

TOMASZ G. GROSSE

Instytut Studiów Politycznych PAN
Instytut Spraw Publicznych

KRAJOWA WIZJA OBSZARÓW WIEJSKICH PO 2013 R. ZINTEGROWANE PODEJŚCIE DO ROZWOJU

Abstract: Polish Vision of Rural Areas after 2013: Integrated Approach for Development. This article talks about Polish attitude towards rural development policy in 2009-2010. It embraces examination of basic strategic documents of Ministry of Regional Development, Ministry of Agriculture and Rural Development as well as Polish government position on the future of EU cohesion policy. The two main methods of rural development policy are analyzed in given documentation: sectoral and integrated.

Wprowadzenie

Celem prezentowanego opracowania jest przedstawienie krajowej wizji rozwoju obszarów wiejskich w nadchodzącej przyszłości. W szczególności chodzi o zbadanie tego, czy wspomniana wizja opiera się na zintegrowanym czy sektorowym podejściu do rozwoju. Standard zintegrowany obejmuje wiele aspektów rozwoju wsi pod względem programowym i jednocześnie stara się koordynować różnorodne działania w procesach zarządzania. Obejmuje więc zarówno aspekty merytoryczne polityk publicznych, a także działania organizacyjne i metody zarządzania. Z kolei standard sektorowy podchodzi do rozwoju obszarów wiejskich przede wszystkim z punktu widzenia rolnictwa, leśnictwa i sektora żywnościowego. Skupia również mechanizmy zarządzania w gestii struktur podległych resortowi rolnictwa.

Podstawowym pytaniem badawczym diskutowanym w pracy jest to, jaka koncepcja rozwoju obszarów wiejskich jest proponowana w przyszłej polityce regionalnej państwa. Kluczowym dokumentem w tym zakresie jest *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (KSRR)*, przyjęta przez polski rząd w lipcu 2010 r.¹ Została przygotowana w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Jest to instytucja, która kształtuje rozwiązania dotyczące polskiej polityki regio-

¹ *Krajowa Strategia...* (2010).

nalnej pod silnym wpływem doświadczeń realizacji unijnej polityki spójności. Warto zauważyć, że prace nad *KSRR* są ważnym etapem przygotowań do wdrażania polityki spójności w Polsce po 2013 r., a więc w kolejnym cyklu budżetowym i planistycznym w UE. Można więc uznać, że zasady i metody zarządzania obowiązujące w polityce spójności miały silny wpływ na prace redakcyjne prowadzone w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Należy podkreślić, że są one bliskie wcześniej opisanemu standardowi zintegrowanemu. Istotnym doświadczeniem wynikającym z uczestniczenia w polityce spójności było powierzenie ministrowi rozwoju regionalnego poważnych kompetencji koordynacyjnych w zakresie zarządzania polityką spójności, zarówno w odniesieniu do samorządów regionalnych i regionalnych programów operacyjnych, jak i innych ministrów oraz realizowanych przez nich programów sektorowych. Doświadczenia tej polityki powodują, że resort rozwoju regionalnego podejmował w ostatnim okresie liczne inicjatywy w celu skoordynowania prac rządowych nie tylko nad przyszłą polityką regionalną państwa, ale też całościowym systemem polityk rozwojowych kraju. Jednym z efektów tych prac było ograniczenie liczby dokumentów strategicznych opracowywanych przez rząd do dziewięciu, które będą realizowały średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju². Innym było opracowanie założeń całościowego systemu zarządzania rozwojem kraju³ oraz zainicjowanie programu mającego na celu upowszechnianie dobrych praktyk zarządzania w administracji publicznej⁴.

Troska resortu rozwoju regionalnego o poprawę zarządzania rozwojem kraju, w tym ściślejszego zintegrowania działań między różnymi ministerstwami ma ważne uzasadnienie merytoryczne. Poprawia synergię i efektywność polityk publicznych. Nie można jednak nie zauważyć tego, że potrzeba koordynacji działań poszczególnych sektorów w odniesieniu do aspektu terytorialnego (a więc w ramach polityki regionalnej państwa) stwarza uzasadnienie do zwiększenia kompetencji resortu rozwoju regionalnego w rządzie. Można więc uznać, że poza względami poprawy efektywności polityk publicznych, inicjatywy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego były również zgodne z interesami urzędniczymi dotyczącymi poszerzenia zakresu władzy w strukturach rządowych. Nie ma w tym nic dziwnego, gdyż zgodnie z koncepcjami naukowymi, jednym z podstawowych dążeń wszystkich struktur administracyjnych jest uzasadnianie potrzeby własnego istnienia przed decydentami politycznymi i obywatelami, a także maksymalizowanie wpływów w administracji⁵.

Kolejnym aspektem badania omówionym w tym rozdziale jest to, czy inicjatywy resortu rozwoju regionalnego znalazły odpowiedź w Ministerstwie Rolnictwa. Czy planowane w tym resorcie działania dotyczące przyszłości rozwoju obszarów

² Por. *Plan...* (2009).

³ *Założenia...* (2009).

⁴ Projekt *Zarządzanie strategiczne rozwojem – poprawa jakości rządzenia w Polsce*, MRR 2010-2012 jest finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach V priorytetu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

⁵ Guy Peters (1999), s. 43.

wiejskich są skorelowane z wizją przedstawioną w *KSRR*? Czy proponowana w resorcie rolnictwa wizja rozwoju tych obszarów opiera się na standardzie sektorowym, czy też bliższa jest zintegrowanemu? Podstawowe znaczenie dla odpowiedzi na te pytania ma analiza dokumentu pt. *Kierunki Rozwoju Obszarów Wiejskich*⁶, przygotowanego w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2010 r. Są to założenia do przyszłej *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa*, a więc jednej z 9 strategii opracowywanych przez rząd w ramach nowego systemu polityk rozwojowych kraju.

Kolejne zagadnienie odnosi się do koncepcji przyszłej polityki spójności prezentowanej przez polski rząd⁷. Stanowisko w tej sprawie jest opracowywane w resorcie rozwoju regionalnego, co może oznaczać, że może być przygotowane w duchu zintegrowanego standardu zarządzania. Zamierzam to zweryfikować, a zwłaszcza ocenić propozycje odnoszące się do rozwoju obszarów wiejskich. Czy są one zgodne z tymi zawartymi w *KSRR*? Czy zajmują dużo miejsca w polskim stanowisku? Czy polski rząd dostrzega rosnące znaczenie polityk sektorowych w UE, które mogą zagrozić pozycji polityki spójności w przyszłym budżecie UE, jak również osłabić zintegrowany standard zarządzania lansowany w ramach tej polityki?

