

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 391

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Raszkowski
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Comp-rajt
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-509-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Wanda Maria Gaczek: Szanse i zagrożenia rozwoju wielkomiejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie Aglomeracji Poznańskiej	11
Danuta Stawasz: Trendy zagospodarowania przestrzeni polskich miast – przyczyny i konsekwencje dla ich rozwoju	23
Florian Kuźnik: Zarządzanie efektywnością miejskich usług publicznych	32
Artur Myna: Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania kosztów utrzymania wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych	40
Adam Drobniak, Klaudia Plac: <i>Urban resilience</i> – studia przypadków oceny ekonomicznej prężności miejskiej	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problemy identyfikacji gmin o zdominowanej strukturze gospodarki	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: <i>Smart city</i> – próba definicji i pomiaru	71
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Gminy wiejskie jako beneficjenci środków z UE w latach 2007–2013 na przykładzie województwa mazowieckiego	92
Andrzej Raszkowski: Zestawienie silnych i słabych stron Dzierżoniowa oraz kluczowych zadań do realizacji w świetle badań ankietowych	101
Cezary Brzeziński: System planowania przestrzennego jako bariera realizacji komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce	110
Justyna Danielewicz: Współpraca na obszarach wiejskich na przykładzie funkcjonowania lokalnej grupy działania Fundacja Rozwoju Gmin „PRYM”	119
Sylwia Dolzblasz: Otwartość transgraniczna placówek usługowych w mieście podzielonym Gubin/Guben	128
Eliza Farelnik: Innowacyjność w procesie rewitalizacji obszarów miejskich	137
Anna Grochowska: Zagrożenia i konflikty w zakresie zagospodarowania przestrzennego na terenie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Decyzja o warunkach zabudowy jako przyczyna braku ładu przestrzennego	156
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania Białowieskiego Parku Narodowego	167
Sławomir Olko: Rola klastrów w przemysłach kreatywnych w rozwoju miast ...	175
Katarzyna Przybyła: Poziom życia w wybranych miastach województwa śląskiego	183
Justyna Adamczuk: Rola szkół wyższych w kreowaniu wizerunku miast. Studium przypadku Jeleniej Góry i Wałbrzycha	193

Marta Kusterka-Jefmańska: Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem lokalnym	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Prawne instrumenty kształtowania podatków lokalnych przez gminy (na przykładzie podatku od nieruchomości)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: Możliwości wsparcia rozwoju gminy w programie rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020	220
Piotr Paczowski: Znaczenie i wpływ kapitału społecznego na rozwój lokalny	229
Maciej Turała: Ocena wpływu zmiany regulacji na zdolność gmin w Polsce do obsługi i zaciągania zobowiązań	239
Lech Jańczuk: Samorząd terytorialny jako benchmark ładu zintegrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego	248
Jacek Witkowski: Rola walorów przyrodniczych w rozwoju lokalnym w świetle dokumentów strategicznych na przykładzie wybranych gmin Lubelszczyzny	257
Bożena Kuchmacz: Partnerstwo trójsektorowe jako źródło lokalnego kapitału społecznego	266
Agnieszka Krześ: Znaczenie zasobów endogenicznych w rozwoju Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego – wybrane aspekty	275
Katarzyna Wójtowicz: Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce	284
Ewa M. Boryczka: Współpraca sektora publicznego, prywatnego i społecznego w procesie rewitalizacji obszarów centralnych polskich miast	292
Paweł Zawora: Instrumenty rozwoju lokalnego wykorzystywane w samorządach gminnych	302

Summaries

Wanda Maria Gaczek: Opportunities and threats for the development of urban functional areas – example of the Poznań agglomeration	11
Danuta Stawasz: Trends of Polish cities land planning – causes and consequences for their development	23
Florian Kuźnik: Managing the effectiveness of urban public services	32
Artur Myna: Conditions of spatial diversity of maintenance costs in multi-family dwelling stock	40
Adam Drobnik, Klaudia Plac: Urban resilience – case studies of economic urban resilience assessment	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problems in the identification of communes with dominated economic structure	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: Smart City – definition and measurement attempt	71

Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Participatory management in local communities	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Rural communes as beneficiaries of EU funds in 2007-2013 on the example of Mazowieckie Voivodeship	92
Andrzej Raszkowski: Strengths and weaknesses of Dzierżoniów and the key tasks to be implemented in the light of survey research	101
Cezary Brzeziński: Spatial planning system as a barrier to the realization of urban component of cohesion policy in Poland	110
Justyna Danielewicz: Cooperation in rural areas. The case of local Action Group “Prym”	119
Sylvia Dołzblasz: Transborder openness of service providers in the divided city of Gubin/Guben	128
Eliza Farelńnik: Innovativeness in the process of urban revitalization	137
Anna Grochowska: Threats and conflicts in the field of spatial planning in the Wałbrzych Sudeten Landscape Park	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Planning permission as the reason for the lack of spatial organization	156
Alina Kulczyk-Dynowska: The spatial and financial aspects of functioning of Białowieża National Park	167
Sławomir Olko: Role of clusters in creative industries in the development of cities	175
Katarzyna Przybyła: Living standards in chosen Silesian cities	183
Justyna Adamczuk: The role of universities in city image creating. Case study of Jelenia Góra and Wałbrzych	193
Marta Kusterka-Jefmańska: Quality of life vs. processes of local development management	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Legal instruments of local taxes shaping by municipalities (on the example of real estate tax)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: The possibility of supporting the development of a community in the 2014-2020 Rural Development Programme	220
Piotr Paczowski: The significance and impact of social capital on the local development	229
Maciej Turała: Assessment of regulation change impact on Polish communes' capacity to service liabilities	239
Lech Jańczuk: Local government as the benchmark of integrated governance in the process of sustainable development	248
Jacek Witkowski: The role of natural values in the local development in the light of the strategic documents on the example of selected Lublin communes	257
Bożena Kuchmacz: Three sector partnership as a source of local social capital	266

Agnieszka Krześ: The significance of endogenous resources for the development of Wrocław Metropolitan Area – chosen aspects	275
Katarzyna Wójtowicz: Manifestations of adequacy violations in the process of fiscal decentralization in Poland	284
Ewa M. Boryczka: Cooperation between public, private and social sectors in the process of revitalization of the city centers in Poland	292
Paweł Zawora: Means used by local governments to enhance local development	302

Ewelina Julita Tomaszewska

Politechnika Białostocka

e-mail: e.tomaszewska@pb.edu.pl

MOŻLIWOŚCI WSPARCIA ROZWOJU GMINY W PROGRAMIE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH 2014-2020

THE POSSIBILITY OF SUPPORTING THE DEVELOPMENT OF A COMMUNITY IN THE 2014-2020 RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME

DOI:10.15611/PN.2015.391.23

Streszczenie: Fundusze unijne stanowią najważniejszy instrument finansowy polityki regionalnej UE, który wpływa niewątpliwie na wzrost konkurencyjności jednostki samorządu terytorialnego. W nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 możliwości rozwoju gminy stwarza wiele programów pomocowych, przy czym w artykule skupiono się na programie dedykowanym obszarom wiejskim. Celem opracowania jest usystematyzowanie informacji na temat możliwości pozyskiwania przez gminy zewnętrznych środków finansowych na rozwój obszarów wiejskich w ramach PROW 2014–2020, z uwzględnieniem zasad polityki unijnej i krajowej. Władze samorządowe, by móc obecnie korzystać ze wsparcia unijnego, muszą w swojej działalności wdrożyć planowanie o charakterze strategicznym. Umiejętność korzystania z funduszy strukturalnych UE jest dziś wymagana na poziomie zarządzania gminą i należy traktować ją jako gospodarczy bodziec do jej rozwoju i szansę w racjonalnym zarządzaniu finansami publicznymi. Unijne wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego pomaga uruchomić potencjał gospodarczy, zatem pośrednio wpływa na wzrost konkurencyjności gminy.

