



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



WYKONAWCA:



Al. Zwycięstwa 96/98

81-451 Gdynia

tel. +48 698 653 612

office@tayloreconomics.com

www.tayloreconomics.com

tel. +48 501 226 086

WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH

Raport końcowy

ZAMAWIAJĄCY:



Ministerstwo Funduszy
i Polityki Regionalnej

GDYNIA, 20 stycznia 2025

Spis treści

STRESZCZENIE	7
SUMMARY	14
1. CEL I ZAKRES BADANIA	21
1.1 CELE BADANIA	21
1.1.1 Cel główny	21
1.1.2 Cele szczegółowe	21
1.2 ZAKRES BADANIA	21
1.1.3 Zakres terytorialny	21
1.1.4 Zakres przedmiotowy	23
1.1.5 Zakres czasowy	23
1.2.1 Zakres tematyczny	23
2 SYTUACJA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA NA OBSZARACH WIEJSKICH W POLSCE	25
2.1 SELEKTYWNA DEPOPULACJA	26
2.2 ZMIANA STRUKTURY GOSPODARCZEJ - DEZAGRARYZACJA	29
2.3 MIGRACJE I STARZENIE SIĘ SPOŁECZEŃSTWA	31
2.4 POPRAWA NA RYNKU PRACY	34
2.5 INFRASTRUKTURA PRZESTAJE BYĆ PROBLEMEM	36
2.6 MIASTA BARDZIEJ ATRAKCYJNE DLA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI NIŻ TERENY WIEJSKIE	39
2.7 DOSTĘPNOŚĆ TRANSPORTOWA – OLBRZYMI POSTĘP, LOKALNE PROBLEMY	41
3 POLITYKA SPÓJNOŚCI NA OBSZARACH WIEJSKICH W LATACH 2014-2020	44
3.1 WSPARCIE Z POLITYKI SPÓJNOŚCI – ZAGADNIENIA OGÓLNE	44
3.2 WPŁYW WSPARCIA NA WARUNKI ŻYCIA MIESZKAŃCÓW OBSZARÓW WIEJSKICH	49
3.2.1 <i>Udział samorządów jako podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie zbiorowych warunków życia</i>	49
3.2.2 <i>Cyfryzacja</i>	50
3.2.3 <i>Infrastruktura społeczna</i>	54
3.2.4 <i>Dostępność komunikacyjna</i>	60
3.2.5 <i>Prowadzenie działalności gospodarczej oraz przedsiębiorczość</i>	68
3.2.6 <i>Sytuacja na rynku pracy</i>	75
3.2.7 <i>Dostępność dla osób z niepełnosprawnościami</i>	83
3.3 WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA PROPAGOWANIE DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I PRZYRODNICZEGO	85
3.4 WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA OCHRONĘ ŚRODOWISKA	91
3.5 WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA OBSZARY ZAGROŻONE TRWAŁĄ MARGINALIZACJĄ	100
3.6 WZROST UMIEJĘTNOŚCI I KOMPETENCJI MIESZKAŃCÓW WSI	102

4	ODDZIAŁYWANIE POLITYKI SPÓJNOŚCI NA SYTUACJĘ DEMOGRAFICZNĄ	106
5	EFEKTY POLITYKI SPÓJNOŚCI NA OBSZARACH WIEJSKICH	113
5.1	WNIOSKI Z MODELOWANIA EKONOMETRYCZNEGO	113
5.1.1	<i>Analiza efektu netto w przypadku sumarycznej wartości interwencji przypadającej na poszczególne klasy powiatów wg obszarów tematycznych</i>	114
5.1.2	<i>Analiza efektu netto dla poszczególnych obszarów interwencji</i>	115
5.1.3	<i>Analiza efektu netto dla wybranych szczegółowych obszarów interwencji</i>	117
5.1.4	<i>Zastosowanie modelu logitowego dla oceny łącznego oddziaływania polityki spójności i środków PROW 2014-2020</i>	119
5.2	EFEKTY POLITYKI SPÓJNOŚCI Z PERSPEKTYWY MIKRO – WNIOSKI ZE STUDIÓW PRZYPADKÓW	122
5.2.1	<i>Środki polityki spójności skutecznie wspierają przedsiębiorczość</i>	122
5.2.2	<i>Przedsiębiorstwa - mały zasięg oddziaływania polityki spójności</i>	123
5.2.3	<i>Wsparcie projektów infrastrukturalnych najlepszym impulsem dla rozwoju przedsiębiorczości</i>	125
5.2.4	<i>Zarządzanie post-inwestycyjne może być wyzwaniem dla trwałości</i>	126
5.2.5	<i>Lokalizacja projektu a korzyści dla gmin wiejskich</i>	127
5.2.6	<i>Obszary wiejskie korzystają z „efektów sąsiedztwa”</i>	127
5.2.7	<i>Dziedzictwo kulturowe – polityka spójności głównym czy komplementarnym źródłem finansowania?</i>	129
5.2.8	<i>Ochrona środowiska naturalnego – duże zróżnicowanie korzyści dla obszarów wiejskich</i>	129
5.2.9	<i>Wsparcie osób z niepełnosprawnościami</i>	131
5.2.10	<i>Wzrost umiejętności i kompetencji – wsparcie strony popytowej korzystne dla obszarów wiejskich</i>	131
5.2.11	<i>RLKS powinien być bardziej skoncentrowany na zapewnieniu gospodarczych podstaw gmin</i>	132
6	WPŁYW INTERWENCJI NA OBSZARY WIEJSKIE I TRWAŁOŚĆ EFEKTÓW	136
7	POLITYKA SPÓJNOŚCI A LOGIKA INTERWENCJI	141
7.1.1	<i>Perspektywa 2014-2020</i>	141
7.1.2	<i>Perspektywa 2021-2027</i>	147
8	STOPIEŃ REALIZACJI REKOMENDACJI Z BADANIA „WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH” Z 2018 R.	154
9	PERSPEKTYWY POLITYKI SPÓJNOŚCI - PODSUMOWANIE I WNIOSKI	159
10	TABELA REKOMENDACJI	167

Tabela skrótów

ATE	Średni efekt interwencji (<i>average treatment effect</i>)
BDL	Bank Danych Lokalnych
CT	Cel Tematyczny
FDPA	Foundation for the Development of Polish Agriculture
EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFRRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FENIKS	Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027
FEPW	Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027
FERC	Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027
FERS	Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027
FS	Fundusz Spójności
FST	Fundusz Sprawiedliwej Transformacji
GUS	Główny Urząd Statystyczny
JST	Jednostka Samorządu Terytorialnego
KPO	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności
LGD	Lokalna Grupa Działania
LSR	Lokalna Strategia Rozwoju
OI	Obszar Interwencji
OSI	Obszar Strategicznej Interwencji
POLIŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020
POIR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020
POPC	Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020
POPW	Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020
PO RYBY	Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020
POWER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020
PS	Polityka Spójności

RPO	Regionalny Program Operacyjny
RPDS	Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego 2014-2020
RPKP	Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020
RPLB	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubuskiego 2014-2020
RPLD	Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego 2014-2020
RPLU	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego 2014-2020
RPMA	Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2014-2020
RPMP	Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego 2014-2020
RPOP	Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego 2014-2020
RPPD	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020
RPPK	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego 2014-2020
RPPM	Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego 2014-2020
RPSL	Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego 2014-2020
RPSW	Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego 2014-2020
RPWM	Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020
RPWP	Regionalny Program Operacyjny Województwa Wielkopolskiego
RPZP	Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020
RLKS	Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność

TERYT	Krajowy Rejestr Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju
UP	Umowa Partnerstwa
WPR	Wspólna Polityka Rolna
ZI	Zakres Interwencji
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

STRESZCZENIE

Celem głównym badania była ocena wpływu realizacji polityki spójności 2014-2020 na rozwój obszarów wiejskich, analiza sposobu realizacji polityki spójności 2021-2027 oraz wskazanie kierunków wsparcia obszarów wiejskich z polityki spójności po 2027 roku. Zakres terytorialny badania obejmował wszystkie obszary wiejskie na terenie całego kraju. W raporcie wykorzystano podział na gminę miejską, wiejską i miejsko-wiejską. Uzupelniająco wykorzystywano delimitację obszarów wiejskich (według GUS) z uwzględnieniem gęstości zaludnienia i położenia względem dużych miast – obszary aglomeracyjne oraz pozaaglomeracyjne.

Badaniu podlegały wszystkie interwencje perspektywy finansowej 2014-2020 zrealizowane w okresie 2014-2023 r. na rzecz obszarów wiejskich w Polsce w obszarze PS oraz WPR. Badanie prezentuje wszystkie efekty, które uwidoczniły się w latach 2014-2023 w wyniku realizacji interwencji na rzecz obszarów wiejskich w Polsce objętych zakresem przedmiotowym badania. W uzasadnionych przypadkach wykorzystano dane dotyczące okresu 2007-2013 w celu uchwycenia trendów statystycznych występujących na obszarach wiejskich.

W ramach analizy sytuacji społeczno-ekonomicznej zidentyfikowano następujące trendy i problemy:

- Zmiany demograficzne obejmujące:
 - Selektywną depopulację: obszary wiejskie, szczególnie peryferyjne, doświadczają systematycznego spadku liczby ludności. Jednak obszary podmiejskie odnotowują wolniejszy spadek lub nawet wzrost liczby mieszkańców. Prognozy wskazują na dalszy spadek liczby ludności w Polsce, z przewidywanym znacznym spadkiem liczby ludności na obszarach wiejskich do 2060 roku.
 - Starzenie się społeczeństwa: Społeczność wiejska starzeje się, z wyraźnym wzrostem liczby osób w wieku 60 lat i więcej.
- Zmiany struktury gospodarczej:
 - Dezagraryzacja: Znacznym spadkiem liczby gospodarstw rolnych, przy jednoczesnym wzroście liczby przedsiębiorstw przemysłowych i budowlanych. Liczba gospodarstw rolnych zmniejszyła się z 2,9 mln w 2005 roku do 1,3 mln w 2020 roku.
 - Wzrost liczby przedsiębiorstw pozarolniczych: Liczba przedsiębiorstw przemysłowych i budowlanych na obszarach wiejskich wzrosła z 281,5 tys. w 2010 roku do 465,5 tys. w 2022 roku.

- Poprawę wskaźników zatrudnienia na obszarach wiejskich, ze znacznym spadkiem stopy bezrobocia. W 2022 roku wskaźnik zatrudnienia wynosił 56,3%, a stopa bezrobocia 3,1%.
- Rozwój infrastruktury:
 - Mieszkalnictwo i media: Znaczna poprawa warunków mieszkaniowych i dostępu do mediów na obszarach wiejskich. Wzrosła liczba gospodarstw domowych z dostępem do wodociągów i kanalizacji.
 - Dostępność transportowa: Znaczne inwestycje w infrastrukturę transportową poprawiły dostępność, szczególnie w relacjach międzyregionalnych. Jednak lokalna dostępność transportowa nadal stanowi wyzwanie w niektórych obszarach peryferyjnych.
- Usługi społeczne:
 - Opieka zdrowotna: Poprawa dostępu do usług zdrowotnych, ze wzrostem liczby placówek opieki zdrowotnej na obszarach wiejskich.
 - Edukacja: Nadal występują wyzwania związane z dostępem do wysokiej jakości edukacji, szczególnie w odległych obszarach.

W ramach analizy oddziaływania polityki spójności na sytuację demograficzną potwierdzono trendy w zakresie starzenia się społeczeństwa. Dodatkowo zidentyfikowano wzrost nierównowagi płci na obszarach wiejskich, z przewagą mężczyzn w grupie wiekowej 25-34 lata. W obszarze migracji zanotowano pozytywne saldo migracji w gminach wiejskich, zwłaszcza w obszarach podmiejskich, ale negatywne saldo w odległych obszarach wiejskich. Z kolei w temacie wykształcenia, zidentyfikowano znaczący wzrost odsetka osób z wyższym wykształceniem na obszarach wiejskich.

Polityka spójności nie zatrzymała odpływu młodych ludzi ze wsi. Część z tych osób nadal mieszka na wsi, ale przestała należeć do grupy wiekowej 25-34 lata, z kolei część wyemigrowała do dużych miast. Polityka spójności podejmowała działania na rzecz poprawy sytuacji demograficznej, koncentrując się na obiektywnych przeszkodach, takich jak stabilizacja zawodowa, dostęp do mieszkań i usług publicznych. Wpływ polityki spójności na migracje i wykształcenie mieszkańców wsi był złożony. Wzrost odsetka osób z wyższym wykształceniem na wsi wynikał z poszerzenia oferty studiów w ośrodkach akademickich i szkołach wyższych w średnich miastach. Polityka spójności wspierała również rozwój ośrodków miejskich, które oferują lepsze warunki zatrudnienia i życia, co przyciągało młodych ludzi ze wsi do miast.

Nominalna wartość strumienia środków polityki spójności, jakie trafiają na obszary wiejskie, nie w pełni oddaje jednak skalę faktycznych korzyści, jakie tam docierają. Obszary wiejskie, szczególnie położone w zasięgu codziennych migracji do miast są istotnym beneficjentem tzw.

efektów sąsiedztwa. Szereg elementów infrastruktury miejskiej (społecznej, edukacyjnej, transportowej, instytucji kultury) wytworzonych czy zmodernizowanych dzięki wsparciu środków UE jest źródłem korzyści (wyższa jakość, lepsza dostępność) także dla mieszkańców terenów wiejskich sąsiadujących z miastem. W przypadku największych ośrodków miejskich korzyści polegają również na dostępie do rozległego wyspecjalizowanego rynku pracy, licznych kooperantów i rynków zbytu.

W ramach modelowania ekonometrycznego ze względu na występowanie efektów sąsiedztwa oraz licznych relacji społecznych i gospodarczych pomiędzy sąsiednimi gminami zdecydowano, że punktem odniesienia dla analizy będą powiaty, jako jednostki terytorialne zbliżone swoim zasięgiem do obszarów funkcjonalnych. Do analizy wykorzystano kontrfaktyczny model szacowania średniego efektu wsparcia. Badanie miało na celu ocenę różnicy pomiędzy zachowaniem się (stanem) zmiennych w powiatach, gdzie interwencja oparta o środki polityki spójności została dokonana, a zachowaniem (stanem) zmiennych w powiatach (grupa kontrolna / kontrfaktyczna), gdzie takiej interwencji nie było lub jej skala była niewielka. Wpływ polityki spójności badano przy wykorzystaniu syntetycznych mierników rozwoju przygotowanych metodą wzorca Hellwiga na poziomie powiatów dla następujących kategorii ekonomicznych: Demografia, Przedsiębiorstwa, Rynek pracy, Edukacja, Kultura i turystyka, Ochrona środowiska, Rozwój społeczny oraz Transport.

Zidentyfikowano występowanie pozytywnego efektu netto na obszarach wiejskich w przypadku sumarycznej kwoty wsparcia przypadającej na powiat w kategorii ekonomicznej Transport i w kategorii: Kultura i turystyka. W dalszej części badania wzięto pod uwagę zbiory jednorodnych tematycznie projektów pogrupowanych w zakresy interwencji i obszary interwencji. W ramach takiego podejścia zidentyfikowano pozytywny efekt netto na obszarach wiejskich w przypadku obszaru interwencji B+R, innowacje i przedsiębiorczość na wskaźnik Hellwiga oszacowany dla kategorii ekonomicznej Przedsiębiorstwa oraz w ramach OI 5 Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom na wskaźnik Hellwiga oszacowany dla kategorii ekonomicznej Ochrona środowiska. Bardziej szczegółowe analizy zakresu interwencji potwierdziły występowanie efektu netto w przypadku obszarów wiejskich, gdzie zmiana wskaźnika Hellwiga w kategorii Przedsiębiorstwa była wyższa w przypadku grupy poddanej interwencji a także w przypadku kategorii Transport i częściowo w kategorii Rynek pracy.

Kolejny obszar analizy obejmował studia przypadków, które zostały przygotowane dla projektów z sześciu województw: kujawsko-pomorskiego, podlaskiego, podkarpackiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodnio-pomorskiego. W ramach analizy strumieniu projektów na obszarze terytorialnym gminy potwierdzono, że środki polityki spójności oddziałują pozytywnie na sektor przedsiębiorstw i przedsiębiorczość, wspierając realizowane przez nich projekty rozwojowe. Pomimo pozytywnego wpływu i braku ograniczeń w dostępie do wsparcia na

obszarach wiejskich to jednak wyraźnie daje się zauważyć niewielki zasięg oddziaływania tych środków. Jak wynika ze studiów przypadków, wsparcie dotacyjne trafia na ogół do nie więcej niż kilku procent podmiotów gospodarczych zarejestrowanych na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich danego powiatu. Ten niewielki zasięg oddziaływania ma zasadniczo charakter obiektywny, bowiem wynika zarówno z rozmiarów alokacji na dany program operacyjny i dane działanie/poddziałanie, jak i niewielkiej liczby przedsiębiorstw (np. przemysł przetwórczy, budownictwo), dysponujących większym majątkiem trwałym mogącym wymagać modernizacji (i tworzyć popyt inwestycyjny).

Kolejny pozytywny wpływ polityki spójności zidentyfikowany na podstawie studiów przypadku dotyczy wsparcie projektów infrastrukturalnych, które wspierają jednocześnie rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich. Najistotniejszym elementem tego wsparcia jest budowa lub modernizacja infrastruktury turystycznej (np. trasy rowerowe, ścieżki edukacyjne na terenach chronionych, publicznie dostępne tereny rekreacyjno-wypoczynkowe). Interwencja w tym obszarze pozwala na stworzenie trwałego mechanizmu wspierającego lokalny rozwój, opartego o takie atrybuty jak krajobraz i środowisko naturalne. Taki wpływ mają także inwestycje w infrastrukturę kulturalną czy społeczną, a także inwestycje związane z infrastrukturą transportową czy telekomunikacyjną. Istotny, choć zróżnicowany terytorialnie wpływ zidentyfikowano w przypadku projektów związanych z ochroną środowiska naturalnego, czy ze wsparciem wzrostu umiejętności i kompetencji mieszkańców wsi. Ważnym instrumentem realizowanym m.in. na obszarach wiejskich jest RLKS. Jego zadaniem jest aktywizacja społeczności lokalnych (tworzących LGD) na rzecz realizacji partycypacyjnej strategii rozwoju (LSR) poprawiającej spójność społeczną i terytorialną. Przegląd projektów realizowanych przez LGD w ramach instrumentu RLKS na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (w perspektywie 2014-2020 instrument realizowano tylko na terenie woj. podlaskiego i kujawsko-pomorskiego) wskazuje, że najwięcej środków polityki spójności zostało skierowanych na wsparcie infrastruktury społecznej takiej jak świetlice wiejskie i środowiskowe, centra integracji oraz rewitalizację przestrzeni miejskiej i wiejskiej. Projekty wspierające rozwój lokalnych gospodarek (przedsiębiorczości) były w zdecydowanej mniejszości.

W przypadku obszarów wiejskich, pomimo że kierowane do nich środki polityki spójności są nominalnie mniejsze (niż środki trafiające na tereny miejskie) odnoszą liczne korzyści w postaci tzw. efektów sąsiedztwa. Korzyści takie szczególnie dobrze widoczne są w przypadku tzw. gmin „obwarzankowych” oraz projektów (inwestycji) związanych z usługami społecznymi nie podlegającymi terytorializacji takimi jak np. ochrona zdrowia, edukacja ponadpodstawowa czy komunikacja miejska.

Ocena oddziaływania polityki spójności na obszary wiejskie przez pryzmat przede wszystkim zasięgu oddziaływania efektów projektów i ich trwałości wyraźnie wskazuje, że największy korzystny wpływ mają projekty budujące trwałe podstawy rozwoju bazujące na czynnikach endogenicznych, którymi mogą być zarówno walory środowiska naturalnego, jak i korzystna lokalizacja względem ośrodka miejskiego czy kanałów komunikacyjnych. W przypadku tego typu projektów ilość grup interesariuszy odnoszących korzyści jest największa. Nie oznacza to jednak, że pozostałe grupy projektów, zasadniczo zorientowanych na podnoszenie standardów życia codziennego na obszarach wiejskich, nie mają wpływu lub są mało użyteczne. Proporcja pomiędzy tymi grupami projektów (i nakładami na nie kierowanymi) powinna wynikać z oceny sytuacji na danym terenie, a ta z kolei może być uzależniona od rodzaju obszaru wiejskiego. Na obszarach pozaaglomeracyjnych większą wartość dodaną mogą mieć projekty budujące trwałe podstawy rozwoju gospodarczego (i one powinny być preferowane), podczas gdy na terenach aglomeracyjnych, gdzie czynnikiem zapewniającym rozwój może być bliskość ośrodka miejskiego (efekty sąsiedztwa), większą użyteczność mogą mieć projekty podnoszące standard życia codziennego.

Analiza poszczególnych celów i działań polityki spójności w kontekście problemów zarysowanych w Umowie Partnerstwa 2014-2020 potwierdza, że większość z nich została odpowiednio zaadresowana w poszczególnych programach operacyjnych. Obszary interwencji w ramach poszczególnych programów były spójne z problematyką wskazaną w Umowie Partnerstwa. Niemniej jednak specyficzne instrumenty, które mogłyby rozwiązać problemy zidentyfikowane w regionie (np. RLKS) były stosowane tylko w dwóch województwach. Sytuacja ta uległa zmianie i w obecnej perspektywie instrument ten jest stosowany w 10 województwach. Pewnym problemem ograniczającym skalę oddziaływania instrumentu jest wykorzystanie jednego źródła finansowania: EFS+ (w ramach PS), co powoduje, że wsparciem objęto projekty o charakterze miękkim.

Odnosząc z kolei tematykę dedykowanych działań w ramach programów ukierunkowanych na obszary wiejskie do zdiagnozowanych problemów w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 należy stwierdzić, że część z nich nie zostanie rozwiązana. Problem ten będzie dotyczył głównie poprawy sytuacji w sektorze zdrowia, gdzie wprawdzie szereg działań w ramach programów regionalnych jest kierowanych „w szczególności” na obszary ze słabym dostępem do służby zdrowia, to jednak bez znacznej preferencji terytorialnej finansowanie może trafiać nadal do obszarów lepiej rozwiniętych. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku aktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych i wykluczonych na terenach wiejskich, ale także oferty edukacyjnej skierowanej do osób dorosłych. Również w zakresie wzrostu przedsiębiorczości czy

wsparcia rozwoju rolnictwa zauważalny jest brak programów skierowanych na rozwój przedsiębiorczości związanej z endogenicznym potencjałem obszarów wiejskich czy nowoczesnego rolnictwa (wsparcia innowacyjności w sektorze, w tym wykorzystania nowoczesnych technologii – Rolnictwo 4.0).

W wyniku zrealizowanego badania zaproponowano następujące rekomendacje:

- Należy przeprowadzić ewaluację (ex-post) instrumentu RLKS wdrażanego w perspektywie 2014-2020 oraz ewaluację on-going RLKS obecnej perspektywy w celu określenia sposobu wykorzystania tego instrumentu dla rozwoju obszarów wiejskich.
- Rekomenduje się dalsze zwiększenie (w perspektywie 2027+) skali zastosowania instrumentów zwrotnych we wspieraniu przedsiębiorców mikro, małych i średnich z obszarów wiejskich, w tym w szczególności instrumentu pożyczkowego (także łączonego z dotacją).
- Rekomenduje się dokonanie zmian w zasadach funkcjonowania instrumentu RLKS, tak, aby LGD i LSR odnosiły się do obszaru funkcjonalnego, a nie wyłącznie np. do dwóch sąsiednich gmin.
- W zasadach planowania rozwoju na szczeblu lokalnym należy wprowadzić obowiązek uwzględniania prognoz demograficznych (dla danego obszaru) szczególnie w przypadku publicznych inwestycji kapitałochłonnych. Również w kryteriach konkursów prognozy demograficzne (jej wyniki i interpretacja) powinny być elementem składowym oceny projektów tak, aby środki polityki spójności nie finansowały projektów, które np. po okresie trwałości nie będą miały użytkowników końcowych.
- W sytuacji, gdy wykorzystywana jest coraz większa liczba instrumentów terytorialnych pokrywających się z obszarami OSI, stosowanie tej delimitacji staje się coraz mniej potrzebne jako element procesu programowania polityki spójności. Rekomendujemy dokonanie przeglądu metodologii wyznaczania OSI. Znalezienie się na liście gmin zagrożonych marginalizacją gmin obwarunkowych może wskazywać, że zastosowana metodologia w zbyt małym stopniu uwzględniła tzw. efekty sąsiedztwa. W celu bardziej adekwatnego uwzględnienia powiązań przestrzenno-funkcjonalnych pomiędzy lokalnymi ośrodkami i ich obszarami ciężenia rekomendujemy delimitację OSI jako obszarów funkcjonalnych albo przynajmniej powiatów, będące przybliżeniem takich obszarów. Ponadto typologia powinna uwzględniać odmienną genezę i istotę problemowości, co pozwoliłoby precyzyjniej adresować interwencję i tym samym uczynić ją skuteczniejszą.
- Rekomenduje się dokonanie przeglądu obecnego sposobu ewidencjonowania projektów otrzymujących wsparcie ze środków polityki spójności oraz wprowadzenie takich

klasyfikacji, które umożliwią poprawne grupowanie projektów celem poddania ich ewaluacji (np. charakter własności beneficjenta – podmiot prywatny czy publiczny). Konieczne jest także weryfikowanie faktycznych kwot przypisywanych do gmin na podstawie sprawozdań końcowych, a nie tylko wniosków o dofinansowanie.

- Rekomenduje się scentralizowanie wszystkich baz danych zawierających informacje na temat podmiotów otrzymujących wsparcie ze środków polityki spójności (wsparcie dotacyjne, instrumenty zwrotne, projekty grantowe LGD), a także niektórych strumieni wsparcia ze środków WPR korespondujących z zakresem oddziaływania PS (np. przedsiębiorczość w ramach PROW).
- Rekomenduje się rezygnację z zastosowania delimitacji obszarów wiejskich opracowanej przez GUS jako punktu odniesienia w analizach dotyczących polityki spójności na rzecz stosowanego dotychczas podziału jednostek terytorialnych (gminy wiejskie, miejsko-wiejskie) oraz podjęcia próby opracowania typologii powiatów ze względu na stopień ich „wiejskości” i przyjęcia takiej delimitacji za bazę do analiz.
- Rekomenduje się opracowanie mechanizmu dofinansowania części kosztów utrzymania ponadlokalnej infrastruktury (wytworzonej w latach 2014-2020) mającej kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego terenów wiejskich.
- Rekomenduje się utrzymanie wsparcia obszarów wiejskich w ramach programów regionalnych poprzez wykorzystanie instrumentów terytorialnych. Szczególna uwaga w projektowaniu interwencji (wielkość interwencji, zakres) powinna być zwrócona na „peryferia wewnętrzne” występujące np. na styku dwóch województw.

SUMMARY

The main objective of the study was to assess the impact of the implementation of the cohesion policy 2014-2020 on the development of rural areas, to analyse the implementation of the cohesion policy 2021-2027 and to indicate the directions of support for rural areas from the cohesion policy after 2027. The territorial scope of the study covered all rural areas throughout the country. The report uses the division into urban, rural and urban-rural commune. In addition, the delimitation of rural areas (according to the Central Statistical Office) is used, taking into account population density and location in relation to large cities – agglomeration and non-agglomeration areas, taking into account population density.

All interventions of the 2014-2020 financial perspective implemented in the period 2014-2023 for rural areas in Poland in the area of the cohesion policy and the common agricultural policy were subject to the audit. The study presents all the effects that became apparent in the years 2014-2023 because of the implementation of interventions for rural areas in Poland covered by the subject of the study. In justified cases, data from the period 2007-2013 were used to capture statistical trends in rural areas.

The socio-economic analysis identified the following trends and problems:

- Demographic changes including:
 - Selective depopulation: rural areas, especially peripheral areas, are experiencing a systematic decline in population. However, suburban areas are experiencing a slower decline or even increase in the number of residents. Projections indicate a further decline in the population in Poland, with a significant decline in the population in rural areas projected by 2060.
 - Population Ageing: The rural community is ageing, with a marked increase in the number of people aged 60 and over.
- Changes in the economic structure:
 - De-agrarianization: A significant decrease in the number of farms, with a simultaneous increase in the number of industrial and construction enterprises. The number of farms decreased from 2.9 million in 2005 to 1.3 million in 2020.
 - Increase in the number of non-agricultural enterprises: The number of industrial and construction enterprises in rural areas increased from 281.5 thousand in 2010 to 465.5 thousand in 2022.

- Improving employment rates in rural areas, with a significant decrease in the unemployment rate. In 2022, the employment rate was 56.3% and the unemployment rate was 3.1%.
- Infrastructure development:
 - Housing and utilities: Significant improvements in housing and access to utilities in rural areas. The number of households with access to water supply and sewage systems has increased.
 - Transport accessibility: Significant investment in transport infrastructure has improved accessibility, especially in interregional relations. However, local transport accessibility remains a challenge in some peripheral areas.
- Social services:
 - Healthcare: Improving access to health services, with an increase in the number of healthcare facilities in rural areas.
 - Education: There are still challenges in accessing quality education, particularly in remote areas.

The analysis of the impact of cohesion policy on the demographic situation confirmed trends in the ageing of the population. Additionally, an increase in gender imbalance in rural areas has been identified, with a predominance of men in the 25-34 age group. In the area of migration, a positive balance of migration was recorded in rural communes, especially in peri-urban areas, but a negative balance in remote rural areas. On the other hand, in the field of education, a significant increase in the percentage of people with higher education in rural areas was identified.

Cohesion policy has not stopped the outflow of young people from the countryside. Some of these people still live in the countryside, but they no longer belong to the 25-34 age group, while some have emigrated to large cities. Cohesion policy has taken action to improve the demographic situation, focusing on objective obstacles such as job stability, access to housing and public services. The impact of cohesion policy on migration and rural education has been complex. The increase in the percentage of people with higher education in rural areas resulted from the expansion of the offer of studies in academic centres and universities in medium-sized cities. Cohesion policy also supported the development of urban centres that offer better employment and living conditions, attracting young people from the countryside to the cities.

However, the nominal value of the cohesion policy stream that goes to rural areas does not fully reflect the scale of the actual benefits that reach them. Rural areas, especially those located within the range of daily migration to cities, are an important beneficiary of the so-called

neighbourhood effects. Several elements of urban infrastructure (social, educational, transport, cultural institutions) created or modernized thanks to the support of EU funds are a source of benefits (higher quality, better accessibility) also for the inhabitants of rural areas adjacent to the city. In the case of the largest urban centres, the benefits also consist in access to an extensive specialised labour market, numerous cooperators and markets.

As part of econometric modeling, due to the occurrence of neighborhood effects and numerous social and economic relations between neighboring municipalities, it was decided that the reference point for the analysis will be counties, as territorial units similar in their range to functional areas. A counterfactual model for estimating the average support effect was used for the analysis. The aim of the study was to assess the difference between the behaviour (state) of variables in counties where the intervention based on cohesion policy funds was carried out and the behaviour (state) of variables in counties (control / counterfactual group) where there was no such intervention, or its scale was small. The impact of cohesion policy was examined using synthetic measures of development prepared using the Hellwig model method at the level of districts for the following economic categories: Demography, Enterprises, Labour market, Education, Culture and tourism, Environmental protection, Social development and Transport. The occurrence of a positive net effect in rural areas was identified in the case of the total amount of support per district in the economic category Transport and in the category: Culture and tourism. In the further part of the study, collections of thematically homogeneous projects grouped into intervention scopes and intervention areas were taken into account. As part of this approach, a positive net effect was identified in rural areas in the case of the intervention area R+D, innovation and entrepreneurship on the Hellwig index estimated for the economic category Enterprise and under OI 5 Environmental protection and risk prevention on the Hellwig index estimated for the economic category Environmental protection. A more detailed analysis of the scope of the intervention confirmed the existence of a net effect in rural areas, where the change in the Hellwig index in the category Enterprises was higher for the intervention group, as well as for the category Transport and partly in the category Labour market.