Analiza polskiego stanowiska w dyskusji europejskiej jest podwójnie interesująca. Po pierwsze, pokazuje że polski rząd stara się coraz aktywniej kształtować przyszłość polityk europejskich. Jest to przykład lokalnego (krajowego) wpływu na kształt i zawartość polityki europejskiej, która później „powróci” do Polski, tj. będzie w poważnym stopniu (dużo większym niż krajowe polityki) oddziaływać na standardy zarządzania i kierunki działań rozwojowych. Właśnie dlatego tak istotne jest to, czy polskie stanowisko jest zgodne z *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego*. Po drugie, stanowisko rządu odzwierciedla nie tylko krajowe interesy rozwojowe, ale również stan obecnie dominujących poglądów dotyczących najlepszych i postulowanych praktyk zarządzania oraz kierunków rozwoju. Wskazuje więc na kluczowy, w omawianym obszarze polityki publicznej, standard zarządzania. Warto pamiętać, że związane z nim poglądy zostały w dużym stopniu przejęte z polityki unijnej i ugruntowane w ramach jej wdrażania. Zamierzam zastanowić się, czy Polska staje się obrońcą standardu zintegrowanego na forum europejskim, a jeśli tak, to co sprawia, że z odbiorcy tego standardu stała się jego orędownikiem?

1. Model rozwoju obszarów wiejskich w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego zapowiada zasadniczą modyfikację dotychczas prowadzonej polityki regionalnej w Polsce⁸. Podstawą nowego paradyg-

⁶ *Kierunki...* (2010).

⁷ Por. *Stanowisko Rządu...* (2010).

⁸ *Krajowa Strategia...* (2010), s. 8.

matu rozwoju jest dążenie do wzmacniania konkurencyjności wszystkich regionów. Chodzi o skupienie się na „odblokowaniu procesów wzrostowych poprzez pełniejsze wykorzystanie przewag konkurencyjnych i potencjałów wzrostowych”, a także o „odejście od modelu krótkoterminowych, odgórnie redystrybuowanych dotacji dla najmniej uprzywilejowanych obszarów”⁹. Wspomniany paradygmat ma wielorakie konsekwencje. Przede wszystkim kieruje wsparcie publiczne na procesy rozwojowe pobudzające konkurencyjność gospodarczą i stara się odchodzić od tradycyjnego w europejskiej polityce regionalnej podejścia wyrównawczego, mającego redystrybuować dochody z lepiej do słabiej rozwijających się obszarów. Skupienie działań na konkurencyjności sprzyja inwestycjom publicznym w ośrodki wzrostu, wśród których należy wymienić przede wszystkim miasta i metropolie.

W *Strategii* jest wyraźnie widoczna hierarchia instrumentów wsparcia na korzyść miast w stosunku do innych obszarów interwencji, w tym problemowych, lub obszarów wiejskich. Istnieje również gradacja między celami *Strategii*. Pierwszoplanowy służy wspomaganie konkurencyjności regionów. Przewiduje się, że będzie finansowany w 63% wszystkich środków przeznaczonych na realizację *KSRR*. Natomiast drugi jest skierowany na przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych i będzie finansowany w 30% dostępnych środków¹⁰. W *Strategii* odnajdujemy wprost stwierdzenie, że skupia się ona na konkurencyjności gospodarczej, a nie na interwencji publicznej o charakterze wyrównawczym¹¹. Mimo tej deklaracji w *KSRR* jest także widoczne podejście wyrównawcze, najsilniej obecne w drugim celu strategicznym. Oznacza to, że *Strategia* faktycznie łączy dwa paradygmaty rozwoju: nowy (skierowany na pobudzanie wzrostu i konkurencyjności) z podejściem tradycyjnym. Warto również zauważyć, że wobec obszarów wiejskich stosowane są zarówno rozwiązania nowego, jak i starego modelu polityki regionalnej, czego przykładem jest to, że działania interwencyjne wobec tych obszarów znajdują się zarówno w pierwszym, jak i drugim celu *Strategii*.

Przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju Regionalnego uczestniczący w pracach nad *KSRR* potwierdzali¹², że podstawą nowej *Strategii* jest koncepcja polaryzacyjno-dyfuzyjna¹³. Zakłada ona wspieranie przede wszystkim regionalnych ośrodków wzrostu, a następnie inicjowanie procesów dyfuzji impulsów rozwojowych na tereny słabiej rozwijające się i na obszary wiejskie. Celem autorów *Strategii* było ściślejsze powiązanie stolic województw oraz ośrodków subregionalnych z ich najbliższym otoczeniem, w tym rozbudowa sieci komunikacyjnej, rozwój kooperacji zawodowej i tworzenie kapitału społecznego, zachęcanie do współpracy między różnymi

⁹ *Ibidem*, s. 16.

¹⁰ *Ibidem*, s. 196.

¹¹ *Ibidem*, s. 74.

¹² Wywiad z urzędnikiem MRR, lipiec 2010 r.

¹³ Model polaryzacyjno-dyfuzyjny został wcześniej wprowadzony do prac rządu w *Raporcie Polska 2030* (2009), s. 266-267.

podmiotami itp. Analiza tekstu *Strategii* w dużym stopniu potwierdza wspomniane założenia koncepcyjne. Ważnym, choć jednak drugoplanowym uzupełnieniem celu zorientowanego na konkurencyjność jest budowanie spójności terytorialnej, w tym zwiększenie powiązań funkcjonalnych i dyfuzji procesów rozwoju z lepiej do słabiej rozwijających się obszarów. Obejmuje to również budowanie powiązań między miastami a obszarami wiejskimi. Ponadto, zjawiska rozprzestrzeniania się procesów rozwoju z centrów miejskich obejmują budowanie potencjału absorpcyjnego na słabiej rozwijających się obszarach wiejskich, który umożliwi przenoszenie impulsów rozwojowych¹⁴.

Ważną cechą nowego paradygmatu rozwoju regionalnego jest położenie nacisku na wykorzystanie endogenicznego (tj. wewnętrznego) potencjału regionów oraz ukierunkowanie pomocy publicznej na konkretne terytoria. Chodzi o wydobywanie ich specyficznych cech rozwojowych i dopasowanie pomocy publicznej do tych warunków. Inną konsekwencją takiego podejścia jest decentralizacja zarządzania, co służy lepszemu dopasowaniu wsparcia do warunków regionalnych i lokalnych. Ukierunkowanie terytorialne polityki regionalnej wiąże się również z pełnym zastosowaniem standardu zintegrowanego do zarządzania politykami publicznymi. W *KSRR* jest on określany, jako „zintegrowane podejście terytorialne”¹⁵. *Strategia* deklaruje „ograniczenie sektorowego sposobu uprawiania polityki rozwoju i zwiększenie możliwości koordynacji działań”¹⁶. Postuluje „wzmocnienie roli i rangi polityki regionalnej jako polityki realizującej najważniejsze działania rozwojowe podejmowane w odniesieniu do przestrzeni Polski i ukierunkowującej działania rozwojowe podejmowane w ramach innych polityk publicznych”¹⁷. Wspomina o potrzebie „lepszego koordynacji innych polityk publicznych mających oddziaływanie terytorialne oraz stałej oceny ich oddziaływania terytorialnego”¹⁸.

W *Strategii* można również odnaleźć krytykę podejścia sektorowego. „Prowadzi ono do tworzenia jednokierunkowych działań niedostosowanych do lokalnych uwarunkowań. Podejściu temu towarzyszy rozdrobnienie systemów implementacyjnych prowadzące do powielania wysiłków realizacyjnych. Jego wadą, z punktu widzenia zarządzania terytorialnego, jest także wykluczenie z procesów wdrażania podmiotów regionalnych i lokalnych. Powoduje to osłabienie efektywności, podczas gdy zasoby są ograniczone i nie powinny być przeznaczane wielokrotnie na ten sam cel”¹⁹. Podejście zintegrowane zastosowane w *KSRR* łączy koordynację horyzontalną polityki regionalnej z innymi politykami rozwojowymi (w tym działaniami sektorowymi) z koordynacją wertykalną, a więc wieloszczeblowym zarządzaniem mię-

¹⁴ Krajowa Strategia... (2010), np. na s. 89.