Słowa kluczowe: konkurencyjność JST, rozwój lokalny, PROW 2014–2020.

Summary: Union funds are the most important financial instrument of EU regional policy, which undoubtedly influences the increased competitiveness of the local governmental units. In the new financial perspective for the years 2014–2020 there are a lot of possibilities of supporting the development of community in sector programs, but the article focused on a program dedicated to rural areas. The purpose of this article is to systematize the information about the possibility of obtaining external funds by the communes in the Rural Development Programme for the years 2014–2020, taking into account the principles of EU and national

policy. To be able to benefit from the support of the EU the local authorities must implement strategic planning. The ability to use the EU Structural Funds is required at the management level of the community and should be taken as an economic stimulus for its development and opportunity in the rational management of public finances. EU support for local governmental units helps to activate economic potential and indirectly affects the growth of the competitiveness of the community.

Keywords: the competitiveness of the local governmental units, local development, the 2014-2020 Rural Development Programme.

1. Wstęp

Polityka regionalna Unii Europejskiej ma na celu wspomaganie potencjału gospodarczego regionów poprzez wyrównywanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego krajów członkowskich. Kierowanie ze wspólnego budżetu UE finansowego wsparcia do regionów i obszarów wiejskich daje możliwość wykorzystania ogromnego potencjału tych terenów, a przez to wiąże się ze wzrostem jego konkurencyjności. W Polsce problem dysproporcji w rozwoju i poziomie życia pomiędzy mikroregionami dotyczy zwłaszcza obszarów miejskich i wiejskich [Katoła 2012, s. 162]. Elementem polityki spójności jest polityka regionalna (strukturalna), której głównym celem jest tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności oraz wspieranie procesów konwergencji, co w konsekwencji powoduje poprawę jakości warunków życia mieszkańców i przyczynia się do rozwoju lokalnego, a także przeciwdziałanie marginalizacji części obszarów UE [Kornberger-Sokołowska, s. 1].

Niewątpliwie okres po akcesji był i jest niezwykle pomyślny dla Polski. Często jest to przypisywane korzyściom finansowym w postaci transferów z budżetu unijnego. Pogląd ten jest jednak bardzo uproszczony, ponieważ na sytuację Polski ogromny wpływ miało także wiele innych zjawisk, m.in. intensyfikacja kontaktów handlowych i nieograniczony dostęp naszych towarów i usług do rynku Wspólnoty, otwarcie rynków pracy w większości państw UE-15, korzystna koniunktura na rynkach globalnych itd. [Górniak, Mazur (red.) 2012, s. 124].

Zgodnie z teorią rozwoju regionalnego występują zarówno procesy przestrzennej koncentracji, jak i dekoncentracji osadnictwa oraz działalności gospodarczej, przy czym odnoszą się one do procesów zachodzących w różnych skalach terytorialnych. Obserwujemy przewagę koncentracji terytorialnej nad dekoncentracją i różnicowanie się poziomu rozwoju regionów [Gorzela 2009, s. 6, 11]. Polityka gospodarcza kraju jest wypadkową dwóch teorii: neoliberalizmu i keynesizmu. Zgodnie z teorią neoliberalną strategia wzrostu ekonomicznego opiera się wyłącznie na zwiększeniu podaży, według Keynesa zaś najpierw należy wytworzyć popyt, a dopiero później zwiększyć podaż. Niemniej jednak z uwagi na dynamiczne zmiany w gospodarce światowej polityka powinna być zmienna w czasie. Idea zrównoważonego rozwoju pojawiła się jako odpowiedź na narastające najpoważniejsze

problemy współczesności: demograficzne, społeczne, ekologiczne i w odróżnieniu od neoliberalizmu koncentruje się na rozwoju długofalowym [Droba 2014, s. 92].

