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl). dn. 25.10.08.

<sup>3</sup> Pozostałe priorytety dotyczą problemów konkurencyjności przedsiębiorstw, wdrażania innowacji, rynku energii i w mniejszym stopniu odnoszą się do zagadnień poprawy statusu mieszkańców wsi. Zob. Zintegrowane podejście do rozwoju. Rola polityki spójności., pod red. T. Grosse, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 16.

delu Społecznego w ramach budowy modelu państwa dobrobytu<sup>4</sup>. Tak określone priorytety rozwoju tworzą ramy dla prowadzonej na terenie UE polityki społecznej. Realizacji celów polityki społecznej sprzyjają także zadania polityki regionalnej oraz polityki spójności. Przedmiotem interwencji tych polityk jest nie tylko wzrost standardu życia, ale także wyrównywanie różnic regionalnych w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez mechanizmy wzmacniające proces konwergencji na terenie Wspólnoty.

Zagadnienia poprawy poziomu życia oraz zatrudnienia na wsi zostały w szczególny sposób uwypuklone na poziomie krajowej polityki społeczno-gospodarczej, zwłaszcza od momentu wstąpienia do Wspólnoty. Treści programowe tej polityki zapisano w strategicznych dokumentach takich, jak Narodowy Plan Rozwoju Kraju na lata 2004 – 2006, Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015, czy też Narodowa Strategia Spójności na lata 2007-2013. W dokumentach tych wyraźnie zaakcentowano fakt występowania w Polsce znaczących różnic regionalnych oraz różnic wewnątrz poszczególnych regionów, a szczególnie w relacji miasto-wieś, czemu podporządkowano szereg działań programowych nastawionych min. na poprawę rozwoju społeczno - gospodarczego wsi.

Przedmiotem prezentowanego artykułu jest zilustrowanie zasad polityki społecznej UE oraz rozpoznanie głównych kierunków podziału funduszy Unii Europejskiej na rzecz rozwiązywania problemów społecznych mieszkańców wsi, zwłaszcza w zakresie dostępu do edukacji i poprawy zatrudnienia. W opracowaniu odwołano się do treści programów operacyjnych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, tj. dwóch programów realizowanych w latach 2004-2006: Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, Zintegrowanego Programu Operacyjnego 'Rozwój Zasobów Ludzkich', oraz dwóch programów realizowanych w perspektywie finansowania na lata 2007-2013: Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego.

Głównym celem pracy jest diagnoza wsparcia dla mieszkańców wsi realizowanego poprzez wdrażanie projektów realizujących cele wspomnianych programów. Dlatego w opracowaniu scharakteryzowana została struktura programów oraz zidentyfikowane cele odnoszące się do wsparcia rozwoju wsi. Zamieszczono także zbiór wybranych przykładów zrealizowanych projektów dla zilustrowania praktycznej strony działań nastawionych na rozwiązywanie problemów społecznych na terenach wiejskich.

---

<sup>4</sup> Demokracja, samorządność, prawo, red. T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski, Uniwersytet Im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii, Poznań, 2007, s. 82.

Należy zaznaczyć, że precyzyjne wyodrębnienie zakresu działań na rzecz terenów wiejskich, realizowanych w ramach projektów unijnych jest problematyczne ze względu na fakt, że linia demarkacyjna rozdzielająca zakres wsparcia miast oraz wsi nie została przeprowadzona. Dodatkową trudnością jest też fakt, iż wiele działań w ramach polityki regionalnej i spójności ukierunkowanych jest tylko pośrednio na wsparcie wsi. Ostatnia uwaga odnosi się do terminologii. W rozważaniach stosuje się jedynie kategorię mieszkańców wsi, bez wyodrębniania kategorii rolników i rodzin rolniczych. Podobnie, stosuje się zamiennie pojęcia wieś i tereny, obszary wiejskie.

## **1. Ramy polityki społecznej w Unii Europejskiej**

Działania polityki społecznej na wsi koncentrują się na aktywizacji ludności i oddziaływanie na rynek pracy poprzez szkolenia i przekwalifikowanie oraz poprawie jakości zasad nauczania. Są to te czynniki, które decydują o możliwości zdobycia pracy, utrzymaniu źródła zarobku, osiągnięciu pożądanej wysokości płacy. W ten sposób polityka społeczna służy poprawie warunków życia.

Zapisy o kształcie polityki społecznej UE oraz Europejskim Funduszu Społecznym znajdujemy już w Traktacie Rzymskim (TRZ). W artykule 173 TRZ nakreślono kształt Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), który miał służyć przede wszystkim poprawie możliwości zatrudniania pracowników, oraz podnoszeniu poziomu życia mieszkańców. Z celami polityki społecznej UE jest splecionych wiele zadań. Dotyczą one wzrostu mobilności zawodowej i przestrzennej, poszerzania wiedzy i doskonalenia umiejętności. Narzędzia najczęściej wykorzystywane przy realizacji tych zadań to: szkolenia, studia, staże, stypendia, doradztwo, itp. Adresatami polityki społecznej są głównie ludzie młodzi przed ukończeniem 25 roku życia oraz wybrane grupy dorosłych, w tym: poszukujący pracy, kobiety, niepełnosprawni, imigranci, najstarsi pracownicy oraz pracownicy instytucji wchodzących w skład infrastruktury promocji zatrudnienia.