¹⁵ *Ibidem*, np. s. 16.

¹⁶ *Ibidem*, s. 9.

¹⁷ *Ibidem*, s. 8.

¹⁸ *Ibidem*, s. 16.

¹⁹ *Ibidem*, s. 17.

dzy różnymi podmiotami zaangażowanymi w działania rozwojowe. Dokument służy również upowszechnianiu standardu zintegrowanego w polskiej administracji, w tym *podnoszeniu świadomości* w poszczególnych resortach o oddziaływaniu ich polityk na konkretne, zróżnicowane obszary, co wymaga ich dopasowania lepszego do lokalnych uwarunkowań i ściślejszej koordynacji z polityką regionalną²⁰.

W *Strategii* zaproponowano wiele rozwiązań organizacyjnych mających usprawnić integrację różnych polityk publicznych i poprawić kompetencje koordynacyjne resortu rozwoju regionalnego²¹. Wśród nich znajduje się propozycja wzmocnienia roli Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju – rządowego forum działającego pod kierunkiem Prezesa RM. Zaproponowano ściślejsze zasady uzgadniania strategii sektorowych z *KSRR*, a także bardziej konsekwentne monitorowanie tych strategii z punktu widzenia ich oddziaływania terytorialnego. Resort rozwoju regionalnego odpowiadałby m.in. za budowę i nadzór nad działalnością krajowego obserwatorium polityk publicznych (a nie tylko polityki regionalnej). Ponadto, minister rozwoju regionalnego powinien uzyskać prawo wydawania wytycznych w celu zapewnienia jednolitych zasad realizacji polityk ukierunkowanych terytorialnie. Może także opracowywać (razem z innymi ministrami) standardy dostępu do usług publicznych oraz certyfikować instytucje wdrażające politykę regionalną (zwłaszcza na poziomie krajowym). Powinien również aktywnie uczestniczyć w projektowaniu *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa* oraz rozwiązań regulacyjnych dotyczących pomocy publicznej i zamówień publicznych. Innym pomysłem jest proces tzw. terytorializacji, a więc analizy mechanizmów dystrybucji środków polityk sektorowych z punktu widzenia ich oddziaływania terytorialnego oraz ich ściślejszego powiązania z polityką regionalną państwa. Ważnym instrumentem integrującym polityki publiczne może stać się kontrakt terytorialny. Minister rozwoju regionalnego miałby odpowiadać za koordynację inwestycji rządowych przekazywanych do realizacji samorządom województw. W ten sposób kontrakty mogą stać się jednym z głównych instrumentów decentralizacji zarządzania nie tylko polityki regionalnej państwa, ale również innych polityk publicznych. Mają bowiem umożliwiać powierzanie do realizacji przez samorządy województw programów sektorowych lub niektórych ich działań²².

Standard zintegrowany jest więc jedną z podstawowych zasad *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Wiele fragmentów tego dokumentu dowodzi, że ma on służyć nie tylko poprawie jakości i wydajności polityk publicznych, ale także zwiększać znaczenie polityki regionalnej wśród innych polityk rozwojowych w państwie. Tym samym może też poszerzać zakres władzy resortu rozwoju regionalnego w zakresie koordynacji działań rozwojowych. *Strategia* może być uznana za swoisty manifest poglądów tego resortu na kwestie zarządzania, który służy krzewieniu standardu zintegrowanego wśród innych jednostek polskiej administracji.

²⁰ *Ibidem*, s. 77.

²¹ Szerzej: *Ibidem*, s. 162-190.

²² *Ibidem*, s. 176.

Standard zintegrowany jest również silnie akcentowany w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich (tab. 1). Warto odnotować, że *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* – zgodnie z własnym podtytułem – jest skierowana m.in. do obszarów wiejskich (obok miast i regionów). Podkreśla konieczność zapewnienia koordynacji działań związanych z rozwojem wsi (inicjowanych przez resort rolnictwa) z polityką rozwoju regionalnego. „*Konieczne jest ustanowienie spójnych dla obydwu polityk kryteriów wyboru projektów oraz strategii w celu zsynchronizowania decentralizacji programów oraz środków dla samorządów lokalnych odnoszących się do obszarów wiejskich*”²³. Bardzo znamienita dla terytorialnego podejścia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego jest propozycja decentralizacji działań ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich. Skupiają się one na pobudzaniu tendencji rozwojowych i wykorzystaniu endogenicznych zasobów tych terenów. „*Dla każdego obszaru wiejskiego, w skali subregionalnej bądź lokalnej, interwencja polityki regionalnej będzie inna, tak aby w maksymalnym stopniu uwzględnić charakterystykę danego obszaru* – zi-

Tabela 1

Działania KSRR skierowane na obszary wiejskie*

Cel 1 KONKURENCYJNOŚĆ	Tworzenie warunków do integracji funkcjonalnej z miastami – włączenie obszarów wiejskich otaczających miasta w procesy rozwojowe. Rozwijanie potencjału rozwojowego i absorpcyjnego obszarów wiejskich. Zwiększanie wykorzystania zasobów ludzkich – zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej (w tym wadłowej). Wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego. Rozwój miast powiatowych – lokalnych ośrodków rozwoju. Tworzenie warunków do zwiększania inwestycji pozarolniczych. Rozwój lokalny dla poprawy jakości życia, atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej.
Cel 2 SPÓJNOŚĆ	Zapóźnione obszary wiejskie – restrukturyzacja społeczna, gospodarcza i przestrzenna. Poprawianie dostępu do usług publicznych i ich jakości. Zwiększanie dostępu do szerokopasmowego Internetu i e-usługi. Przeciwdziałanie wykluczeniu z procesów rozwojowych obszarów skrajnie peryferyjnych. Przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego, integracja społeczna.
Cel 3 SPRAWNOŚĆ	Wzmacnianie strategicznego podejścia na wszystkich szczeblach. Lepsze ukierunkowanie terytorialne środków publicznych. Mechanizmy koordynacyjne, w tym zarządzanie wieloszczeblowe. Budowanie kapitału społecznego przez sieci współpracy między aktorami polityki regionalnej.

* KSRR, s. 152.

²³ *Ibidem*, s. 78.

dentyfikować najważniejsze szanse rozwojowe i zaprojektować działania w odniesieniu do lokalnych potencjałów i zasobów. Efektywne podejście terytorialne będzie jednak możliwe tylko wówczas, kiedy interwencja będzie programowana z udziałem zarówno władz samorządu na poziomie regionalnym, jak i lokalnym, przy aktywnym udziale *interesariuszy: przedsiębiorców, społeczności lokalnych, organizacji*²⁴.

Ponadto, KSRR podkreśla konieczność zintegrowania działań podejmowanych na obszarach wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej z polityką spójności UE. Wskazuje też potrzebę integracji innych polityk sektorowych, zarówno unijnych, jak i krajowych, które mają podstawowe znaczenie dla perspektyw rozwojowych mieszkańców tych obszarów. Chodzi m.in. o takie dziedziny, jak infrastruktura telekomunikacyjna i transportowa, przemysł, edukacja i zdrowie²⁵.