W ostatnich latach znacząco zmieniły się obszary wiejskie i jakość życia na wsi. Otrzymane pule unijnych środków finansowych w znacznej mierze wpłynęły na wzrost aktywizacji mieszkańców oraz podniesienie jakości życia lokalnej społeczności. Z drugiej strony część samorządów podejmowała się realizacji określonych inwestycji, naśladując działania innych. W efekcie powstałe obiekty w wielu gminach są dziś niewykorzystywane przez mieszkańców, którzy nie znajdują w nich użyteczności i możliwości zaspokojenia swoich potrzeb. Obiekty te nie odzwierciedlają ambitnych celów i wyzwań stawianych w trakcie pisania projektów. Problemem jest zatem nieefektywność alokacji części środków. Unijne pieniądze nie zawsze bowiem trafiały tam, gdzie dawałyby bezpośrednie przełożenie na szybki wzrost gospodarczy. Krytyczną ocenę dotychczasowego wykorzystania środków UE w swoich opracowaniach przedstawia G. Gorzelak, wskazując na niki w stosunku do nakładów podażowe efekty polityki spójności¹.

Mając doświadczenie płynące z kończącej się obecnie perspektywy finansowej na lata 2007–2013, stajemy w obliczu nowych szans i wyzwań. Polska po okresie poważnych początkowych trudności osiągnęła wysoką sprawność w wydatkowaniu europejskich pieniędzy, jednak należy zauważyć, iż zabrakło stałej kontroli efektów i ich zgodności ze strategicznymi celami. Mimo szybkiego rozwoju Polska nadal zajmuje jedno z ostatnich miejsc w UE, a w międzynarodowych rankingach cech decydujących współcześnie o sukcesie rozwojowym (tj. innowacyjność, konkurencyjność, jakość systemu instytucjonalnego czy gotowość informacyjna) zajmuje odległe pozycje [Górniak, Mazur (red.) 2012, s. 124].

Samorządy w nowej perspektywie finansowej będą mogły się starać o dofinansowanie swoich inwestycji zarówno z programów regionalnych, jak i krajowych. Celem artykułu jest usystematyzowanie informacji na temat możliwości pozyskiwania przez gminy zewnętrznych środków finansowych na rozwój obszarów wiejskich w ramach PROW 2014–2020, z uwzględnieniem zasad polityki unijnej i krajowej. Do realizacji tak zdefiniowanego celu wykorzystano przegląd dostępnych źródeł wtórnych, obejmujących głównie Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020 oraz artykuły naukowe związane z tematem.

2. Wykorzystanie funduszy unijnych a planowanie strategiczne i konkurencyjność gminy

Jednym z priorytetowych aspektów prowadzonej w Polsce polityki rozwoju stał się wzrost konkurencyjności regionów. Zróżnicowanie w poziomie rozwoju gospodarczego występuje zarówno między poszczególnymi krajami członkowskimi Unii Euro-

¹ Szerzej w: [Gorzelak 2014].

pejskiej, jak i wewnątrz nich. Obecnie rozwój gminy jest uwarunkowany między innymi możliwościami pozyskiwania środków zewnętrznych i efektywnością wykorzystania tych funduszy. Bez wsparcia unijnego wiele inwestycji samorządowych po prostu by nie powstało. Fundusze unijne stanowią najważniejszy instrument finansowy polityki regionalnej UE, który wpływa niewątpliwie na wzrost konkurencyjności mikroregionu. Dziś konkurencyjność stanowi jedno z kluczowych zagadnień wiążących się z rozwojem regionalnym i lokalnym. Pojęcie to nie jest jednak jednoznacznie definiowane ze względu na dużą liczbę czynników składowych. Najczęściej jednak konkurencyjność JST² odnosi się do osiągania lepszych wyników w zakresie wzrostu gospodarczego i poziomu dobrobytu społecznego od innych lokalizacji [Katoła 2012, s. 162].