W 2000 roku, wraz z przyjęciem Strategii Lizbońskiej określono cele ilościowe realizacji strategii, które odnoszą się do prowadzonej na terenie UE polityki społecznej. Zalicza się do nich wzrost do 70% wskaźnika ogółu zatrudnienia do 2010 roku oraz podniesienie do 60% zatrudnienia kobiet w UE.

Odbiorcom działań Europejskiego Funduszu Społecznego są kraje o najniższym poziomie PKB na mieszkańca<sup>5</sup>. Regiony te, to strefy absolutnie priorytetowe, wymagające wsparcia ze względu na brak lub niewystarczającą ilość środków publicznych na pokrycie wydatków zgodnych z polityką społeczną UE. Warto zaznaczyć, że realizacja celów polityki społecznej, choć napotyka na poważne trudności, w odniesieniu do osiągnięcia przyjętych celów ilościowych, o których wspomniano wyżej, służy podniesieniu konkurencyjności UE<sup>6</sup>.

Od momentu wdrażania Strategii Lizbońskiej, jednym z jej głównych celów, a zarazem fundamentalnym priorytetem polityki społecznej, jest tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy<sup>7</sup>. Zwiększając zarówno ilość i jakość miejsc pracy Unia Europejska ma stać się dogodnym miejscem życia i pracy, państwem dobrobytu, a przede wszystkim konkurencyjną gospodarką. Wspomniany „prozatrudnieniowy” cel polityki europejskiej jednakże wciąż ma charakter promocji idei Wspólnoty Europejskiej. W dziedzinie inwestycji w kapitał ludzki i modernizacji rynków pracy osiągnięto wyraźny postęp, mimo że nie udało się osiągnąć założonego progu zatrudnienia.

---

<sup>5</sup> D. Leonard, *Przewodnik po Unii Europejskiej*, The Economist, 2003, s. 207-212.

<sup>6</sup> Należy zaznaczyć, że ze środków funduszy strukturalnych Polska może rozdysponować 67,3 mld euro. Natomiast suma środków przeznaczona na realizację Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki to około 11,4 mld euro, z czego 85 % stanowią środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego – 9,7 mld euro, natomiast pozostałe 15 % to środki krajowe-1,7 mld euro<sup>6</sup>. Wartość tych środków jest znacznie wyższa niż w latach 2004-2006. Do wykorzystania przeznaczono wówczas tylko 2 mld euro z EFS, zob. Draft *general budget of the European Communities for the financial year 2009 - Budget online - 17/07/2008*, ec.europa.eu/budget, z dn. 1.11.08.

<sup>7</sup> Cel polityki spójności, jakim jest „tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy”, zawiera wewnętrzną sprzeczność. Należy podkreślić, że działania Unii Europejskiej mają na celu wzrost PKB, oraz równoległe w niektórych, zwłaszcza nowych krajach członkowskich znaczącą poprawę standardu życia. To uzasadnia konieczność tworzenia większej ilości miejsc pracy o lepszej jakości tylko z punktu widzenia wzrostu gospodarczego. Nasuwa się jednak pytanie, w jaki sposób tworzyć więcej miejsc pracy, jednocześnie podnosząc ich jakość? Podczas realizacji polityki zatrudnienia w ramach celów Strategii Lizbońskiej w minionych latach postulowano uelastycznianie rynku pracy w UE. W praktyce oznaczało to większą ilość miejsc pracy okresowej i zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy. Jednak, jak się okazuje wspomniane sposoby zatrudnienia są znacznie mniej atrakcyjne dla pracobiorców, gdyż pozbawione są one często świadczeń opieki społecznej. Dlatego efekty, jakich oczekiwano wdrażając Strategię Lizbońską nie zostały osiągnięte. Wzrost zatrudnienia okazał się mniejszy niż zakładano, między innymi dlatego, że nowe miejsca pracy nie były atrakcyjne i nie były wystarczającą motywacją do podjęcia pracy. Nie można zatem efektywnie podnieść zatrudnienia i produktywności, zwiększając tylko liczbę umów na czas określony. Zob. A. Ziomek, *Zintegrowane podejście do rozwoju. Polityka spójności a polityka społeczna Unii Europejskiej*, [w:] *Zintegrowane podejście do rozwoju. Rola polityki spójności.*, red. T. Grosse, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 79-81.

Krajowa polityka społeczna, po wejściu Polski do UE stała się częścią polityki wspólnotowej a konieczna z tego względu integracja celów obu polityk obejmuje uwzględnienie priorytetów ułatwienia zatrudnienia, zwiększenia elastyczności na rynku pracy, większej mobilności, czy stymulowania podaży pracy<sup>8</sup>.

Jak już wspomniano, zakres instrumentarium polityki społecznej UE opiera się głównie na działaniach EFS. Jednakże ważnymi instrumentami realizacji polityki społecznej są także Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Fundusz Spójności. Fundusze te pełnią wspólnie funkcję regulatora sfery społecznej w regionach UE, przyczyniając się wedle zamierzeń do wzrostu aktywności zawodowej w UE oraz poprawy efektywności pracy.