Another area of analysis included case studies that were prepared for projects from six voivodeships: Kujawsko-Pomorskie, Podlaskie, Podkarpackie, Pomorskie, Warmińsko-Mazurskie and Zachodnio-Pomorskie. As part of the analysis of the stream of projects in the territorial area of the commune, it was confirmed that cohesion policy funds effectively support entrepreneurship by supporting their development projects. Despite the positive impact and the lack of restrictions on access to support in rural areas, the small impact of these measures is clearly visible. According to case studies, subsidy support generally goes to no more than a few percent of business entities registered in rural and urban-rural communes of a given district. This small range of impact is generally objective, as it results both from the size of the allocation for a

given operational programme and a given measure/sub-measure, as well as from the small number of enterprises (e.g. processing industry, construction), which have larger fixed assets that may require modernisation (and create investment demand).

Another positive impact of cohesion policy concerns the support for infrastructure projects, which at the same time support the development of entrepreneurship in rural areas. The most important element of this support is the construction or modernization of tourist infrastructure (e.g. bicycle routes, educational paths in protected areas, publicly accessible recreational and leisure areas) allows for the creation of a permanent mechanism supporting local development, based on attributes such as landscape and natural environment. Investments in cultural or social infrastructure, as well as investments related to transport and telecommunications infrastructure, also have such an impact. A significant, albeit territorially diverse, impact has been identified in the case of projects related to environmental protection or support for the development of skills and competences of rural residents. An important instrument implemented, m.in others, in rural areas is RLKS. Its task is to activate local communities (forming LGD) for the implementation of the participatory development strategy (LSR) improving social and territorial cohesion. A review of projects implemented by LGD under the RLKS instrument in rural and urban-rural communes (in the 2014-2020 perspective, the instrument was implemented only in the Podlaskie and Kujawsko-Pomorskie Voivodeships) shows that most cohesion policy funds were directed to support social infrastructure such as rural and community centres, integration centres and revitalisation of urban and rural space. Projects supporting the development of local economies (entrepreneurship) were in the minority.

In the case of rural areas, despite the fact that the cohesion policy funds directed to them are nominally smaller (than the funds allocated to urban areas), they benefit from numerous benefits in the form of the so-called neighbourhood effects. Such benefits are particularly visible in the case of the so-called "doughnut" communes and projects (investments) related to social services that are not subject to territorialization, such as health care, secondary education or public transport.

The assessment of the impact of cohesion policy on rural areas through the prism of the range of impact of project effects and their durability clearly indicates that the greatest positive impact is exerted by projects that build a lasting basis for development based on endogenous factors, which can be both the values of the natural environment and a favourable location in relation to the urban centre or communication channels. In the case of this type of project, the number of stakeholder groups benefiting is the largest. This does not mean, however, that the other groups of projects, which are generally aimed at raising the standards of everyday life in rural areas, have

no impact or are of little use. The proportion between these groups of projects (and the expenditure directed to them) should result from an assessment of the situation in a given area, and this in turn may depend on the type of rural area. In non-agglomeration areas, projects building a solid foundation for economic development may have a greater added value (and they should be preferred), while in agglomeration areas, where the proximity of the urban centre may be a factor ensuring development (neighbourhood effects), projects raising the standard of everyday life may be more useful.

An analysis of the individual objectives and activities of the cohesion policy in the context of the problems outlined in the Partnership Agreement 2014-2020 confirms that most of them have been adequately addressed in individual operational programmes. The areas of intervention under individual programmes were consistent with the issues indicated in the Partnership Agreement. However, specific instruments that could solve the problems identified in the region (e.g. RLKS) were used only in two voivodeships. This situation has changed and in the current perspective this instrument is used in 10 voivodeships. A certain problem limiting the scale of the instrument's impact is the use of one source of financing: ESF+ (under the cohesion policy), which means that support was provided to soft projects.

On the other hand, referring the subject of dedicated activities under programmes aimed at rural areas to the diagnosed problems under the Partnership Agreement 2021-2027, it should be stated that some of them will not be solved. This problem will mainly concern the improvement of the situation in the health sector, where although a number of activities under regional programmes are directed "in particular" to areas with poor access to health care, without significant territorial preference, funding may still go to more developed areas. A similar situation occurs in the case of professional activation of the long-term unemployed and excluded in rural areas, but also in the case of educational offer addressed to adults. Also in the field of entrepreneurship growth or support for agricultural development, there is a noticeable lack of programs aimed at the development of entrepreneurship related to the endogenous potential of rural areas or modern agriculture (support for innovation in the sector, including the use of modern technologies – Agriculture 4.0).

As a result of the study, the following recommendations were proposed:

- An (ex-post) evaluation of the RLKS instrument implemented in the 2014-2020 perspective and an on-going evaluation of RLKS of the current perspective should be carried out in order to determine how this instrument can be used for rural development.

- It is recommended to further increase (in the 2027+ perspective) the scale of the use of repayable instruments in supporting micro, small and medium-sized entrepreneurs from rural areas, including in particular the loan instrument (also combined with a grant).
- It is recommended to make changes in the rules of functioning of the RLKS instrument, so that the LGD and LSR refer to the functional area, and not only, for example, to two neighbouring municipalities.
- The principles of development planning at the local level should introduce the obligation to take into account demographic forecasts (for a given area), especially in the case of capital-intensive public investments. Also in the criteria of competitions, demographic forecasts (its results and interpretation) should be a component of the evaluation of projects so that cohesion policy funds do not finance projects which, for example, after the durability period will not have end users.
- With an increasing number of territorial instruments overlapping with OSI areas being used, the use of this delimitation is becoming less and less necessary as part of the cohesion policy programming process. We recommend reviewing the methodology for determining the OSI. Being on the list of municipalities at risk of marginalization of “bagel” municipalities may indicate that the methodology used has taken too little account of the so-called neighborhood effects. In order to more adequately take into account the spatial and functional links between local centres and their catchment areas, we recommend delimiting OSI as functional areas or at least counties, which is an approximation of such areas. In addition, the typology should take into account the different genesis and essence of the problematic, which would allow for a more precise targeting of the intervention and thus make it more effective.
- It is recommended to review the current method of recording projects receiving support from the cohesion policy and to introduce such classifications that will enable the correct grouping of projects in order to subject them to evaluation (e.g. the nature of the beneficiary's ownership – private or public entity). It is also necessary to verify the actual amounts allocated to municipalities on the basis of final reports, and not only applications for funding.
- It is recommended to centralise all databases containing information on entities receiving support from cohesion policy funds (grant support, repayable instruments, grant projects of LAGs), as well as some streams of support from CAP funds corresponding to the scope of impact of the PS (e.g. entrepreneurship under the RDP).
- It is recommended to abandon the use of the delimitation of rural areas developed by the Central Statistical Office as a reference point in analyses of cohesion policy in favor of the

division of territorial units (rural, urban-rural communes) and to attempt to develop a typology of districts due to the degree of their "rurality" and to adopt such delimitation as a basis for analyses.

- It is recommended to develop a mechanism for co-financing part of the costs of maintaining supra-local infrastructure (created in 2014-2020) of key importance for the economic development of rural areas.

It is recommended to maintain support for rural areas under regional programmes through the use of territorial instruments. Particular attention in the design of interventions (size of intervention, scope) should be paid to the "internal peripheries" occurring, for example, at the junction of two voivodeships.

1. CEL I ZAKRES BADANIA

1.1 CELE BADANIA

1.1.1 CEL GŁÓWNY

Ocena wpływu realizacji polityki spójności 2014-2020 na rozwój obszarów wiejskich, analiza sposobu realizacji polityki spójności 2021-2027 oraz wskazanie kierunków wsparcia obszarów wiejskich z polityki spójności po 2027 roku.

1.1.2 CELE SZCZEGÓŁOWE

1. Identyfikacja efektów realizacji polityki spójności 2014-2020 na obszarach wiejskich, z uwzględnieniem rozkładu przestrzennego.
2. Ocena stopnia realizacji zapisów Umowy Partnerstwa 2014-2020 dotyczących wspierania obszarów wiejskich.
3. Ocena wewnętrznej spójności i komplementarności interwencji z polityki spójności ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich wdrażanych w ramach polityki spójności w perspektywie 2014-2020.
4. Ocena spójności i komplementarności działań ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich wdrażanych w ramach polityki spójności 2014-2020 z innymi interwencjami publicznymi mającymi na celu rozwój ww. obszarów (np. Wspólna Polityka Rolna, programy krajowe).
5. Sformułowanie rekomendacji wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków polityki spójności w okresie 2021-2027 oraz po 2027 roku, z uwzględnieniem uwarunkowań przestrzennych i funkcjonalnych.

1.2 ZAKRES BADANIA

1.1.3 ZAKRES TERYTORIALNY

Badaniem objęto wszystkie obszary wiejskie na terenie całego kraju (również w podziale regionalnym). Według klasyfikacji Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), obszary wiejskie to tereny pozostające poza granicami administracyjnymi miast. Składają się na nie gminy wiejskie oraz tereny wiejskie gmin miejsko-wiejskich. Wyodrębnianie odbyło się w oparciu o TERYT (Krajowy Rejestr Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju). W raporcie wykorzystano podział na gminę miejską, wiejską i miejsko-wiejską (z uwagi na niemożność wydzielenia części wiejskiej z gminy miejsko-wiejskiej w przypadku baz danych dotyczących wsparcia z polityki spójności).

Uzupełniająco wykorzystywana jest delimitacja obszarów wiejskich (według GUS) z uwzględnieniem gęstości zaludnienia i położenia względem dużych miast – obszary aglomeracyjne oraz pozaaglomeracyjne z uwzględnieniem gęstości zaludnienia¹.

Istotnym problemem metodologicznym jest przyporządkowanie poszczególnych projektów finansowanych z programów polityki spójności do jednostki terytorialnej jaką jest gmina. Z udostępnionej wykonawcy bazy danych SL2014 wynika, że istnieje grupa projektów, w przypadku których jako miejsce realizacji projektu wskazano całe województwo lub też cały kraj (Polska). Skala projektów o takim przyporządkowaniu waha się od 10% do 50% wartości alokacji środków w zależności od rodzaju programu operacyjnego. Z przeglądu literatury wynika, że najczęściej stosowanym rozwiązaniem (sposobem rozszacowania danych) jest zastosowanie takiego klucza podziałowego jak liczba mieszkańców (dystrybucja wartości danego projektu wg liczby mieszkańców danej niższej jednostki terytorialnej – powiatu, gminy)². W przypadku niniejszego badania dla projektów, które nie mają przyporządkowania terytorialnego (innego niż kraj/województwo), w zależności od rodzaju tych projektów (tematyka programu operacyjnego) podjęta zostanie próba sformułowania wiarygodnego klucza podziałowego bazującego na danych statystycznych (np. liczba ludności, liczba uczniów, liczba podmiotów gospodarki narodowej, powierzchnia, itp.). Z kolei dla projektów, gdzie brak jest możliwości określenia logicznego klucza podziałowego, projekty te zostaną pominięte z uwagi na niemożność oszacowania ich wpływu na politykę spójności (m.in. pomoc techniczna czy infrastruktura o charakterze liniowym)³.

¹ Obszary aglomeracyjne — obszary wiejskie znajdujące się w granicach FUA miast wojewódzkich lub w granicach FUA pozostałych miast, liczących co najmniej 150 tysięcy mieszkańców:

- aglomeracyjne dużej gęstości — spełniają jednocześnie warunki dla obszarów aglomeracyjnych oraz warunek gęstości zaludnienia większej od średniej gęstości zaludnienia dla Polski,
- aglomeracyjne małej gęstości — spełniają jednocześnie warunki dla obszarów aglomeracyjnych oraz warunek gęstości zaludnienia równej lub mniejszej od średniej gęstości zaludnienia dla Polski;

Obszary pozaaglomeracyjne — obszary wiejskie znajdujące się poza granicami FUA miast wojewódzkich lub poza granicami FUA pozostałych miast liczących co najmniej 150 tysięcy mieszkańców:

- pozaaglomeracyjne dużej gęstości — spełniają jednocześnie warunki dla obszarów pozaaglomeracyjnych i warunek gęstości zaludnienia większej od 1/3 gęstości zaludnienia dla Polski,
- pozaaglomeracyjne małej gęstości — spełniają jednocześnie warunki dla obszarów pozaaglomeracyjnych i warunek gęstości zaludnienia równej lub mniejszej od 1/3 gęstości zaludnienia dla Polski.

Źródło: Delimitacja Obszarów wiejskich, GUS <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/delimitacja-obszarow-wiejskich-dow/>

² Śleszyński P. Terytorialne zróżnicowanie i efekty polityki spójności. Komisja Europejska, Warszawa, styczeń 2023.

³ Analiza terytorialna wykorzystania funduszy Polityki Spójności 2014-2020 (stan na koniec 2023) MFiPR Departament Strategii, Marzec 2024

1.1.4 ZAKRES PRZEDMIOTOWY

Przedmiotem badania były wszystkie programy operacyjne realizowane w ramach UP 2014-2020⁴ finansowane z EFS, EFRR, FS oraz w ramach PROW2014-2020 z EFRROW i w przypadku PO RYBY z EFMR. Dodatkowo w zakresie realizacji celu szczegółowego 4, przedmiotem badania były także inne dokumenty programowe i strategiczne związane z rozwojem obszarów wiejskich (np. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020), programy krajowe). PROW i szerzej – Wspólna Polityka Rolna – zostały przebadane w ramach kontekstu badawczego i nie stanowią głównego przedmiotu badania.

W zakresie realizacji celu szczegółowego 5 przedmiotem badań były programy Umowy Partnerstwa dla okresu 2021-2027.

1.1.5 ZAKRES CZASOWY

Badaniu podlegały wszystkie interwencje perspektywy finansowej 2014-2020 zrealizowane w okresie 2014-2023 r. na rzecz obszarów wiejskich w Polsce w obszarze PS oraz WPR.

Badanie prezentuje wszystkie efekty, które uwidoczniły się w latach 2014-2023 w wyniku realizacji interwencji na rzecz obszarów wiejskich w Polsce objętych zakresem przedmiotowym badania. W uzasadnionych przypadkach wykorzystano dane dotyczące okresu 2007-2013 w celu uchwycenia trendów statystycznych występujących na obszarach wiejskich. W ramach analiz statystycznych wskaźników GUS przyjęto dwa okresy 2007-2015 i 2016-2023 z uwagi na przesunięcia czasowe związane z realnym rozpoczęciem projektów finansowanych ze środków UE w ramach perspektyw 2007-2013 i 2014-2020.

W badaniu wykorzystano bazę danych SL 2014 udostępnioną przez Zamawiającego, stan na sierpień 2024 r.

1.2.1 ZAKRES TEMATYCZNY

W ramach analizy projektów wykorzystano przekroje zgodnie z kategoriami tematycznymi zgodnymi z udostępnioną bazą SL2014:

Cel tematyczny (CT) – element strukturalny Umowy Partnerstwa 2014-2020. Zgodnie z UP wskazano 11 CT powiązanych z celami strategicznymi na szczeblu UE;

⁴ POIG, POLiŚ, POPC POPW, POWER, 16 RPO, 6 Programów INTERREG (PBAR/POBREXIT, PLBU/Białoruś, PLRU/Rosja, PLSK/Słowacja, PLSN/Słowenia, STHB/PdBałtyk).

Zakres interwencji (ZI) – 123 szczegółowe ZI zgodnie z klasyfikacją kategorii interwencji w załączniku do Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) NR 184/2014 z dnia 25 lutego 2014 r.

Obszar interwencji (OI) – zagregowane 123 szczegółowe ZI w 9 OI zgodnie z kategoriami głównymi (szczegółowa klasyfikacja w załączniku metodologicznym) na podstawie Analizy terytorialnej wykorzystania funduszy polityki spójności 2014-2020”, MFiPR, marzec 2024.

2 SYTUACJA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA NA OBSZARACH WIEJSKICH W POLSCE

Pytanie badawcze 1. Jak, według statystyki publicznej i innych źródeł, wyglądała sytuacja społeczno-gospodarcza na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2014- 2023? Jakie trendy można obserwować w tym okresie?

W niniejszym rozdziale omówione zostały kluczowe zjawiska i problemy, jakie od lat występują na obszarach wiejskich i kształtują ich charakter i naturę. Większość z nich ma charakter „horyzontalny” (globalizacja, urbanizacja) i dotyczy całej gospodarki i społeczeństwa oraz wszystkich rodzajów jednostek terytorialnych (a nie tylko obszarów wiejskich). Poszczególne zagadnienia zaprezentowano w sposób syntetyczny, mający stanowić ogólny zarys tła, w jakim realizowana jest polityka spójności. Wybór omawianych zagadnień został dokonany w kontekście pytań badawczych sformułowanych przez Zamawiającego. Z tego też względu lista ta nie jest kompletnym zbiorem wyzwań, z jakimi mierzą się obszary wiejskie. Zbudowanie takiej spójnej i wyczerpującej listy jest bardzo trudne, gdyż obszary wiejskie charakteryzują się olbrzymim zróżnicowaniem pod względem cech geograficznych, warunków naturalnych, czy klimatycznych zarówno w relacjach międzynarodowych (kraj/kraj), jak i wewnątrz krajowych czy nawet wewnątrz regionalnych. Nie ma więc uniwersalnego modelu obszaru wiejskiego i spójnej listy wyzwań. Tym niemniej można zarysować przynajmniej otwarty katalog takich problemów. Komunikat Komisji Europejskiej z czerwca 2021 roku w sprawie długoterminowej wizji dla obszarów wiejskich wskazał przykładowo na takie kwestie, jak: starzenie się wiejskich społeczności lokalnych, depopulacja, migracja kobiet młodych, monokulturę gospodarczą, trudną sytuację osób młodych na rynku pracy, ubóstwo i wykluczenie społeczne, niższy poziom wykształcenia, niższy poziom ogólnych umiejętności (w tym cyfrowych), utrudniony dostęp do usług publicznych⁵.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów. Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – w kierunku silniejszej, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r. Bruksela dnia 30.06.2021 r. COM(2021)345.

2.1 SELEKTYWNA DEPOPULACJA

Strategicznym problemem kraju, w tym także obszarów wiejskich, jest postępujący od kilku dekad systematyczny spadek liczby ludności. Jest on szczególnie głęboki na peryferyjnie położonych terenach wiejskich. W pobliżu miast, w wyniku przepływów ich mieszkańców na tereny podmiejskie liczba ludności gmin wiejskich malała wyraźnie wolniej, a w tych, które oferowały najkorzystniejsze warunki zamieszkania, nawet rosta. Biorąc pod uwagę zaobserwowane odmienności mówić można o zjawisku selektywnej depopulacji.

W 2022 r. obszary wiejskie zamieszkiwało ok. 40% ludności Polski. W stosunku do sytuacji sprzed 20 lat wskaźnik ten nieznacznie wzrósł (w 2002 roku wynosił 38,3%), aby w latach 2015-2022 ustabilizować się (na poziomie ok. 40%). Zmiany te mają bardzo specyficzny charakter, gdyż przy ogólnym spadku liczby ludności w Polsce (38,2 mln w 2002 roku i 37,6 mln w 2023 r.) liczba osób zamieszkujących obszary wiejskie nieznacznie wzrosła (w 2022 roku obszary wiejskie zamieszkiwało 15,3 mln osób)⁶. W porównaniu z 2015 r. na terenach tych przybyło 5,6 tys. mieszkańców przy równoczesnym spadku liczby ludności w miastach o 677 tys. osób. Na wzrost ten miały wpływ m.in. takie czynniki, jak: dodatnie saldo migracji w latach 2015–2022, a także dodatni przyrost naturalny w latach 2016–2018.

Zmiany te jednak nie mają charakteru równomiernego. W 2022 roku w odniesieniu do 2015 roku w większości województw odnotowano ubytek ludności wiejskiej, gdy tymczasem w kilku wystąpiła sytuacja odwrotna (największe przyrosty liczby ludności na obszarach wiejskich wystąpiły w województwach pomorskim, dolnośląskim i wielkopolskim; z kolei największy spadek liczby ludności miał miejsce w województwie opolskim - o 10%, a także świętokrzyskim i lubelskim - patrz Wykres 1 do Wykres 6)⁷.

Odsetek ludności wiejskiej kształtuje się odmiennie w poszczególnych województwach. Najmniejszą częścią populacji mieszkającą na wsi odznacza się województwo śląskie należące do najbardziej zurbanizowanych (23,1%), a największą – podkarpackie (58,9%).

Trudno obecnie przewidzieć, jaki będzie dalszy wpływ procesów demograficznych na obszary wiejskie. Bazowy scenariusz rozwoju demograficznego zakłada nasilenie się procesów depopulacji i spadku liczby ludności w Polsce w 2060 roku do poziomu około 30,4 mln, a w scenariuszu negatywnym do 26,7 mln⁸. Zakładając, że obszary wiejskie nadal będzie

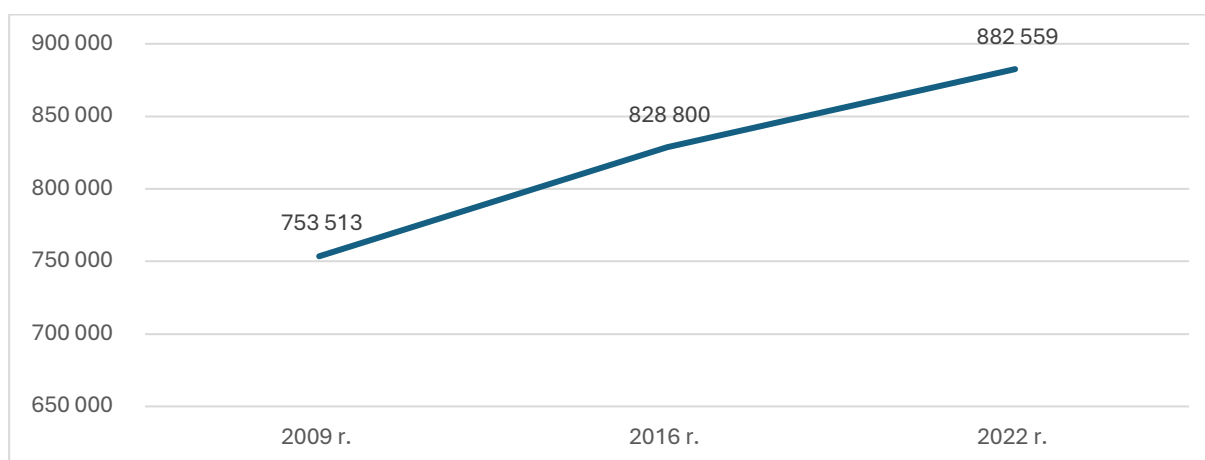
⁶ Obszary wiejskie w Polsce w 2022 r. GUS, Warszawa, Olsztyn 2024, str. 32.

⁷ Tamże.

⁸ Prognoza ludności na lata 2023-2060. GUS, Warszawa, 2023.

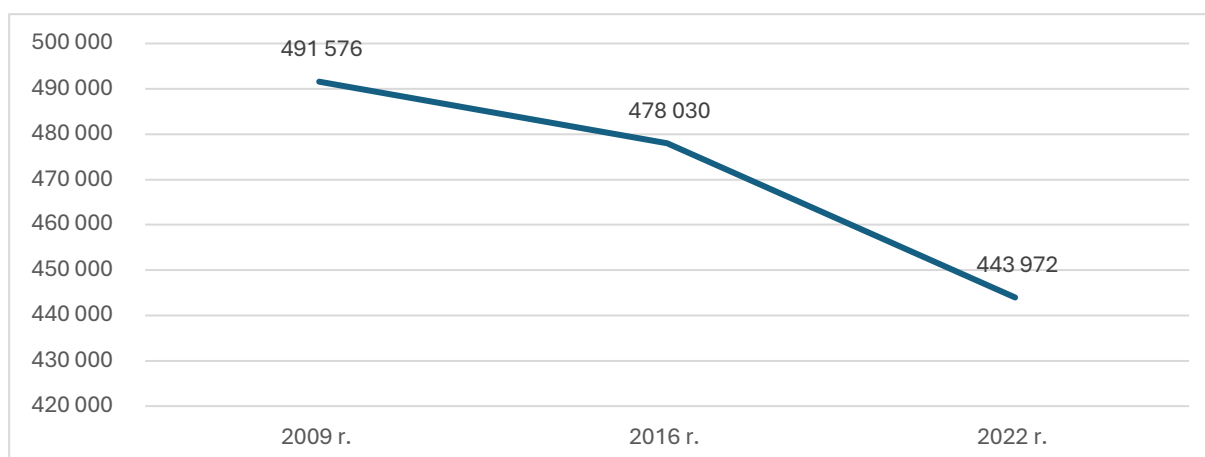
zamieszkiwało ok. 40% ludności kraju, to i tak liczba mieszkańców wsi zmniejszyłaby się do 12,2 mln (spadek o ponad 3 mln osób w stosunku do 2022 r.), a w scenariuszu negatywnym do 10,7 mln osób (spadek o 4,6 mln). Zakładając również, że analogicznie jak to obserwujemy obecnie, procesy depopulacji nie będą miały równomiernego charakteru, to utrzymanie wskaźnika populacji zamieszkującej obszary wiejskie na obecnym poziomie (40%) będzie możliwe jedynie na skutek intensyfikacji procesów suburbanizacji (znaczne przyrosty mieszkańców obszarów wiejskich aglomeracyjnych dużej i małej gęstości). Scenariusz ten wydaje się jednak mało prawdopodobny, chociażby z powodu coraz wyraźniej dostrzeganych negatywnych konsekwencji suburbanizacji dla gospodarki przestrzennej i podejmowanych prób wyhamowania tego zjawiska.

Wykres 1. Woj. pomorskie – Liczba ludności zamieszkujących obszary wiejskie



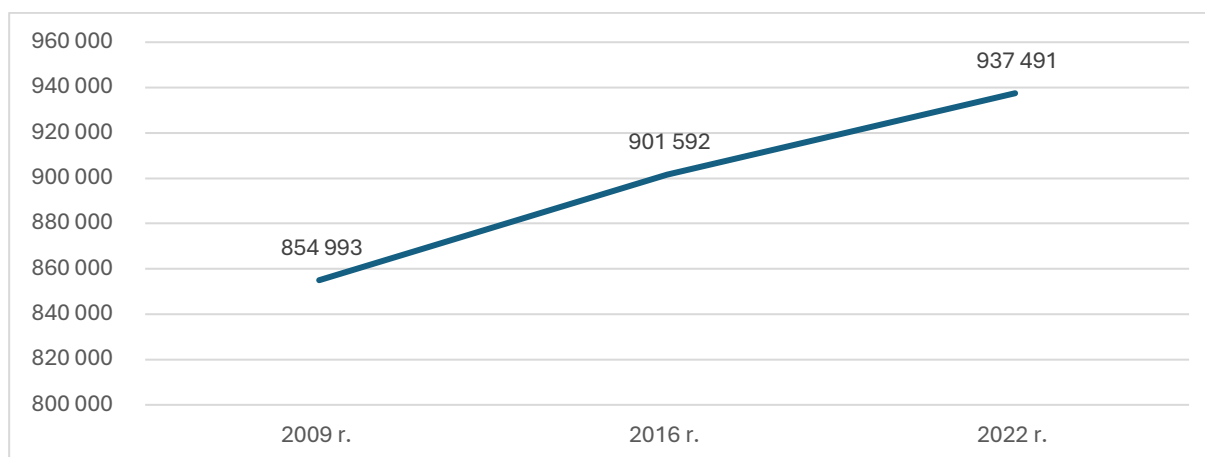
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

Wykres 2. Woj. opolskie – Liczba ludności zamieszkujących obszary wiejskie



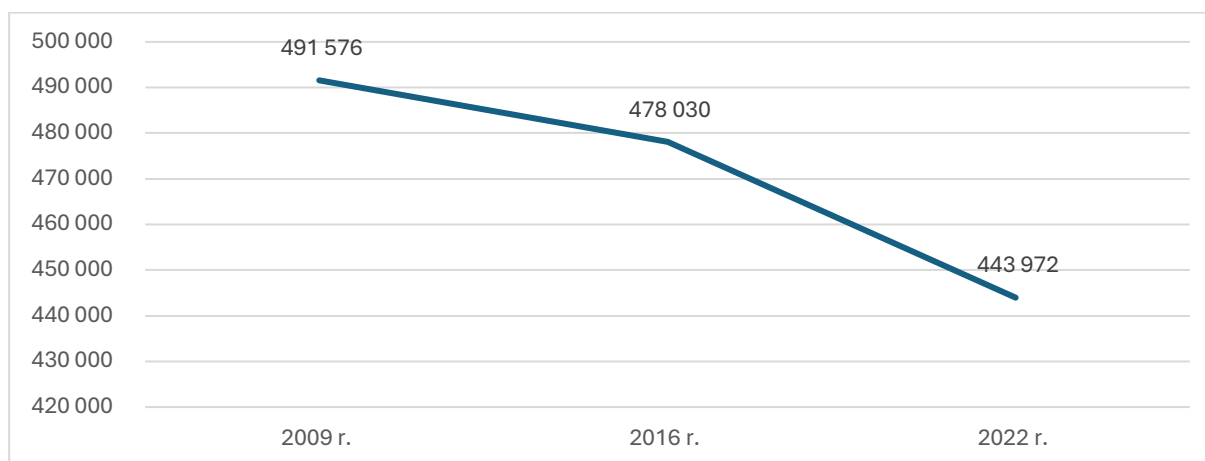
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

Wykres 3. Woj. dolnośląskie – Liczba ludności zamieszkującej obszar wiejski



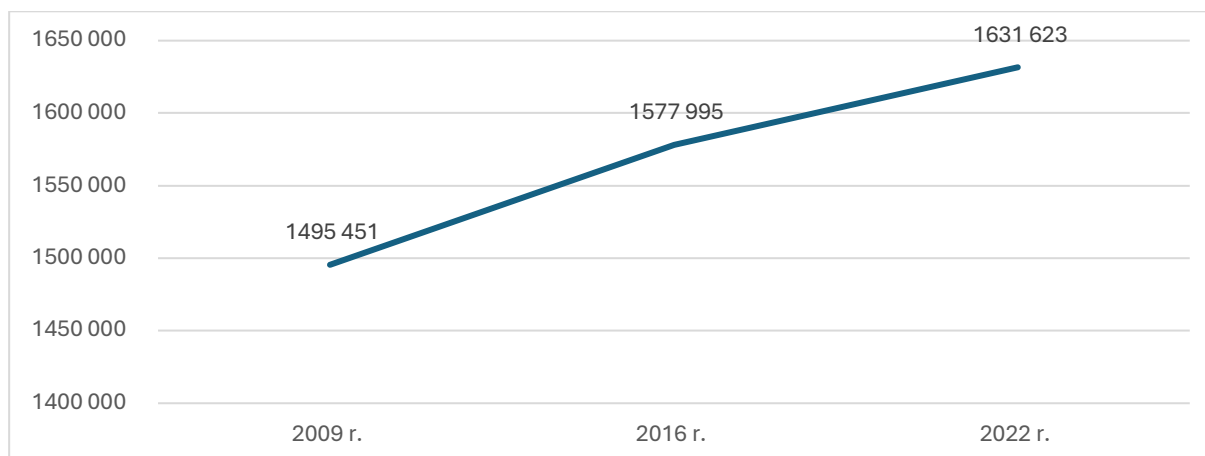
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

Wykres 4. Woj. świętokrzyskie – Liczba ludności zamieszkującej obszar wiejski



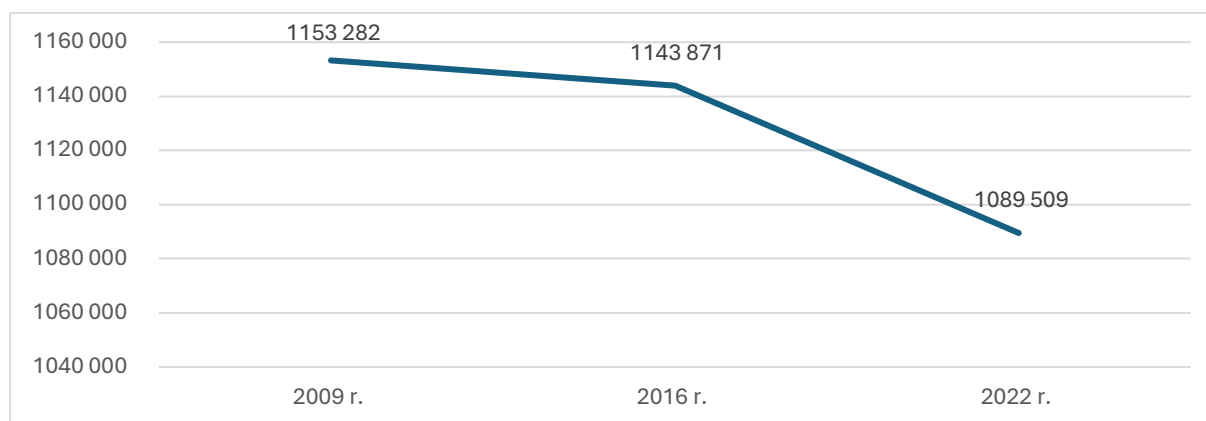
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

Wykres 5. Woj. wielkopolskie – Liczba ludności zamieszkującej obszar wiejski



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

Wykres 6. Woj. lubelskie – Liczba ludności zamieszkującej obszary wiejskie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

2.2 ZMIANA STRUKTURY GOSPODARCZEJ - DEZAGRARYZACJA

Sposób gospodarczego wykorzystania obszarów wiejskich (nierozzerwalnie związanych z działalnością rolniczą) podlega systematycznym zmianom wywoływanym przez wzrost wydajności pracy (mechanizacja, chemizacja rolnictwa) i jej efektywności (efekty skali). Konsekwencją tych mega-trendów jest postępująca dezagraryzacja wsi, czyli proces odchodzenia od dominacji funkcji rolniczej na rzecz innych form aktywności gospodarczej (przemysł, usługi) i pozarolniczych źródeł utrzymania⁹. W latach 2005-2020 liczba gospodarstw rolnych spadła z 2,9 mln do 1,5 mln w 2010 roku i 1,3 mln w 2020 r. (spadek o ok. 55%)¹⁰, podczas gdy równolegle liczba przedsiębiorstw przemysłowych i budowlanych działających na obszarach wiejskich (zarejestrowanych tam) wzrosła z 281,5 tys. (2010 rok) do 465,5 tys. w 2022 roku (wzrost o 65%) – patrz Wykres 7 i Wykres 8.