Strategia przedstawia szeroką gamę propozycji interwencji na obszarach wiejskich, które daleko wykraczają poza sektor rolnictwa. Wprawdzie wspomina się o potrzebie poprawy wydajności w rolnictwie, gospodarce leśnej i działalności hodowlanej, ale również o „*dywersyfikacji struktur gospodarczych na obszarach wiejskich przez rozwój pozarolniczych funkcji gospodarczych i wzrostu liczby pracujących poza rolnictwem*”²⁶. Zarówno w pierwszym celu *Strategii*²⁷ (skierowanym na konkurencyjność) oraz drugim (przeciwdziałającym marginalizacji obszarów problemowych) znajduje się wiele różnorodnych działań adresowanych do obszarów wiejskich. Są one związane z modernizacją potencjału rozwojowego tych obszarów. Chodzi m.in. o rozwój zdolności do absorpcji impulsów rozwojowych płynących z ośrodków wzrostu, w tym z miast wojewódzkich i subregionalnych. Służy temu np. rozbudowa sieci dróg i kolei regionalnych, a także powiązań komunikacyjnych w ramach transportu publicznego między wsią i okolicznymi miastami. Zwiększa to możliwości zatrudnienia i mobilności zawodowej mieszkańców wsi.

Wśród innych działań wymienia się potrzebę inwestycji w rozwój kapitału ludzkiego i społecznego na obszarach wiejskich, wspomaganie rozwoju miast powiatowych i innych miast korzystnie oddziałujących na obszary wiejskie i ich mieszkańców, wspieranie przedsiębiorczości i rozwoju usług biznesowych, zwłaszcza poza rolnictwem i w turystyce, stymulowanie rozwoju lokalnego, np. związanego z oddolnymi inicjatywami kulturalnymi lub turystycznymi. *Strategia* zawiera działania stymulujące rozwój gospodarczy i konkurencyjność terenów wiejskich, czego przykładem mogą być działania wspierające tworzenie innowacyjnych przedsiębiorstw na obszarach wiejskich lub rozwijających infrastrukturę telekomunikacyjną i usługi internetowe. W KSRR znajdują się także działania o specyfice wyrównawczej, mające znaczenie przede wszystkim socjalne lub poprawiające jakość życia mieszkańców.

²⁴ *Ibidem*, s. 106.

²⁵ *Ibidem*, s. 108.

²⁶ *Ibidem*, s. 83.

²⁷ Więcej na temat celów KSRR 2010-2020 patrz tab. 1 w artykule S. Sudaka i D. Balińskiego w tym tomie Studiów.

Wśród nich należy wymienić zwiększanie dostępu do usług publicznych na obszarach wiejskich, w tym usług edukacyjnych i szkoleniowych, medycznych, komunikacyjnych, komunalnych i związanych z ochroną środowiska oraz usług kulturalnych.

Oceniając propozycje działań rozwojowych na obszarach wiejskich można zauważyć, że w *KSRR* znajduje się wiele powtórzeń, czego wyrazem jest dublowanie tych samych instrumentów interwencji w pierwszym i drugim celu *Strategii*. Można znaleźć pewne niekonsekwencje. Na przykład w diagnozie kondycji obszarów wiejskich wskazano na nasilające się zjawisko depopulacji²⁸, w tym emigracji najcenniejszych zasobów ludzkich do miast, co obniża endogeniczny potencjał rozwojowy wsi. Podejmowane są więc działania powstrzymujące te negatywne tendencje, w tym poprawiające standard życia na terenach wiejskich i dążące do zapewnienia wahadłowej komunikacji między miastami i okolicznymi wsiami. Jednocześnie jednym z głównych priorytetów *Strategii* jest rozwój procesów urbanizacji, co pociąga za sobą zwiększanie napływu ludności z obszarów wiejskich i wzrostu mieszkańców miast²⁹.

W *Strategii* w niewystarczającym stopniu nakreślono konkretne propozycje instrumentów zwiększających dyfuzję procesów rozwojowych do słabiej rozwijających się obszarów oraz na tereny wiejskie. Wspierane są natomiast dość intensywnie działania premiujące konkurencyjność, co będzie sprzyjać pogłębianiu różnic przestrzennych między najszybciej rozwijającymi się i słabszymi terenami Polski. Ponadto, wiele działań wspierających główne ośrodki wzrostu będzie prowadziło do „wypłukiwania” zasobów (np. ludzkich) z obszarów wiejskich. Na przykład rozwój powiązań transportowych między miastami i wsią może przyczynić się do narastania tego zjawiska. Należy jednak odnotować, że wspomniane działania zostały uzupełnione przez instrumenty wyrównawcze skierowane głównie na poprawę dostępności do usług publicznych na terenach wiejskich.

Warto w tym miejscu zauważyć, że według opinii przedstawicieli resortu rolnictwa³⁰ początkowa wersja projektu *KSRR* silnie wspierała najsilniejsze ośrodki wzrostu w skali krajowej i regionalnej. Problemy wsi, w tym dywersyfikacji działalności gospodarczej poza sektor rolnictwa były – według tych opinii – rozwiązywane głównie przez migrację ludności wiejskiej do miast. Taka koncepcja rozwoju mogłaby prowadzić do „wysysania” najbardziej wartościowych zasobów ludzkich z obszarów wiejskich. Podstawowe problemy tych obszarów nie byłyby rozwiązane, natomiast osłabiony zostałby ich potencjał wewnętrzny, a więc także zmniejszone szanse na samodzielne rozwiązywanie kłopotów.

W ten sposób zastosowany w projekcie *KSRR* model polaryzacyjno-dyfuzyjny zdaje się potwierdzać dość powszechną opinię panującą wśród urzędników resortu rolnictwa, że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego traktuje problemy wsi w sposób

²⁸ *Ibidem*, s. 32, 47.

²⁹ *Ibidem*, s. 82; w *KSRR* założono osiągnięcie w 2020 r. wskaźnika urbanizacji na poziomie 65%, por. s. 117.

³⁰ Wywiad z urzędnikiem MRiRW, lipiec 2010.

drugoplanowy i nadmiernie ukierunkowuje politykę regionalną państwa na wspieranie miast³¹. Jest to jedna z przyczyn, dla której obawiają się oni przekazać kompetencje w zakresie rozwoju wsi do resortu rozwoju regionalnego. Interesujące jest również to, że w opinii moich rozmówców³² przedstawiciele resortu rolnictwa aktywnie włączyli się w prace nad *KSRR*. Doprowadzili do osłabienia nadmiernego ukierunkowania *Strategii* na ośrodki wzrostu. Wzmocnili instrumenty wspierające dyfuzję i wzbogacili działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (zwłaszcza w drugim celu *Strategii*).