Wsparcie rozwoju wsi na obszarze Wspólnoty realizowane jest przede wszystkim z wykorzystaniem instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, w latach 2007-2013 finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W ramach funduszu stosuje się klasyfikację kierunku wsparcia wsi na te, wspomagające zmiany w rolnictwie obsługiwanych niemal wyłącznie przez EFRROW oraz umożliwieniem wykorzystania potencjału wsi do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, przy udziale środków polityki społecznej. Rozgraniczenie kierunków wsparcia wsi i rolnictwa ma swoje uzasadnienie głównie ze względu na zakres problemów, z jakimi boryka się wieś: wysokie bezrobocie, wykluczenie społeczne, słaba mobilność zawodowa, niska dywersyfikacja zatrudnienia. Wymienione szczególne cechy, najczęściej ze względu na siłę ich natężenia decydują o wypracowaniu odrębnych działań dostosowanych do specyfiki problemów społecznych wsi, czego wyrazem jest implementacja krajowych programów pomocowych SPOROW, czy PROW.

Poza wymienionymi programami, ściśle przeznaczonymi dla wsi i jej mieszkańców, spotykamy podobne działania umiejscowione w innych programach. Należy tu jednak pamiętać o tym że nie zawsze mieszkańiec wsi bywa w nich określony jako beneficjent ostateczny. Zatem doprecyzowanie zadań w stosunku do specyfiki problemów społecznych regionu odbywa się na poziomie poszczególnych projektów, których odbiorcami są mieszkańcy terenów miejskich i wiejskich. Dla przykładu programy aktywizacji mieszkańców miast poprzez organizację na przykład Gminnych Centrów Informacji służą także mieszkańcom wsi, bo przecież dlatego powstają one w mniejszych jednostkach takich jak gmina, by zlikwidować barierę odległości<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> *Zintegrowane podejście do rozwoju. Rola polityki spójności.*, red. T. Grosse, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 21.

<sup>9</sup> [www.wup.poznan.pl](http://www.wup.poznan.pl), dn. 25.10.08.



## 2. Elementy polityki społecznej na obszarach wiejskich w Narodowym Programie Rozwoju

Wsparcie mieszkańców wsi poprzez działania zaplanowane w NPR w latach 2004-2007, były ściśle powiązane z celem wzrostu zatrudnienia wynikającym z postanowień odnowionej Strategii Lizbońskiej. W grupie trzech celów Strategii znajduje się priorytet rozwoju mechanizmów umożliwiających przedsiębiorstwom tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy<sup>10</sup>.

Po akcesji Polski w struktury UE działania ukierunkowane na rozwój zasobów ludzkich współfinansowane były ze środków wspólnotowych. Podstawą dyspozycji tych środków były następujące programy i wchodzące w ich skład działania:

### 1. SPO Rozwój zasobów ludzkich,

Priorytet 1 Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej:

- Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy,
- Perspektywy dla młodzieży,
- Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia,
- Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych ,
- Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka,
- Integracja i reintegracja zawodowa kobiet,

Priorytet 2 Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy:

- Zwiększanie dostępu do edukacji, promowanie kształcenia ustawicznego,
- Podnoszenie jakości nauczania w odniesieniu do potrzeb rynku pracy,
- Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki i przedsiębiorczości,
- Wsparcie zdolności administracyjnych.

---

<sup>10</sup> W latach 2004-2007 liczba projektów i ich wartość była w odniesieniu do tego priorytetu najmniejsza spośród wszystkich trzech priorytetów wymienianych w Strategii. Jak podano w treści raportu wyniosła ona 31% pełnej wartości projektów tzw. prolizbońskich. Projekty te były nakierowane na obszary: system kształcenia i edukacji w 11% wartości ogółu projektów prolizbońskich, instytucje i instrumenty rynku pracy w 9%, oraz podnoszenie kompetencji wśród pracowników w 3%. Jak silny okazał się wpływ na zatrudnienie realizowanych w tej dziedzinie projektów? W latach 2004-2007 wyniósł on 8,5%, podczas gdy wpływ projektów tzw. nielizbońskich okazał się podobny i wyniósł 8,2%, zaś 83,3% wzrostu zatrudnienia w tych latach zawdzięczamy zmianom gospodarczo-społecznym toczącym się w gospodarce. Oddziaływanie funduszy strukturalnych i funduszu spójności na gospodarkę Polski w okresie od 2004 – I połowa 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 27.

## 2. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego,

Priorytet 2: Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach:

- Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami rynku pracy i możliwościami kształcenia ustawicznego w regionie,
- Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne,
- Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa,
- Reorientacja zawodowa osób dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi,
- Promocja przedsiębiorczości Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy.

Tabela 1: Liczba projektów z zakresu Zasoby ludzkie. Stan na 04.2007 r.

Nazwa Interwencji	Liczba zakończonych projektów
Obszar Zasoby ludzkie, w tym:	2752
Polityka rynku pracy	739
Przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego	177
Rozwój kształcenia zawodowego niezwiązanego ze szczególnym sektorem (osobami, firmami)	1289
Potencjał adaptacyjny pracowników przedsiębiorczość, innowacyjność, technologie komunikacyjne i informacyjne	404
Działania na rzecz kobiet na rynku pracy	139

Źródło: na podstawie: *Oddziaływanie funduszy strukturalnych i funduszu spójności na gospodarkę Polski w okresie od 2004 – I połowa 2007*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 30.

W tej części polityki społecznej, którą obejmuje priorytet „Zasoby ludzkie”, realizowane były przede wszystkim projekty ukierunkowane na: rozwój rynku pracy, przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego, rozwój kształcenia i szkolenia zawodowego, niezwiązanego ze szczególnym sektorem (osobami, firmami), działania na rzecz kobiet na rynku pracy, rozwój potencjału adaptacyjnego pracowników, przedsiębiorczość, innowacyjność, technologie komunikacyjne i informacyjne<sup>11</sup>. Największą grupą projektów zrealizowanych do 2007 roku były projekty z zakresu rozwoju kształcenia zawodowego (patrz: tabela 1). Stanowiły one aż 47% zakończonych projektów z obszaru „Zasoby ludzkie”.

Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, realizowany w latach 2004-2006, miał na celu budowę otwartego, opartego na wiedzy społec-

<sup>11</sup> *Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w okresie 2004 – I połowa 2007*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 29.

czeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy. Jego środki pochodziły w 70% z Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekty w ramach tego programu dotyczyły zarówno obszarów zurbanizowanych, jak i wiejskich, choć nie zostało to wyraźnie wyodrębnione w programie. W jego strukturze jednakże występowały działania, które w dużej mierze skierowane są do osób zamieszkujących wieś.

Na terenach wiejskich realizowane były projekty dla takich działań programu SPO RZL, jak: Perspektywy dla młodzieży, Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia, Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka, Zwiększanie dostępu do edukacji promowanie kształcenia ustawicznego, Podnoszenie jakości nauczania w odniesieniu do potrzeb rynku pracy.

Innym źródłem realizacji zadań polityki społecznej w Polsce był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, w tym Priorytet 2 ZPORR: Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach, który miał na celu wzmacnianie potencjału endogenicznego regionu, w tym rozwój infrastruktury sprzyjającej budowie kapitału ludzkiego. Działania priorytetu koncentrowały się na obszarach zagrożonych marginalizacją, w tym szczególnie na obszarach wiejskich. Wśród realizowanych działań na tych terenach, w ramach Priorytetu 2 dominowały takie zadania jak: reorientacja zawodowa pracowników zagrożonych bezrobociem oraz przekwalifikowanie osób odchodzących z rolnictwa. Projekty z tego zakresu dotyczyły głównie szkoleń i kursów przekwalifikujących.

Struktura udzielonego wsparcia beneficjentów ostatecznych z punktu widzenia rozdzielonych środków była następująca. Największy udział w budżecie programu miały środki przeznaczone na szkolenia (42% funduszy SPORZL) oraz pomocy w poszukiwaniu pracy (33% funduszy SPORZL). Następnie wspierano staże (12% funduszy SPORZL), a w mniejszym stopniu przygotowanie zawodowe w miejscu pracy (5% funduszy SPORZL), subsydiowanie zatrudnienia i jednorazowe wsparcie na podjęcie działalności gospodarczej (każde po 3% funduszy SPORZL)<sup>12</sup>.

Warto przytoczyć wybrane przykłady dobrych praktyk wdrażania w Polsce SPO RZL oraz ZPORR. Wybór ten został dokonany zgodnie z kryterium zaoferowanego wsparcia dla mieszkańców terenów wiejskich w dziedzinie problemów społecznych. Wybrane projekty to praktyki zrealizowane i nagrodzone

---

<sup>12</sup> Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w okresie 2004 – I połowa 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 33.

przez minister rozwoju regionalnego, Grażynę Gęsicką w konkursie „Dobre praktyki EFS”, w 2007 roku.

Program SPORZL, Działanie 1.3 Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia, nastawione było na zwalczanie poczucia wykluczenia społecznego i bezradności osób pozostających bez pracy w dłuższym okresie czasu. Projekt w ramach tego działania realizowano w okresie od 16.01.2006 do 31.12.2006 roku wśród grupy 176 osób z powiatu giżyckiego. Autorem pomysłu i jego realizatorem był Powiatowy Urząd Pracy w Giżycku. Celem projektu było ograniczenie zjawiska długotrwałego bezrobocia i jego przyczyn. Projekt skierowano do osób w wieku powyżej 25 lat zarejestrowanych w PUP przez okres od 0 do 24 miesięcy. Narzędziami realizacji celu projektu były: poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy, subsydiowanie zatrudnienia, udzielanie jednorazowego wsparcia na podjęcie działalności gospodarczej wraz z doradztwem prawnym, szkolenia służące nabyciu, podwyższeniu, zmianie kwalifikacji z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy<sup>13</sup>.

Przykładem projektu realizowanego w ramach SPO RZL 1.6 Integracja i Reintegracja Zawodowa Kobiet, jest projekt „Pejzaż wiejski kobietą malowany”. Beneficjent końcowy, Ośrodek Wspierania Organizacji Pozarządowych w Białymstoku zrealizował trzy edycje tego projektu, w tym ostatnia współfinansowana była ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. W ramach realizacji projektu odbyły się 4 cykle szkoleniowe oraz wizyty studyjne, mające na celu podniesienie wiedzy i umiejętności w zakresie zarządzania wspólnotą lokalną. Szkolenia obejmowały następujące moduły: „Ja jako animator w środowisku lokalnym”, „Budowanie mapy potrzeb i problemów społecznych”, „Planowanie, praca z projektami”, „Grupy samopomocowe”, „Idea wolontariatu, praca z wolontariuszami”, „Mobilizowanie ludzi do działań”, „Aktywne poszukiwanie źródeł finansowania – pisanie wniosków o dotacje”, „Procedury zakładania i działania organizacji pozarządowych”, „Budowanie partnerstwa lokalnego”, „Zarządzanie sołectwem – prawne podstawy funkcjonowania sołectwa”. Bezpośrednio w projekcie uczestniczyło 28 osób, a pośrednio odbiorcami byli wszyscy mieszkańcy wszystkich sołectw powiatu bielskiego woj. podlaskiego. Podkreślić należy, że w trzech edycjach projektu uczestniczyło 78 kobiet - sołtysek i liderek lokalnych<sup>14</sup>.