Tempo procesów dezagraryzacji jest zróżnicowane, gdyż w polskim rolnictwie występują duże dysproporcje w strukturach wytwórczych widoczne w ujęciu regionalnym¹¹. Zjawisko

⁹ Fedyszak-Radziejowska wskazuje, że wśród mieszkańców wsi jedynie 17% pozyskuje główne dochody z gospodarstwa rolnego. Porównaj: Fedyszak-Radziejowska B., Sytuacja społeczno-zawodowa, postawy i opinie społeczności wiejskich. [w:] Wilkin J., A. Hałasiewicz (red) Polska wieś 2022, Raport o stanie wsi. Warszawa 2022, str. 67 i dalej.

¹⁰ Spadek ten dotyczył głównie gospodarstw najmniejszych obszarowo (<10 ha). Porównaj Baer-Nawrocka A., W. Poczta Nowe szanse i zagrożenia dla polskiego rolnictwa wynikające z polityki unijnej i sytuacji globalnej. [w:] Wilkin J., A. Hałasiewicz (red) Polska wieś 2022, Raport o stanie wsi. Warszawa 2022, str. 83 i dalej.

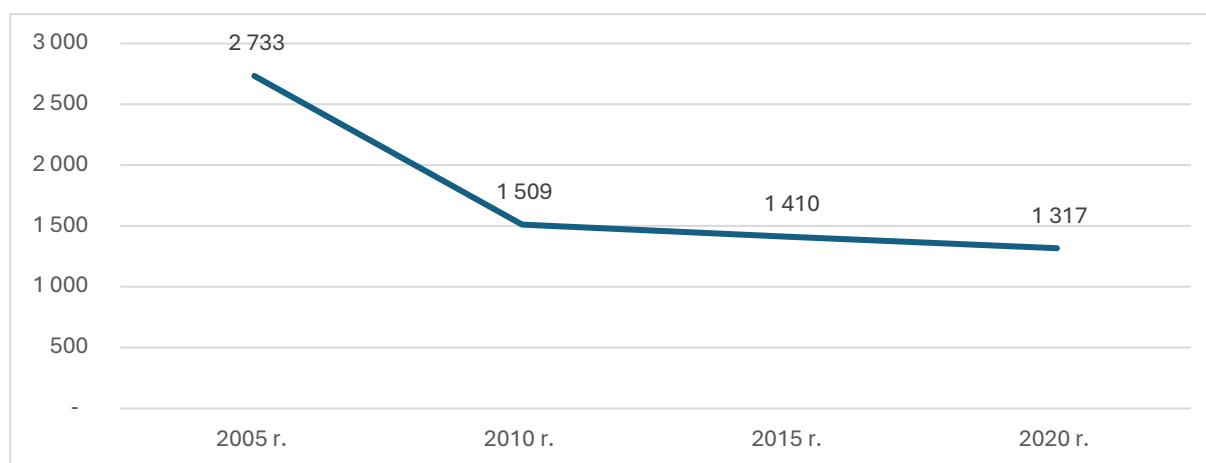
¹¹ Kołodziejczak A., Przestrzenne skutki procesu dezagraryzacji na obszarach wiejskich. Biuletyn KPZK PAN. Zeszyt 267 rok 2017, s. 37-49. Kołodziejczak wskazuje, że dezagraryzacja może szybciej postępować na obszarach rozdrobnionych gospodarstw rolnych (np. gminy województw południowo-wschodniej Polski –

przestrzennej polaryzacji gospodarstw (wielkości, wydajności) w Polsce jest o tyle istotne, że wskazuje na różnice regionalne w kontekście przyszłych przemian struktury agrarnej, tak ważnych w rozwoju polskiego rolnictwa¹².

Procesy odchodzenia od prowadzenia działalności rolniczej przyspieszają przedsięwzięcia, które wspierają przedsiębiorczość na terenach wiejskich (inkubatory przedsiębiorczości, strefy aktywności gospodarczej, powstanie infrastruktury turystycznej, kulturalnej, itp.), poprawę infrastruktury (dostępności) komunikacyjnej, a także ogólny rozwój gospodarczy poszczególnych regionów (i subregionów).

Procesy dezagraryzacji są dodatkowo intensyfikowane przez motywacje socjalne i społeczne. Szansa na podjęcie pozarolniczej działalności gospodarczej lub pracy zarobkowej (etat) poza rolnictwem (nawet z równoległym utrzymaniem działalności rolniczej) to perspektywa uzyskania alternatywnych dochodów dla wielu rodzin rolniczych. Procesy te stwarzają także szansę na przesunięcie zasobów ziemi do podmiotów chcących rozwijać produkcję rolniczą (na ogół wielkoskalową)¹³.

Wykres 7. Dezagraryzacja - spadek liczby gospodarstw rolnych (2005 - 2020) (w tys.)



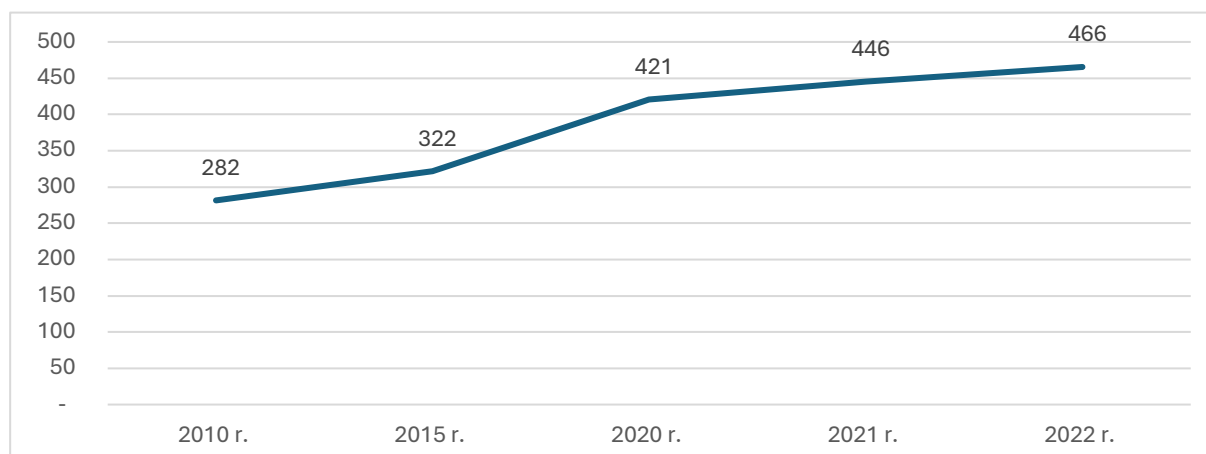
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

podkarpackie, małopolskie, świętokrzyskie, śląskie; natomiast wolniej procesy te zachodzą w Wielkopolsce, Kujawsko-Pomorskim, niektórych częściach woj. Mazowieckiego, Podlaskiego i Lubelskiego.

¹² Baer-Nawrocka A., Poczta W., Przemiany w rolnictwie. W: Polska wieś 2024. Raport o stanie wsi. FDPA, Wyd. Nauk. SCHOLAR: 33-47.

¹³ Wojewodziec T. Dezagraryzacja obszarów wiejskich – proces nieunikniony, ale i szansa dla Polski? W: Pomorski Thinkletter 2024 nr 3 (18). Jakie wartości, reguły gry i kierunki zmian rolnictwa? Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, s. 73-77.

Wykres 8. Dezagrarnizacja - wzrost liczby przedsiębiorstw w sektorze przemysłu i budownictwa na obszarach wiejskich (2010-2022) (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

2.3 MIGRACJE I STARZENIE SIĘ SPOŁECZEŃSTWA

Udział ludności rezydującej na wsi zwiększył się w latach 2002–2022 z 38,5% do 40%. Od 2000 r. widoczna jest zmiana w bilansie migracji między miastem, a wsią. Należy jednak mieć na uwadze, że ludność jest absorbowana przede wszystkim przez obszary podmiejskie, przy jednoczesnym odpływie z obszarów peryferyjnych. Z powodu ujemnego salda migracji aż 2/3 gmin notuje ubytek ludności. To „demograficzne zwijanie się” obszarów wiejskich i małych miast jest szczególnie dotkliwe na obszarach popegeerowskich i na peryferiach centralnej i wschodniej Polski.

Zmienia się też struktura wiekowa ludności w niekorzystnym kierunku spadku liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, a wzrostu liczby ludności w wieku poprodukcyjnym (w 2005 roku na obszarach wiejskich było 2,3 mln osób w wieku poprodukcyjnym, w 2015 roku już 2,6 mln, a w 2022 roku 3 mln – patrz Wykres 9 do Wykres 11).

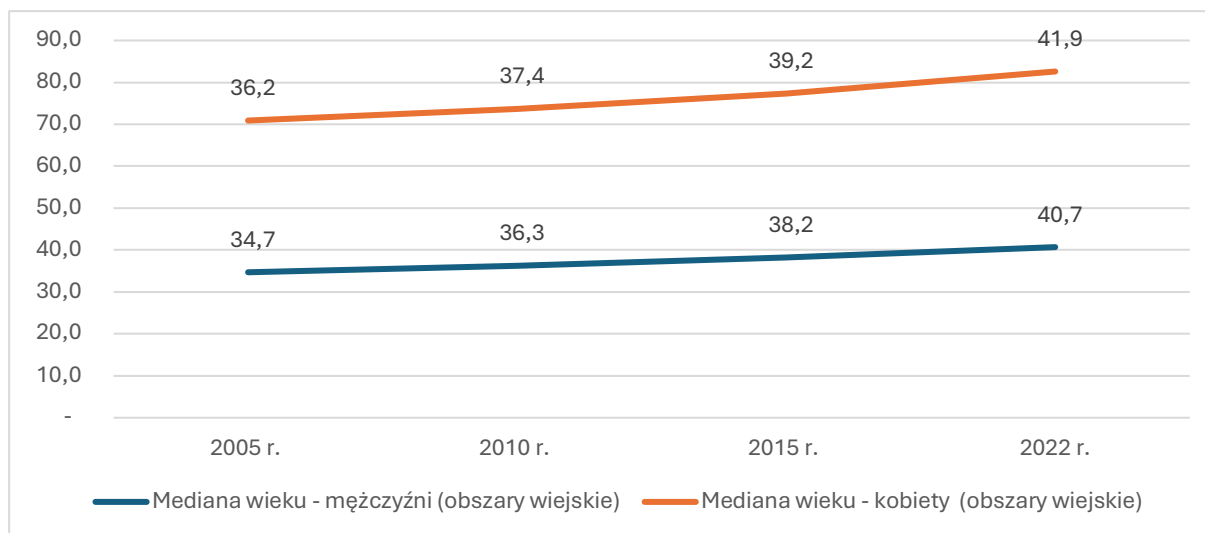
Spadek liczby osób będących w wieku produkcyjnym nie jest jedyną niekorzystną tendencją, jaką można zaobserwować w ramach przekształcania struktury demograficznej obszarów wiejskich. Jeszcze większe zmiany zachodzą w strukturze wiekowej. Systematyczny spadek stopy urodzeń, mający głównie podłoże kulturowe i wydłużanie się życia powodują systematyczne starzenie się społeczeństwa. W efekcie na przestrzeni lat 2005-2022 mediana wieku mężczyzn zamieszkujących obszary wiejskie wzrosła z 35 lat do 40, a kobiet z 36 lat do 42. Według danych publikowanych przez GUS w 2022 roku, 23% mieszkańców wsi miało nie mniej niż 60 lat, a w grupie tej (czyli osób mających 60+ lat) 46,8% miało nie mniej niż 70 lat. Najwyższą wartością

wskaźnika starości demograficznej¹⁴ w 2022 roku charakteryzowały się obszary wiejskie pozaaglomeracyjne małej (18,1%) i dużej gęstości (16,7%).

Podobnie, jak w przypadku procesów depopulacji, także starzenie się społeczeństwa jest zróżnicowane w ujęciu terytorialnym. Dla obszarów aglomeracyjnych dużej gęstości wskaźnik starości demograficznej był najwyższy w województwie śląskim (15,7%), dla obszarów aglomeracyjnych małej gęstości najwyższy był w województwie łódzkim (18,6%) a dla obszarów pozaaglomeracyjnych dużej i małej gęstości najwyższy był w województwie świętokrzyskim (odpowiednio 20,5% i 22,6%)¹⁵. W ciągu dwóch ostatnich dekad zauważalne jest także szybkie starzenie się ludności z województw zachodniej Polski. Relatywnie najkorzystniejsza sytuacja demograficzna na wsi utrzymywała się w województwach małopolskim i wielkopolskim.

Migracje na tereny podmiejskie spowodowały, że nastąpił także wzrost znaczenia lokalnych rynków pracy wokół największych miast regionalnych i subregionalnych. Przyczynia się to do dalszego procesu polaryzacji atrakcyjności rynków pracy (i nasilenia migracji na tereny podmiejskie).

Wykres 9. Mediana wieku – kobiety i mężczyźni (obszary wiejskie)

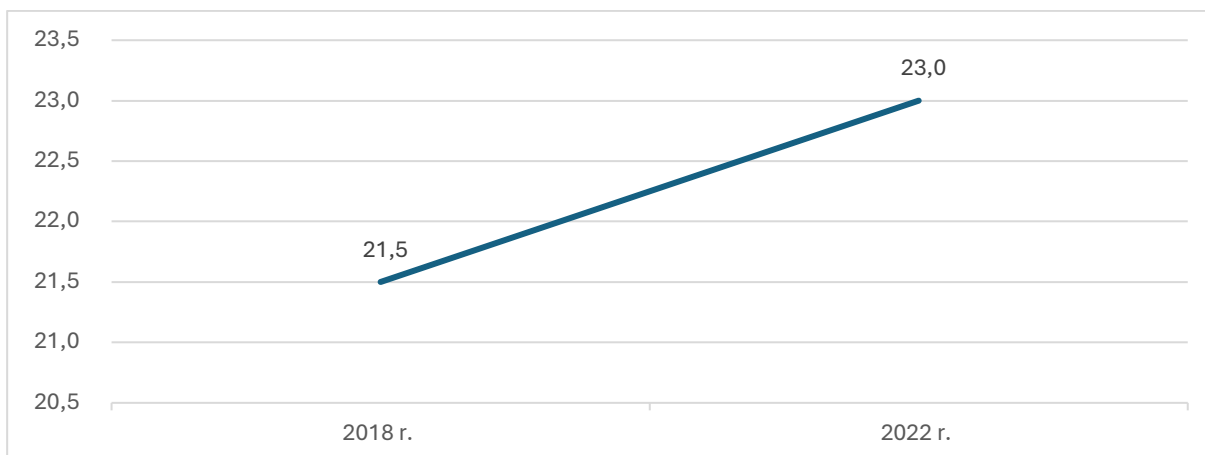


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

¹⁴ Udział osób w wieku 65+ w ogólnej liczbie ludności.

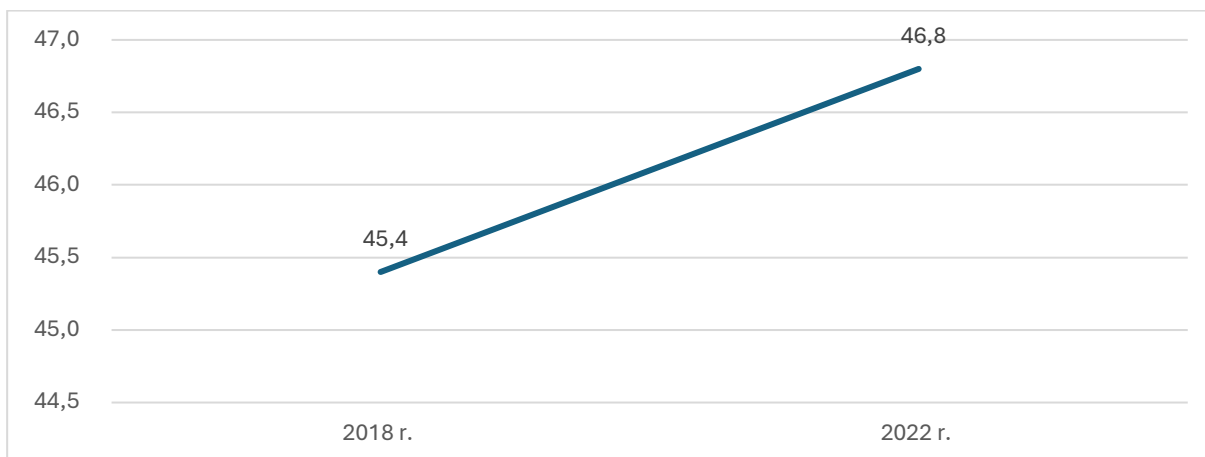
¹⁵ Obszary wiejskie w Polsce w 2022 r. GUS, Warszawa, Olsztyn 2024, str. 38.

Wykres 10. Udział osób na wsi 60+ (w % w ogółu ludności)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

Wykres 11. Udział osób na wsi w wieku 70 + (w grupie 60+ ludności wiejskiej)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

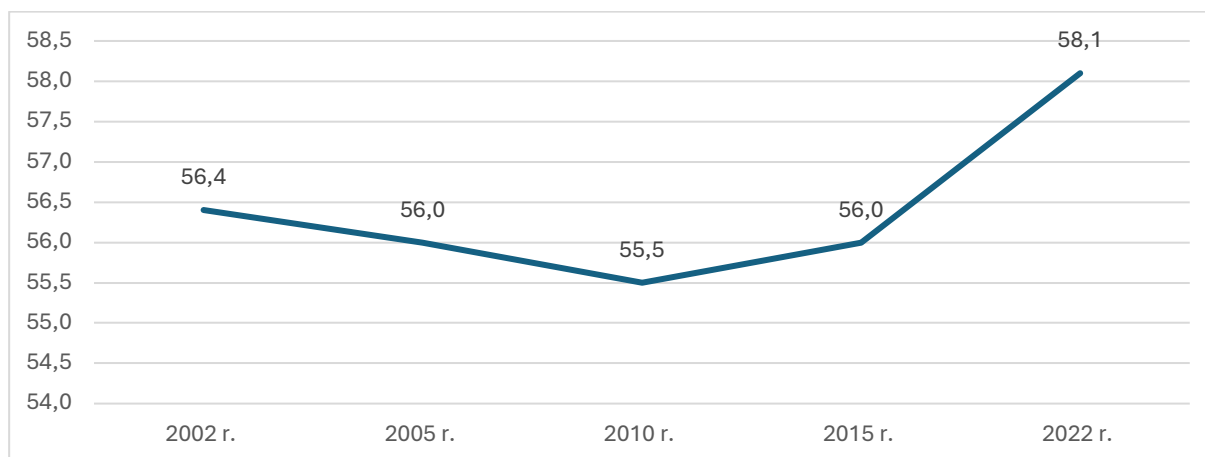
2.4 POPRAWA NA RYNKU PRACY

Obszarem, w którym w latach 2015-2022 zaszło najwięcej pozytywnych zmian, jest rynek pracy. Osoby aktywne zawodowo (pracujące i bezrobotne) w 2022 r. stanowiły ponad połowę populacji ludności wiejskiej w wieku 15 lat i więcej, a 42% ludności wiejskiej w rozpatrywanym wieku stanowiły osoby bierne zawodowo. Co ważne, osoby aktywne zawodowo, zamieszkujące obszary wiejskie w 2022 r. charakteryzowały się identycznym wskaźnikiem zatrudnienia (56,3%) i zbliżoną stopą bezrobocia (3,1% wobec 2,7%) jak populacja osób aktywnych zawodowo w miastach¹⁶.

Zmiany na wiejskim rynku pracy uwidaczniają się w spadku zatrudnienia w działalności rolniczej, a wzroście udziału innych sektorów. W 2022 r. na obszarach wiejskich co druga osoba pracowała w podmiotach prowadzących działalność usługową, co trzeci pracujący był zatrudniony w podmiotach prowadzących działalność przemysłową, a co piąty - w podmiotach zajmujących się rolnictwem.

Obserwowane zmiany mają zdecydowanie pozytywny charakter¹⁷: wzrost wskaźnika zatrudnienia i spadek stopy bezrobocia. Wskazane procesy nieco silniej zaznaczyły się wśród mieszkańców wsi niż miast. Z tego też względu, populacja wiejska i miejska upodabnia się w kwestii poziomu aktywności zawodowej.

Wykres 12. Obszary wiejskie - współczynnik aktywności zawodowej w %

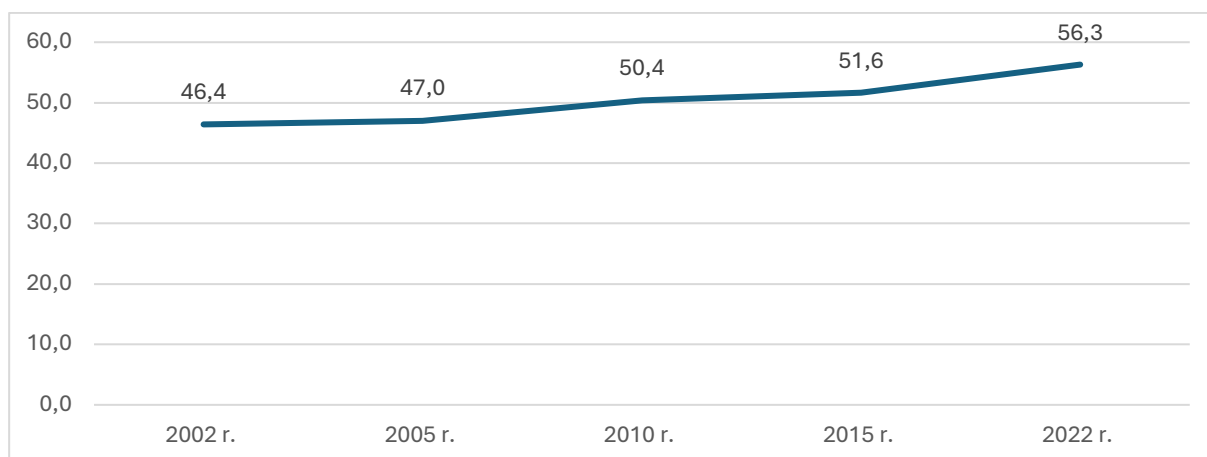


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

¹⁶ Obszary wiejskie w 2022 r. Warszawa, Olsztyn 2024

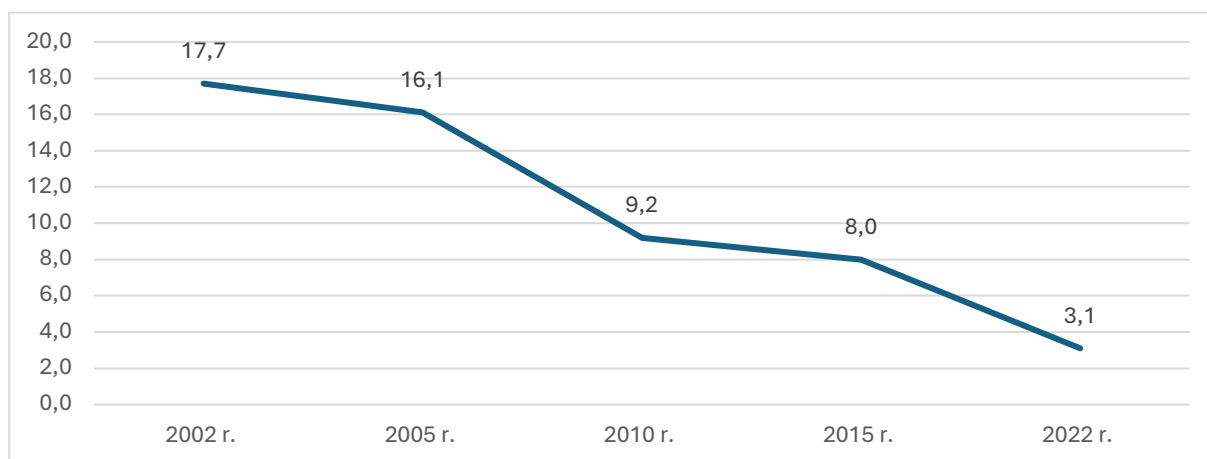
¹⁷ Karwat-Woźniak B., Zmiany stanu aktywności zawodowej ludności wiejskiej w Polsce w latach 2010-2023. Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 2(116), s. 23-49.

Wykres 13. Obszary wiejskie - wskaźnik zatrudnienia w %



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

Wykres 14. Obszary wiejskie – stopa bezrobocia w %



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

2.5 INFRASTRUKTURA PRZESTAJE BYĆ PROBLEMEM

Dzięki znacznym nakładom (w ramach polityki spójności oraz inwestycji krajowych), zmniejszeniu uległy dysproporcje między wsią a miastem w zakresie mieszkalnictwa, wyposażenia, dostępu do usług oraz elementów infrastruktury technicznej i społecznej. Przykładowo zasoby mieszkaniowe na obszarach wiejskich w 2022 r., podobnie jak w 2015 r., stanowiły prawie 1/3 zasobów mieszkaniowych w Polsce. Liczba mieszkań na obszarach wiejskich w ciągu ostatnich dwudziestu lat (2002 – 2022) wzrosła o 123%, tylko nieznacznie pozostając w tyle za mieszkaniami zlokalizowanymi na terenie miast (dynamika 126%). Za to średnia powierzchnia użytkowa mieszkania na obszarach wiejskich była większa niż w miastach (97,4 m² wobec 64,8 m²), choć statystycznie na 1 osobę na obszarach wiejskich przypadła podobna powierzchnia użytkowa mieszkania jak w miastach, ze względu na fakt, że liczba osób przypadających na 1 mieszkanie na wsi była większa niż w miastach.

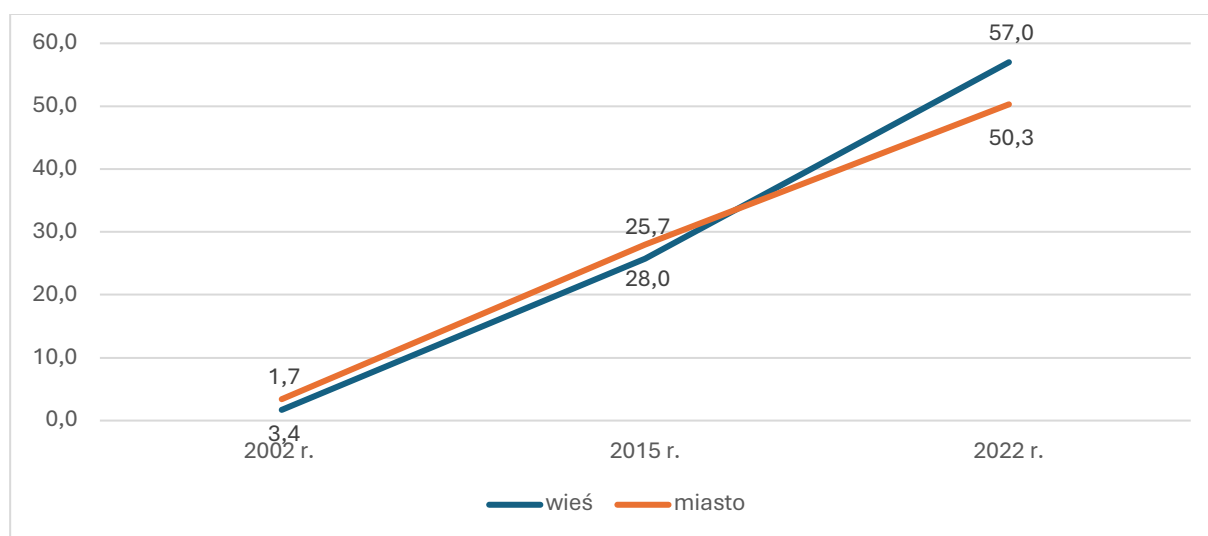
Znacznemu zmniejszeniu, a często wręcz zatarciu, uległy dysproporcje (wieś vs. miasto) w wyposażeniu gospodarstw domowych w podstawowe sprzęty (patrz wykresy poniżej). Bardziej zróżnicowana sytuacja występuje w przypadku dostępu do usług sieciowych (wodociąg, kanalizacja, gaz). Przykładowo znaczny odsetek mieszkańców obszarów wiejskich nadal korzystał z gazu z butli (62,1% mieszkań wobec 12,4% w miastach) wyposażenie mieszkań w większość instalacji było najstarsze na obszarach wiejskich niektórych województw zaliczanych do Polski Wschodniej, tj.: lubelskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego. Należy tu jednak wyraźnie zaznaczyć, że w zakresie mediów także nastąpił znaczny postęp. Na tle kraju, najwyższym wzrostem wyposażenia mieszkań w instalacje w porównaniu z 2015 r., charakteryzowały się tereny wiejskie województw lubuskiego i opolskiego. Pewnych dysproporcji nie da się jednak uniknąć (niższa wartość wskaźników nasycenia) ze względu na nieopłacalność tego typu inwestycji szczególnie na obszarach pozaaglomeracyjnych małej gęstości, gdzie występuje znaczne rozproszenie zabudowy i niska gęstość zaludnienia (gęstość zaludnienia dwukrotnie niższą niż średnia dla całego kraju posiadają województwa lubuskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie)¹⁸.

Znacznej poprawie uległa także sytuacja pod względem dostępu do najbardziej wrażliwych usług społecznych, takich, jak np. opieka zdrowotna. Jakkolwiek niektóre z usług medycznych (usługi o

¹⁸ Także na terenach bardziej zaludnionych inwestycje w infrastrukturę np. wodociągowo-kanalizacyjną mogą być nieopłacalne ekonomicznie i trudne do sfinansowania i utrzymania. Porównaj np. Krawczyk, D. (2016). Ewaluacja ex-post projektów wodociągowo-kanalizacyjnych na terenach wiejskich (na przykładzie wybranych gmin województwa śląskiego). Studia komitetu przestrzennego zagospodarowania kraju PAN, 167, 191–213.