Gminy w mijającej perspektywie finansowej realizowały przede wszystkim projekty infrastrukturalne, wpływające na poprawę jakości życia mieszkańców, także na zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej, turystycznej, a tym samym możliwości rozwoju przedsiębiorczości i lokalnego biznesu. W konsekwencji wiąże się to z możliwością wzrostu wpływów do budżetu gminy, a co za tym idzie – zwiększenia jej samodzielności finansowej oraz potencjalnie szerszego zakresu środków na przyszłe inwestycje. Rozwój niezbędnej infrastruktury technicznej, społecznej, środowiskowej stanowi warunek konieczny wzrostu konkurencyjności gminy, przy czym należy zauważyć, że nie jest to warunek wystarczający do wzrostu jej konkurencyjności względem innych ośrodków. Konkurencyjność w tym zakresie to zdolność do przyciągania kapitału i środków pomocowych oraz do zatrzymania w regionie posiadanych czynników produkcji. Z drugiej strony to także możliwość osiągnięcia trwałej, wysokiej jakości życia oraz wysokiego wskaźnika zatrudnienia [Katoła 2012, s. 166–173].

W gminach zlokalizowanych na obszarach wiejskich dodatkowe zewnętrzne środki finansowe w formie dotacji unijnej mogą wywołać znaczne efekty mnożnikowe, pod warunkiem że wpłyną na wielofunkcyjny rozwój społeczno-ekonomiczny tych obszarów i będą lokowane głównie w szeroko rozumianą infrastrukturę, ponieważ stanowi ona podstawę wszelkiej działalności gospodarczej, warunkując jej zakres, strukturę i przestrzenne rozmieszczenie. W tym kontekście poziom rozwoju infrastruktury może decydować o atrakcyjności danego obszaru, wzroście jego konkurencyjności, a więc stanowić o szansach lub barierach zrównoważonego rozwoju [Katoła 2012, s. 166–173]. Umiejętność korzystania z funduszy strukturalnych UE jest obecnie wymagana na poziomie zarządzania gminą i należy traktować ją jako gospodarczy bodziec do jej rozwoju oraz szansę w racjonalnym zarządzaniu finansami publicznymi. Unijne wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego pomaga uruchomić potencjał gospodarczy, zatem pośrednio wpływa na wzrost konkurencyjności gminy.

² Szerzej na ten temat w: [Marciniuk-Kluska 2009].

Polska polityka regionalna jest od kilku lat prowadzona w sposób silniej ukierunkowany terytorialnie. Należy zatem rozpatrywać szerszy kontekst działań o charakterze planistycznym i organizacyjnym w gminach z uwzględnieniem specyficznych potrzeb, bazując na ich wewnętrznych potencjałach rozwojowych. Realizacja inwestycji infrastrukturalnych powinna jednoznacznie wpisywać się w długofalową strategię rozwoju gminy oraz spójne z nią pozostałe dokumenty. Przedsięwzięcie powinno być też uwzględniane w wieloletniej prognozie finansowej gminy, i to zarówno pod względem kosztów samej inwestycji, kosztów komplementarnych, jak i przyszłych kosztów eksploatacji, a nawet zmian w przychodach gminy wywołanych ich zrealizowaniem. Nowoczesne podejście w zarządzaniu ofertą lokalną oparte jest głównie na planowaniu strategicznym i przedsiębiorczej postawie władz samorządowych, a co za tym idzie – sięganiu po fundusze zewnętrzne, zwłaszcza środki unijne. Należy podkreślić, że w nowej perspektywie finansowej będzie miała miejsce znacznie dalej idąca niż dotychczas koncentracja tematyczna środków, co oznacza, że wiele przedsięwzięć inwestycyjnych może nie kwalifikować się do współfinansowania [Krajowa Polityka Miejska 2014, s. 15, 88–91].