Kolejny przykład dotyczy jednej z praktyk wdrażania SPO RZL, tj. działania 2.1, Zwiększanie dostępu do edukacji. Projekt „Szkoła marzeń” trwał od VI 2005 roku do I 2007 roku, zaś projektodawcą było Centrum Edukacji Oby-

---

<sup>13</sup> [www.gizycko.pup.gov.pl](http://www.gizycko.pup.gov.pl), dn. 1.11. 08.

<sup>14</sup> [podlaskie.ngo.pl](http://podlaskie.ngo.pl), dn. 1.11. 08.

watelskiej. Projekt polegał na wdrażaniu przez szkoły autorskich programów rozwojowych. Beneficjentem ostatecznym projektu były 443 szkoły z całego kraju, w tym szkoły podstawowe, gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne z gmin wiejskich oraz szkoły ponadgimnazjalne, do których uczęszcza co najmniej 35% uczniów mieszkających w gminach wiejskich. Celem projektu było głównie opracowanie przez szkoły długookresowych programów rozwojowych, realizacja przez nie rocznych planów działań w celu zwiększania szans edukacyjnych i życiowych przez uczniów z gmin wiejskich. W ramach projektu powstały regionalne ośrodki konsultacyjne, których zadaniem było wspieranie szkół w planowaniu przeprowadzania szkoleń dla społeczności lokalnych. W rezultacie szkoły przeprowadziły szereg zajęć pozalekcyjnych, ucząc języków obcych, informatyki, rozpoznawania mechanizmów rynku pracy. Odbywały się także szkolenia dla rodziców, powstały kafejki internetowe oraz Gminne Centra Informacji. W ramach projektu uczniowie byli przygotowywani do wejścia na rynek pracy poprzez: odwiedzanie szkół wyższych, odbywanie praktyk, zebranie informacji na temat grup zawodowych.

W ramach SPORZL, i działania 2.1 Perspektywy dla młodzieży, godny odnotowania jest projekt o nazwie „Debiut na rynku pracy”, realizowany przez Powiatowy Urząd Pracy w Sokółce. Celem tego działania było udzielenie możliwie pełnego wsparcia ułatwiającego rozpoczęcie startu zawodowego osobom młodym poniżej 25 roku życia, zarejestrowanym w Powiatowym Urzędzie Pracy przez okres do 24 miesięcy oraz bezrobotnym absolwentom wszystkich typów szkół na terenie powiatu. Absolwenci pochodzili z miejscowości położonych zarówno na terenach miejskich i wiejskich. Według sprawozdania z realizacji projektu jego zakładane cele zostały w pełni zrealizowane. W ramach inicjatywy 295 młodych osób poniżej 25 roku życia oraz bezrobotnych absolwentów różnych typów szkół uzyskało wsparcie, ułatwiające start zawodowy oraz nabyło umiejętności aktywnego poszukiwania pracy i samopromocji<sup>15</sup>.

Znaczenie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich dla rozwoju wsi potwierdzają dane dotyczące liczby beneficjentów zamieszkujących tereny wiejskie. Do końca pierwszej połowy 2007 roku, w ramach działania 2.3 programu - Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa - liczba uczestników wszystkich projektów sięgała 9871 osób<sup>16</sup>.

Kolejnym programem, który oddziałuje na rozwój obszarów wiejskich, a działania którego wpisują się w priorytety polityki społecznej w Polsce był

---

<sup>15</sup> [www.apraca.pl/biwu](http://www.apraca.pl/biwu), dn. 1.11.08.

<sup>16</sup> *Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w okresie 2004 – I połowa 2007*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 36.

ZPRORR. Dla ilustracji tego wpływu warto zaprezentować jeden z projektów zaliczany do kanonu dobrych praktyk w 2006 roku. Projekt „Reaktywacja ginących zawodów w powiecie nyskim”, otrzymał dofinansowania w ramach działania 2.3 ZPORR. Projekt był skierowany do 50-osobowej grupy rolników, ich domowników oraz osób pracujących w rolnictwie. W ramach jego realizacji zorganizowane zostały szkolenia z zakresu kowalstwa artystycznego, malowania na szkle, wikliniarstwa, plecionkarstwa, koronkarstwa, hafciarstwa, kuśnierstwa, snycerstwa i płatnerstwa. Największym zainteresowaniem wśród mężczyzn cieszyło się kowalstwo artystyczne, natomiast wśród kobiet - plecionkarstwo i wikliniarstwo. Dodatkowo każdy z uczestników wziął udział w kursie z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej. Projektodawcą był Powiatowy Urząd Pracy w Nysie, a odbiorcami pomocy rolnicy, domownicy oraz osoby pracujące w rolnictwie.

Zarówno projekty skierowane dla młodzieży, bezrobotnych oraz długookresowo bezrobotnych, stanowiły połowę działań w ramach SPORZL. Choć trudno określić wysokość alokowanych na terenach wiejskich środków w ramach programów unijnych, to wiadomo na pewno, że takie projekty były dość często realizowane. Stąd sfera problemów społecznych na wsi została istotnie wsparta funduszami EFS-u w latach 2004-2006.