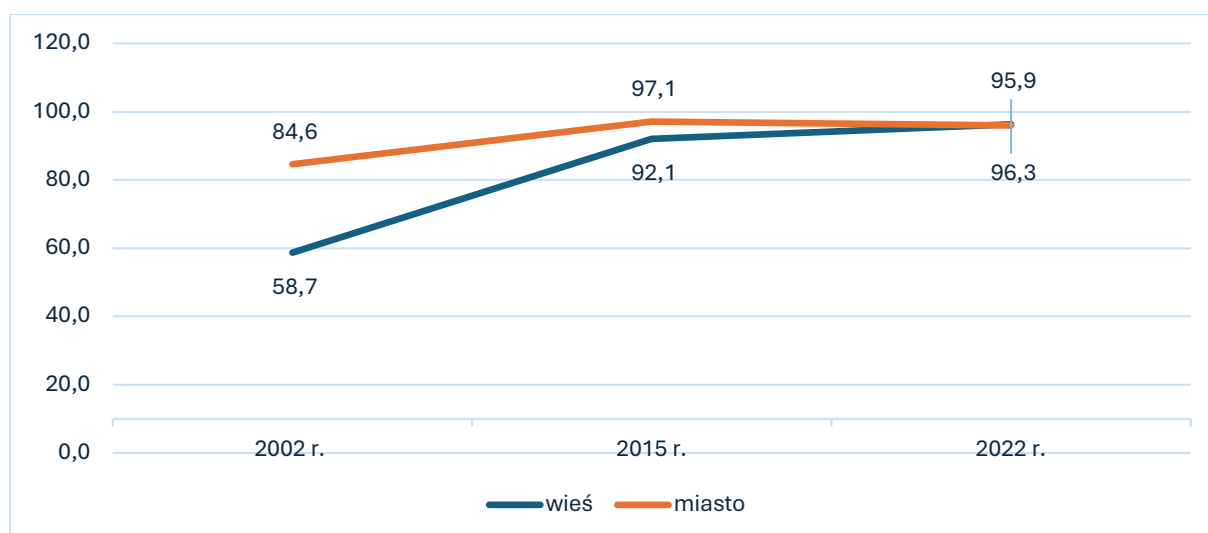
wysokim poziomie referencyjności) mogą być świadczone (z powodów ekonomicznych) wyłącznie na poziomie miast (szpitale powiatowe, wojewódzkie), to w zakresie opieki ambulatoryjnej na przestrzeni ostatnich lat odnotowano znaczny postęp. Liczba tego typu placówek na wsi wzrosła z 432 w 2002 roku do 4 590 w 2022 roku, co spowodowało znaczny wzrost dostępności (liczba osób przypadających na jedną placówkę na wsi spadła we wskazanym okresie z 8 165 do 2 782 osób).

Wykres 15. Gospodarstwa domowe wyposażone w zmywarkę do naczyń jako % gospodarstw ogółem



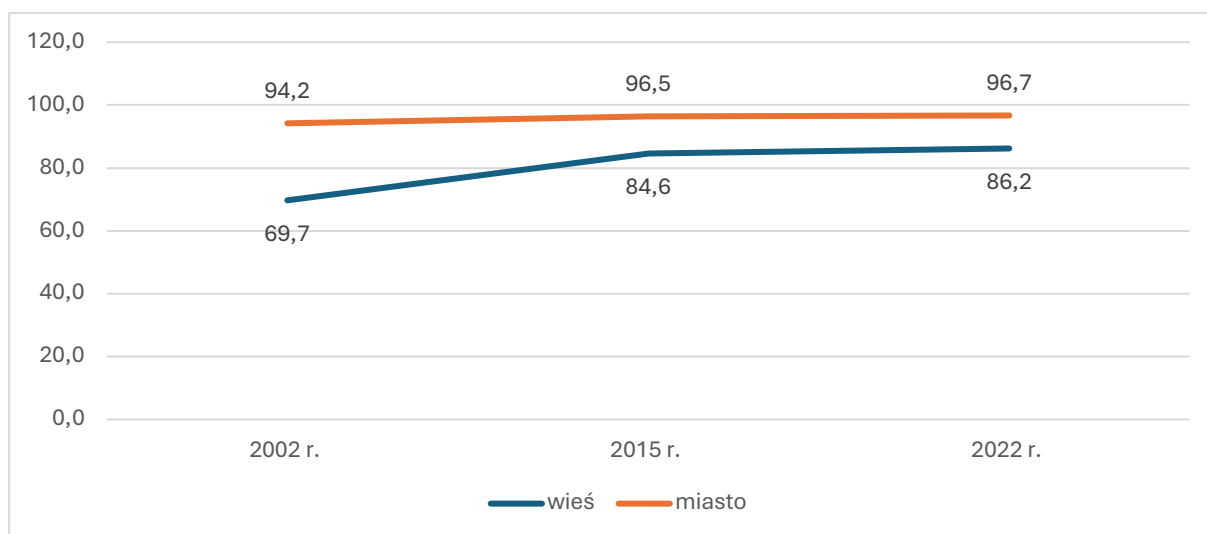
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bd1.stat.gov.pl/>

Wykres 16. Gospodarstwa domowe wyposażone w pralkę automatyczną jako % gospodarstw ogółem



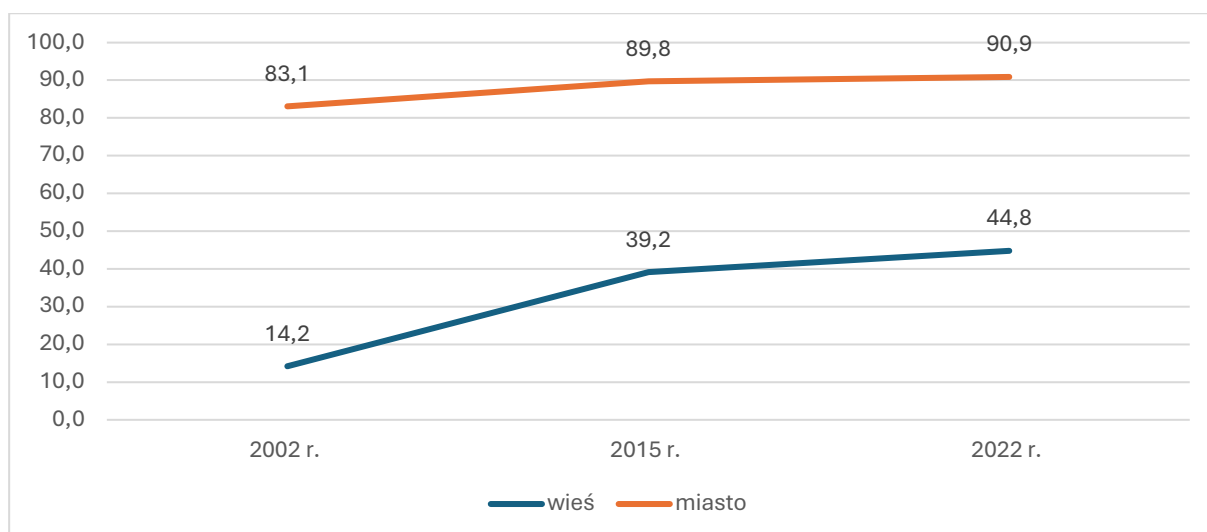
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bd1.stat.gov.pl/>

Wykres 17. Ludność korzystająca z sieci wodociągowej jako % ogółu ludności



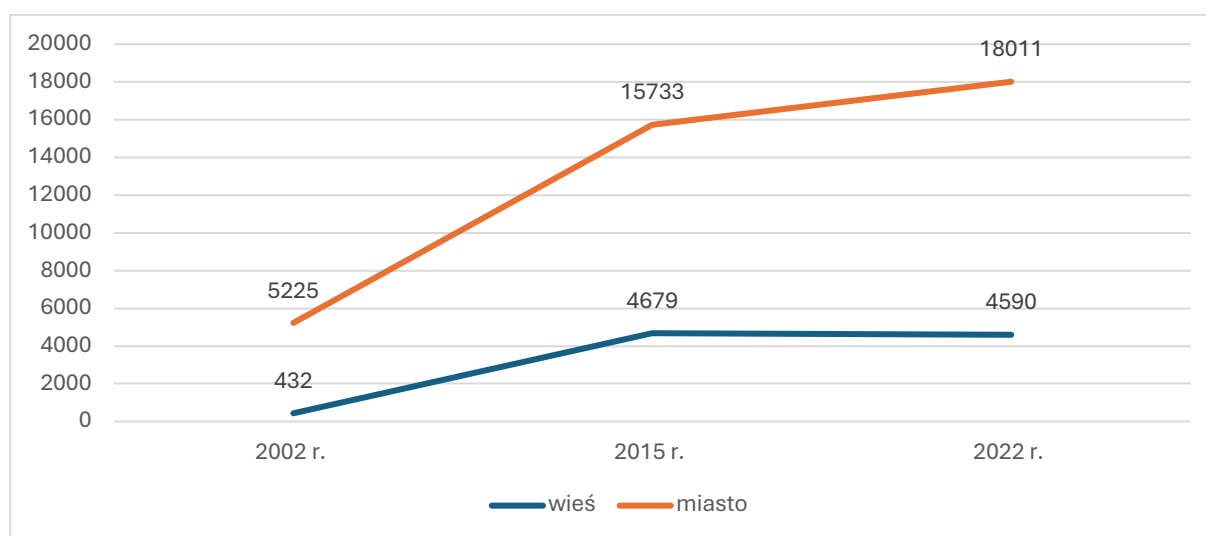
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

Wykres 18. Ludność korzystająca z sieci kanalizacyjnej jako % ogółu ludności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

Wykres 19. Liczba placówek ambulatoryjnej opieki zdrowotnej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

2.6 MIASTA BARDZIEJ ATRAKCYJNE DLA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI NIŻ TERENY WIEJSKIE

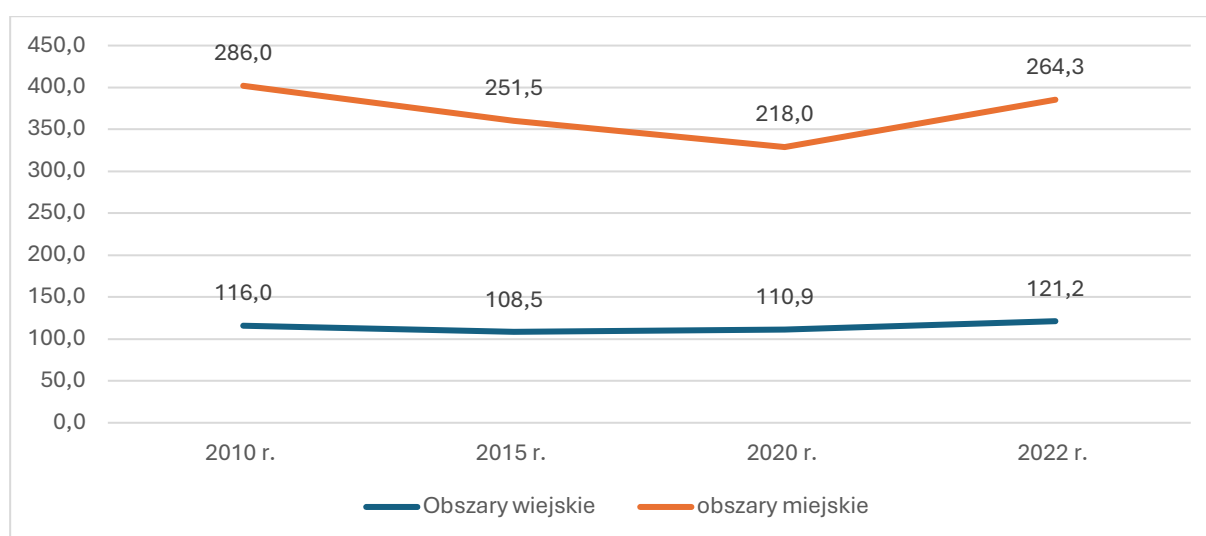
O rozwoju społeczno-gospodarczym decyduje także rozmieszczenie podmiotów gospodarczych na danym terenie. Do rejestru REGON (stan na 30.12.2022 r.) wpisanych było 5,0 mln podmiotów gospodarki narodowej, z czego prawie 30% (1,5 mln) prowadziło działalność na obszarach wiejskich. Jest to wzrost o 31% w odniesieniu do 2015 r. Na 1000 mieszkańców terenów wiejskich w 2022 r. przypadało 97 podmiotów (o 23 więcej niż w 2015 r.). Dla miast wskaźnik ten wyniósł 156 podmiotów (o 25 więcej niż w 2015 r.), a dla Polski – 132 (więcej o 23).

Procesy dezagraryzacji, które mają miejsce, a także odpływ ludności z obszarów wiejskich mogą przyczynić się do częstszego wybierania jako miejsce lokowania (rejestrowania) i prowadzenia przedsiębiorstwa terenów miejskich lub podmiejskich niż wiejskich. Decydują o tym przede wszystkim efekty skali (duży lokalny rynek zbytu), dostęp do węzłów komunikacyjnych (ułatwienie dla logistyki) oraz niezbędnych zasobów (w tym szczególnie wykwalifikowanej siły roboczej). Wyraźnie to widać w liczbie nowo rejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej. Dynamika nowych rejestracji na obszarach wiejskich na przestrzeni lat 2010-2022 wyniosła +4%, a do wybuchu pandemii była wyższa niż w miastach. Od tego momentu sytuacja jednak odwróciła się - na jeden podmiot rejestrowany na wsi przypadały co najmniej dwa podmioty zakładane w

miastach¹⁹. Podobne zmiany związane z ciężeniem działalności założycielskiej do lokalizacji zapewniających optymalizację ekonomiki przedsiębiorstwa są widoczne również w innych krajach Unii Europejskiej.

Nie tylko efekty skali powodują lokowanie się przedsiębiorstw na teren miast. Na migrację tą wpływają także czynniki społeczne związane z edukacją, aktywnością społeczną, charakterem lokalnych rynków pracy i strukturą demograficzną²⁰ (którą pogarsza proces depopulacji). Z terenów wiejskich wyjeżdżają głównie ludzie młodzi, w efekcie czego lokalne społeczności starzeją się. Obszar taki traci zatem na atrakcyjności dla przedsiębiorców. Trudno, bowiem znaleźć tam osoby chętne do pracy, a popyt na produkowane towary i oferowane usługi jest niski (i spada).

Wykres 20. Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON (na 1 tys. ludności)

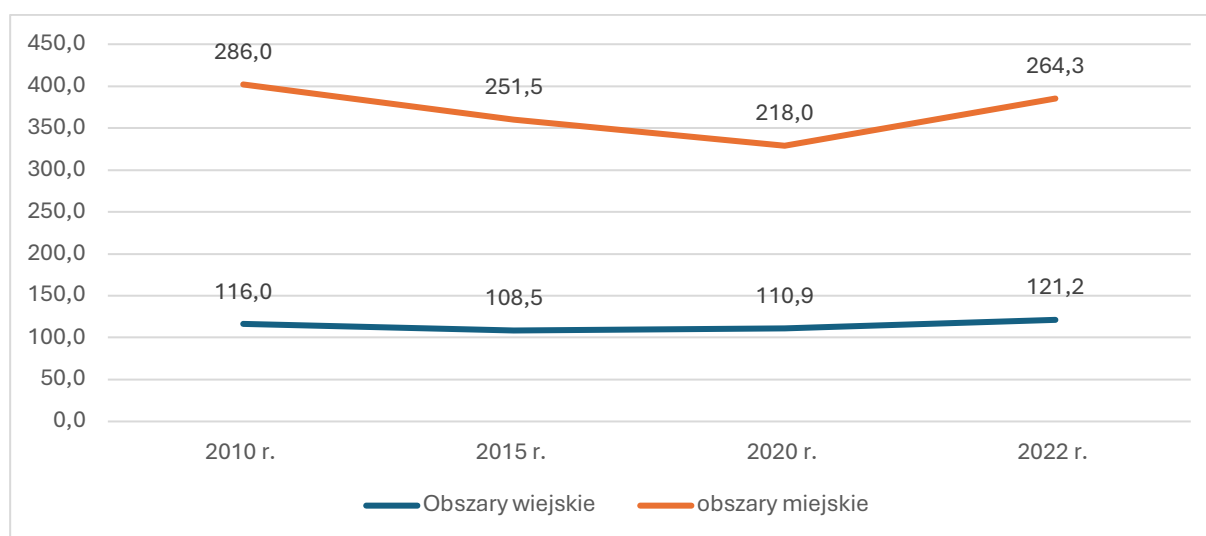


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

¹⁹ Na „przyciąganie” przedsiębiorczości przez większe ośrodki (miejskie) pośrednio wskazuje Kopacz-Wyrwał. Wskazuje ona, że jednostki przestrzenne zlokalizowane w sąsiedztwie największych aglomeracji miejskich oraz położone wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych oraz te o dobrze rozwiniętych funkcjach turystycznych mają największy potencjał społeczno-demograficzny wspierający przedsiębiorczość. Porównaj: Kopacz-Wyrwał I., Potencjał społeczno-demograficzny a poziom przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Studia Obszarów Wiejskich 2017, tom 47.

²⁰ Stanny, Monika & Rosner, Andrzej & Komorowski, Łukasz. (2023). Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych (wersja pełna). 10.53098/9788389900647MROWIV.

Wykres 21. Nowo zarejestrowane podmioty gospodarki narodowej w REGON (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/>

2.7 DOSTĘPNOŚĆ TRANSPORTOWA – OLBRZYMI POSTĘP, LOKALNE PROBLEMY

Znaczne nakłady finansowe ze środków polityki spójności, szczególnie w czasie dwóch ostatnich okresów programowania 2007-2013 i 2014-2020, jakie poniesiono na rozwój infrastruktury transportowej, spowodowały znaczną poprawę dostępności transportowej, choć niewątpliwie wciąż istnieje szereg problemów, szczególnie na obszarach peryferyjnych.

Olbrzymia poprawa dostępności transportowej dzięki budowie autostrad i dróg ekspresowych (np. A2, A4, S5, S7) nastąpiła w relacjach międzyregionalnych, głównie w układzie tzw. sześciokąta metropolii (Warszawa – Gdańsk – Poznań – Wrocław – Katowice - Kraków – Warszawa). Dostępność kluczowych metropolii w ruchu osobowym (samochodowym) wzrosła dzięki uzyskaniu wyższych prędkości przejazdu na drogach szybkiego ruchu. Istotnym beneficjentami inwestycji transportowych był też cały makroregion Polski Wschodniej (w tym szczególnie północne Podlasie i Lubelszczyzna), aczkolwiek względna poprawa dostępności transportowej na tych terenach wynikała z efektu bardzo niskiej bazy²¹.

Poprawa dostępności transportowej na osi głównych metropolii ma duży, ale ograniczony co do skali wpływ na obszary wiejskie. Na inwestycjach tych mogą korzystać jedynie obszary wiejskie zlokalizowane w pobliżu przebiegu tras szybkiego ruchu, o ile istnieją tam punkty węzłowe

²¹ Rosik P., i inni, Raport końcowy dot. wykonania badania ewaluacyjnego pt. „Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020 (aktualizacja 2020/2021)”. Warszawa, Kraków, luty 2021.

(zjazdy). Z tego punktu widzenia w najkorzystniejszej sytuacji mogą być obszary wiejskie aglomeracyjne oraz takie (pozaaglomeracyjne), które są zlokalizowane w pobliżu dróg ekspresowych. Te ostatnie bowiem uznaje się, że generują mniejszy (niż autostrady) tzw. „efekt korytarza” (brak dostępu do drogi przebiegającej przez teren gminy)²².

Znaczna poprawa dostępności transportowej w układzie krajowym (międzyregionalnym) nie ma jednak prostego przełożenia na dostępność wewnątrzregionalną, gdzie nadal istnieją tzw. peryferia wewnętrzne. Ta dostępność wewnątrzregionalna ma znacznie większe znaczenie z punktu widzenia obszarów wiejskich, gdyż determinuje możliwość korzystania z szeregu usług pożytku publicznego (sądy, szpitale, szkoły wyższe, administracja samorządowa, itd.) świadczonych na poziomie większych ośrodków miejskich (stolica województwa lub powiatu). Znaczne inwestycje przeprowadzone na drogach wojewódzkich poprawiły dostępność wewnątrzregionalną szczególnie w strefach peryferyjnych i tam, gdzie umożliwiają one dostęp do istniejącej już infrastruktury wyższego rzędu (linie kolejowe, droga szybkiego ruchu). Dostępne badania wskazują, że już dzięki inwestycjom w okresie programowania 2007-2013 zdecydowana większość powierzchni województw znalazła się w zasięgu 90 minutowego dojazdu do stolicy województwa, co w największym stopniu poprawiało sytuację obszarów peryferyjnych (północne i południowe Mazowsze, woj. pomorskie, zachodniopomorskie) województw najrozleglejszych obszarowo²³. Pomimo ogólnej poprawy dostępności wewnątrzregionalnej (do stolicy regionu) nadal występuje kilka zwartych obszarów o statusie niskiej dostępności (>90 min). Są to głównie tereny Pomorza Środkowego (gdzie większość obszarów wiejskich to obszary pozaaglomeracyjne małej gęstości), pas od północnego Mazowsza po Suwałki, północna i południowa Wielkopolska, wschodnia Lubelszczyzna, południowo-wschodnie tereny podkarpacia i Małopolski.

Kluczowa z punktu widzenia obszarów wiejskich jest jednak dostępność transportowa na poziomie lokalnym do większych ośrodków miejskich (subregionalnych), w tym przede wszystkim miast powiatowych. Problemem w tym wypadku nie jest sieć dróg, ale dostępność środków transportu publicznego (zbiorowego) lub prywatnego. W tym pierwszym przypadku (transport zbiorowy) dostępność mieszkańców obszarów wiejskich do miasta powiatowego jest stosunkowo słaba. W najlepszej sytuacji znajdują się miasta i tereny podmiejskie (gminy wiejskie, miejsko-wiejskie) oraz miejscowości z obszarów wiejskich aglomeracyjnych mające dostęp do

²² Dostępność transportowa obszarów wiejskich. CRSG Future Concept, <http://partnerstwo.home.pl/crsg/wp-content/uploads/2019/12/Dostepnosc-transportowa.pdf> (dostęp 15.12.2024)

²³ Tamże

ważniejszych dróg i linii kolejowych. Tam zapewnienie transportu zbiorowego (autobusowego, podmiejskiego) jest ekonomicznie zasadne, w przeciwieństwie do terenów peryferyjnych szczególnie słabo zaludnionych (w badaniu przeprowadzonym na terenie 6 województw stwierdzono, że niską dostępnością do miasta powiatowego transportem zbiorowym charakteryzowało się 40% obszarów wiejskich według liczby mieszkańców)²⁴.

Brak możliwości organizowania transportu zbiorowego (z przyczyn ekonomicznych) musi w tym wypadku być skompensowany przez transport indywidualny (prywatne samochody osobowe), szczególnie użyteczny w podróżach krótkich. Teoretycznie pod tym względem obszary wiejskie znajdują się w dobrej pozycji, gdyż posiadanie na wsi samochodów osobowych jest bardziej rozpowszechnione niż w mieście. Według danych GUS w 2002 roku 52,3% gospodarstw domowych na wsi posiadało samochód osobowy (w mieście było to 44,9%), podczas gdy w 2022 roku było to już 84,4% (w mieście 67,2%)²⁵. Jednak pewne ograniczenia w dostępności transportowej mogą występować nie tyle w ujęciu przestrzennym (odległość do celu podróży), ale pod względem dostępności środka transportu. Taka bariera dostępności transportowej została zidentyfikowana w przypadku edukacji ponadpodstawowej, jeśli weźmie się pod uwagę nie tylko obecność placówki edukacyjnej na danym terenie, ale renomę i jakość kształcenia. Brak dostępu do transportu publicznego, jak i transportu indywidualnego (brak prawa jazdy i własnego pojazdu wśród osób rozpoczynających naukę w liceach i jednocześnie brak obowiązku zapewnienia przez gminę transportu szkolnego), może powodować na pewnych obszarach ewidentne wykluczenie transportowe i ograniczenie możliwości wyboru najlepszych placówek edukacyjnych²⁶.

²⁴ Guzik R., A. Kołós Dostępność obszarów wiejskich do miast powiatowych w Polsce transportem publicznym w 2019 r. *Przegląd Geograficzny* 2021, 93, 2.

²⁵ Obszary wiejskie w 2022 r. Warszawa, Olsztyn 2024.

²⁶ Dostępność transportowa obszarów wiejskich. CRSG Future Concept, <http://partnerstwo.home.pl/crsg/wp-content/uploads/2019/12/Dostepnosc-transportowa.pdf> (dostęp 23.12.2024 r.)

3 POLITYKA SPÓJNOŚCI NA OBSZARACH WIEJSKICH W LATACH 2014-2020

Pytanie badawcze 2. Czy i w jaki sposób działania prowadzone w ramach polityki spójności w latach 2014-2023 wpłynęły na zmiany na obszarach wiejskich

3.1 WSPARCIE Z POLITYKI SPÓJNOŚCI – ZAGADNIENIA OGÓLNE

W ramach polityki spójności w perspektywie 2014-2020 na obszary wiejskie trafiło 160,6 mld zł (96,5 mld zł dla projektów ze wskazaną gminą jako miejscem realizacji projektu)²⁷. Średnia wartość wkładu z PS do projektu wyniosła 881 tys. zł przy średniej wartości projektu 1 481 tys. zł (dla projektów ze wskazaną gminą średnia wkładu UE wyniosła 665 tys. zł przy średniej wartości projektu 1 165 tys. zł).

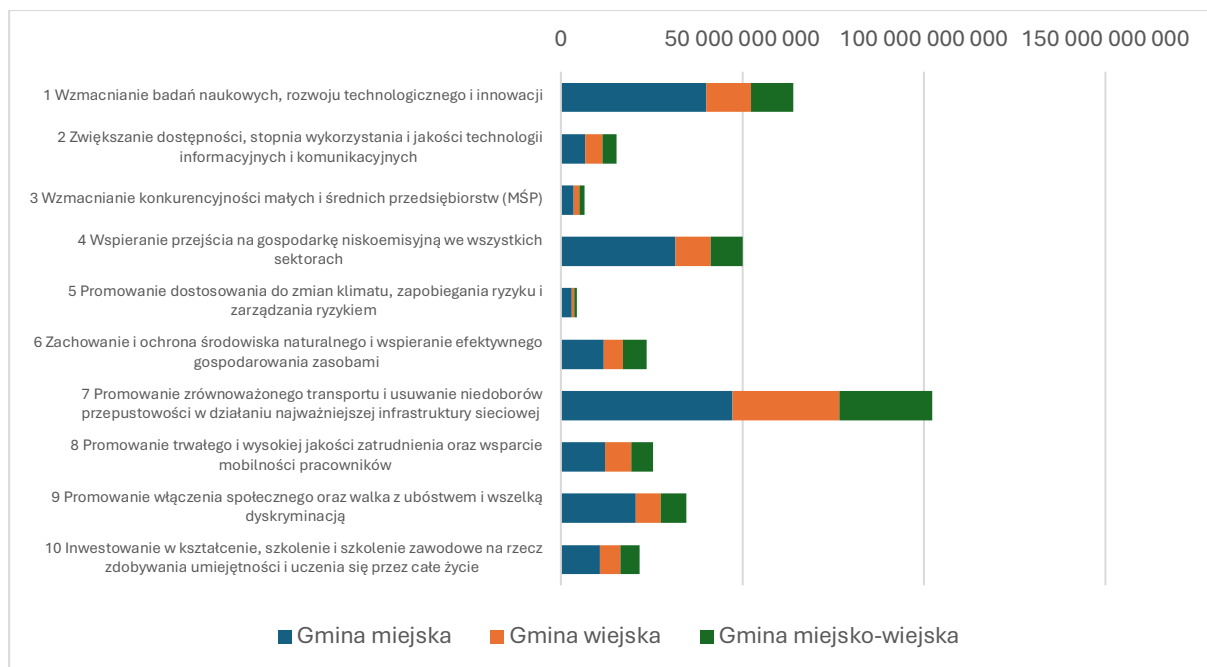
Trzy największe obszary wsparcia terenów wiejskich pod względem wartości wkładu UE dotyczyły wsparcia w zakresie “Wzmacniania badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji” (CT 1 “Wspierania przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach” (CT 4) i “Promowania zrównoważonego transportu i usuwania niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej” (CT 7). Jednocześnie były to 3 największe obszary wsparcia w ramach PS. W dwóch pierwszych kategoriach ponad połowa środków została skierowana do gmin miejskich, a w ramach CT 7 przeważającą część środków otrzymały gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Potwierdza to rozdział środków na obszary aglomeracyjne i pozaaglomeracyjne, gdzie zwłaszcza udział środków na CT 7 jest szczególnie widoczny w przypadku obszarów pozaaglomeracyjnych (łącznie 40% wkładu UE w ramach tego CT trafiło do gmin pozaaglomeracyjnych małej i dużej gęstości). Kolejnym obszarem wsparcia z największym udziałem obszarów wiejskich (w podziale gminnym) było “Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych” (CT 2), przy czym był to CT z jednym z najmniejszych wkładów UE (4% całej alokacji).

W przypadku przekroju terytorialnego uwzględniającego podział na aglomeracje, największe wsparcie przekazane na obszary pozaaglomeracyjne dotyczyło analogicznie, jak w podziale gminnym, trzech CT o największej alokacji. Dodatkowo, istotne było także wsparcie w ramach następujących CT: “Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywnego

²⁷ Wartość obejmuje projekty ze wskazanym miejscem realizacji – gmina oraz wartość wynikająca z rozszacowania projektów nie przypisanych bezpośrednio do konkretnej gminy po wyłączeniu projektów dotyczących liniowej infrastruktury z POIS i projektów ogólnokrajowych z POIR, dla których niemożliwe jest wskazanie miejsca realizacji beneficjenta.

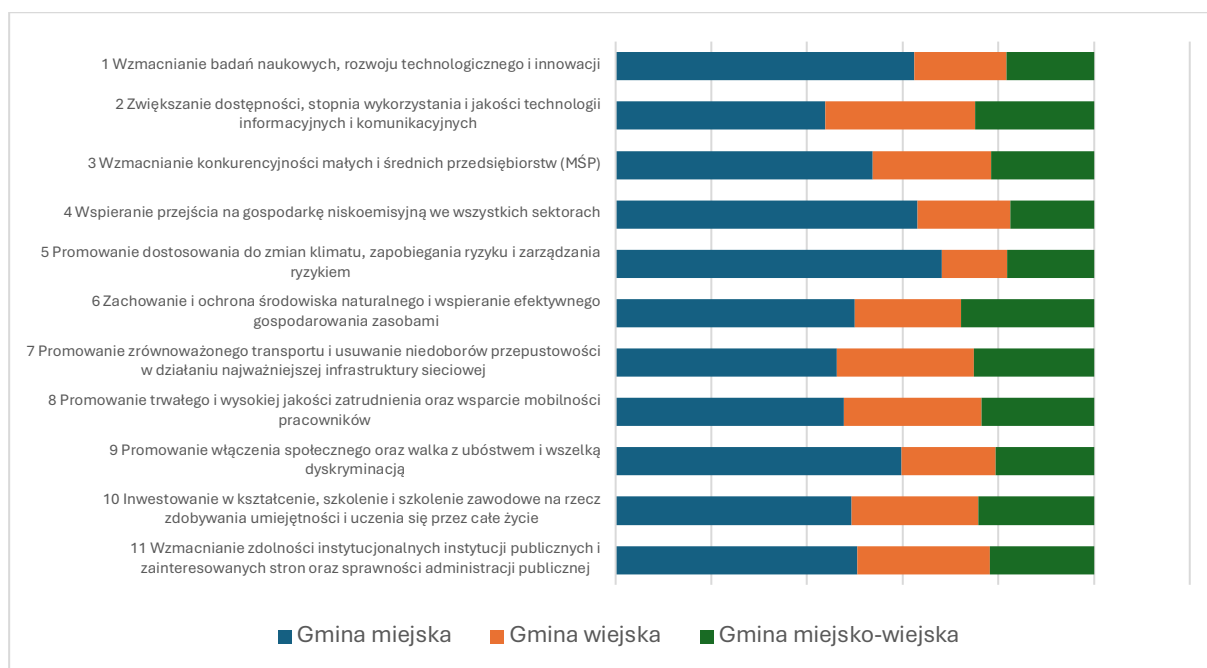
gospodarowania zasobami” (CT 6) i “Promowanie włączenia społecznego oraz walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją” (CT9) – po 21% w ramach każdego z CT.