W wyniku wspólnych prac w tekście *KSRR* widoczny jest dość konserwatywny model rozwoju obszarów wiejskich. Wśród zaproponowanych działań duże znaczenie mają takie, która zabezpieczają kwestie socjalne i łączą się z poprawą jakości życia mieszkańców, a więc mają tylko pośrednie znaczenie dla poprawy konkurencyjności gospodarczej na obszarach wiejskich. Wśród działań skierowanych na pobudzenie rozwoju gospodarczego dość silnie zaznaczone są te powiązane z tradycyjnym profilem ekonomicznym. Może to osłabić możliwości dywersyfikacji działalności gospodarczej poza sektor rolnictwa. Wzmacniane są również zdolności do absorpcji zewnętrznych inwestycji, innowacji i impulsów rozwojowych, co może w nadmiernym stopniu uzależnić omawiane obszary od pomocy zewnętrznej. Jak się wydaje, w *Strategii* w zbyt skromnym stopniu zaproponowano narzędzia budowy wewnętrznych zdolności do tworzenia innowacji i samodzielnego rozwoju, w tym w nowych kierunkach działalności ekonomicznej³³. Zaletą *Strategii* wydaje się natomiast to, że rozwój obszarów wiejskich jest rozpatrywany w bezpośrednim powiązaniu z rozwojem całego regionu i okolicznych miast. Jest to kolejny przykład zastosowania zintegrowanego standardu zarządzania w dokumencie *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*.

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy zauważyć, że nie ma pewności czy wizja programowa i organizacyjna dotycząca rozwoju obszarów wiejskich zawarta w *KSRR* będzie w pełni realizowana w praktyce. Nie ma więc pewności, czy zintegrowany standard zarządzania przyświecający tej wizji będzie implementowany. Wiele zapowiedzi *Strategii* ma charakter deklaracyjny i nie znajduje, jak dotąd, odbicia w regulacjach prawnych. Przeszkodą natury politycznej może być zbyt słaba pozycja ministra rozwoju regionalnego w rządzie, aby przeforować skuteczne mechanizmy koordynacyjne w stosunku do polityk publicznych prowadzonych przez ministrów sektorowych. Warto zauważyć, że względnie silna rola tego ministra w zarządzaniu polityką spójności wynika w dużym stopniu ze wsparcia europejskiego i zasad zarządzania przyjmowanych na poziomie unijnym. Według niektórych opinii³⁴ *KSRR* ma charakter eklektyczny i może być rozmaicie interpretowana podczas wdrażania. Może więc się okazać, że będzie to utrudniało odpowiednią koordynację

³¹ Wywiad z przedstawicielem Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), lipiec, 2010; wywiad z urzędnikiem MRiRW, lipiec 2010.

³² Wywiad z urzędnikiem MRiRW, lipiec, 2010.

³³ Szerzej: Grosse (2007).

³⁴ Wywiad z urzędnikiem MRiRW, lipiec, 2010.

działań związanych z rozwojem obszarów wiejskich. Może to sprzyjać sektorowemu standardowi zarządzania lub skutkować taką interpretacją zapisów *Strategii*, która będzie bardziej wygodna dla urzędników, a nie rozwiązywania problemów lokalnych. Niepewna jest też sytuacja finansów publicznych, która może poważnie utrudnić znalezienie krajowych środków publicznych na realizację celów *Strategii*. Jednak główną niewiadomą pozostaje przyszłość polityk europejskich i ich finansowania z budżetu UE. W tekście *Strategii* wskazano, że będzie ona realizowana głównie z funduszy unijnych³⁵, a także została przygotowana z myślą o przyszłości polityki spójności UE i Wspólnej Polityki Rolnej³⁶. Oznacza to, że sposób ukierunkowania obu tych polityk, a także unijne dokumenty programowe i regulacje wspólnotowe będą miały bardzo duży wpływ na sposób implementacji *KSRR*. Dowodzi to ogromnego wpływu polityk europejskich na prowadzenie krajowych działań rozwojowych w państwach członkowskich. Dominujący w politykach UE standard zarządzania jest w dużym stopniu transferowany do praktyki krajowej, co znajduje odbicie w przyjmowanych rozwiązaniach instytucjonalnych i praktyce administracyjnej.

2. Standard zarządzania w *Kierunkach Rozwoju Obszarów Wiejskich*

Kierunki Rozwoju Obszarów Wiejskich (KROW) były przygotowywane w resorcie rolnictwa w tym samym czasie, co projekt *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Co więcej, były prowadzone w departamencie, który dość intensywnie uczestniczył w pracach nad *KSRR*. Dlatego interesującym zagadnieniem jest to, jaki był wpływ współpracy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego. Czy wizja rozwoju obszarów wiejskich przedstawiona przez resort rolnictwa jest komplementarna z *KSRR*? Czy wspólny jest standard zarządzania zaproponowany w obu dokumentach?

W *Kierunkach Rozwoju Obszarów Wiejskich* widać rozliczne odniesienia do *KSRR* i dyskusji prowadzonych z resortem rozwoju regionalnego oraz jego ekspertami na temat najbardziej właściwej polityki rozwoju na obszarach wiejskich. W analizowanym dokumencie wprost napisano³⁷, że jedną z intencji jego powstania była „potrzeba zadbania o należyte uwzględnienie wsparcia dla obszarów wiejskich” przy okazji toczących się prac nad *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego*. Widoczne są również propozycje dotyczące rozwoju wsi, które występują na kartach *KSRR*. Nawiązują one do zintegrowanego standardu zarządzania polityką rozwoju. Na przykład wspomniano o potrzebie zapewnienia interakcji między obszarami wiejskimi i miastami³⁸. Jednocześnie w odróżnieniu od *KSRR* dostrzeżono zarówno szanse, jak

³⁵ *Krajowa Strategia...* (2010), s. 191.

³⁶ *Ibidem*, s. 9, 78, 108, 191.

³⁷ *Kierunki rozwoju...* (2010), s. 5.

³⁸ *Ibidem*, s. 5.

i niebezpieczeństwa dla obszarów wiejskich wynikające z koncentracji rozwoju gospodarczego w miastach³⁹. Zagrożeniem jest ryzyko nadmiernego odpływu osób ze wsi i tworzenia się przez to obszarów o zachwianej strukturze społeczności lokalnej pod względem wieku, płci i poziomu wykształcenia. Szansą są natomiast procesy dyfuzji rozwoju i „większe możliwości uzyskiwania dochodów przez mieszkańców obszarów wiejskich bez zmiany miejsca zamieszkania, dzięki wahadłowej mobilności przestrzennej, nowoczesnym narzędziom komunikowania się przez Internet, elastycznym formom pracy oraz zwiększenia kapitału ludzkiego i społecznego na obszarach wiejskich”. Dlatego „należy zadbać o jak najszerze pozytywne oddziaływanie miast powiatowych, podregionalnych i wojewódzkich na procesy rozwojowe na obszarach wiejskich oraz o ich dobrą dostępność z obszarów wiejskich dzięki sprawnym systemom publicznej komunikacji lokalnej i regionalnej”⁴⁰.

Kierunki wskazują na potrzebę dążenia do konkurencyjności obszarów wiejskich, jako miejsca lokowania inwestycji, prowadzenia działalności gospodarczej i rozwoju usług⁴¹. Wyraźnie nawiązuje to do pierwszego celu KSRR. Wskazano na konieczność oparcia procesów rozwojowych na endogenicznym potencjale obszarów wiejskich i zapewnieniu większej spójności terytorialnej Polski⁴². Przy czym instrumenty spójności są według resortu rolnictwa niejednokrotnie korzystne dla konkurencyjności Polski i poszczególnych województw⁴³. Jest to wyraźne odniesienie do dyskusji toczących się podczas prac nad projektem KSRR, kiedy pojęciu *spójności* niejednokrotnie przeciwstawiano *konkurencyjność*.