3. Możliwości rozwoju JST w ramach PROW 2014–2020

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, stanowiący kontynuację Programu PROW na lata 2007–2013, został opracowany na podstawie przepisów Unii Europejskiej, zwłaszcza Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, a także aktów delegowanych i wykonawczych Komisji Europejskiej. Program jest zgodny z wytycznymi Unii Europejskiej wkomponowany w całościowy system polityki rozwoju kraju, zwłaszcza poprzez mechanizm Umowy Partnerstwa [www.minrol.gov.pl]. Ostatecznie zarządzanie większością środków odbywa się na poziomie krajowym, odpowiedzialność za kontrole doraźne i coroczne spoczywa więc na rządach krajowych. Przyjęty przez Radę Ministrów dokument pt. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie* (KSRR) proponuje zwiększenie roli i rangi polityki regionalnej. Wskazuje się na niezbędność m.in. silnego ukierunkowania interwencji publicznych na wzmocnienie zdolności regionów do konkurencyjności w oparciu o specjalizacje terytorialne. W dokumencie proponuje się także dodatkowe wsparcie przeciwdziałające marginalizacji najsłabiej rozwijających się obszarów, tj. tych, które same nie są w stanie przezwyciężyć zapóźnień rozwojowych [KSRR 2010, s. 6, 17].

Głównym celem PROW na lata 2014–2020 jest „poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich”. Pomoc

finansowa w ramach Programu jest skierowana głównie do sektora rolnego, jednak JST także mogą liczyć na wsparcie. Aby zapewnić zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, przewidziana jest kontynuacja działań z minionej perspektywy, które przyczyniają się do rozwoju przedsiębiorczości, odnowy i rozwoju wsi (w tym w zakresie infrastruktury technicznej). Będą one realizowane dwutorowo: w ramach odrębnych działań, jak również poprzez wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju (Oś Leader), wzmacniających realizację oddolnych inicjatyw społeczności lokalnych [www.minrol.gov.pl].

Gminy w perspektywie finansowej 2007–2013 mogły korzystać ze środków w ramach Osi 3 (w tym działań: Odnowa i rozwój wsi oraz Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej) oraz Osi 4 Leader. Do końca grudnia 2013 r. ARiMR (w ramach PROW jednostką płatniczą jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) zrealizowała płatności w kwocie 8915,0 mln zł w ramach Osi 3 oraz 1560,8 mln zł w ramach Osi 4 Leader³. Nowy okres programowania przewiduje pulę funduszy dla JST na działanie łączące dwa powyższe wchodzące w zakres Osi 3, pod nazwą: Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich, z budżetem ok. 1 mld euro (pozwoli to na przeprowadzenie ok. 2,7 tys. operacji). Jego realizacja wpłynie na poprawę warunków życia na obszarach wiejskich poprzez zapewnienie dostępu do podstawowych usług, w tym infrastruktury technicznej i kulturalnej. Wsparcie w ramach tej osi obejmuje następujące poddziałania [*PROW na lata 2014–2020*, s. 144–153]:

1. Inwestycje związane z tworzeniem, ulepszaniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycje w energię odnawialną i oszczędzanie energii – dotyczy zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych – oraz budowę lub modernizację dróg lokalnych.

2. Badania i inwestycje związane z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazu wiejskiego i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej, w tym dotyczące powiązanych aspektów społeczno-gospodarczych oraz środków w zakresie świadomości środowiskowej – zakres: ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego.

3. Inwestycje w tworzenie, ulepszanie lub rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, w tym rekreacji i kultury oraz powiązanej infrastruktury – zakres: inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne i kształtowanie przestrzeni publicznej oraz inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów i usług.

W nowym okresie programowania uzupełniająco w ramach PROW jednostki samorządu terytorialnego będą mogły realizować inwestycje w drogi lokalne, mające na celu połączenie jednostek osadniczych z istniejącą siecią drogową. Z punktu widzenia gminy inwestycje dotyczące poprawy infrastruktury drogowej są waż-

³ Szerzej na ten temat w: [*Sprawozdanie...* 2014].

ne, wpływają na polepszenie warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej. Gminy realizują tego typu inwestycje w celu lepszego skomunikowania terenów i ułatwienia życia lokalnej społeczności, jednak dotychczas nie mogły być one współfinansowane ze środków PROW. Docelowo możliwość realizacji tego typu operacji przyczyni się do likwidacji jednej z najpoważniejszych barier rozwoju obszarów wiejskich, jaką jest słabo rozwinięta infrastruktura techniczna na ich terenie, wpływając na jakość życia mieszkańców, ułatwienie dostępu do usług publicznych oraz poprawę dojazdu do pracy na obszarach wiejskich [*PROW na lata 2014–2020*, s. 38–39, 144–147].