Wykres 22. Wartość wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w podziale na Cel Tematyczny i na rodzaj gminy (zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

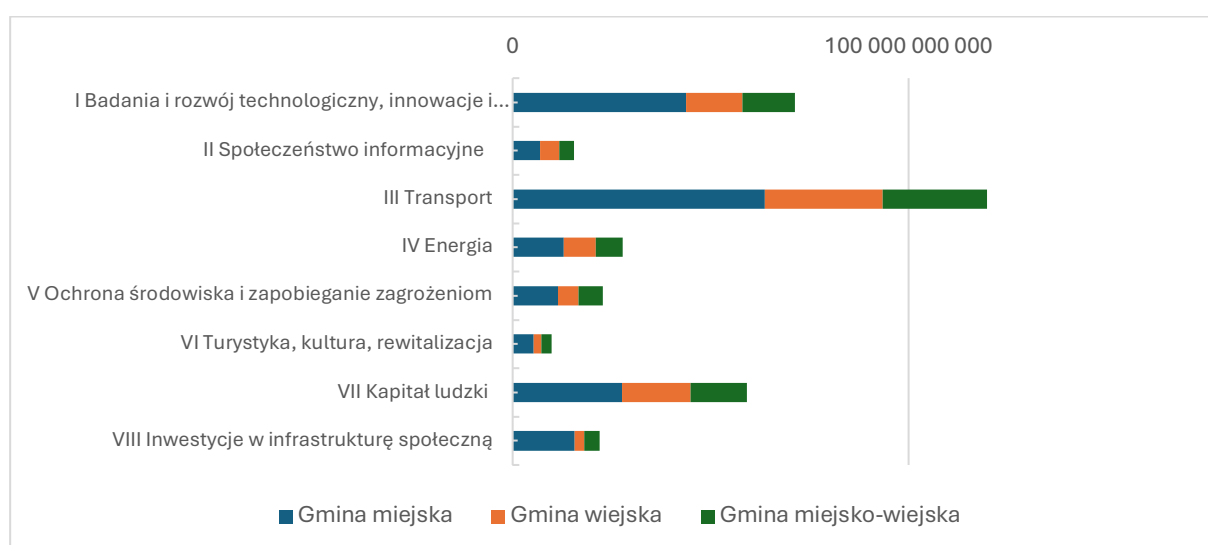
Wykres 23. Udział gmin w wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w podziale na Cel Tematyczny i rodzaj gminy (100%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Analiza wsparcia w przekroju na obszary interwencji (OI²⁸) wskazuje, że największa wartość wkładu UE dotyczyła następujących obszarów: Transport (OI 3), Badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość (OI 1) i Kapitał ludzki (OI 7), co jest zgodne z przekrojem zidentyfikowanym dla CT w akapicie wcześniejszym. Przewaga środków skierowanych na obszary wiejskie, podobnie jak w przypadku CT, dotyczy OI 7 oraz OI 2 Społeczeństwo informacyjne, ale także OI 4 Energia. W przypadku podziału aglomeracyjnego, największy udział w obszarach pozaaglomeracyjnych dotyczył OI 2 (45% wkładu UE w ramach tego OI), OI 4 Energia (42%) i OI 7 Kapitał ludzki (40%).

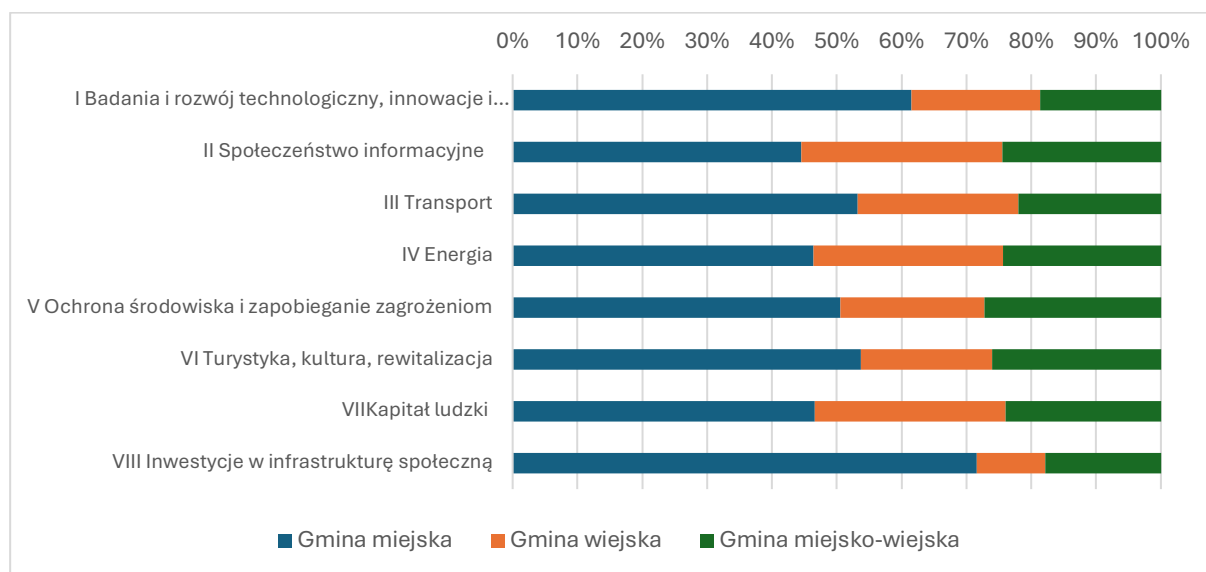
Wykres 24. Wartość wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w podziale na Obszar Interwencji i na rodzaj gminy (zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

²⁸ Obszar interwencji (OI) – zagregowane 123 szczegółowe ZI w 9 OI zgodnie z kategoriami głównymi (szczełgółowa klasyfikacja w załączniku metodologicznym) na podstawie Analizy terytorialnej wykorzystania funduszy polityki spójności 2014-2020”, MFiPR, marzec 2024.

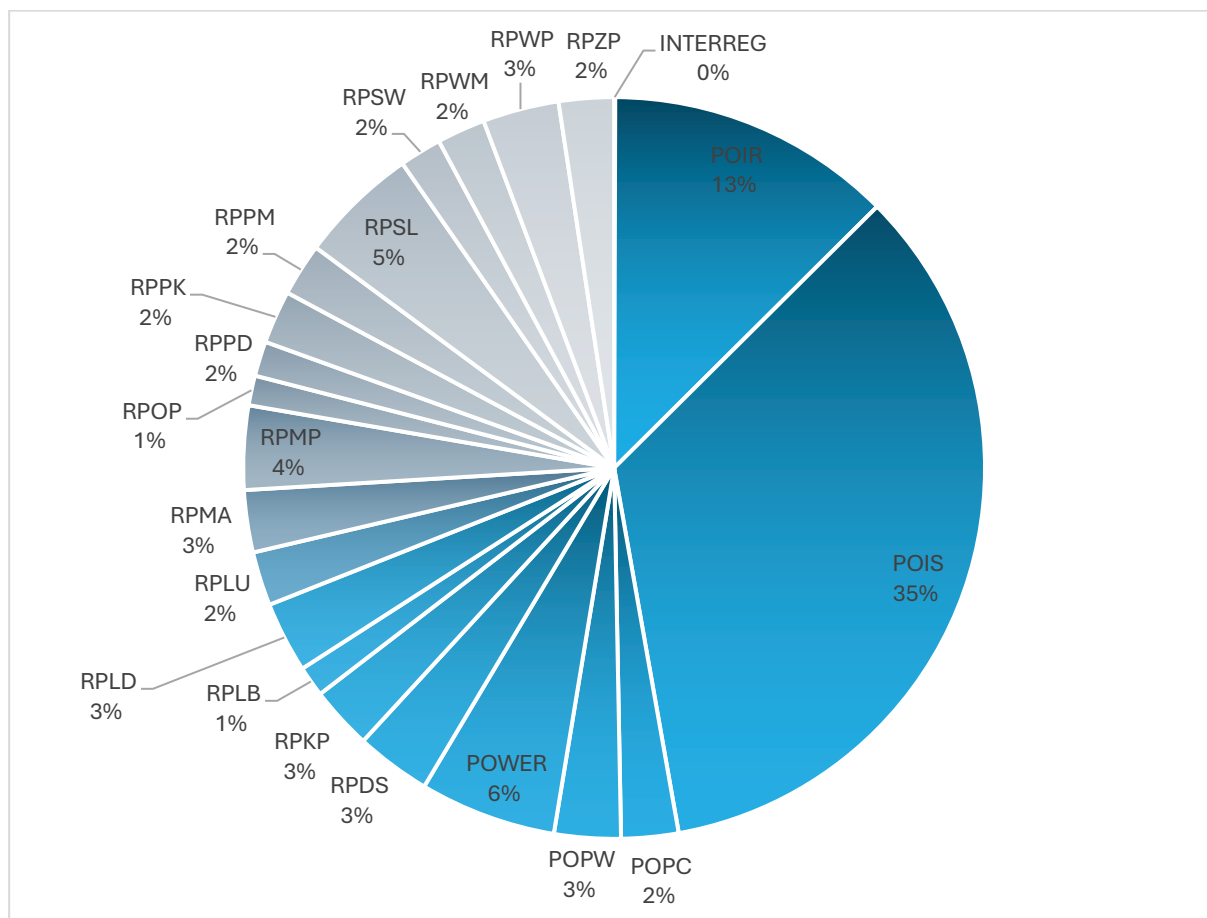
Wykres 25. Udział gmin w wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w podziale na OI



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Pod względem programów największy napływ środków PS dotyczył programów, POIŚ i POIR, natomiast największy udział w ramach poszczególnych programów dotyczył POPC (78% wkładu UE w ramach tego programu). W ramach regionalnych programów operacyjnych wkład UE został rozdysponowany mniej więcej po równo pomiędzy obszar miejski i obszar wiejski, choć w przypadku niektórych RPO udział gmin miejskich wynosił około 30%. Jednocześnie widoczny był znaczny udział gmin miejsko-wiejskich (RPWP, RPSW, RPOP i RPLB), a w przypadku RPWM rozkład był mniej więcej równomierny dla każdego rodzaju gminy.

Wykres 26. Udział programów realizowanych w ramach polityki spójności na obszarach wiejskich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Tabela 1. Wartość wsparcia w poszczególnych rodzajach gmin a rodzaj beneficjenta w zł

Rodzaj beneficjenta	Gmina miejska	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska	Ogółem
Inne	1 016 080 077	450 731 414	402 454 572	1 869 266 063
Jednostki naukowe	8 978 237 772	2 403 289 248	2 101 393 577	13 482 920 597
Organizacje	8 510 090 380	5 070 147 519	4 569 277 067	18 149 514 966
Przedsiębiorstwa	74 618 460 213	29 386 574 493	27 420 122 888	131 425 157 593
Samorząd	62 095 261 824	26 676 028 001	26 865 334 556	115 636 624 381
Administracja	32 244 683 962	19 532 248 644	15 717 398 894	67 494 331 500
Suma końcowa	187 462 814 228	83 519 019 319	77 075 981 553	348 057 815 101

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

3.2 WPŁYW WSPARCIA NA WARUNKI ŻYCIA MIESZKAŃCÓW OBSZARÓW WIEJSKICH

3.2.1 UDZIAŁ SAMORZĄDÓW JAKO PODMIOTÓW ODPOWIEDZIALNYCH ZA KSZTAŁTOWANIE ZBIOROWYCH WARUNKÓW ŻYCIA

Warunki życia to szeroka kategoria, do której zalicza się stan środowiska, warunki zamieszkania, rekreacji i wypoczynku oraz dostępność i jakość usług, w tym publicznych – edukacji, ochrony zdrowia, wsparcia społecznego. Analizę wpływu działań prowadzonych w ramach polityki spójności na tak zdefiniowane kategorie przeprowadzono w odniesieniu do zbiorowych warunków życia kształtowanych przede wszystkim przez podmioty publiczne.

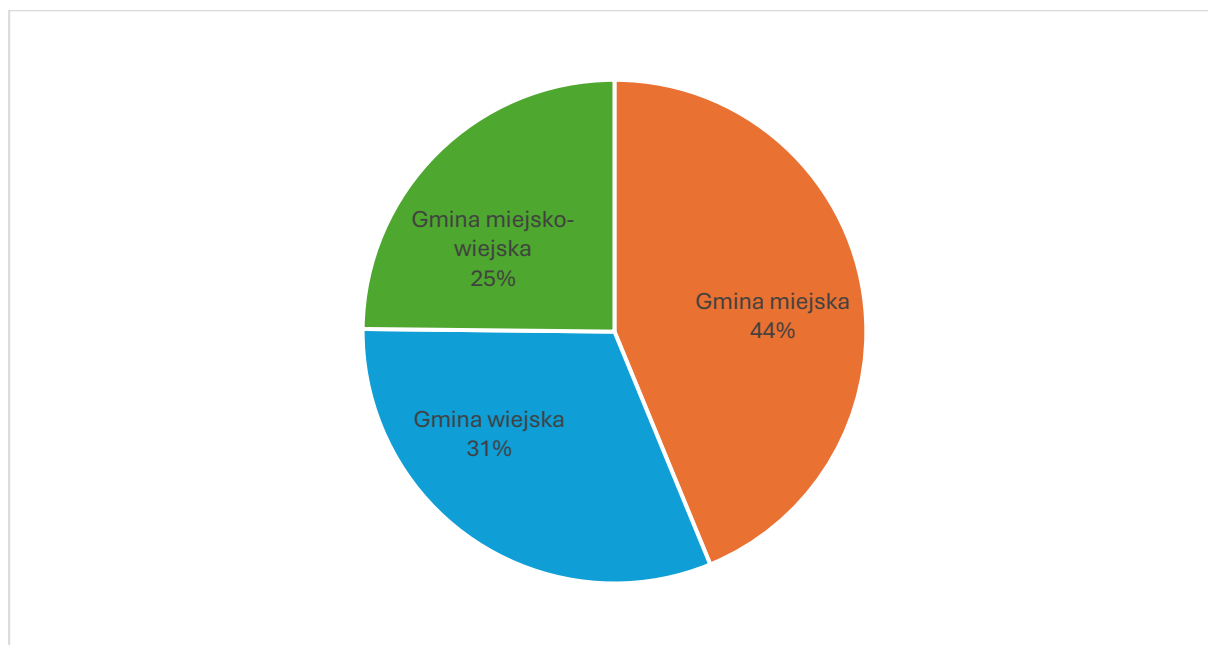
Istotnych informacji wstępnych, zarysujących obraz interwencji w szerokim i niejednorodnym obszarze warunków życia, dostarcza struktura alokacji wsparcia według rodzajów beneficjentów. Szczególnie interesujący jest udział samorządów w tej alokacji, gdyż zgodnie z przyjętą w Polsce terytorialną organizacją kraju to właśnie samorzady gminne, i w mniejszym stopniu powiatowe oraz wojewódzkie, kształtują warunki życia, począwszy od zapewnienia infrastruktury technicznej, społecznej, mieszkaniowej, kształtowania zagospodarowania przestrzennego, w tym przestrzeni publicznych, po stwarzanie warunków dla aktywności i spójności społecznej. Z ogółu wsparcia, którego beneficjentem były samorzady wszystkich szczebli (115,6 mld zł), do podmiotów w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich trafiło po 23% środków. Udział gmin wiejskich był proporcjonalnie mniejszy w stosunku do zamieszkującej w nich ludności (28%). Z jednej strony tę dysproporcję uzasadnić można wydatkowaniem części wsparcia na rozwój usług w miastach, które obsługują również przyległe tereny wiejskie. Z drugiej strony jednostkowe koszty budowy i modernizacji infrastruktury liniowej na terenach wiejskich są wyższe z uwagi na niską gęstość zaludnienia. Biorąc pod uwagę ogół wsparcia, które trafiło do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, samorząd był drugim, po przedsiębiorstwach, głównym jego beneficjentem. Samorzady odpowiadały za 32% alokacji dla gmin wiejskich i 35% dla gmin wiejsko-miejskich.

3.2.2 CYFRYZACJA

Jednym z elementów poprawiających warunki życia mieszkańców jest dostęp do Internetu. Umożliwia on włączenie w proces cyfryzacji mieszkańców poszczególnych gmin w roli obywatela, konsumenta i przedsiębiorcy. Interwencja w ramach polityki spójności była realizowana poprzez CT 2 Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Wartość wkładu UE przeznaczonego na ten cel tematyczny stanowiła 4,4% całkowitej wartości wszystkich programów polityki spójności. Był to obok CT 3 Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i CT 5 Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem, najmniejszy tematycznie obszar interwencji polityki spójności.

Na gminy wiejskie przypadło 31% środków finansowych, tj. 4,8 mld zł dofinansowania. W szerszym ujęciu wartość środków wydatkowanych na projekty zlokalizowane na obszarach wiejskich (licząc łącznie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie) stanowiła 56% wkładu UE i była jednym z pięciu celów tematycznych, w których udział obszarów wiejskich był większy niż miejskich.

Wykres 27. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w CT 2 w podziale na rodzaj gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Używając klasyfikacji opartej o położenie względem największych miast i gęstości zaludnienia (gminy z przypisaną alokacją), na obszary pozaaglomeracyjne o dużej gęstości przypadło 35%

środków w ramach CT 2, a na pozaaglomeracyjne o małej gęstości 11%. W tym ujęciu wartość wkładu UE na obszarach miejskich nie przekroczyła wartości wydatkowanej na obszarach wiejskich.

Obszarem interwencji odpowiadającym CT 2 był OI 2 Społeczeństwo informacyjne. Terytorialna analiza rozkładu wkładu UE jest analogiczna, jak dla CT 2. Na obszar interwencji przeznaczono 4,5% całkowitej wartości wszystkich programów polityki spójności, co stanowiło najmniejszy udział. Rozkład środków pomiędzy obszary wiejskie jak i miejskie był analogiczny, jak w CT 2.

Największe środki w ramach OI 2 zostały przeznaczone na szybką sieć szerokopasmową (36% wartości wkładu UE w ramach tego OI) i tutaj największym beneficjentem były gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, gdzie realizowano projekty, na które przypadało 70% wartości tej interwencji. Drugi największy obszar dotyczył usług i aplikacji w zakresie e-administracji (34% wartości wkładu UE w ramach tego OI). W tym zakresie na projekty realizowane na obszarach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich przypadało 53% wartości wsparcia. Trzeci największy zakres interwencji to projekty związane z rozwiązaniami informatycznymi na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się oraz usługi i aplikacje w zakresie e-zdrowia. W tym przypadku głównym beneficjentem były gminy miejskie (70% alokacji). Należy jednak mieć świadomość, że większość zasobów ochrony zdrowia skoncentrowana jest w miastach, obsługując jednocześnie tereny wiejskie.

Oceniając efekty interwencji analizie poddano 10 wskaźników produktu i rezultatu odpowiadających OI 2 Społeczeństwo informacyjne, dla których przypisana wartość wsparcia UE była najwyższa²⁹. Większość wskaźników produktu została ustalona w taki sposób, że wartość dla obszaru wiejskiego była wyższa niż dla obszaru miejskiego, co było zgodne z podziałem środków pomiędzy analizowane obszary. Wyjątek stanowiły zakresy związane z usługami wewnątrzadministracyjnymi, czy przestrzenią dyskową, a w przypadku wskaźników rezultatu z obszarami związanymi z dokumentami i usługami publicznymi oraz w zakresie zwiększania aktywizacji cyfrowej oraz zatrudnienia. Zasadniczo wskaźniki te reprezentowały dwojakiego rodzaju działania – inwestycyjne oraz związane z rozwojem oprogramowania i usług na nim opartych.

Wartości docelowe wskaźników okazały się trudne do osiągnięcia w przypadku inwestycji infrastrukturalnych. W szczególności niezadawalająca była liczba utworzonych węzłów

²⁹ Wskaźniki kluczowe projektów PS. Wartość docelowa oraz wartość zrealizowana wskaźników została skumulowana dla wszystkich projektów PS i następnie analizowana w podziale na OI i CT. Do analizy wybrano 10 wskaźników dla każdego z OI i CT z najwyższą wartością wsparcia UE.

dostępowych i węzłów szkieletowych lub dystrybucyjnych, gdzie dla obszarów wiejskich poziom realizacji był dużo niższy niż w przypadku obszarów miejskich (odpowiednio 66% i 37% w tych dwóch wskaźnikach, Tabela 2). Jednocześnie należy podkreślić, że wartości docelowe dla obszarów wiejskich znacząco przewyższały te ustalone dla miast. Natomiast w porównaniu do obszarów miejskich osiągnięto wysokie wskaźniki realizacji usług publicznych udostępnionych on-line oraz wewnątrzadministracyjnych. Jedyne wskaźniki realizacji, który przekroczył 100% dotyczył pojemności przestrzeni dyskowych serwerowni.

Tabela 2. Wskaźniki produktu dla OI 2

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Liczba utworzonych węzłów dostępowych [szt.]	799	1 945	1 123	85%	65%	68%
Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 - transakcja [szt.]	4 488	3 624	3 145	92%	95%	96%
Liczba uruchomionych systemów teleinformatycznych w podmiotach wykonujących zadania publiczne [szt.]	1 234	848	725	91%	88%	94%
Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości 3 - dwustronna interakcja [szt.]	2 427	2 056	1 641	89%	93%	96%
Liczba utworzonych węzłów szkieletowych lub dystrybucyjnych [szt.]	38	186	120	65%	41%	30%
Liczba podmiotów, które udostępniły on-line informacje sektora publicznego [szt.]	1 054	559	502	94%	90%	92%
Liczba udostępnionych usług wewnątrzadministracyjnych (A2A) [szt.]	822	305	338	91%	95%	95%
Przebieg dyskowy serwerowni [TB]	16 707	2 721	3 818	92%	89%	115%
Liczba podmiotów udostępniających usługi wewnątrzadministracyjne (A2A) [szt.]	578	257	273	95%	98%	98%
Liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami [szt.]	181	70	79	87%	90%	94%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Poziom realizacji w przypadku wskaźników rezultatu był zasadniczo pochodną osiągnięć produktowych. Wskaźniki realizacji w obszarze infrastrukturalnym były stosunkowo niskie. Chodzi przede wszystkim o liczbę gospodarstw objętych szerokopasmowym internetem oraz o nowoutworzone miejsca pracy związane z infrastrukturą cyfrową. Pomimo zadowalających wskaźników produktowych z zakresu udostępnionych usług publicznych, wzrost spraw załatwionych poprzez udostępnioną on-line usługę publiczną osiągnięty został jedynie w trzech czwartych. Nadspodziewanie wysoki poziom realizacji osiągnięto natomiast w zakresie

pobrań/odtworzeń dokumentów, a w szczególności pobrań/uruchomień aplikacji opartych na ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego i e-usług publicznych. Jest to efekt powszechnego wykorzystania szerokopasmowego mobilnego dostępu do internetu. Od 2021 r. udział gospodarstw posiadających taki dostęp przewyższył udział posiadających stałe łącze pasmowe. W 2023 r. udział gospodarstw posiadających szerokopasmowy dostęp do internetu w domu na obszarach wiejskich (w ujęciu administracyjnym) wynosił 92,8% i ustępował dużym miastom tylko o 1.1 p.p.³⁰. Biorąc pod uwagę trudności w rozbudowie sieci przewodowej, taki poziom nasycenia osiągnięto po części dzięki technologiom mobilnym.

Tabela 3. Wskaźniki rezultatu dla OI2

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Dodatkowe gospodarstwa domowe objęte szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 30 Mb/s [szt.]	430 514	956 927	558 632	91%	87%	87%
Dodatkowe gospodarstwa domowe objęte szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s [szt.]	429 206	942 657	553 577	91%	87%	87%
Liczba pobrań/odtworzeń dokumentów zawierających informacje sektora publicznego [szt./rok]	16 072 529	2 135 164	1 889 910	331%	218%	534%
Wzrost zatrudnienia we wspieranych podmiotach (innych niż przedsiębiorstwa) [EPC]	89	10	15	85%	88%	85%
Liczba nowo utworzonych miejsc pracy - pozostałe formy [EPC]	84	13	19	84%	95%	87%
Liczba pobrań/uruchomień aplikacji opartych na ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego i e-usług publicznych [szt./rok]	4 409 931	179 500	336 871	110%	740%	361%
Liczba utrzymanych miejsc pracy [EPC]	414	419	677	96%	102%	106%
Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach [EPC]	942	143	195	78%	79%	77%
Liczba załatwionych spraw poprzez udostępnioną on-line usługę publiczną [szt./rok]	631 586	40 855	141 779	52%	156%	53%
Liczba użytkowników innowacyjnych narzędzi podnoszenia umiejętności cyfrowych i zwiększenia aktywizacji cyfrowej [osoby] - Usunięty z WLWK	109 204	22 581	12 441	150%	208%	249%

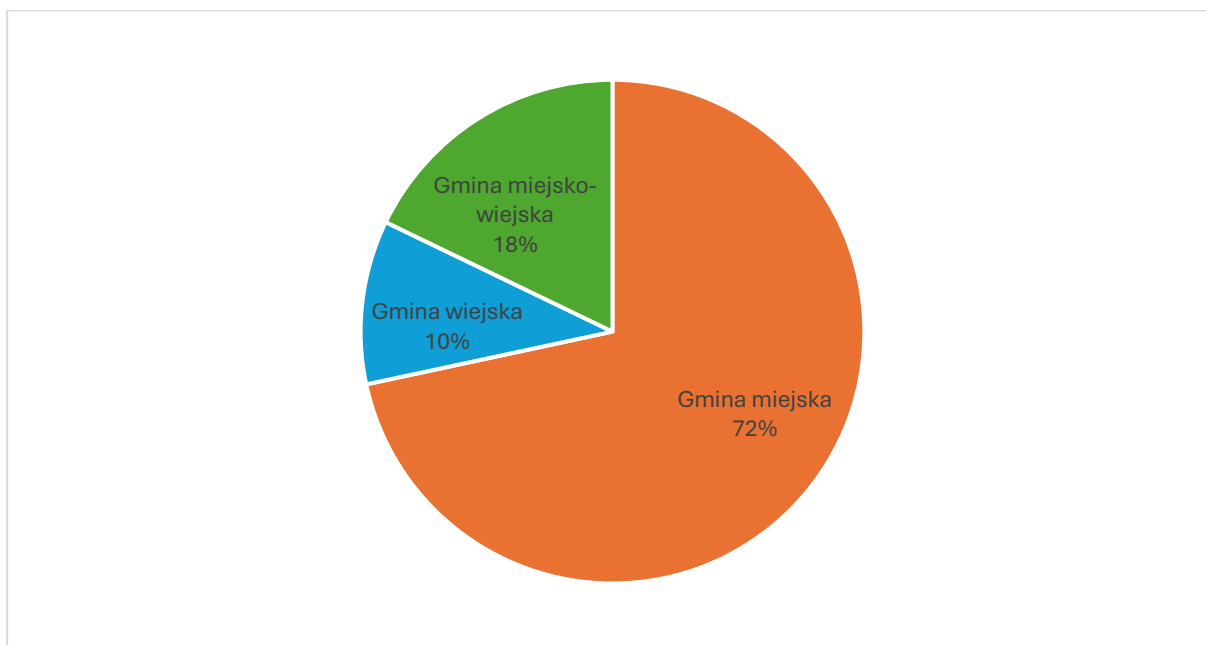
Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

³⁰ Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2023 r., 2023, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa – Szczecin: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-społeczenstwo-informacyjne/społeczenstwo-informacyjne/społeczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2023-roku,1,17.html> oraz „Polska w zasięgu stacjonarnego dostępu do internetu” Ministerstwo Cyfryzacji, II kwartał 2024.

3.2.3 INFRASTRUKTURA SPOŁECZNA

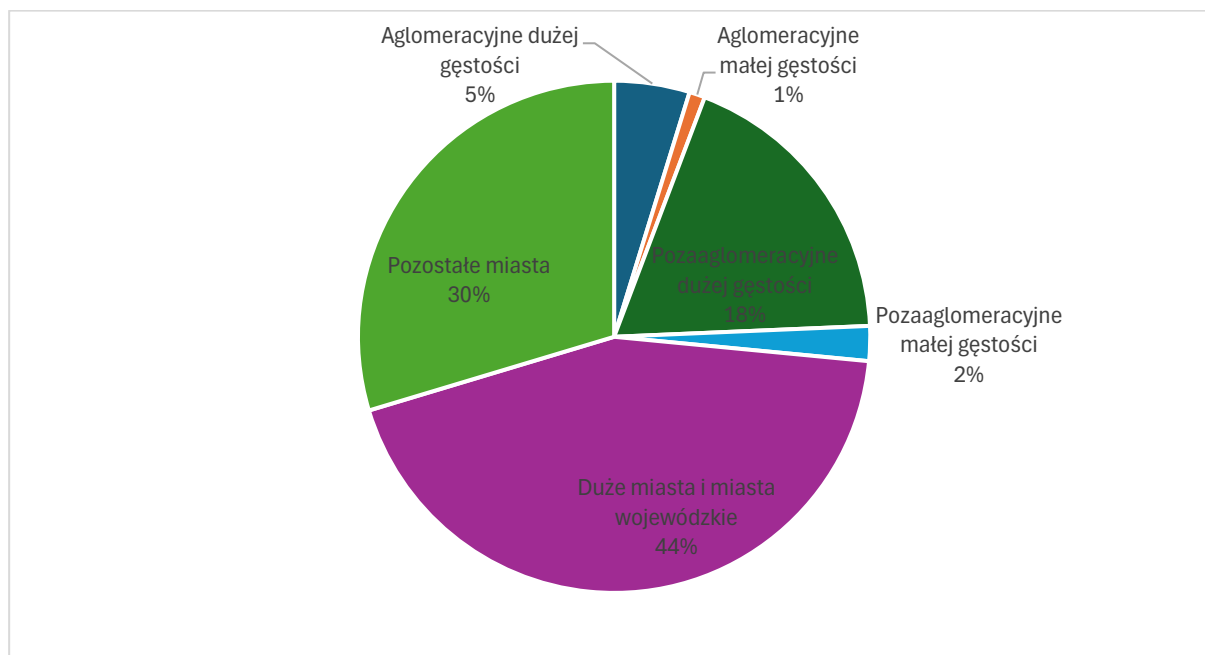
Największy wpływ na poprawę warunków życia mieszkańców miały inwestycje związane z infrastrukturą społeczną (tj. wsparcie rozbudowy i modernizacji szkół, obiektów ochrony zdrowia i mieszkalnictwa). Były to zagadnienia wdrażane w ramach OI 8 Inwestycje w infrastrukturę społeczną. Pod względem wielkości wkład UE stanowił tylko 6% wartości całkowitego wsparcia w ramach polityki spójności. Na gminy wiejskie (wartość zidentyfikowana i doszacowana) przypadło zaledwie 11% środków finansowych, tj. 2,3 mld zł dofinansowania oraz na gminy miejsko-wiejskie 18% wkładu UE (3,9 mld zł). Struktura wsparcia UE według klasyfikacji obszarów wiejskich w oparciu o gęstość zaludnienia i odległość względem dużych miast wskazuje na podobny rozkład terytorialny, gdzie na obszary pozaaglomeracyjne skierowano łącznie 21%, w tym na obszary pozaaglomeracyjne o małej gęstości zaledwie 2%. Choć przytoczone dane sugerować mogą bardzo niski wpływ polityki spójności na obszary wiejskie, to analiza struktury wsparcia prowadzi do mniej radykalnych wniosków. U podstaw ich sformułowania leży fakt, że istotna część obiektów infrastruktury społecznej obsługuje terytorium rozleglejsze niż jedna gmina.