Można wnioskować, że w wyniku współpracy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego powstał dokument, który opiera rozwój wsi w dużym stopniu na standardzie zintegrowanym. Bardzo wyraźnie stwierdzono⁴⁴, że pojęcia: *rolnictwo* i *rozwój obszarów wiejskich* nie są tożsame, a rolnictwo nie jest jedyną formą aktywności na obszarach wiejskich. Choć w KROW podnosi się potrzebę modernizacji polskiego rolnictwa i poprawy konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, to jednak rozwój wsi traktowany jest w sposób zintegrowany. „Doceniając wagę rolnictwa i sektora żywnościowego, należy formułując politykę rozwoju obszarów wiejskich znajdować rozwiązania w dziedzinie: edukacji, zdrowia, kultury, innych usług publicznych, przedsiębiorczości, rynku pracy, w tym elastycznych form pracy, powiązań komunikacyjnych, narzędzi internetowych, ochrony i wykorzystania walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych, inwestycji infrastrukturalnych, wzmacniania kapitału ludzkiego i społecznego, ograniczania wykluczenia społecznego”⁴⁵. W dokumencie zaproponowano więc szeroką paletę działań rozwojowych (por. tab. 2).

³⁹ *Ibidem*, s. 29-30.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 63.

⁴¹ *Ibidem*, s. 62.

⁴² *Ibidem*, s. 30.

⁴³ *Ibidem*, s. 89.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 62.

⁴⁵ *Ibidem*.

Działania wspierające rozwój obszarów wiejskich zaproponowane w *KROW*

- | |
|---|
| <p>A. Zwiększenie konkurencyjności sektora rolno-spożywczego.</p> <p>B. Bezpieczeństwo żywnościowe kraju.</p> <p>C. Przeciwdziałanie zmianom klimatycznym i adaptacja rolnictwa do skutków tych zmian.</p> <p>D. Wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej do produkcji energii ze źródeł odnawialnych.</p> <p>E. Ochrona, pielęgnowanie i wykorzystanie zasobów przyrodniczych i krajobrazowych obszarów wiejskich.</p> <p>F. Zachowanie, pielęgnowanie i wykorzystanie zasobów kulturowych i dziedzictwa narodowego na obszarach wiejskich.</p> <p>G. Rozwój i poprawa lokalnej infrastruktury.</p> |
| <p>H. Rozwój przedsiębiorczości i zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich.</p> <p>I. Inwestowanie w kapitał ludzki i społeczny oraz wyrównywanie szans edukacyjnych mieszkańców wsi i małych miast.</p> <p>J. Poprawa jakości i zwiększenie dostępności usług publicznych na obszarach wiejskich.</p> <p>K. Poprawa standardu i zwiększenie dostępności narzędzi z zakresu społeczeństwa informacyjnego dla mieszkańców obszarów wiejskich.</p> <p>L. Rozszerzenie zasięgu oddziaływania największych centrów rozwoju gospodarczego na obszary wiejskie przez zwiększenie ich dostępności dla mieszkańców obszarów wiejskich (zwiększenie wahadłowej mobilności przestrzennej).</p> <p>M. Poprawa dostępności pracy, w tym elastycznych form pracy dla mieszkańców obszarów wiejskich i zwiększenie mobilności zawodowej.</p> <p>N. Zapobieganie i ograniczanie wykluczenia społecznego.</p> |

Wśród nich znajdują się zarówno tradycyjne obszary interwencji (związane m.in. z rolnictwem, turystyką, poprawą usług publicznych i ograniczeniem wykluczenia społecznego), jak też unowocześniające potencjał wsi (Internet) lub dywersyfikujące działalność gospodarczą poza rolnictwo. Znacznie szerzej, aniżeli w *KSRR* potraktowano wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi i produkcją energii ze źródeł odnawialnych, co zapewne jest związane z europejską dyskusją na temat przyszłości II filaru Wspólnej Polityki Rolnej.

W omawianym dokumencie zauważono⁴⁶, że problemem w dotychczasowym podejściu do obszarów wiejskich była dominacja podejścia sektorowego nad przestrzennym. Dlatego w opinii autorów *KROW* „w przyszłości rola samorządu województwa jako koordynatora różnych instrumentów służących rozwojowi obszarów wiejskich na terenie województwa powinna wzrosnąć”. Standard zintegrowany obejmuje więc nie tylko potrzebę wprowadzenia szerokiego wachlarza priorytetów, ale

⁴⁶ *Ibidem*, s. 89.

w dużym stopniu także kwestie zarządzania. Efektem zastosowania tego standardu są uwagi o konieczności „właściwej koordynacji i komplementarności instrumentów rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i polityki spójności UE”⁴⁷. Przy tej okazji autorzy dokumentu zwracają uwagę na to, że europejskie kryteria podziału zadań między politykę spójności i politykę rolną utrudniają wzajemną koordynację i pośrednio spychają realizację II filara polityki rolnej w stronę sektorową⁴⁸. Jest to związane z tym, że wiele działań przeznaczonych dla obszarów wiejskich znajduje się wyłącznie w polityce spójności. Ponadto, autorzy dokumentu wskazują, że dotychczas obowiązujące zasady realizacji polityki spójności w Polsce preferują projekty o większej skali, co utrudnia ich realizację na obszarach wiejskich (wskaźniki realizacji będą tutaj zazwyczaj mniejsze niż na terenach zurbanizowanych).

W dokumencie dość realistycznie zauważono, że ostateczny sposób realizacji działań na obszarach wiejskich w Polsce w dużej mierze zależy od kształtu przyszłych polityk europejskich i zakresu ich finansowania z budżetu UE⁴⁹. Po raz kolejny pokazuje to hierarchię ważności między pracami programowymi podejmowanymi w kraju i tymi realizowanymi na szczeblu unijnym. Oznacza to, że ostatecznie zastosowany w Polsce standard zarządzania w dużej mierze będzie zależał od kierunku prac europejskich.

3. Stanowisko w sprawie przyszłości polityki spójności

Biorąc pod uwagę wpływ polityki europejskiej na sposób realizowania krajowych działań rozwojowych – dużego znaczenia nabierają próby oddziaływania przez polskie władze na dyskusję o przyszłości polityk UE. Szczególnie ciekawe jest stanowisko w sprawie przyszłości polityki spójności. Czy nawiązuje ono do zintegrowanego standardu zarządzania obecnego w *KSRR*? Czy zauważa problemy wsi i w jaki sposób szuka możliwości ich lepszego rozwiązywania?