Ponadto, zakres merytoryczny projektów koncentrował się głównie na poprawie stanu wiedzy, umiejętności i świadomości beneficjentów odnośnie rzeczywistości gospodarczej, co służyło zmianie pozycji na rynku pracy, z biernej na aktywną formę uczestnictwa. Aktywność ta dotyczy nie tylko faktu podjęcia pracy, ale także polega na wewnątrzsterownym określaniu własnego statusu. Implementacja projektów, jak można zauważyć na przytoczonych opisach projektów, nie podaje się redystrybucyjnemu podejściu do strategii unijnego wsparcia. Charakter programów bliski jest przekazaniu przysłowiowej wędki, zamiast ryby. Ponadto, wśród nagrodzonych projektów, których przykłady zamieszczono, wyraźnie widać, iż efektywność projektów została obliczona na uzyskiwanie długookresowych przyszłych korzyści dla społeczności wiejskiej.

### **3. Elementy polityki społecznej na wsi w Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013**

Po roku 2007 kierunki polityki społecznej w Polsce zostały określone w dokumencie Narodowej Strategii Spójności (NSS) na lata 2007-2013. Bezpośrednio do zagadnień polityki społecznej w NSS odnosi się cel 2, tj. Poprawa

jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej Programem współfinansowanym z EFS jest jeden z pięciu programów operacyjnych, tj. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, skoncentrowany na wzroście zatrudnienia i spójności społecznej. Program ten wyznacza główne kierunki polityki prozatrudnieniowej w kraju do roku 2013 i, jest wedle założeń, urzeczywistnieniem celów Odnowionej Strategii Lizbońskiej. Równolegle, jest także sygnałem zaangażowania w kształtowanie kapitału ludzkiego<sup>17</sup>.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki obejmuje najbardziej znane obszary EFS, takie jak zatrudnienie, wykluczenie społeczne i kwalifikacje siły roboczej, jak również zajmuje się wyzwaniem z dziedziny edukacji i szkoleń. Obejmuje on dziesięć priorytetów. Pierwsze pięć z nich ma na celu wzmocnienie instytucji rynku pracy, polityki społecznej, edukacji i administracji publicznej, zaś kolejne pięć skupia się na wspieraniu osób fizycznych oraz przedsiębiorstw.

Dokonując przeglądu priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, zauważamy, że w alokacji środków dominują programy oparte na szkoleniach. Właśnie w szkoleniach upatruje się rozwiązanie problemu niskiego zaangażowania zasobów pracy, bowiem poziom zatrudnienia w Polsce jest niski i wynosi zaledwie 54,5%, znacznie poniżej założonego w Strategii Lizbońskiej celu, wynoszącego 70%. Jednak warto dodać, że poziom zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym wzrósł w UE do 64%, wobec 63% rok wcześniej. Na uwagę zasługuje także fakt, iż duża część mieszkańców wsi wypowiada się, że nie jest zainteresowana doskonaleniem zawodowym, połowa z nich nigdy nie dokończyła się we własnym zakresie. Zaś tylko niewielki odsetek mieszkańców wsi brał udział w kursach prawa jazdy, komputerowych, czy też językowych<sup>18</sup>. W takim wypadku udoskonalenie systemów edukacyjnych, reformy rynku pracy i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej mogą być sposobem na zapewnienie długookresowego procesu wzrostu zatrudnienia w kraju.

Działania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oddziałują na rozwój obszarów wiejskich w zróżnicowanym stopniu. Są wśród nich bezpośrednio skierowane do mieszkańców wsi, a także takie, które tylko pośrednio przyczyniają się do poprawy jakości kapitału ludzkiego na wsi. Warto więc spróbować scharakteryzować je pod tym kątem. Priorytetem, w którym wprost wskazuje się

---

<sup>17</sup> Ze względu na dominujące w Polsce, na tle UE, problemy strukturalnego bezrobocia oraz bezrobocia długookresowego, alokacja funduszu EFS jest dla Polski największa spośród udzielonych dotąd alokacji. POKL został wyposażony w największą w historii UE kwotę na cele rozwoju kapitału ludzkiego dla jednego kraju, mianowicie do 2013 roku istnieje możliwość rozdysponowania kwoty 11,4mld EUR, z czego z EFS finansowane jest 9,7 mld, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Biuletyn Informacyjny 1/2008, s. 2.

<sup>18</sup> Polska wieś i rolnictwo, Raport z badań, Pentor, Warszawa 2007, s. 83.

na alokację środków dla rozwiązywania problemów na terenach wiejskich jest Priorytet 9: Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach. Jak wynika z jego opisu celem działania jest niwelowanie różnic w dostępie do edukacji pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi. Działania w tym kierunku są realizowane poprzez kształtowanie szerszego dostępu do edukacji na poziomie zawodowym i średnim, promowanie kształcenia przedszkolnego i kształcenia ustawicznego osób dorosłych, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Natomiast programy POKL, które skierowane są bezpośrednio do szkół mają pomóc w zniwelowaniu dysproporcji w jakości edukacji, zarówno w regionach, jak i pomiędzy miastem a wsią. Pozostałe priorytety programu również ukierunkowane są na rozwiązywanie problemów na wsi, przy czym największe możliwości oddziaływania mają priorytety 9 i 6 z uwagi na fakt, że posiadają najwyższą alokację środków, co zawiera tabela 2<sup>19</sup>.