Wykres 28. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w OI 8 w podziale na rodzaj gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Wykres 29. Struktura wartości wsparcia UE w OI 8 w podziale na kategorie gmin uwzględniające położenie względem największych miast i gęstość zaludnienia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Największa część środków w ramach analizowanego obszaru interwencji została przeznaczona na zakres interwencji (ZI³¹) 53 Infrastruktura ochrony zdrowia (52% środków UE w ramach OI 8) oraz ZI 55 Pozostała infrastruktura społeczna przyczyniająca się do rozwoju regionalnego i lokalnego (28% środków UE w ramach OI 8). W obu przypadkach większość projektów była zlokalizowana na terenie gmin miejskich, odpowiednio 84% i 56%. Doskonałą ilustracją modelu obsługi mieszkańców jest właśnie infrastruktura ochrony zdrowia. Niezależnie od konkretnych rozwiązań prawnych cechuje ją hierarchia specjalizacji powiązana z rozległością obszarów obsługi. Najbardziej kosztochłonne placówki, jakimi są szpitale, najczęściej funkcjonują w miastach, ale obsługują także mieszkańców obszarów wiejskich. Placówki najbardziej wyspecjalizowane przyciągają pacjentów z więcej niż jednego województwa, czy wręcz z terytorium całego kraju. Wysokie kwoty wspierające podmioty lecznicze, zakup aparatury i sprzętu medycznego, choć trafiły głównie do miast, użytkowane były i są również na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich. Przewaga obszarów wiejskich w zakresie udzielonego wsparcia dotyczyła tylko ZI 52 Infrastruktura na potrzeby wczesnej edukacji elementarnej i opieki nad dzieckiem. Był to, co prawda, marginalny zakres wsparcia o udziale rzędu 2% w OI 8, jednak z tego aż 75% alokowane zostało do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. W tym wypadku struktura

³¹ Zakres interwencji (ZI) – 123 szczegółowe ZI zgodnie z klasyfikacją kategorii interwencji w załączniku do Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) NR 184/2014 z dnia 25 lutego 2014 r.

alokacji wynikała z organizacji wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem na poziomie gmin oraz z niedoinwestowania terenów wiejskich w tym zakresie.

Tabela 4. Zakres interwencji związany z OI 8 (w zł)

Nazwa zakresu	Gmina miejska	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska
049 Infrastruktura edukacyjna na potrzeby szkolnictwa wyższego	169 146 381	44 330 405	4 214 239
050 Infrastruktura edukacyjna na potrzeby kształcenia i szkolenia zawodowego oraz kształcenia osób dorosłych	901 080 062	108 320 259	397 091 381
051 Infrastruktura edukacyjna na potrzeby edukacji szkolnej (na poziomie podstawowym i średnim ogólnokształcącym)	626 648 858	259 327 057	224 558 118
052 Infrastruktura na potrzeby wczesnej edukacji elementarnej i opieki nad dzieckiem	136 022 529	227 334 149	177 540 976
053 Infrastruktura ochrony zdrowia	9 499 529 393	563 640 219	1 275 404 892
054 Infrastruktura mieszkalnictwa	894 624 244	78 920 931	90 638 109
055 Pozostała infrastruktura społeczna przyczyniająca się do rozwoju regionalnego i lokalnego	3 475 439 516	1 024 347 399	1 741 096 976
Suma	15 702 490 983	2 306 220 419	3 910 544 691

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Wartość docelowa wskaźników produktu została określona na poziomach wyraźnie wyższych w miastach, niż na obszarach wiejskich. Wynika to z zarysowanych powyżej prawidłowości lokalizacji i formowania obszarów obsługi, zgodnie z którym obiekty infrastruktury społecznej o znaczeniu ponadlokalnym najczęściej umiejscawiane są w miastach. Wartość majątku trwałego i koszty funkcjonowania tych jednostek są znacznie wyższe od obiektów o znaczeniu elementarnym, co przekłada się na adekwatne poziomy wsparcia. Dominacja obszarów wiejskich w zakresie docelowej wartości wskaźników produktu ograniczała się do obiektów infrastruktury przedszkolnej oraz edukacji ogólnej, co po części także wynikało z organizacji tych usług na poziomie gmin, a po części ze znaczących potrzeb. Stopień realizacji wskaźników produktu na obszarach wiejskich nie odbiegał istotnie od poziomów zaobserwowanych w miastach. Był on też zbliżony do docelowych wartości. Wyjątkiem, gdzie wartości wskaźnika przedstawiały się korzystnie dla obszarów wiejskich, był wskaźnik powierzchni obszarów

objętych rewitalizacją. Jego interpretacja wymaga jednak ostrożności. Programy rewitalizacyjne są złożone, gdyż obejmują działania infrastrukturalne, społeczne i gospodarcze. Z uwagi na intensywność zagospodarowania przestrzennego złożoność ta w przypadku miast jest znacząco wyższa i obciążona większym ryzykiem – np. związanym z koniecznością reorganizacji prac i wzrostu kosztów wynikających z odkrycia niezainwentaryzowanych obiektów infrastruktury technicznej. Na obszarach wiejskich takie ryzyka są mniejsze. Ponadto, część projektów określanych mianem rewitalizacyjnych w praktyce małych miast i obszarów wiejskich ogranicza się do modernizacji technicznej, co zmniejsza ich złożoność i ułatwia przeprowadzenie.

Tabela 5. Wskaźniki produktu dla OI 8

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami [szt.]	2 333	934	1312	92%	97%	97%
Liczba wspartych podmiotów leczniczych [szt.]	1 197	119	355	96%	93%	95%
Nakłady inwestycyjne na zakup aparatury medycznej [ZŁ]	3 768 291 127	78 364 460	389 311 038	99%	83%	99%
Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją [ha]	4 042	1 134	1 360	57%	99%	81%
Liczba wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach [szt.]	1 686	505	941	91%	94%	93%
Liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami [szt.]	322	246	283	95%	96%	101%
Potencjał objętej wsparciem infrastruktury w zakresie opieki nad dziećmi lub infrastruktury edukacyjnej [osoby] (CI 35)	228 063	64 176	119 905	106%	105%	107%
Wartość zakupionego sprzętu medycznego (CV 2)	1 086 354 317	3 668 703	94 827 518	99%	107%	96%
Liczba wspartych obiektów infrastruktury kształcenia zawodowego [szt.]	597	90	243	95%	99%	102%
Wartość wydatków kwalifikowalnych przeznaczonych na działania związane z pandemią COVID-19	1 431 160 184	22 564 131	154 220 672	98%	104%	104%
Liczba wspartych obiektów infrastruktury przedszkolnej [szt.]	115	219	140	97%	95%	96%
Liczba wspartych obiektów infrastruktury edukacji ogólnej [szt.]	330	517	385	99%	96%	97%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

W przypadku wskaźników rezultatu na obszarach wiejskich szczególnie niskie poziomy realizacji dotyczyły ludności objętej ulepszonymi usługami zdrowotnymi. Po części mógł to być jednak efekt niedoskonałości tego wskaźnika – ograniczenia populacji korzystających poprzez uwzględnienie jedynie części rzeczywistego obszaru obsługi – czyli np. tylko gminy miejskiej, w której zlokalizowano obiekt oraz jednokrotnego naliczania beneficjentów w sytuacji realizacji

dwóch i większej liczby projektów. Niejednoznaczne okazały się rezultaty wsparcia dotyczące miejsc pracy i zatrudnienia. Wskaźniki realizacji odnoszące się do nowo utworzonych miejsc pracy, a także do zatrudnienia mężczyzn, osiągnęły wartości wyraźnie niższe od docelowych. Ich osiągnięcia nie ułatwiła ogólna niska podaż pracy. Biorąc pod uwagę, że większość środków alokowana była do placówek ochrony zdrowia, problem ten mógł być jeszcze większy, z uwagi na ogólny deficyt personelu, a także ograniczoną liczbę chętnych do podjęcia pracy na terenach wiejskich. Wyjątkiem był wzrost zatrudnienia kobiet wyraźnie ponad wartość docelową, odnotowany w gminach wiejskich. Gminy wiejskie znacznie, bo ponadtrzykrotnie, przekroczyły docelowy wskaźnik liczby osób objętych działaniami instytucji popularyzujących naukę i innowacje. Adekwatne wskaźniki nakładów i produktów z zakresu edukacji i kształcenia zawodowego pozwalały spodziewać się osiągnięcia docelowych wartości, ale nie aż takich, jak ostatecznie odnotowane.

Tabela 6. Wskaźniki rezultatu dla OI 8

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Wzrost zatrudnienia we wspieranych podmiotach (innych niż przedsiębiorstwa) [EPC]	2 791	890	1 007	92%	105%	108%
Ludność objęta ulepszonymi usługami zdrowotnymi [osoby] (CI 36)	111 449 618	2 330 547	18 155 776	77%	38%	58%
Liczba leczonych w podmiotach leczniczych objętych wsparciem [osoby/rok]	20 767 474	298 334	1 730 009	96%	102%	79%
Liczba nowo utworzonych miejsc pracy - pozostałe formy [EPC]	729	155	259	91%	85%	86%
Liczba przedsiębiorstw ulokowanych na zrewitalizowanych obszarach [szt.]	783	277	178	83%	77%	74%
Liczba utrzymanych miejsc pracy [EPC]	1 732	364	527	60%	102%	93%
Wzrost zatrudnienia we wspieranych podmiotach (innych niż przedsiębiorstwa) - kobiety [EPC]	467	314	217	103%	115%	77%
Wzrost zatrudnienia we wspieranych podmiotach (innych niż przedsiębiorstwa) - mężczyźni [EPC]	98	78	63	91%	84%	48%
Liczba osób objętych działaniami instytucji popularyzujących naukę i innowacje [osoby/rok]	1 216 102	35 197	17 327	30%	332%	40%
Potencjał objętej wsparciem infrastruktury w zakresie opieki nad dziećmi lub infrastruktury edukacyjnej [osoby] (CI 35)	31 352	11 823	11 015	95%	74%	98%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Rezultaty interwencji na rzecz poprawy warunków życia, w tym dostępu do usług publicznych, zestawiono z syntetycznymi miernikami rozwoju przygotowanymi metodą wzorca Hellwiga na

poziomie gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich³². Zostały one obliczone w oparciu o średnie wartości mierników cząstkowych dla dwóch okresów – 2007-2015 oraz 2016-2023³³. Skupiono się na dwóch kategoriach ekonomicznych – rozwoju społecznym i edukacji – gdyż bezpośrednio korespondują one z zakresem interwencji. Przyjmując za poziom odniesienia wartości mierników dla miast, w przypadku kategorii rozwoju społecznego pomimo pogorszenia sytuacji w każdej z kategorii gmin zaobserwowano nieznaczne zmniejszenie się różnic w poziomie rozwoju zarówno pomiędzy gminami miejskimi a wiejskimi, jak i miejskimi a miejsko-wiejskimi. W przypadku edukacji zaobserwowano przeciwne zjawisko - różnice nieznacznie wzrosły.

Tabela 7. Średnia wartość wskaźnika Hellwiga w kategorii ekonomicznej Rozwój społeczny w dwóch okresach analitycznych

	Okres 2007 - 2015	Okres 2016 - 2023	Różnica w okresach
Gmina miejska (1)	0,086	0,073	-0,013
Gmina wiejska (2)	0,054	0,049	-0,005
Gmina miejsko-wiejska (3)	0,060	0,052	-0,008
Pomiędzy gminą miejską a wiejską	0,032	0,024	0,008
Pomiędzy gminą miejską a miejsko-wiejską	0,026	0,021	0,005

Źródło: Opracowanie własne

³² Metoda porządkowania liniowego (metoda wzorca Hellwiga) sprowadza się do obliczenia syntetycznej miary (przybierającej wartość od 0 do 1) opisującej zmiany zachodzące w danej jednostce terytorialnej. Dobór zmiennych diagnostycznych służących do konstrukcji takiego syntetycznego wskaźnika dokonywany jest w zależności od tego jaki aspekt społeczny, ekonomiczny, środowiskowy czy kulturowy ma podlegać analizie i ocenie. W ramach badania do konstrukcji każdego ze wskaźników Hellwiga odpowiadających każdej ze wskazanych kategorii ekonomicznych przyporządkowano zestaw zmiennych statystycznych pochodzących z Bazy Danych Lokalnych GUS. Szerzej w Załącznik 1 Metodologia i procedura badawcza.

³³ Okresy analizy statystycznej wskaźników GUS (w tym wykorzystanych dla oszacowania wskaźnika Hellwiga) odbiegają od ram czasowych poszczególnych perspektyw. Z uwagi na przesunięcia czasowe w realnym momencie rozpoczęcie projektów finansowanych ze środków UE.

Tabela 8. Średnia wartość wskaźnika Hellwiga w kategorii ekonomicznej Edukacja w dwóch okresach analitycznych

	Okres 2007 - 2015	Okres 2016 - 2023	Różnica w okresach
Gmina miejska (1)	0,076	0,072	-0,005
Gmina wiejska (2)	0,047	0,039	-0,008
Gmina miejsko-wiejska (3)	0,052	0,046	-0,007
Pomiędzy gminą miejską a wiejską	0,030	0,032	-0,003
Pomiędzy gminą miejską a miejsko-wiejską	0,024	0,026	-0,002

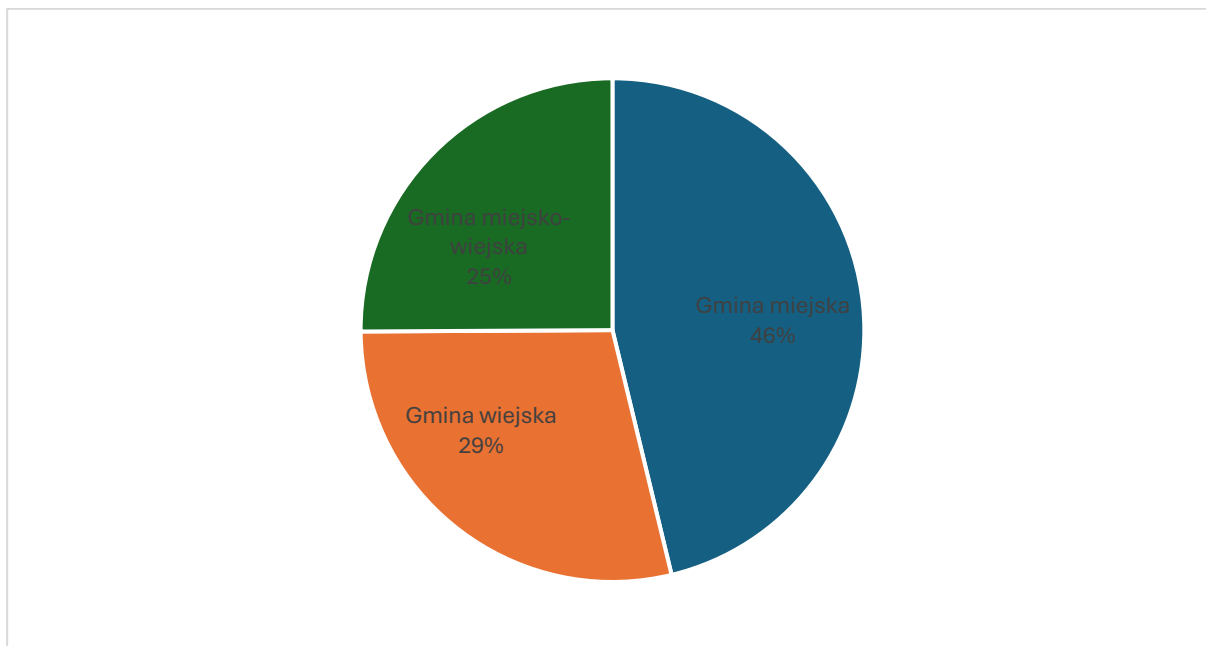
Źródło: Opracowanie własne

3.2.4 DOSTĘPNOŚĆ KOMUNIKACYJNA

Dostępność komunikacyjna rozumiana jest jako prawdopodobieństwo zaistnienia interakcji pomiędzy dwoma punktami. Jest ona rezultatem ukształtowania i funkcjonowania całego systemu transportowego, czyli wyposażenia infrastrukturalnego oraz organizacji transportu. Takie rozumienie dostępności transportowej ma dwie zasadnicze implikacje dla analiz wpływu polityki spójności na obszary wiejskie. Po pierwsze, system transportowy kształtowany jest z myślą o obsłudze terytorium całego kraju, a nie jedynie obszarów wiejskich. Po drugie, ma on hierarchiczną strukturę, co powoduje, że największy kapitałowo udział mają inwestycje wysokiej rangi – o znaczeniu krajowym i międzynarodowym. Rozbudowa takiej infrastruktury przyczynia się do poprawy dostępności obszarów wiejskich. Nie jest to jednak zasadniczy cel tych inwestycji. Z tego powodu nakłady poniesione na terenach wiejskich nie przekładają się wprost proporcjonalnie na wzrost dostępności. Wymienione kwestie nakazują ostrożne wnioskowanie na temat efektów oddziaływania polityki spójności na obszary wiejskie w zakresie dostępności transportowej.

Interwencja w ramach polityki spójności prowadzona była w oparciu o CT 7 Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej. Był to największy z obszarów wsparcia w ramach polityki strukturalnej ogółem. Przypadało na niego łącznie 29% z wsparcia alokowanego na terytorium Polski. W jego ramach został również skierowany największy strumień środków do obszarów wiejskich – w gminach wiejskich udział omawianego celu w całości wsparcia stanowił 35% a miejsko wiejskich – 33%. Jednocześnie interwencja CT 7 w przeważającej mierze zasilła tereny wiejskie, gdyż trafiło tam odpowiednio 29% ogółu środków do gmin wiejskich i 25% do miejsko-wiejskich. Na gminy miejskie przypadło zatem 46% wsparcia.

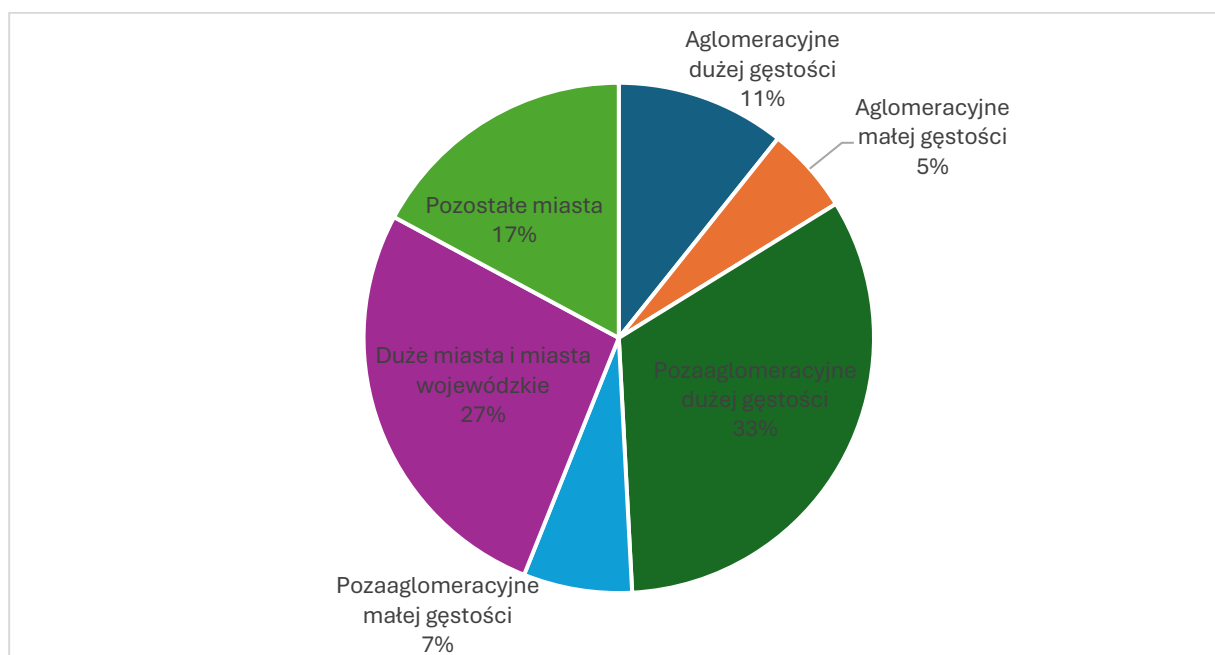
Wykres 30. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w CT 7 w podziale na rodzaj gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Bardziej adekwatnego obrazu do struktury przestrzenno-funkcjonalnej systemu transportowego dostarcza analiza z wykorzystaniem typologii obszarów wiejskich, opartej o gęstość zaludnienia oraz odległość od dużych miast. Do miast dużych lub wojewódzkich, pozostałych miast oraz na obszary wiejskie aglomeracyjne, przypisanych zostało 60% wsparcia. W skali kraju było ono przeznaczone na rozwój głównych węzłów systemu transportowego poprzez rozbudowę i modernizację ich połączeń z zewnętrzną siecią krajową oraz na poprawę warunków transportu wewnątrz samych miast i ich regionów miejskich. W tym ujęciu obszary wiejskie pozaaglomeracyjne wsparte zostały w 40%, w tym te o małej gęstości jedynie w 5% ogółu funduszy.

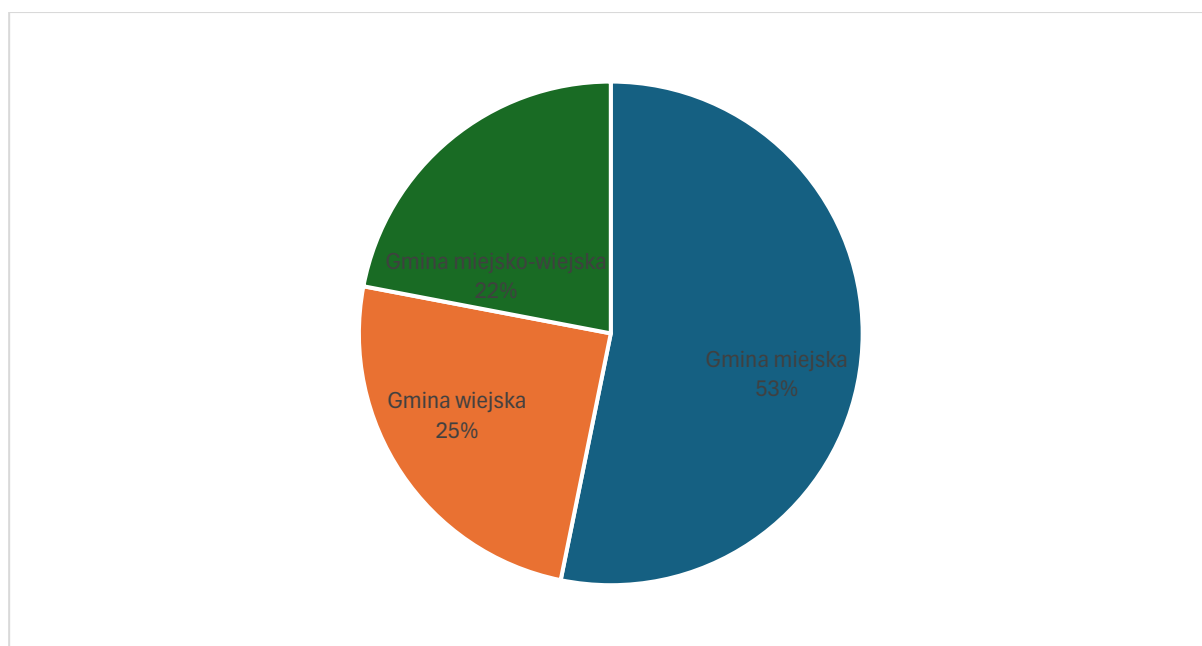
Wykres 31. Struktura wartości wsparcia UE w CT 7 w podziale na kategorie gmin uwzględniające położenie względem największych miast i gęstość zaludnienia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Obszarem interwencji odpowiadającym CT 7 był Obszar Interwencji 3 Transport. Terytorialny rozkład wkładu UE był zbliżony do alokacji CT7. Niewielkie różnice były jednocześnie znaczące, gdyż ponad połowa wsparcia trafiła do gmin miejskich. Udział gmin wiejskich kształtował się na poziomie 25% a miejsko-wiejskich wynosił 22%.

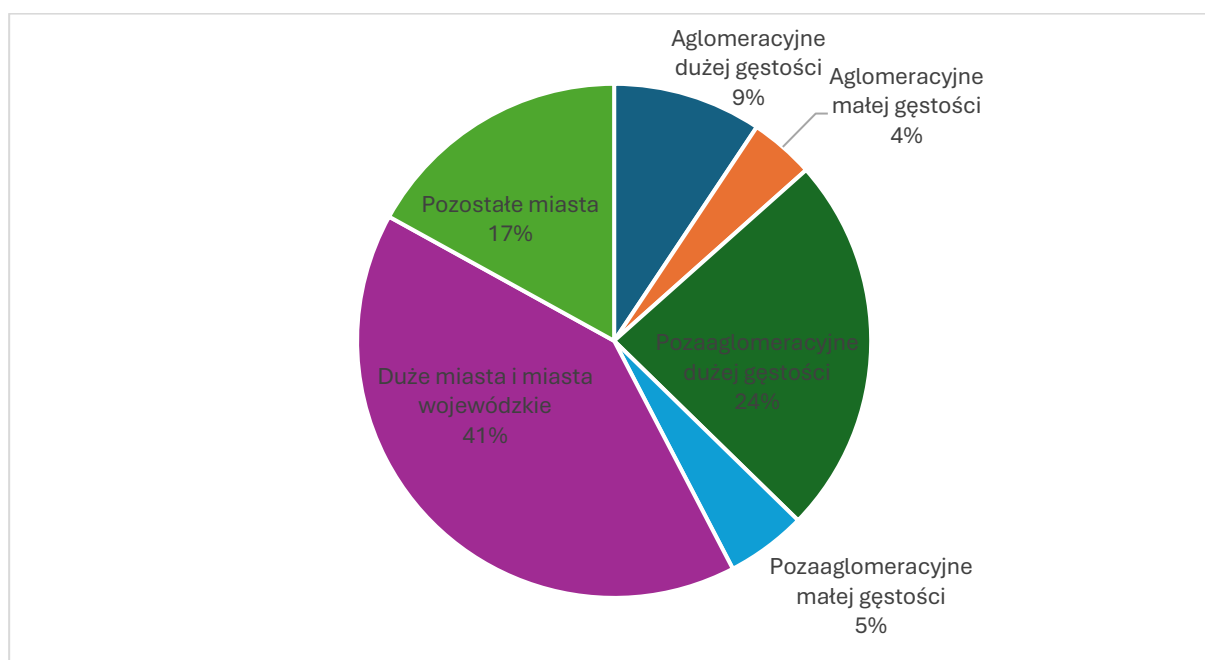
Wykres 32. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w OI 3 w podziale na rodzaj gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

W wypadku użycia typologii obszarów wiejskich opartej o gęstość zaludnienia oraz odległości od dużych miast, koncentracja interwencji wokół głównych węzłów transportowych kraju okazała się jeszcze wyższa. Do miast dużych lub wojewódzkich, pozostałych miast oraz na obszary wiejskie aglomeracyjne, przypisanych zostało 71% wsparcia, w tym tylko do dużych miast lub miast wojewódzkich 41%. Na obszary wiejskie pozaaglomeracyjne przypadło więc jedynie 29% środków. Taka dominacja miast i ich regionów miejskich w znacznej mierze wynikała z topografii sieci transportowej – w węzłach zbiegają się poszczególne linie, co powoduje koncentrację inwestycji. Wprowadzenie linii na tereny zurbanizowane, intensywnie zagospodarowane, wiąże się zarówno z wyższymi kosztami rozwiązania kolizji z innymi elementami sieci, jak i problemów powstających w sąsiedztwie nowej albo modernizowanej infrastruktury. W tych węzłach kumulowały się także wydatki związane z wyposażeniem technicznym, urządzeniami stacyjnymi, przeladunkowymi, obiektami dla pasażerów czy budową i modernizacją węzłów multimodalnych.

Wykres 33. Struktura wartości wsparcia UE w OI 3 w podziale na kategorie gmin uwzględniające położenie względem największych miast i gęstość zaludnienia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Zakres interwencji w ramach OI 3 był kompleksowy w wymiarze struktury systemu transportowego. Obejmował elementy infrastruktury liniowej (trasy), punktowej (węzły) oraz tabor i wyposażenie. Dotyczył wszystkich głównych środków transportu, a także obejmował każdy szczebel systemu – od elementów o randze międzynarodowej po lokalną. Niemal wszystkie wymienione kategorie wsparcia obejmowały obszary wiejskie – zarówno gminy wiejskie, jak i miejsko-wiejskie. W ujęciu kwotowym wyraźnie wybijały się trzy zakresy interwencji – budowa nowych odcinków autostrad i dróg TEN-T, zarówno sieci bazowej jak i kompleksowej oraz

przebudowa lub modernizacja pozostałych autostrad, dróg krajowych, regionalnych lub lokalnych. Wymienione zakresy cechowały się jednocześnie znaczną koncentracją interwencji na terenach wiejskich. Z całości środków wydatkowanych w Polsce na obszary wiejskie (łącznie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie) trafiło w tych trzech przypadkach od 53% do 68% wsparcia. Wyższą koncentracją wyróżniały się dwa zakresy – śródlądowe drogi wodne i porty (regionalne i lokalne) oraz terminale multimodalne. W obu wypadkach kwoty wsparcia były wielokrotnie mniejsze. O ile na budowę odcinków autostrad i dróg krajowych sieci bazowej TEN-T przeznaczono na obszarach wiejskich 12,6 mld zł, o tyle na drogi wodne 1,1 mld zł, a na węzły multimodalne zaledwie 178,7 mln zł. Zakres interwencji obejmował również przedsięwzięcia wyraźnie ukierunkowane na obszary zurbanizowane. Chodzi o infrastrukturę na potrzeby czystego transportu miejskiego i jego promocję oraz inteligentne systemy transportowe. W szczególności ta ostatnia kwestia miała marginalne znaczenie w przypadku wsparcia gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Tabela 9. Zakres interwencji w ramach OI 3 (w zł)

Nazwa zakresu	Gmina		
	miejska	miejsko-wiejska	
024 Kolej (sieć bazowa TEN-T)	4 406 956 864	1 237 087 076	948 118 505
025 Kolej (sieć kompleksowa TEN-T)	3 703 053 572	1 799 093 773	1 443 454 081
026 Inne koleje	4 350 969 797	2 790 100 293	2 605 976 884
027 Tabor kolejowy	2 817 039 176	899 868 218	804 272 599
028 Autostrady i drogi TEN-T – sieć bazowa (nowo budowane)	7 366 589 475	8 392 890 203	3 876 442 502
029 Autostrady i drogi TEN-T – sieć kompleksowa (nowo budowane)	8 561 947 065	4 682 562 837	4 790 499 211
030 Drugorzędne połączenia drogowe z siecią drogową i węzłami TEN-T (nowo budowane)	4 886 618 745	2 238 470 459	2 624 493 849
031 Pozostałe drogi krajowe i regionalne (nowo budowane)	1 365 147 228	659 478 462	983 079 873
032 Lokalne drogi dojazdowe (nowo budowane)	152 019 887	82 617 406	64 171 770
033 Drogi TEN-T przebudowane lub zmodernizowane	763 705 562	95 798 606	75 754 926
034 Inne drogi przebudowane lub zmodernizowane (autostrady, drogi krajowe, regionalne lub lokalne)	4 118 095 613	4 108 346 534	4 554 810 225

Nazwa zakresu	Gmina		
	miejska	wiejska	miejsko-wiejska
035 Transport multimodalny (sieci TEN-T)	139 935 552	12 827 963	111 931 499
036 Transport multimodalny	63 190 343	23 262 244	155 473 538
038 Inne porty lotnicze (2)	-	13 201 343	-
039 Porty morskie (sieci TEN-T)	2 595 462 453	764 944 112	899 265 062
042 Śródlądowe drogi wodne i porty (regionalne i lokalne)	379 385 684	288 769 452	846 011 671
043 Infrastruktura na potrzeby czystego transportu miejskiego i jego promocja (w tym wyposażenie i tabor)	17 447 650 365	1 606 932 081	1 557 509 337
044 Inteligentne systemy transportowe	603 057 809	23 613 287	18 031 310
Suma	63 720 825 190	29 719 864 351	26 359 296 843

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Zestaw wskaźników produktu dla Obszaru Interwencji 3 korespondował z zakresem interwencji, pozwalając w przekrojowy sposób prześledzić inwestycje w system transportowy. Zasadniczo wskaźniki realizacji dla obszarów wiejskich i miejsko-wiejskich były zbliżone do wskaźników dla miast. Zaobserwowane deficyty wynikały raczej z uwarunkowań i problemów poszczególnych gałęzi transportu w skali kraju, niż ze specyfiki obszarów wiejskich. W szczególności wyraźnie zarysowały się - w przypadku transportu kolejowego – całkowite długości przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych oraz liczba zakupionych jednostek taboru kolejowego. Przy czym moc wyjaśniająca wskaźnika taborowego w przekroju „obszary miejskie vs wiejskie” ma ograniczoną wartość, gdyż liczy się to, gdzie i jak intensywnie tabor jest eksploatowany, a nie gdzie został zakupiony. Zauważalne odstępstwa od wartości docelowych zaistniały również w zakresie budowy i przebudowy dróg wojewódzkich. Natomiast na tle miast obszary wiejskie wyróżniały się wysokimi wartościami wskaźników realizacji w zakresie wybudowanych zintegrowanych węzłów przesiadkowych oraz wspartych osobowych przystanków kolejowych. W szczególności dotyczyło to gmin wiejskich.