Stanowisko polskiego rządu w sprawie polityki spójności po 2013 r. gorliwie wspiera zintegrowany standard zarządzania. Nawołuje do wzmocnienia koordynacji i wzajemnej synergii między politykami UE od samego początku procesu planowania strategicznego, przez wdrażanie, aż po sprawozdawczość i ewaluację⁵⁰. Podobnie jak w przypadku *KSRR* podkreślono znaczenie „terytorialnego i zintegrowanego podejścia do rozwoju. Polityka spójności powinna kontynuować i wzmacniać takie podejście w swoim systemie, jak i przenosić najlepsze praktyki na pozostałe polityki rozwojowe UE”⁵¹. Polski rząd promuje więc standard zintegrowany zarówno w przyszłej polityce spójności, jak również zabiega o jego upowszechnianie wobec innych działań UE. Jednocześnie chciałby, aby polityka spójności stała się głównym me-

⁴⁷ *Ibidem*, s. 5-6, 65.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 90.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 6.

⁵⁰ *Stanowisko Rządu...* (2010), s. 3-4.

⁵¹ *Ibidem*, s. 3.

chanizmem koordynacji europejskich polityk sektorowych, a także realizacji strategii gospodarczej UE „Europa 2020”. „Z uwagi na niewystarczające ukierunkowanie terytorialne Strategii „Europa 2020”, polityka spójności musi pełnić rolę strategii rozwojowej UE uwzględniającej wymiar terytorialny procesów społeczno-gospodarczych”⁵². Gwarantuje to również możliwość decentralizacji zarządzania i zapewnia odpowiednie miejsce dla regionów w procesie realizacji tej Strategii.

Takie umiejscowienie polityki spójności w systemie realizowania budżetu UE niewątpliwie wzmocniłoby jej rolę wśród innych polityk unijnych. Tym samym zapewniło jej odpowiednie finansowanie ze środków UE oraz wzmocniło kompetencje instytucji europejskich i krajowych, które zajmują się koordynacją polityki spójności (DG Regio w Komisji Europejskiej i ministerstw zajmujących się rozwojem regionalnym w państwach członkowskich). Promocja określanego standardu zarządzania na arenie europejskiej nie może więc być rozpatrywana wyłącznie w odniesieniu do korzyści natury merytorycznej (związanej z efektywnością lub wydajnością realizowania polityk publicznych). Ma bowiem niejednokrotnie silny związek z określonymi interesami środowisk urzędniczych oraz interesami finansowymi dotyczącymi dystrybucji budżetu UE.

W tym kontekście należy rozpatrywać polskie stanowisko. Promocja standardu zintegrowanego przez rząd RP jest odpowiedzią na aktualny stan dyskusji politycznej w UE, w której coraz silniej artykułowane jest sektorowe podejście do zarządzania politykami UE. Zagraża ono pozycji polityki spójności na arenie unijnej. Może również prowadzić do zmniejszenia budżetu tej polityki, a tym samym ograniczenia alokacji finansowych kierowanych do Polski. Dlatego w polskim stanowisku wyrażono sprzeciw wobec propozycji tworzenia nowych funduszy sektorowych w UE lub wydzielania z polityki spójności środków finansowych, np. Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności⁵³. Według polskiego rządu „dalsza fragmentacja polityki spójności poprzez wyłączanie z jej instrumentarium kolejnych funduszy doprowadzi do osłabienia intensywności zmian strukturalnych, jakie muszą się dokonać w UE”⁵⁴. Tym samym osłabi to również możliwości wprowadzania zmian strukturalnych w Polsce.

Remedium na te niekorzystne tendencje jest standard zintegrowany, w tym podejście terytorialne i model wieloszczeblowego zarządzania. W tym celu rząd proponuje podniesienie jakości wspólnotowych i krajowych dokumentów strategicznych. Obejmuje to stworzenie *Jednolitych Ram Strategicznych* na szczeblu unijnym, które miałyby przedstawiać wspólną wizję rozwoju dla wszystkich polityk i funduszy realizujących Strategię „Europa 2020”⁵⁵, a przynajmniej dla tych, które funkcjonują w ramach kompetencji dzielonych. Wspomina się również o powstaniu wspólnotowych

⁵² *Ibidem*, s. 3.

⁵³ *Ibidem*, s. 1, 2, 4, 6.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 6.

⁵⁵ Por. *Komunikat Komisji...* (2010).

wytucznych dla różnych obszarów działań, w tym polityki miejskiej i polityki obszarów wiejskich. Służyłoby to ich wzajemnemu powiązaniu zamiast wprowadzania linii demarkacyjnych między poszczególnymi politykami lub funduszami UE⁵⁶. Także na szczeblu krajowym powinny powstać dokumenty strategiczne, które integrowałyby działania „*najlepiej wszystkich polityk UE z politykami krajowymi*”⁵⁷. Polski rząd proponuje większą harmonizację zasad implementacji między różnymi politykami UE (np. kryteriów kwalifikowalności). W odniesieniu do polityki spójności postulowane jest przywrócenie koncepcji wielofunduszowości umożliwiającej realizowanie zintegrowanych programów operacyjnych finansowanych z różnych funduszy UE (np. EFS i EFRR)⁵⁸. Alternatywnym rozwiązaniem jest poszerzenie i uelastycznienie dotychczasowych zasad finansowania krzyżowego między programami jednofunduszowymi⁵⁹.

Promowany w polskim stanowisku standard zintegrowany dotyczy również rozwoju obszarów wiejskich. Postulowane jest zwiększenie koordynacji polityki spójności z instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej⁶⁰. Wspomniano o „*zintegrowanym podejściu do rozwoju na osi region-miasto-wieś*”⁶¹, co wydaje się być wyraźnym odniesieniem do *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. W tekście stanowiska polskiego rządu nie ma jednak propozycji konkretnych działań na obszarach wiejskich, z wyjątkiem przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu⁶². Nie wspomniano również o tym, aby przenieść instrumenty skierowane na obszary wiejskie z polityki rolnej do polityki spójności. Jest to zapewne związane z niechęcią polskiego resortu rolnictwa wobec takich pomysłów, a także niezwykle małym prawdopodobieństwem realizacji tej propozycji na arenie unijnej. Warto przy tej okazji zauważyć, że w stanowisku zdobyto się na odwagę domagania się zintegrowania z polityką spójności Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji⁶³.

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że polski rząd bardzo silnie wspiera w dyskusji europejskiej zintegrowane podejście do zarządzania. Warto pamiętać, że wspomniane podejście zostało wprowadzone w polskiej administracji relatywnie niedawno, razem z programami przedakcesyjnymi, a później akcesyjnymi Unii Europejskiej. Wcześniej dominowało podejście sektorowe i silna centralizacja polityk publicznych, zgodna ze sposobami funkcjonowania państwa socjalistycznego (PRL)⁶⁴. Jest to więc ciekawy przykład sytuacji, w której polscy urzędnicy z „uczniów” i odbiorców standardu zintegrowanego przeistaczają się w jego admiratorów i obrońców na arenie unijnej.

⁵⁶ *Stanowisko Rządu...* (2010), s. 5.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 2, 4, 5.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 6.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 5.

⁶¹ *Ibidem*, s. 10.

⁶² *Ibidem*, s. 11.

⁶³ *Ibidem*, s. 6.

⁶⁴ Szerzej: Grosse, Mackiewicz (2003); Izdebski, Kulesza (1998).