W ramach ochrony, promocji i rozwoju dziedzictwa kulturowego na obszarach wiejskich polityka spójności wspiera ochronę zabytków i budownictwa tradycyjnego, przy czym dotacją zostaną objęte obiekty zabytkowe będące wyłącznie własnością gminy. Możliwe będzie odnawianie lub poprawa stanu zabytkowych obiektów budowlanych służących zachowaniu dziedzictwa kulturowego lub zakup obiektów charakterystycznych dla tradycji budownictwa w danym regionie z przeznaczeniem na cele publiczne. Działanie pozwoli zachować lokalne dziedzictwo kulturowe i specyfikę obszarów wiejskich. Ze środków PROW realizowane będą także inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne oraz kształtowanie przestrzeni publicznej. Gmina, powiat lub ich związki będą mogły również, podobnie jak w kończącej się perspektywie finansowej, pozyskać środki na inwestycje w targowiska i obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów i usług [*PROW na lata 2014–2020*, s. 39, 148–153].

Dofinansowanie inwestycji z EFRROW w nowej perspektywie finansowej wynosi maksymalnie 63,63% kosztów kwalifikowalnych projektu. W celu wyrównywania różnic rozwojowych pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi niezbędne jest wsparcie rozwoju infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej – w tym turystycznej, poprawa dostępu do usług publicznych. Działaniom tym towarzyszyć będzie stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości oraz rozwój usług i szkoleń pozarolniczych, które mają przyczynić się do zwiększenia możliwości znalezienia zatrudnienia na obszarach wiejskich [*PROW na lata 2014–2020*, s. 38–39, 146].

W nowej perspektywie finansowej kontynuacja programu Leader będzie nadal sprzyjać lepszemu wykorzystaniu potencjału rozwojowego terenów wiejskich, poprawie ich konkurencyjności jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej, jak również przyczyniać się do aktywizacji, współpracy lokalnych środowisk. Podejście Leader jako typowy przykład podejścia oddolnego opiera się na przeświadczeniu, że lokalnych problemów nie da się rozwiązać bez zaangażowania i aktywnego działania mieszkańców, a decyzje o alokacji środków pomocowych powinny być podejmowane na poziomie lokalnym w wyniku zawarcia swego rodzaju kompromisu. Cele inicjatywy Leader osiągnąć można poprzez działalność Lokalnej Grupy Działania (LGD), która stanowi formę partnerstwa trójsektorowego pomiędzy sektorem publicznym, gospodarczym i społecznym [Krasucka 2009, s. 288–290].

Gminy podobnie jak dotychczas będą mogły wykorzystywać swój potencjał endogeniczny oraz aktywizować społeczność lokalną poprzez realizację zintegrowanych lokalnych strategii rozwoju. Działania w ramach tej osi są pozytywnie oceniane przez mieszkańców, gdyż pozwalają na zaspokajanie ich specyficznych potrzeb z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań (społecznych, demograficznych, rynku pracy, środowiskowych, gospodarczych), przy wykorzystaniu innowacyjnego i wielosektorowego podejścia. Realizacja operacji w ramach lokalnych strategii rozwoju w nowym okresie programowania będzie obejmować m.in.: rozwój przedsiębiorczości, tworzenie inkubatorów przetwórstwa lokalnego, podnoszenie kompetencji osób z obszaru LSR lub podejmowanie zatrudnienia (w szczególności rolników i osób długotrwale pozostających bez pracy), rozwój produktów lokalnych i rynków zbytu, a także zachowanie dziedzictwa lokalnego i rozwój ogólnodostępnej, niekomercyjnej infrastruktury: turystycznej, rekreacyjnej lub kulturalnej oraz technicznej [*PROW na lata 2014–2020*, s. 211–212].