Tabela 10. Wskaźnik produktu dla OI 3

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Długość przebudowanych dróg wojewódzkich [km]	310	828	937	85%	91%	85%
Długość wybudowanych dróg wojewódzkich [km]	143	124	227	94%	85%	91%
Liczba zakupionych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej [szt.]	2 688	281	345	98%	99%	100%
Długość wybudowanych autostrad i dróg ekspresowych w sieci TEN-T [km]	74	186	81	99%	92%	99%
Pojemność zakupionego taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej [osoby]	330 156	23 493	24 805	99%	101%	104%
Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych (CI 12) [km]	512	404	463	70%	89%	81%
Długość wspartej infrastruktury rowerowej [km]	487	312	307	93%	97%	94%
Liczba wybudowanych obwodnic [szt.]	16	515	39	94%	97%	91%
Liczba wybudowanych zintegrowanych węzłów przesiadkowych [szt.]	220	134	108	90%	101%	92%
Liczba wspartych osobowych przystanków kolejowych [szt.]	67	41	34	78%	100%	94%
Liczba wybudowanych obiektów „parkuj i jedź” [szt.]	251	149	196	87%	95%	90%
Liczba projektów w zakresie poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, kolejowego, morskiego i śródlądowego [szt.]	114	105	126	91%	88%	95%
Liczba stanowisk postojowych w wybudowanych obiektach „Bike&Ride” [szt.]	7 996	3 653	4 818	92%	97%	86%
Liczba wybudowanych obiektów „Bike&Ride” [szt.]	409	243	185	94%	100%	92%
Liczba przejazdów kolejowych, na których poprawiono bezpieczeństwo [szt.]	67	101	99	90%	96%	80%
Długość wybudowanych dróg dla rowerów [km] - Usunięty z WLWK	195	164	121	99%	99%	79%
Liczba miejsc postojowych w wybudowanych obiektach „parkuj i jedź” [szt.]	18 812	6 642	11 106	88%	92%	89%
Liczba miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych w wybudowanych obiektach „parkuj i jedź” [szt.]	926	414	583	89%	90%	90%
Długość przebudowanych dróg powiatowych [km]	84	478	278	105%	94%	91%
Liczba zakupionych jednostek taboru kolejowego [szt.]	104	5	11	79%	67%	62%
Długość wybudowanych dróg krajowych poza siecią TEN-T [km]	17	0	20	100%	0%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

W przypadku wskaźników rezultatu poziom realizacji na obszarach wiejskich wyraźnie przekroczył wartości docelowe w dwóch z nich. Pierwszym była liczba przewozów komunikacją miejską na przebudowanych i nowych liniach komunikacji miejskiej. W praktyce rezultat ograniczał się do aglomeracyjnych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, obsługiwanych przez zarządców i przewoźników z pobliskich miast. Bardzo wysoki poziom realizacji w stosunku do

miast wynikał po części z przyjętych wartości docelowych. W miastach były one wielokrotnie wyższe z powodów warunków popytu – wysokiej bazowej liczby pasażerów i ograniczonej zdolności do konkutowania z transportem indywidualnym. Wolumen zaoszczędzonej energii elektrycznej to drugi wskaźnik, w którym poziom realizacji, zarówno w gminach wiejskich jak i miejsko-wiejskich, wyraźnie przekroczył wartości docelowe. W przypadku pozostałych wskaźników zaistniały luki pomiędzy wartościami docelowymi a osiągniętymi. Na obszarach wiejskich nie odbiegały one istotnie od miast. Luka w zakresie przewozów pasażerskich na przebudowanych lub zmodernizowanych liniach kolejowych, a także liczby pojazdów korzystających z miejsc postojowych w wybudowanych obiektach „parkuj i jedź”, wskazuje na ograniczoną konkurencyjność kolei, wynikającą nie tyle z mankamentów samych inwestycji, co raczej z nieadekwatności rozkładów jazdy do potrzeb użytkowników.

Tabela 11. Wskaźnik rezultatu dla OI 3

Wartość docelowa	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Liczba przewozów komunikacją miejską na przebudowanych i nowych liniach komunikacji miejskiej [szt./rok]	2 224 421 836	2 516 480	1 171 614	19%	113%	124%
Ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej [MWh/rok]	2 720	271	175	107%	115%	107%
Liczba pojazdów korzystających z miejsc postojowych w wybudowanych obiektach „parkuj i jedź” [szt.]	3 167 662	1 177 640	2 339 222	81%	87%	91%
Liczba przewozów pasażerskich na przebudowanych lub zmodernizowanych liniach kolejowych [szt./rok] - Usunięty z WLWK	2 008 842	552 263	952 231	90%	92%	81%
Dodatkowa zdolność przeładunkowa intermodalnych terminali przeładunkowych [TEU/rok]	620 517	87 765	599 592	72%	95%	76%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Jak zauważono na wstępie, pojęcie dostępności komunikacyjnej wiąże się z systemowym rozumieniem funkcjonowania transportu. W tym ujęciu poprawa dostępności nie tyle wiąże się z realizacją cząstkowych inwestycji, co z synergią pomiędzy nimi. Wsparcie udzielone w ramach polityki spójności miało charakter systemowy w tym sensie, że dotyczyło wszystkich najważniejszych składników systemu, gałęzi transportu oraz skal przestrzennych, w których transport funkcjonuje. Ta synergia była ograniczona poprzez występujące różnice w realizacji poszczególnych zakresów interwencji i wskaźnikach rezultatu. Jako podsumowanie skuteczności działań postużyć mogą wyniki analiz wykorzystujących miary dostępności transportowej. Zasadnicza poprawa dostępności transportowej związana jest z rozbudową systemu autostrad, dróg ekspresowych i krajowych, których zadaniem jest przede wszystkim obsługa relacji pomiędzy głównymi ośrodkami miejskimi oraz relacji zagranicznych, w tym tranzytowych.

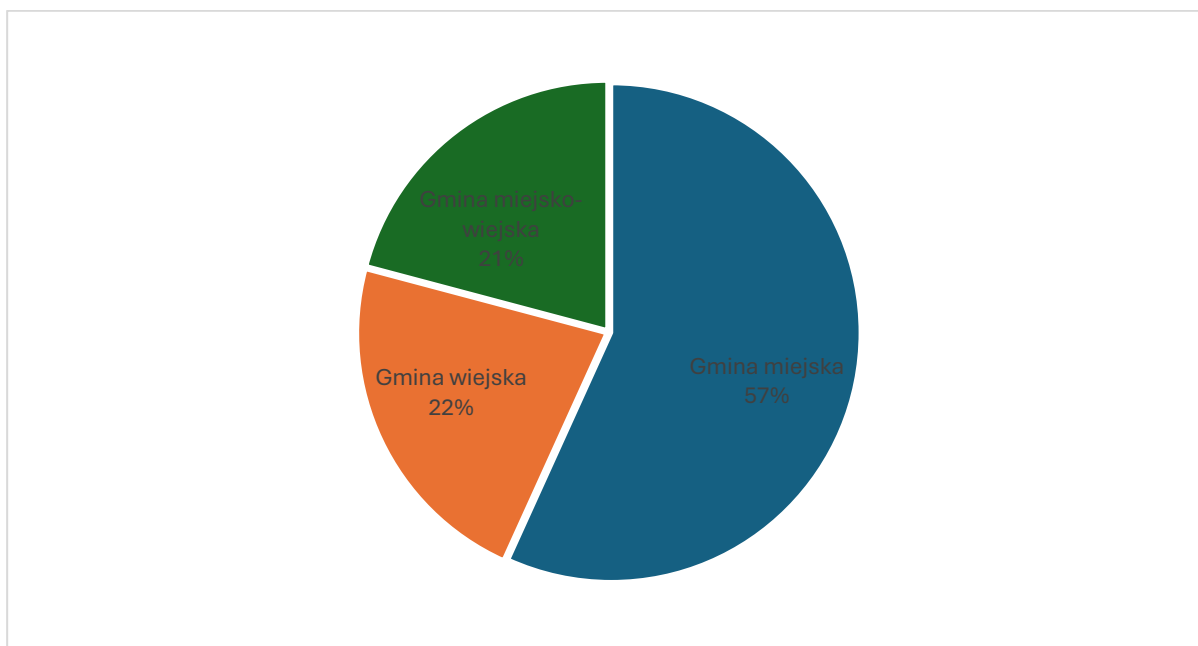
Korzyści z tych inwestycji były również dla obszarów wiejskich, aczkolwiek najczęściej inwestycje te przerastały lokalne potrzeby, a ich efekty w postaci wzrostu dostępności przestrzenno-czasowej zależne były od lokalizacji węzłów i ich powiązania z regionalną i lokalną siecią dróg. Istotnymi beneficjentami tych inwestycji były przede wszystkim obszary wiejskie Polski Wschodniej. W przypadku dostępności transportu kolejowego również zaobserwowano przesunięcie wysiłku inwestycyjnego do Polski Wschodniej, w szczególności do województw: podlaskiego i podkarpackiego. Dodatkowo, znaczący udział widoczny jest w woj. małopolskim. Jak już jednak wspomniano, na efekt końcowy dla użytkownika – pasażera i przedsiębiorcy – wpływa nie tylko modernizacja linii prowadząca do zwiększenia prędkości technicznej, ale przede wszystkim powiązanie transportu lokalnego do dworców kolejowych i terminali multimodalnych oraz konkurencyjność oferty przewozowej³⁴.

3.2.5 PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ ORAZ PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

W perspektywie finansowej 2014-2020 przedsiębiorcy – zarówno przedsiębiorstwa państwowe, jak i prywatne oraz spółki komunalne – stanowili największą grupę beneficjentów polityki spójności. Biorąc pod uwagę całkowitą wartość wsparcia, na tę grupę beneficjentów przypadało 38% całości, tj. 131,4 mld zł. Na projekty przedsiębiorców zlokalizowane (wartość przypisana do gminy i doszacowana) na terenie gmin wiejskich przypadało 22% wkładu UE, a na gminy wiejsko-miejskie 21%. Jeżeli weźmiemy pod uwagę podział aglomeracyjny, to w przypadku obszarów pozaaglomeracyjnych przedsiębiorcy stanowili drugą grupę beneficjentów za samorządami. Na projekty przedsiębiorców zlokalizowane na obszarach pozaaglomeracyjnych o dużej gęstości przypadało 23% wkładu UE, na obszarach pozaaglomeracyjnych o małej gęstości zaledwie 4%.

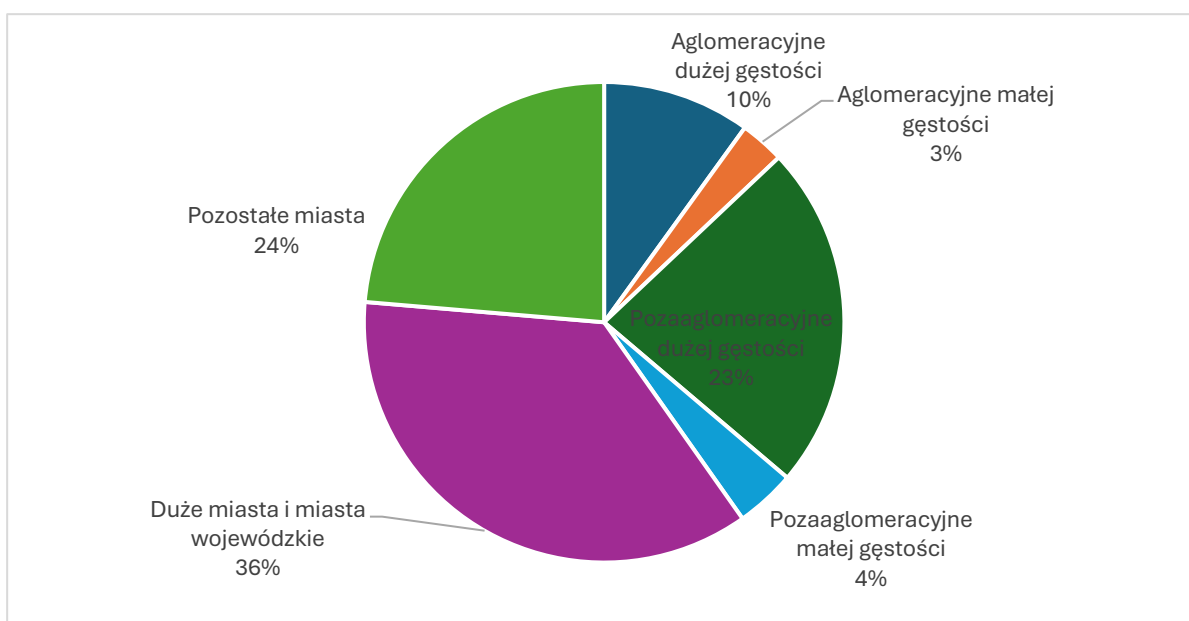
³⁴ Rosik P., i inni, Raport końcowy dot. wykonania badania ewaluacyjnego pt. „Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020 (aktualizacja 2020/2021)”. Warszawa, Kraków, luty 2021. Dodatkowo, wnioski potwierdzono w trakcie IDI.

Wykres 34. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) dla przedsiębiorców w podziale na rodzaj gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Wykres 35. Struktura wartości wsparcia UE dla przedsiębiorców w podziale na kategorie gmin uwzględniające położenie względem największych miast i gęstość zaludnienia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Największy strumień wsparcia dla przedsiębiorstw skierowany został w ramach trzech celów tematycznych Umowy Partnerstwa: CT 1 Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji, CT 7 Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej i CT 4 Wspieranie

przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach. Pod względem odsetka środków skierowanych na obszary wiejskie, w ramach danego celu wyróżniał się CT 2 Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Wynosił on odpowiednio 44% dla gmin wiejskich i 27% dla wiejsko-miejskich. Łączna wartość przekazana na obszary wiejskie (gmina wiejska i wiejsko-wiejska) wynosiła zatem aż 71% wartości środków w ramach tego celu tematycznego. Nieznaczna przewaga wartości środków UE przekazanych na projekty zlokalizowane na obszarach wiejskich w stosunku do gmin miejskich dotyczyła jeszcze tylko CT 8 Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników i CT 10 Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie.

Tabela 12. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) dla przedsiębiorców w podziale na CT i rodzaj gminy (zł)

Cel Tematyczny	Gmina miejska	Gmina wiejska	Gmina wiejsko-wiejska
01 Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji	31 107 522 521	10 942 517 147	10 056 106 325
02 Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych	1 407 541 086	2 172 488 403	1 331 927 759
03 Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)	2 638 543 906	1 044 538 339	945 978 560
04 Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	9 652 344 618	2 651 570 786	2 784 983 747
05 Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem	235 944 874	5 425 406	6 613 234
06 Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami	5 711 718 683	955 684 826	2 368 296 019
07 Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej	16 072 741 769	7 422 576 798	6 343 043 948
08 Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników	3 597 476 392	2 214 569 366	1 791 571 941
09 Promowanie włączenia społecznego oraz walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją	2 796 323 755	1 181 964 303	1 119 686 180

10 Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie	1 398 261 755	795 239 119	671 915 175
Suma końcowa	74 618 460 213	29 386 574 493	27 420 122 888

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Biorąc pod uwagę podział wkładu UE na obszary interwencji w przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (podobnie, jak w przypadku miast) najwięcej środków przedsiębiorcy otrzymali w OI 1 Badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość (odpowiednio 12,1 i 11,1 mld zł), OI 3 Transport (6,4 i 5,7 mld zł) OI 7 Kapitał ludzki (3,9 i 3,0 mld zł) i OI 4 Energia (3,5 i 3,2 mld zł). W przypadku dwóch ostatnich obszarów interwencji nieznacznie ponad połowa środków z puli ogółem każdego obszaru została skierowana na obszary wiejskie. W takim ujęciu najbardziej skoncentrowana na obszarach wiejskich była interwencja w ramach OI 6 Turystyka, kultura, rewitalizacja (26% tych środków dla gmin wiejskich i 44% dla gmin miejsko-wiejskich) i OI 2 Społeczeństwo informacyjne (42% środków dla gmin wiejskich i 26% dla gmin miejsko-wiejskich). Pod względem kwotowym było to jednak wsparcie wielokrotnie niższe, niż w przypadku trzech głównych obszarów interwencji.

Tabela 13. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) dla przedsiębiorców w podziale na OI i rodzaj gminy (zł)

Obszar Interwencji	Gmina miejska	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska
1. Badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość	33 886 189 081	12 084 828 930	11 109 371 591
2. Społeczeństwo informacyjne	1 651 432 503	2 192 848 085	1 348 505 310
3. Transport	18 526 075 986	6 405 737 486	5 701 928 004
4. Energia	6 148 815 999	3 506 550 985	3 216 250 610
5. Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom	6 530 862 193	944 704 638	2 390 190 993
6. Turystyka, kultura, rewitalizacja	130 846 606	108 359 661	185 505 486
7. Kapitał ludzki	6 212 599 836	3 930 713 469	3 030 244 992
8. Inwestycje w infrastrukturę społeczną	1 531 638 009	212 831 240	438 125 901
Suma końcowa	74 618 460 213	29 386 574 493	27 420 122 888

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Podobny rozkład środków cechował przekrój terytorialny oparty o gęstość zaludnienia i położenie względem głównych aglomeracji miejskich.

Szczegółowa analiza wsparcia przedsiębiorstw wskazuje, że najwięcej środków UE w ramach polityki spójności zostało przeznaczonych na usprawnienie procesów badawczych i innowacje w MŚP (ZI 64 – 13% środków UE skierowanych do przedsiębiorstw) oraz na inwestycje w infrastrukturę, zdolności i wyposażenie w MŚP, związane bezpośrednio z działaniami badawczymi i innowacyjnymi (ZI 56 – 11% środków UE skierowanych do przedsiębiorstw). W pierwszym przypadku tylko 35% środków w ramach tego zakresu trafiło na projekty przedsiębiorców ulokowane na obszarach wiejskich, a w drugim przypadku 51%. Trzeci największy obszar wsparcia dotyczył zakresu innych kolei (ZI 26) i obejmował 7% środków UE skierowanych do przedsiębiorstw. W tym przypadku zauważalna była także nieznaczna przewaga udziału obszarów wiejskich (55%).

Analizie poddano 10 wskaźników produktu, dla których przypisana wartość wsparcia UE była najwyższa. Większość wskaźników produktu została zaprojektowana w taki sposób, że wartość dla obszaru miejskiego była wyższa niż dla obszaru wiejskiego, co było zgodne z podziałem środków pomiędzy analizowane obszary. Stopień ich realizacji nie osiągnął wartości docelowych. Luka implementacyjna kształtowała się na ogół na poziomie 10-15 p.p. Najwyższą odnotowano w przypadku zakupu aparatury naukowo-badawczej oraz inwestycji prywatnych uzupełniających wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw. Stopień realizacji wskaźników produktu był nieznacznie wyższy w przypadku obszarów miejskich niż wiejskich. Najwyższa dysproporcja dotyczyła wskaźników związanych z liczbą wspartych i dotowanych przedsiębiorstw, która w przypadku obszaru miejskiego przekroczyła wartości zakładane. Jedyne wskaźnik, którego stopień realizacji na obszarach wiejskich przewyższał miejskie, obejmował inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw.

Tabela 14. Stan realizacji wskaźników produktu

Nazwa wskaźnika	Obszar miejski	Obszar wiejski
Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (CI 1) [przedsiębiorstwa]	103%	91%
Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje (CI 2) [przedsiębiorstwa]	101%	90%
Liczba przedsiębiorstw współpracujących z ośrodkami badawczymi (CI 26) [przedsiębiorstwa]	83%	83%
Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (CI 28) [przedsiębiorstwa]	85%	84%
Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie prowadzenia prac B+R [szt.]	87%	86%
Liczba realizowanych prac B+R [szt.]	89%	87%

Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy (CI 29) [przedsiębiorstwa]	87%	85%
Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie ekoinnowacji [szt.]	84%	82%
Nakłady inwestycyjne na zakup aparatury naukowo-badawczej [zł]	69%	69%
Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (dotacje) (CI 6) [zł]	72%	77%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Analizie poddano również 10 wskaźników rezultatu, dla których przypisana wartość wsparcia UE była najwyższa. W tym wypadku również większość wskaźników została zaprojektowana w taki sposób, że wartość dla obszaru miejskiego była wyższa niż dla obszaru wiejskiego, co odzwierciedlało proporcje podziału środków pomiędzy oba typy obszarów. W przypadku wszystkich wskaźników rezultatu odnotowano znaczną lukę implementacyjną, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. W przypadku tych ostatnich wynosiła ona na ogół 20-40 p.p. W skrajnym wypadku – przychodów z wdrożonych wyników prac B+R – osiągnięto jedynie 3% wartości docelowej. W zakresie liczby projektów B+R, realizowanych przy wykorzystaniu wspartej infrastruktury badawczej, sięgnięto 30%. Z drugiej strony, przychody ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów/procesów wyniosły 93% wartości docelowej. Różnice wartości wskaźników realizacji pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi nie były znaczne. Obszary wiejskie nie wypadły w tym zestawieniu wyraźnie gorzej. Poziom realizacji w przypadku trzech wskaźników – wzrostu zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach, liczby wdrożonych wyników prac B+R, przychodów ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów/procesów – był wyraźnie wyższy niż w miastach.

Ogólna konkluzja z powyższej analizy wskazuje, że interwencja na rzecz przedsiębiorstw na obszarach wiejskich była bardziej skuteczna w obszarze innowacji niż badań i rozwoju. Wdrażanie innowacji produktowych i procesowych, w szczególności nietechnologicznych, stworzyło warunki do osiągnięcia przychodów ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów bądź procesów. Tego typu innowacje mogą być wdrażane z pominięciem lub niewielkim udziałem prac badawczo-rozwojowych. Warto zauważyć, że innowacje o charakterze technologicznym są zasobochołonne i silnie uzależnione od efektów aglomeracji, czyli korzyści wspólnej lokalizacji przedsiębiorstw i dostępu do wyspecjalizowanej infrastruktury technicznej, społecznej i naukowej skoncentrowanej w dużych miastach. Tym samym ich realizacji na obszarach wiejskich zwłaszcza tych, które są oddalone od ośrodków gospodarczych jest utrudniona.

Tabela 15. Stan realizacji wskaźników rezultatu

Nazwa wskaźnika	Obszar miejski	Obszar wiejski
Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach (CI 8) [EPC]	43%	60%
Liczba wdrożonych wyników prac B+R [szt.]	45%	64%
Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]	76%	77%
Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych [szt.]	44%	45%
Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.]	81%	77%
Przychód z wdrożonych wyników prac B+R [zł]	8%	3%
Przychody ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów/procesów [zł]	71%	93%
Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]	80%	79%
Liczba projektów B+R realizowanych przy wykorzystaniu wspartej infrastruktury badawczej [szt.]	24%	30%
Liczba utrzymanych miejsc pracy [EPC]	80%	81%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Rezultaty interwencji w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej zestawiono z syntetycznymi miernikami rozwoju przygotowanymi metodą wzorca Hellwiga na poziomie gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich. Zostały one obliczone w oparciu o średnie wartości mierników cząstkowych dla dwóch okresów – 2007-2015 oraz 2016-2023. Pod uwagę wzięto kategorię ekonomiczną przedsiębiorstwa, gdyż bezpośrednio koresponduje ona z zakresem interwencji. Przyjmując za poziom odniesienia wartości mierników dla miast, w przypadku kategorii rozwoju ekonomicznego zaobserwowano nieznaczne zmniejszenie się różnic wartości wskaźnika pomiędzy gminami miejskimi a wiejskimi, a także miejsko-wiejskimi.

Tabela 16. Wartość wskaźnika Hellwiga w kategorii ekonomicznej Przedsiębiorstwa w podziale na rodzaj gminy w dwóch okresach analitycznych

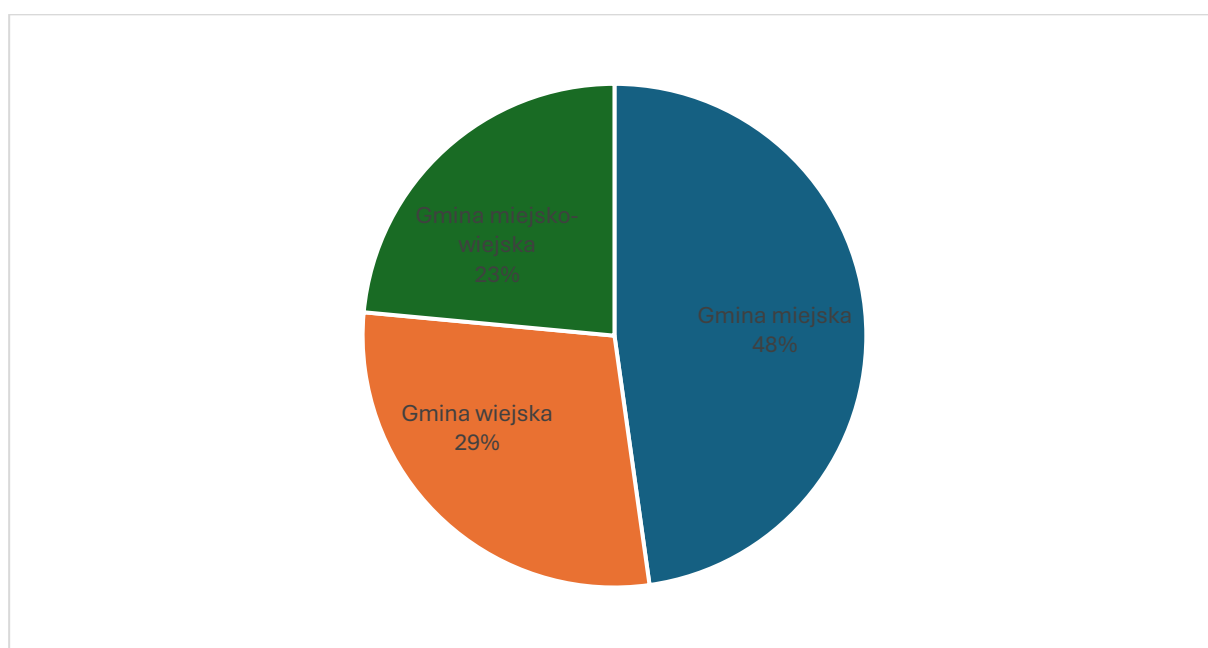
	Okres 2007 - 2015	Okres 2016 - 2023	Różnica w okresach
Gmina miejska (1)	0,069	0,065	-0,003
Gmina wiejska (2)	0,041	0,042	0,001
Gmina miejsko-wiejska (3)	0,046	0,046	0,000
Pomiędzy gminą miejską a wiejską	0,028	0,023	0,004
Pomiędzy gminą miejską a miejsko-wiejską	0,023	0,019	0,004

Źródło: Opracowanie własne

3.2.6 SYTUACJA NA RYNKU PRACY

Stan rynku pracy jest wypadkową procesów po stronie podaży, oraz popytu na pracę. Odzwierciedla więc szeroki zakres zagadnień i bezpośrednio powiązany jest z przedsiębiorczością oraz kompetencjami. Interwencja w ramach polityki spójności prowadzona była w oparciu o CT 8 Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników, na który przypadało 7% z całej kwoty wsparcia. Z tych środków 29% zasiliło gminy wiejskie, a 23% miejsko-wiejskie. Ponad połowa wsparcia trafiła zatem na obszary wiejskie.

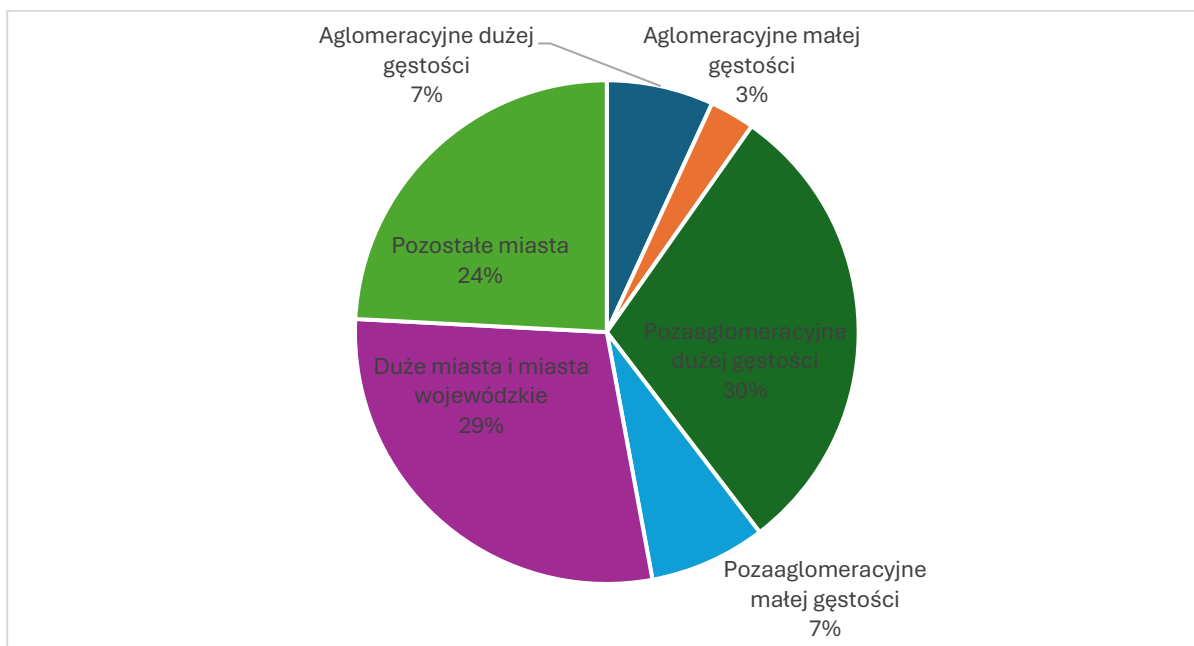
Wykres 36. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w CT 8 w podziale na rodzaj gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Analiza z wykorzystaniem typologii obszarów wiejskich, opartej o gęstość zaludnienia oraz odległość od dużych miast, ukazuje jednak mniej korzystną, z punktu widzenia obszarów wiejskich, alokację. Aż 63% wsparcia trafiło do miast dużych lub wojewódzkich, pozostałych miast oraz na obszary wiejskie aglomeracyjne. W przybliżeniu tworzą one miejskie rynki pracy. Na rynkach typowo wiejskich alokowane było zatem 37% wsparcia.