Wyjaśnieniem tego fenomenu jest nie tylko skuteczność wpływów Unii Europejskiej w Polsce (czyli procesów określanych mianem europeizacji). Nie wynika to tylko z zalet podejścia zintegrowanego, do których należy poprawa skuteczności i wydajności polityk publicznych. Kluczowe znacznie mają raczej strategiczne interesy finansowe państwa polskiego dotyczące bilansu wpłat i wypłat z budżetu UE. Łączy się to ze zwiększeniem szans modernizacji polskiej gospodarki przez wykorzystanie finansowania europejskiego. Silna polityka spójności stwarza większe prawdopodobieństwo wysokich alokacji finansowych dla Polski, gdyż obowiązują tutaj preferencyjne mechanizmy dystrybucji funduszy do słabiej rozwijających się państw Wspólnoty. Właśnie dlatego w stanowisku polskiego rządu podkreślono konieczność utrzymania obecnie obowiązujących zasad dystrybucji środków polityki spójności (tzw. metodologii berlińskiej) oraz utrzymania dotychczasowych pułapów jej finansowania z budżetu UE⁶⁵. Polityki sektorowe nie muszą bowiem przyjmować metodologii berlińskiej, co byłoby niekorzystne dla słabiej rozwijających się krajów, w tym Polski. Istnieje nawet duże prawdopodobieństwo tego, że będą one zorientowane na realizację określonych celów politycznych na terenie całej Unii i konkurencyjne mechanizmy dystrybucji funduszy na projekty.

Podsumowanie

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego została przygotowana na podstawie zintegrowanego standardu zarządzania. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które odpowiadało za opracowanie tego dokumentu zaangażowało się w upowszechnianie tego podejścia zarówno na arenie krajowej, jak i w Unii Europejskiej. Przejawem tych działań w kraju mogą być *Kierunki Rozwoju Obszarów Wiejskich*, które zostały przygotowane w resorcie rolnictwa. W stosunku do wcześniej opracowywanych w tym ministerstwie dokumentów strategicznych i operacyjnych dotyczących obszarów wiejskich – znacznie silniej widoczny jest zintegrowany standard zarządzania. Jest to prawdopodobnie efekt bliskiej kooperacji między resortem rolnictwa i rozwoju regionalnego. Warto odnotować również to, że wspomniana współpraca miała dwustronne oddziaływanie na podejmowane prace programowe. Przedstawiciele ministerstwa rolnictwa wpływali na zawartość *KSRR*, natomiast w *Kierunkach Rozwoju Obszarów Wiejskich* widać wiele odniesień do *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* i dyskusji eksperckich toczących się przy opracowywaniu tego dokumentu. Ostateczny rezultat tych prac widoczny w obu dokumentach strategicznych opiera się na standardzie zintegrowanym. Dowodzi to siły argumentacji urzędników i ekspertów skupionych wokół resortu rozwoju regionalnego na tym etapie prac rządowych.

Ostateczny kierunek i sposób zarządzania polityką regionalną oraz działaniami dotyczącymi rozwoju obszarów wiejskich może jednak ulec zmianie. Jest

⁶⁵ *Stanowisko Rządu...* (2010), s. 7.

to związane z wewnętrznymi uwarunkowaniami politycznymi w łonie rządu, a zwłaszcza pozycją Ministra Rozwoju Regionalnego wobec ministrów sektorowych. Bez silnego wsparcia ze strony premiera trudno oczekiwać, aby siła argumentacji merytorycznej zniwelowała opór poszczególnych sektorów przed oddaniem części kompetencji resortowi rozwoju regionalnego (choćby w zakresie lepszej koordynacji działań). Dowodzi to znaczenia lidera politycznego dla możliwości skutecznej realizacji standardu zintegrowanego. W przypadku słabości szefa rządu silniejsze znaczenie mają ministrowie sektorowi i preferowany przez nich (sektorowy) standard zarządzania. Nie bez znaczenia będą wybory parlamentarne w 2011 r., które mogą zmienić sytuację wewnętrzną w rządzie. Niewiadomą jest również stan finansów publicznych, który może utrudnić prowadzenie działań inwestycyjnych zarówno w regionach, jak i na obszarach wiejskich. Jednak największy wpływ na przyszłość zarządzania politykami rozwojowymi w Polsce będą miały ustalenia podejmowane na szczeblu unijnym, w tym zwłaszcza kształt polityki spójności i polityki rolnej UE po 2013 r.

Z tego względu istotne znaczenie ma silne zaangażowanie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w dyskusję programową podejmowaną w Unii Europejskiej. W opracowanym w tym resorcie stanowisku rządowym dotyczącym przyszłości polityki spójności widoczna jest obrona podejścia zintegrowanego w politykach unijnych. Dotyczy to także silniejszego powiązania z polityką spójności instrumentów wspierających rozwój obszarów wiejskich realizowanych w ramach II filaru Wspólnej Polityki Rolnej. Polska nie proponuje powrotu tych działań do polityki spójności, gdyż jest to niezwykle trudne z politycznego punktu widzenia (uwzględniając zarówno realia polityczne na scenie unijnej, jak krajowej).

Ofensywa programowa na arenie europejskiej jest ciekawym przykładem wpływania przez polski rząd na zawartość polityk UE. Jest to związane z dotychczasowym doświadczeniem płynącym z uczestniczenia w realizacji działań europejskich. Dowodzi ono dominującego znaczenia polityk UE dla kierunków działań ostatecznie podejmowanych w kraju, w tym realizowanego w praktyce standardu zarządzania. Polski rząd sprzeciwia się coraz silniejszej presji na scenie europejskiej dotyczącej sektorowego podejścia do polityk UE. Ciekawym zjawiskiem jest również to, że Polska z biernego odbiorcy zasad zarządzania płynących z europeizacji staje się aktywnym graczem wpływającym na przyszłe kierunki i metody zarządzania w politykach europejskich. Wspomniana przemiana jest bez wątpienia związana z doświadczeniem uczestnictwa w polityce europejskiej, ale można wymienić także inne przyczyny tego zjawiska. W przypadku debaty dotyczącej przyszłości polityki spójności wiąże się to przede wszystkim ze strategicznymi interesami Polski dotyczącymi przyszłego budżetu UE i wielkości transferów finansowych z UE do naszego kraju. Ma to związek z możliwością wykorzystania tych środków do modernizacji społeczno-gospodarczej, w tym ściślejszego powiązania polityk europejskich z krajowymi.

Literatura

- Grosse T. G., 2007, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Grosse T. G., Mackiewicz M., 2003, *Zmierzch decentralizacji w Polsce?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Guy Peters B., 1999, *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M., 1998, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Liber, Warszawa.
- Kierunki rozwoju obszarów wiejskich. Założenia do Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa*, MRiRW, Warszawa, styczeń, 2010.
- Komunikat Komisji: Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.3, 2010.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010, Warszawa.
- Plan uporządkowania strategii rozwoju*, Rada Ministrów, MRR, Warszawa, 24 listopada, 2009.
- Projekt: Zarządzanie strategiczne rozwojem – poprawa jakości rządzenia w Polsce*, MRR, 2010-2012.
- Raport Polska 2030*, KPRM, Warszawa, 2009.
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej ws. przyszłości Polityki spójności po 2013 r. „Polityka Spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe Unii Europejskiej”*, przyjęte przez Radę Ministrów 18 sierpnia, 2010.
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, Rada Ministrów, Warszawa, 27 kwietnia, 2009, MRR.