Tabela 2: Europejski Fundusz Społeczny w Polsce na lata 2007-2013<sup>20</sup>

Oś priorytetowa	Finansowanie wspólnotowe	Partner krajowy	Całkowite finansowanie
1. Zatrudnienie i integracja społeczna	430 260 954	75 928 404	506 189 358
2. Poprawa potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących	661 310 120	116 701 786	778 011 906
3. Wysoka jakość systemu oświaty	855 300 828	150 935 440	1 006 236 268
4. Szkolnictwo wyższe i nauka	816 311 813	144 055 026	960 366 839
5. Dobre rządzenie	519 225 980	91 628 114	610 854 094
6. Rynek pracy otwarty dla wszystkich	1 918 389 821	338 539 380	2 256 929 201
7. Promocja integracji społecznej	1 319 970 145	232 935 908	1 552 906 053
8. Regionalne kadry gospodarki	1 350 207 670	238 271 942	1 588 479 612
9. Rozwój umiejętności i kompetencji w regionach	1 447 911 629	255 513 817	1 703 425 446
10. Pomoc techniczna	388 287 040	68 521 242	456 808 282
SUMA	9 707 176 000	1 713 031 059	11 420 207 059

Źródło: [www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl), dn. 25.10.08.

<sup>19</sup> Na podstawie Narodowej Strategii Spójności, [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl), dn. 20.10.08.

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf](http://ec.europa.eu/employment_social/esf), dn. 20.10.08.



Wśród wszystkich osi POKL można wyodrębnić działania przyczyniające się do rozwoju obszarów wiejskich. I tak priorytet 1: Zatrudnienie i integracja społeczna, zakłada wdrożenie odpowiednich standardów usług we wszystkich publicznych służbach zatrudnienia oraz w 90 % instytucji pomocy społecznej. Szkolenia te pozwolą poprawić kwalifikacje pracowników w szerszej implementacji aktywnych polityk rynku pracy oraz realizacji działań na rzecz integracji społecznej. Priorytet może znaleźć odzwierciedlenie w projektach przeznaczonych dla wsi w takiej skali, w jakiej z usług tych służb będą korzystać mieszkańcy wsi.

Priorytet 2: Poprawa potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących, przeznaczony jest dla przedsiębiorstw zlokalizowanych także na terenach wiejskich, które zainteresowane są doskonaleniem zawodowy pracowników. Osobnym modułem są działania na rzecz wzrostu jakości usług zdrowotnych oraz programów profilaktycznych, które powinny wpłynąć na poprawę zdrowia pracowników. Wsparcie otrzymają również pracownicy powracający do pracy po chorobie.

Priorytet 3: Wysoka jakość systemu oświaty, to działania na rzecz wzmocnienia systemu edukacyjnego. Będzie ono polegało na wypracowaniu lepszych polityk i systemu zarządzania pod kątem potrzeb pracodawców. Stworzone zostaną narodowe ramy kwalifikacji i system wspierania kształcenia ustawicznego.

Priorytet 6: Rynek pracy otwarty dla wszystkich. W tym działaniu możemy spodziewać się dużego udziału projektów ukierunkowanych na tereny wiejskie. Priorytet przeznaczony jest na aktywizację zawodową osób, w tym bezrobotnych, młodzież, kobiety, osoby niepełnosprawne i osoby starsze. Wyraz temu daje ogłoszony w Wielkopolsce, w II kwartale 2008 roku, konkurs działania 6.3, tj. Inicjatywy lokalne na rzecz podnoszenia aktywności zawodowej na obszarach wiejskich, z alokacją 1 595 513 PLN<sup>21</sup>.

Priorytet 7: Promocja integracji społecznej, to działania, które mają pomóc grupom zagrożonym wykluczeniem społecznym uzyskać dostęp do rynku pracy. Wskazuje się tutaj na wstępujące szczególnie na wsi wykluczenie społeczne<sup>22</sup>, które wraz z bezrobociem stanowi problem związany z ubóstwem. Szczególnie istotne

---

<sup>21</sup> Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Biuletyn Informacyjny 1/2008, s. 3, 6-8.

<sup>22</sup> Wykluczenie społeczne połączone z bezrobociem stanowi poważny problem. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem wynoszący w 2004 roku 21 % znacznie przekracza średnią UE i jest szczególnie wysoki w przypadku dzieci (29 %), młodzieży, osób długotrwale bezrobotnych oraz osób żyjących na obszarach wiejskich. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf](http://ec.europa.eu/employment_social/esf), dn. 20.10.08.

jest tu wsparcie organizacji pomocy społecznej działających dla terenów wiejskich, lecz niekoniecznie na ich obszarze.

Priorytet 8: Regionalne kadry gospodarki ma na celu wsparcie szkoleń w zakresie zarządzania firmą, a więc lepszego przewidywania i radzenia sobie ze zmianami w otoczeniu.

Chociaż w wielu przypadkach nie jest to wyraźnie zaznaczone, ostatecznymi beneficjentami środków wymienionych priorytetów są również mieszkańcy wsi. Podobna sytuacja miała miejsce już w poprzedniej edycji, gdzie linia demarkacyjna rozdziału środków między fundusze dla miast i wsi nie była silnieznaczona.