PROW 2014–2020 stanowi kontynuację obecnego kształtu Programu na lata 2007–2013 z uwzględnieniem zasad polityki unijnej i krajowej. Władze samorządowe, aby móc korzystać z unijnego wsparcia, muszą w swojej działalności wdrożyć planowanie o charakterze strategicznym. Nowa perspektywa finansowa niesie ze sobą większe trudności w pozyskaniu tych środków, tym bardziej realizowane operacje powinny być przemyślane i wpisane w specyficzny charakter danego obszaru. Sądzić należy, iż nowy okres programowania, przy wykorzystaniu doświadczenia z mijającej perspektywy, przyniesie więcej korzyści w związku z powstającymi inwestycjami infrastrukturalnymi na terenach wiejskich.

4. Zakończenie

Fundusze unijne stanowią najważniejszy instrument finansowy polityki regionalnej UE, który wpływa na wzrost konkurencyjności JST. Wsparcie UE w okresie 2014–2020 pozwoli na niwelowanie różnic rozwojowych obszarów wiejskich oraz zapewni ich zrównoważony rozwój. Idea zrównoważonego rozwoju stanowi odpowiedź na narastające problemy współczesności i w odróżnieniu od neoliberalizmu koncentruje się na rozwoju długofalowym. Władze samorządowe z terenów wiejskich, wykorzystując dotychczasowe doświadczenia, z pewnością będą korzystały z szansy, jaką niesie PROW 2014–2020, bo wiele wskazuje, że jest to ostatni okres, w którym Polska może liczyć na tak duże wsparcie europejskich funduszy. Środki finansowe EFRROW alokowane poprzez PROW w nowej perspektywie z pewnością mogą stanowić skuteczny instrument wsparcia polityki krajowej w wymiarze rozwoju lokalnego. Silniejszy nacisk na podejście terytorialne, podejmowanie decyzji o alokacji środków pomocowych na poziomie lokalnym i kierowany przez społeczność rozwój lokalny w konsekwencji przyczynią się do zwiększonych korzyści i efektu synergii.

Literatura

- Droba G., 2014, *Krytyka neoliberalizmu w kontekście rozwoju zrównoważonego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 39(3).
- Gorzela G., 2009, *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(36).
- Gorzela G., 2014, *Polityka spójności a rozwój – pierwsze oceny*, [w:] *Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*, red. A. Kukliński, J. Woźniak, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. VII, Kraków.
- Górnjak J., Mazur S. (red.), 2012, *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Katoła A., 2012, *Wpływ wykorzystania funduszy unijnych na wzrost konkurencyjności gmin*, [w:] *Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarki w XXI wieku*, red. B. Kryk, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 25, US, Szczecin, s. 161–177, http://www.wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip25-2012/SiP-25-161.pdf (21.10.2014).
- Kornberger-Sokołowska E., *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*, s. 1–12, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1567.pdf> (25.10.2014).
- Krajowa Polityka Miejska*, projekt wersja I, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, marzec 2014 r., http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/Krajowa_Polityka_Miejska_wersja_I_27032014.pdf (25.10.2014).
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, https://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/KSRR_13_07_2010.pdf (25.10.2014).
- Krasucka M., 2009, *Podejście Leader jako efektywna metoda pobudzania i finansowania lokalnych inicjatyw rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Bról, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 286–295.
- Marciniuk-Kluska A., 2009, *Konkurencyjność samorządu terytorialnego a finansowanie rozwoju lokalnego*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach nr 83, seria: Administracja i Zarządzanie, nr 10, Siedlce.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW 2014–2020)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, http://www.minrol.gov.pl/content/download/50665/278866/version/1/file/PROW2014-2020_wersja_pelna.pdf (31.03.2015).
- Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2013 rok*, Warszawa 2014, www.minrol.gov.pl (21.10.2014).