Innym zakresem wsparcia problemów społecznych, w tym problemów wsi, jest 16 regionalnych programów operacyjnych, gdzie wśród występujących priorytetów spotykamy także te, które odnoszą się do zagadnień kapitału ludzkiego. Regionalne programy są niejako kontynuacją ZPORR, ale są one znacznie lepiej dostosowane do specyficznych potrzeb danego regionu. Dla przykładu spójrzmy na Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny. Znajdujemy tu wśród priorytetów jeden z nich brzmiący: Infrastruktura dla kapitału ludzkiego, z którym wiążą się już realne działania. Od grudnia 2007 roku, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego przekazuje w ramach konkursów środki na finansowanie celów szczegółowych, w tym min. dostosowania systemu edukacji do potrzeb rynku pracy, wyrównanie dysproporcji wewnątrz regionalnych w dostępie do infrastruktury społecznej. Wspierane są zatem placówki szkoleniowe na wszystkich szczeblach kształcenia, w zakresie infrastruktury, kształcącej młodzież i dorosłych<sup>23</sup>. Czytając priorytety WRPO warto zauważyć, że występują tam priorytety, gdzie przyjęte cele rozwoju biegunów wzrostu głównie koncentrują się na wspieraniu obszarów metropolitarnych i dużych regionalnych miast, a rzadziej dotyczą całych regionów, miast z przyległościami, traktowanych jako potencjalny biegun wzrostu. Wyklucza to dostęp terenów wiejskich, jako beneficjenta, do środków pomocowych w ramach działań tych priorytetów.

---

<sup>23</sup> Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Biuletyn Informacyjny 1/2008, s. 3, Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-20013, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2007, s. 123-131.

## Podsumowanie

Analizując realizowane w Polsce programy, współfinansowane z EFS oraz środków krajowych, należy stwierdzić, że mieszkańcy terenów wiejskich otrzymują istotne wsparcie głównie w ramach projektów, które mają na celu wzmocnienie potencjału kapitału ludzkiego. Występują tu zarówno projekty zakrojone wyraźnie na potrzeby mieszkańców wsi, jak i takie, które wzmacniają potencjał ludzki mieszkańców całego regionu. Wreszcie należy zaznaczyć, że wśród projektów znajdują się takie, które bezpośrednio są dedykowane mieszkańcom wsi oraz takie, które w sposób pośredni przyczyniają się do poprawy ich statusu. Są to projekty głównie wzmacniające infrastrukturę instytucjonalną regionu, w tym bazę szkoleniową i edukacyjną.

Jeśli chodzi o wagę projektów szkoleniowych, których wartość i liczba były dominujące w minionym okresie (2004-2006), zaznaczymy, że jest to ze wszech miar poprawne podejście do rozwoju obszarów wiejskich. Argument jest istotny, bowiem wraz z wdrażaniem projektów szkoleniowych zainicjowano proces ożywienia aktywności ekonomicznej na wsi, w celu wykorzystania lokalnych zasobów dla rozwoju społecznego. Rozwój społeczny ujmowany tu jako proces wzmocnienia organizacyjnego społeczności, ma ogromny wpływ na rozwój lokalnego rynku pracy, ponieważ dalece determinuje on wzrost popytu na pracę, lepsze rozpoznanie potrzeb edukacyjnych, ożywienie systemu przekazywania informacji. Zatem, jeśli efekty szkoleń na terenach wiejskich, mimo obojętnego a wręcz niechętnego nastawiania do szkoleń wśród mieszkańców wsi, odniosą pozytywny efekt, możemy spodziewać się postępu w procesie rozwoju rynku pracy i poprawy poziomu życia na wsi. Taki jest właśnie oczekiwany rezultat przeznaczonych dla Polski alokacji EFS na rzecz polityki społecznej na wsi<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Pozytywną informacją jest również zbieżność tego faktu ze strukturą budżetu UE na 2009 rok. Najwyższą sumę budżetu planuje się przeznaczyć na spójność i konkurencyjność UE dla wzrostu i zatrudnienia, jest to 44,7% środków, podczas gdy tytuł: rozwój wsi, to tylko 10,9 %, przy czym chodzi tu o środki WPR, Draft general budget of the European Communities for the financial year 2009 - Budget *online* - 17/07/2008, ec.europa.eu/budget, dn. 1.11.08.

## Literatura

1. Demokracja, samorządność, prawo, red. T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski, Uniwersytet Im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii, Poznań, 2007.
2. Galek A. Grosse T., Zintegrowane podejście do rozwoju. Polityka spójności a polityka społeczna Unii Europejskiej, [w] Zintegrowane podejście do rozwoju. Rola polityki spójności Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
3. Leonard D. Przewodnik po Unii Europejskiej, , The Economist, 2003.
4. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008. Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w okresie 2004 – I połowa 2007,
5. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Biuletyn Informacyjny 1/2008.
6. Polska wieś i rolnictwo, Raport z badań, Pentor, Warszawa 2007.
7. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Biuletyn Informacyjny 1/2008, s. 3, Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2007.
8. [ec.europa.eu/employment\\_social/esf](http://ec.europa.eu/employment_social/esf).
9. [www.agencjajj.pl](http://www.agencjajj.pl)
10. [www.apraca.pl/biwu](http://www.apraca.pl/biwu)
11. [www.eurostat.eu](http://www.eurostat.eu).
12. [www.gizycko.pup.gov.pl](http://www.gizycko.pup.gov.pl).
13. [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl).
14. [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl).
15. [www.podlaskie.ngo.pl](http://www.podlaskie.ngo.pl).
16. [www.wup.poznan.pl](http://www.wup.poznan.pl).

**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład: 500 egz.*

*Druk i oprawa: QUICK-DRUK s.c.*