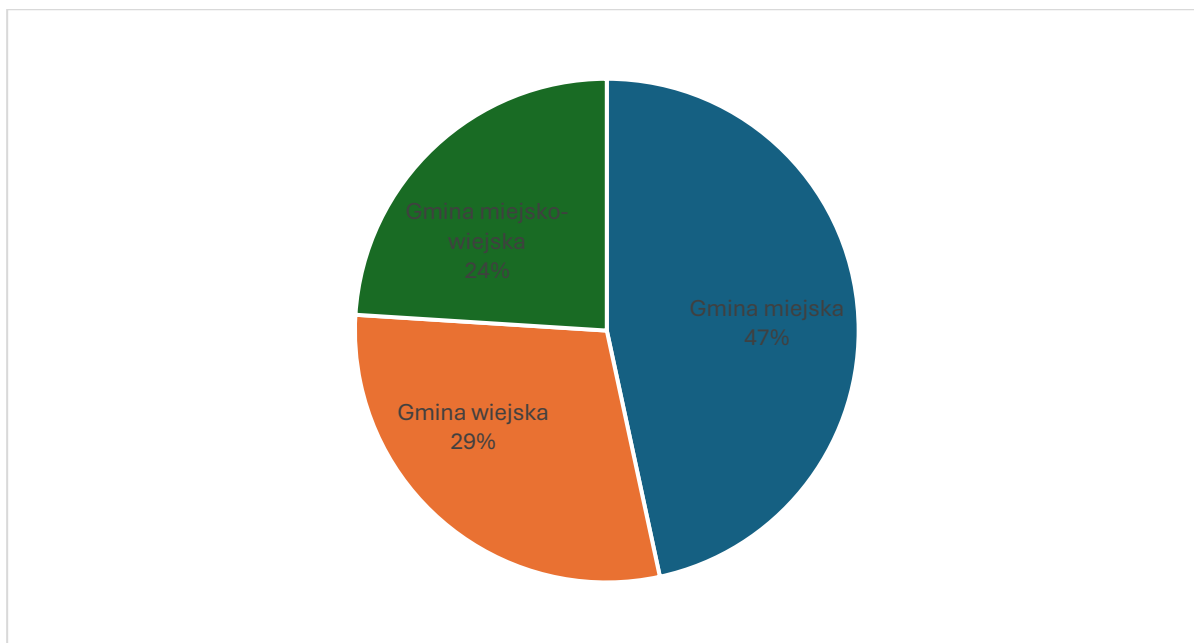
Wykres 37. Struktura wartości wsparcia UE w CT 8 w podziale na kategorie gmin uwzględniające położenie względem największych miast i gęstość zaludnienia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

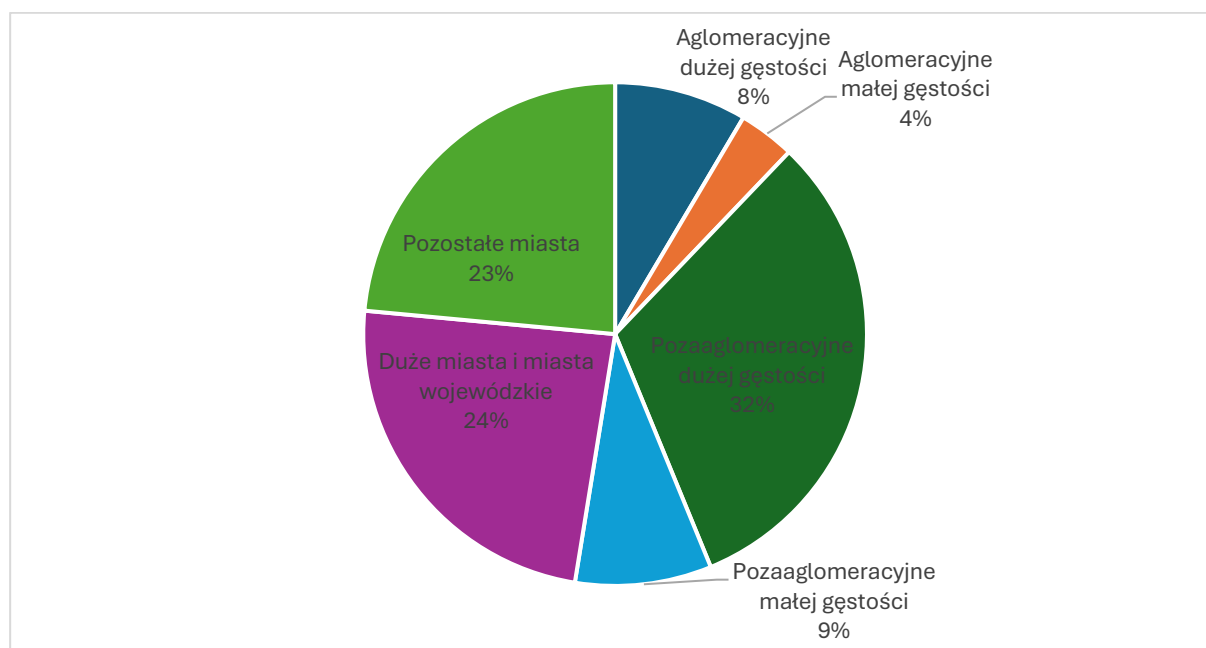
Wsparcie adekwatne do CT 8 było prowadzone w ramach OI 7 Kapitał ludzki. Terytorialny rozkład wsparcia nie odbiegał od struktury alokacji celu tematycznego.

Wykres 38. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w OI 7 w podziale na rodzaj gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Wykres 39. Struktura wartości wsparcia UE w OI 7 w podziale na kategorie gmin uwzględniające położenie względem największych miast i gęstość zaludnienia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Zakres interwencji OI 7 był bardzo szeroki z uwagi na złożoność czynników kształtujących kapitał ludzki. Skutkowało to wysokim nominalnym poziomem wsparcia. Był to trzeci najważniejszy obszar interwencji po badaniach, rozwoju technologicznym, innowacjach i przedsiębiorczości (OI 1) oraz po transporcie (OI 3).

Tabela 17. Wsparcie UE (wraz z wartością doszacowaną) w ramach CT 8 w podziale na rodzaj gminy (zł)

	Gmina miejska	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska
Wartość wsparcia	12 165 017 628	7 310 054 594	5 988 074 176

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Tabela 18. Wsparcie UE (wraz z wartością doszacowaną) w ramach OI 7 w podziale na rodzaj gminy (zł)

	Gmina miejska	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska
Wartość wsparcia	27 578 262 918	17 381 812 777	14 197 095 620

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Spośród aż 19 zakresów interwencji składających się na OI 7, pod względem nominalnej wartości wsparcia, skierowanej na obszary wiejskie (gminy wiejskie i miejsko-wiejskie), wyraźnie wyróżniały się trzy: dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych i oddalonych od rynku pracy (ZI 102); trwała integracja na rynku pracy ludzi młodych, w szczególności tych, którzy nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą, w tym zagrożonych wykluczeniem społecznym, a także ludzi młodych ze środowisk marginalizowanych, w tym poprzez wdrażanie gwarancji dla młodzieży (ZI 103); ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym (ZI 112). W przypadku obszarów wiejskich każdy z tych zakresów był zasilony wsparciem rządu 4,3-4,5 mld zł. Jednocześnie były to zakresy, w których udział wsparcia skierowanego na tereny wiejskie w całości interwencji każdego zakresu kształtował się na poziomie 50-55%, co było udziałem typowym dla analizowanego wsparcia. Najwyższą koncentrację, wynoszącą 88%, odnotowano w zakresie inicjatyw rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na obszarach miejskich i wiejskich (ZI 097). Jednak sama kwota interwencji tj. 244,3 mln zł należała do najniższych spośród analizowanych w tym OI zakresów interwencji. Stosunkowo wysokim udziałem terenów wiejskich – 71% – cechowały się strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (ZI 114), wsparte stosunkowo niewielką kwotą 171,6 mln zł.

Tabela 19. Zakres interwencji OI 7 (zł)

Nazwa zakresu interwencji	Gmina miejska	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska
096 Zdolności instytucjonalne administracji publicznej i służb publicznych związane z wdrażaniem EFRR lub działania wspierające inicjatywy dotyczące zdolności instytucjonalnych w zakresie EFS	700 743	-	-
097 Inicjatywy w zakresie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na obszarach miejskich i wiejskich	33 866 650	154 650 179	89 665 051
101 Finansowanie krzyżowe w ramach EFRR	55 049 738	23 796 460	46 999 247
102 Dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych i oddalonych od rynku pracy	3 628 090 292	2 379 950 463	1 847 765 296
103 Trwała integracja na rynku pracy ludzi młodych, w szczególności tych, którzy nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą, w tym zagrożonych wykluczeniem społecznym,	4 275 090 956	2 366 852 335	1 948 800 318

Nazwa zakresu interwencji	Gmina		
	Gmina miejska	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska
104 Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-małych i średnich przedsiębiorstw	930 065 661	804 240 366	552 456 892
105 Równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym pod względem dostępu do zatrudnienia, rozwoju kariery zawodowej, godzenia życia zawodowego i prywatnego	1 022 428 191	465 850 657	405 171 442
106 Przystosowywanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian	1 460 460 380	857 602 384	666 131 648
107 Aktywne i zdrowe starzenie się	552 971 353	278 455 976	264 688 901
108 Modernizacja instytucji działających na rynku pracy	30 190 415	17 997 632	15 860 822
109 Aktywne włączenie, w tym w celu promowania równości szans i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie szans na zatrudnienie	2 276 670 820	1 643 626 983	1 306 105 889
112 Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym	3 643 133 823	2 511 326 154	2 014 622 049
113 Promowanie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz gospodarki społecznej i gospodarki solidarnej w celu ułatwienia dostępu do zatrudnienia	624 041 239	451 806 324	369 098 500
114 Strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność	68 847 862	112 609 324	58 991 950
115 Ograniczanie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki, zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego,	2 038 845 667	1 763 030 855	1 329 261 041
116 Poprawa jakości, skuteczności i dostępności szkolnictwa wyższego oraz kształcenia na poziomie równoważnym w celu zwiększenia udziału i poziomu osiągnięć,	2 694 555 792	1 555 314 800	1 307 495 272
117 Wyrównywanie dostępu do uczenia się przez całe życie o charakterze formalnym, nieformalnym i poza formalnym wszystkich grup wiekowych, poszerzanie wiedzy, podnoszenie umiejętności i kompetencji siły roboczej oraz promowanie elastycznych ścieżek kształcenia,	1 191 844 384	754 146 260	609 871 736
118 Lepsze dopasowywanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwianie	3 044 552 041	1 236 412 913	1 360 860 434

Nazwa zakresu interwencji	Gmina		
	Gmina miejska	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska
przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmocnienie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości,			
120 Budowanie potencjału wszystkich zainteresowanych podmiotów kształtujących politykę w zakresie kształcenia, uczenia się przez całe życie, szkolenia i zatrudnienia oraz polityki społecznej,	6 856 911	4 142 711	3 249 129
Suma końcowa	27 578 262 918	17 381 812 777	14 197 095 620

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Spośród 11 wskaźników produktu OI 7, w dziewięciu przyjęto docelowe wartości wyższe, licząc łącznie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie niż w miastach, co zasadniczo odzwierciedlało strukturę zakresu interwencji. W dziesięciu wskaźnikach jako produkt przyjęto liczbę osób objętych różnymi formami interwencji. Byli to z jednej strony bezrobotni, niepełnosprawni, zagrożeni ubóstwem i wykluczeniem społecznym, z drugiej opiekunowie dzieci do lat 3, uczniowie i nauczyciele. Rezultaty dotyczyły zatem trzech rozległych obszarów polityk publicznych – pracy, pomocy społecznej i edukacji. We wszystkich tych przypadkach osiągnięto zakładany stopień realizacji. Wartości aż siedmiu wskaźników wyraźnie – przynajmniej o kilkanaście p.p. – przekroczyły wartości docelowe. Nie zaobserwowano istotnych różnic pomiędzy gminami miejskimi a wiejskimi i miejsko-wiejskimi. Wyjątkiem był jedyny w całym zestawieniu wskaźnik infrastrukturalny – liczby utworzonych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 – którego stopień realizacji na obszarach wiejskich wynosił dla gmin wiejskich 92% i gmin miejsko-wiejskich 84%. Inwestycje w kapitał materialny wymagają najczęściej bardziej złożonych procesów, angażujących znaczną liczbę wykonawców i poddostawców. W przypadku robót budowlanych w grę może wchodzić również czynnik pogody. Wszystkie te aspekty skutkują wyższym ryzykiem niepowodzenia czy opóźnień. Taka luka implementacyjna występowała w części obszarów interwencji, co widoczne jest w wynikach niniejszego opracowania.

Tabela 20. Wskaźnik produktu dla OI 7

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Liczba osób objętych szkoleniami / doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych [osoby]	201 412	141 412	130 255	118%	117%	117%
Liczba osób bezrobotnych, w tym długotrwale bezrobotnych, objętych wsparciem w programie	222 104	71 121	68 201	99%	98%	98%
Liczba osób długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem w programie	56 727	18 474	18 147	131%	133%	128%
Liczba nauczycieli objętych wsparciem w programie [osoby]	46 807	43 454	36 512	114%	113%	111%
Liczba osób z niepełnosprawnościami objętych wsparciem w programie	17 452	14 823	12 747	140%	134%	136%
Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych usługami społecznymi świadczonymi w interesie ogólnym w programie	89 914	82 179	62 052	126%	118%	122%
Liczba uczniów objętych wsparciem w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych lub umiejętności uniwersalnych w programie	464 979	380 743	340 445	125%	117%	119%
Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie [osoby]	78 123	67 028	54 597	107%	98%	99%
Liczba osób opiekujących się dziećmi w wieku do lat 3 objętych wsparciem w programie	37 166	13 881	13 057	107%	126%	115%
Liczba utworzonych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3	30 317	11 493	10 827	84%	92%	84%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Analiza wskaźników rezultatu dla OI 7 prowadzi do wniosków podobnych, jak w przypadku wskaźników produktu. Dotyczyły one zasadniczo tych samych grup beneficjentów i na ogół ustanawiały wyższe wartości docelowe na obszarach wiejskich. Stopień realizacji został osiągnięty lub nawet wyraźnie przekroczony. Nie wystąpiły również w tym zakresie istotne dysproporcje pomiędzy gminami miejskimi a wiejskimi i miejsko-wiejskimi. Jedyne wskaźnik, który nie osiągnął wartości docelowych, to liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym poszukujących pracy po opuszczeniu programu. Jego konstrukcja pozwala jednak na dwojaką interpretację. Negatywna zakłada, że grupa uczestników projektów o statusie biernych zawodowo albo nieposzukujących pracy nie aktywizowała się w założonym stopniu, co jest rezultatem wysoce prawdopodobnym. Nie można wykluczyć jednak sytuacji, w których beneficjenci interwencji podjęli zatrudnienie i utracili status poszukującego. Za taką pozytywną interpretacją przemawia przekroczenie wartości docelowej wskaźnika pracujących po opuszczeniu programu.

Tabela 21. Wskaźnik rezultatu dla OI 7

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Liczba nauczycieli, którzy uzyskali kwalifikacje lub nabyli kompetencje po opuszczeniu programu [osoby]	43935	41 578	35 127	120%	117%	114%
Liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu	28084	32 230	21 064	104%	98%	99%
Liczba uczniów, którzy nabyli kompetencje kluczowe lub umiejętności uniwersalne po opuszczeniu programu	410 616	338 089	301 174	134%	126%	131%
Liczba osób, które powróciły na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/ wychowaniem dziecka lub utrzymały zatrudnienie, po opuszczeniu programu	20 503	7 570	7 260	107%	135%	114%
Liczba osób pozostających bez pracy, które znalazły pracę lub poszukują pracy po opuszczeniu programu	10 688	4 287	4 167	128%	134%	126%
Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu	13 088	14 471	10 610	123%	107%	112%
Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym poszukujących pracy po opuszczeniu programu	15 243	18 003	14 195	89%	85%	88%
Liczba utworzonych w programie miejsc świadczenia usług asystenckich i opiekuńczych istniejących po zakończeniu projektu	8 110	14 807	7 901	114%	106%	107%
Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego wykorzystujących doposażenie zakupione dzięki EFS [szt.]	2 099	314	840	101%	99%	104%
Liczba nauczycieli kształcenia zawodowego oraz instruktorów praktycznej nauki zawodu, którzy uzyskali kwalifikacje lub nabyli kompetencje po opuszczeniu programu [osoby]	13 330	2 105	4 906	117%	115%	115%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Rezultaty interwencji w obszarze rynku pracy zestawiono z syntetycznymi miernikami rozwoju, przygotowanymi metodą wzorca Hellwiga na poziomie gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich. Zostały one obliczone w oparciu o średnie wartości mierników cząstkowych dla dwóch okresów – 2007-2015 oraz 2016-2023. Pod uwagę wzięto kategorię ekonomiczną rynek pracy, gdyż bezpośrednio koresponduje ona z zakresem interwencji. Przyjmując za poziom odniesienia wartości mierników dla miast, w przypadku tej kategorii rozwoju ekonomicznego zaobserwowano zauważalne zwiększenie się różnic wartości wskaźnika pomiędzy gminami miejskimi a wiejskimi, a także miejsko-wiejskimi.

Finansowa skala wsparcia oraz jej szeroki zakres tematyczny uczyniły z OI 7 jedne z najważniejszych narzędzi wspierania obszarów wiejskich. Było ono z jednej strony ukierunkowane na znoszenie barier rozwojowych w postaci wykluczenia społecznego, bierności zawodowej i ubóstwa, z drugiej wzmocniło szkoły, placówki i nauczycieli kształcenia

zawodowego. W obu wypadkach interwencja ukierunkowana była na wzmacnianie cech osobowych, kompetencji kluczowych i zawodowych koniecznych dla funkcjonowania na rynku pracy. Dotykała więc strony podaźowej rynku pracy i jednocześnie współgrała z działaniami na rzecz przedsiębiorczości, prowadzonymi przekrojowo we wszystkich obszarach interwencji. W tym znaczeniu wsparcie było istotne dla rozwoju obszarów wiejskich.

Tabela 22. Średnia wartość wskaźnika Hellwiga w kategorii ekonomicznej Rynek pracy w dwóch okresach analitycznych

	Okres 2007 - 2015	Okres 2016 - 2023	Różnica w okresach
Gmina miejska (1)	0,214	0,244	0,031
Gmina wiejska (2)	0,254	0,270	0,017
Gmina miejsko-wiejska (3)	0,252	0,265	0,012
Pomiędzy gminą miejską a wiejską	-0,040	-0,026	-0,014
Pomiędzy gminą miejską a miejsko-wiejską	-0,039	-0,020	-0,018

Źródło: Opracowanie własne

3.2.7 DOSTĘPNOŚĆ DLA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

Polityka spójności prowadzona na obszarach wiejskich przyczyniała się do poprawy dostępności osób z niepełnosprawnościami. Podejmowane działania były z jednej strony po prostu następstwem obowiązywania prawnych regulacji w zakresie dostępności architektonicznej, cyfrowej i informacyjno-komunikacyjnej. Dlatego też prowadzone były w każdym obszarze interwencji. Większość wsparcia skierowana została do miast, co wynika z koncentracji ludności i intensywności zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak na obszary wiejskie skierowane wsparcie było ponad proporcjonalne w stosunku do liczby ludności.

Koncentracja odnotowana została przede wszystkim w OI 3 Transport i OI 8 Inwestycje w infrastrukturę społeczną. Budowa i modernizacja dróg oraz linii kolejowych, węzłów i taboru transportu publicznego, w tym zbiorowego transportu w miastach, wymagała stosowania rozwiązań dla osób z niepełnosprawnością, głównie w obszarze barier architektonicznych, które były w największym stopniu kapitałochłonne. Analogiczne działania dotyczyły całej infrastruktury społecznej – edukacyjnej, ochrony zdrowia i pozostałej. W innych obszarach interwencji inwestycje zwiększające dostępność dla osób niepełnosprawnych były podejmowane, np. przy okazji: ogólnych inwestycji produkcyjnych, czy projektów w zakresie efektywności energetycznej w małych i średnich przedsiębiorstwach; renowacji infrastruktury publicznej i istniejących

budynków mieszkalnych dla celów efektywności energetycznej; inwestycji na rzecz badań naukowych i innowacji; wdrażania usług i aplikacji w zakresie włączenia cyfrowego, e-dostępności, e-uczenia się i e-edukacji; ochrony, rozwoju i promowania publicznych walorów turystycznych oraz poprawy jakości, skuteczności i dostępności szkolnictwa wyższego oraz kształcenia na poziomie równoważnym, zwłaszcza w przypadku grup w niekorzystnej sytuacji.

Interwencja na rzecz osób z niepełnosprawnościami przybierała zatem postać likwidacji barier architektonicznych, wzrostu umiejętności i kompetencji, integracji społecznej i aktywizacji zawodowej. Podobnie jak w przypadku innych obszarów interwencji, o ile wartości docelowe wskaźników dla inwestycji w kapitał rzeczowy cechowała najczęściej zauważalna luka implementacyjna, o tyle w przypadku inwestycji w kapitał ludzki wyraźnie przekraczano wartości docelowe, co wyraźnie było widoczne w zakresie realizacji wskaźników związanych z integracją społeczną i aktywizacją zawodową.

Tabela 23. Docelowa wartość wskaźników produktu związanych z niepełnosprawnością dla największych projektów

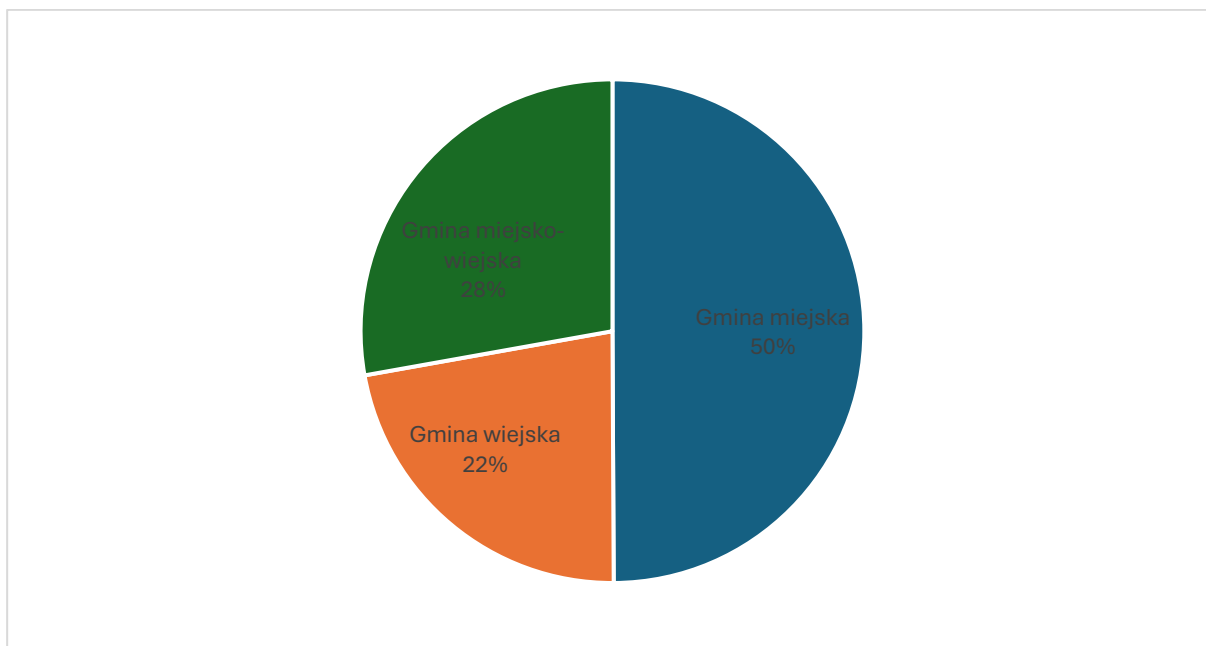
Nazwa wskaźnika	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami [szt.]	6811	5121	4979
Liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami [szt.]	1096	712	823
Liczba miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych w wybudowanych obiektach „parkuj i jedź” [szt.]	951	456	681
Liczba osób z niepełnosprawnościami objętych wsparciem w programie	19 520	17 854	14 616
Liczba osób poniżej 30 lat z niepełnosprawnościami objętych wsparciem w programie	3 667	475	515

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

3.3 WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA PROPAGOWANIE DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I PRZYRODNICZEGO

Interwencja na rzecz propagowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, w tym ochrony przyrody i bioróżnorodności, była prowadzona w oparciu o CT 6 Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami. Wartość wsparcia ogółem wynosiła 23,7 mld zł, co stanowiło 7% alokacji całości środków w ramach polityki spójności dla Polski. Na obszary wiejskie trafiła połowa wsparcia. Do gmin wiejskich skierowano 22%, a do miejsko-wiejskich 28% funduszy. Przy zastosowaniu klasyfikacji opartej o gęstość zaludnienia i położenie względem największych miast, proporcje tego podziału przesunięte były w stronę regionów miejskich. Na duże miasta lub miasta wojewódzkie, pozostałe miasta oraz obszary wiejskie aglomeracyjne przypadło łącznie 65% wsparcia, a na wiejskie pozaaglomeracyjne – 35%.

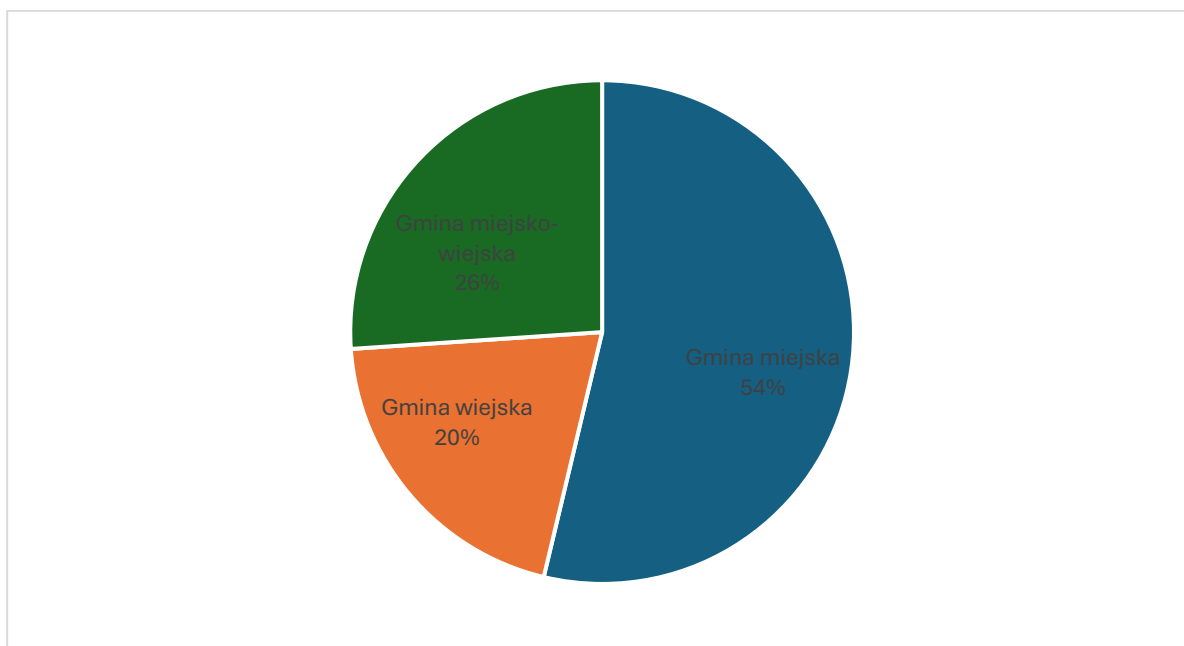
Wykres 40. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w CT 6 w podziale na rodzaj gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Propagowanie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wspierane było przede wszystkim w ramach OI 6 Turystyka, kultura, rewitalizacja. Wartość wsparcia w tym obszarze była o ponad połowę niższa (9,8 mld zł), niż alokowana w CT 6. Wynosiła jedynie 3% krajowej alokacji. Jej podział zarówno na gminy miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie jak i aglomeracyjne oraz pozaaglomeracyjne, nie odbiegał znacząco do struktury CT 6. Była w nieco mniejszym stopniu ukierunkowana na obszary wiejskie – odpowiednio do gmin wiejskich skierowano 20%, a do miejsko-wiejskich 26% środków.

Wykres 41. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w OI 6 w podziale na rodzaj gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Zakres interwencji obejmował promowanie przyrodniczych i antropogenicznych walorów turystycznych, elementów zagospodarowania oraz usług turystycznych. W ograniczonym zakresie wzmocniano również ochronę walorów turystycznych. W ujęciu nominalnym na tereny wiejskie (licząc łącznie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie) trafiło 4,5 mld zł. Z tego dwie trzecie na ścieżki rowerowe i piesze (ZI 090) oraz na ochronę, rozwój i promowanie dóbr publicznych w dziedzinie kultury i dziedzictwa (ZI 094). Pod względem stopnia koncentracji interwencji na terenach wiejskich zdecydowanie wyróżniał się rozwój i promowanie komercyjnych walorów turystycznych w MŚP (ZI 074). Do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich łącznie wpłynęło aż 91% środków. Skala wsparcia w tym zakresie była jednak niska – wynosiła 123,8 mln zł. Dla porównania, każdy z dwóch wiodących zakresów wsparty był kwotą rzędu 1,5 mld zł.

Tabela 24. Szczegółowe zakresy interwencji w ramach OI 6 (zł)

Nazwa zakresu interwencji	Gmina		
	Gmina miejska	Gmina wiejska	miejsko-wiejska
074 Rozwój i promowanie komercyjnych walorów turystycznych w MŚP	10 885 569	45 258 670	67 687 876
075 Rozwój i promowanie komercyjnych usług turystycznych w MŚP lub na ich rzecz	48 750 977	10 422 320	56 567 813
089 Rewaloryzacja obszarów przemysłowych i rekultywacja skażonych gruntów	414 083 838	85 152 656	185 240 792
090 Ścieżki rowerowe i piesze	782 218 801	700 772 421	759 067 929
091 Rozwój i promowanie potencjału turystycznego obszarów przyrodniczych	138 056 812	57 858 040	170 295 719
092 Ochrona, rozwój i promowanie publicznych walorów turystycznych	216 023 296	177 052 480	251 593 063
093 Rozwój i promowanie publicznych usług turystycznych	206 083 834	82 389 227	149 540 297
094 Ochrona, rozwój i promowanie dóbr publicznych w dziedzinie kultury i dziedzictwa	3 145 254 646	745 991 747	779 088 566
095 Rozwój i promowanie usług publicznych w dziedzinie kultury i dziedzictwa	310 680 655	78 585 900	139 269 347
Suma końcowa	5 273 516 918	1 983 483 460	2 558 351 402

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Wskaźniki produktu dla OI 6 dotyczyły liczby obiektów i instytucji objętych wsparciem, długości szlaków turystycznych i tras rowerowych, rekultywowanych gruntów oraz oczekiwanego wzrostu frekwencji w miejscach stanowiących walory przyrodnicze i antropogeniczne. Wartości docelowe osiągnięto lub nawet przekroczone jedynie w przypadku wskaźników rekultywacji gruntów. Nieznaczna luka implementacyjna, na ogół nie przekraczająca 10 p.p. odnotowana została w większości wskaźników. Najniższe wskaźniki realizacji odnotowano w przypadku długości utworzonych szlaków turystycznych. W gminach wiejskich wynosiły one 80%, a miejsko-wiejskich – 71%. Stopień realizacji na obszarach wiejskich zasadniczo nie odbiegał od miast. Wyższy niż w miastach stopień realizacji dotyczył obiektów *bike&ride*, a niższy – oczekiwanego wzrostu frekwencji. Niski wskaźnik realizacji cechował jednak tylko gminy wiejskie.

Tabela 25. Wskaźniki produktu dla OI 6

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Liczba zabytków nieruchomych objętych wsparciem [szt.]	814	687	627	97%	97%	96%
Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem [szt.]	782	773	679	94%	97%	97%
Długość wybudowanych dróg dla rowerów [km] - Usunięty z WLWK	473	342	334	97%	95%	93%
Liczba instytucji kultury objętych wsparciem [szt.]	255	168	165	91%	93%	93%
Długość utworzonych szlaków turystycznych [km]	861	2 748	1 830	78%	80%	71%
Długość wspartej infrastruktury rowerowej [km]	196	391	375	97%	93%	99%
Liczba obiektów, na których przeprowadzono rekultywację [szt.]	9	0	9	100%	-	89%
Łączna powierzchnia zrekultywowanych gruntów [ha] (CI 22)	159	0	114	100%	-	105%
Liczba zabytków ruchomych objętych wsparciem [szt.]	33 099	4 235	3 190	100%	100%	101%
Liczba wybudowanych obiektów „Bike&Ride” [szt.]	64	126	136	81%	95%	99%
Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne [odwiedziny/rok] (CI 9)	1 520 749	334 716	392 387	93%	75%	97%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Wskaźniki rezultatu służyły do weryfikacji frekwencji w obiektach i instytucjach objętych wsparciem oraz dodatkowej powierzchni biologicznie czynnej i powierzchni siedlisk wspieranych w celu uzyskania lepszego statusu ochrony. Realizacja wskaźników frekwencyjnych nie pozwalała na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków. Z jednej strony osiągnięto, a nawet przekroczono prognozowany wzrost frekwencji, z drugiej zaś całościowa frekwencja docelowa nie została osiągnięta. Luka sięgała od jednej trzeciej do jednej czwartej wartości docelowej. Realizacja wskaźników dotyczących siedlisk, przebiegła zgodnie z założeniami, z wyjątkiem wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w gminach miejsko-wiejskich.

Tabela 26. Wskaźniki rezultatu dla OI 6

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne [odwiedziny/rok] (CI 9)	10 586 567	3 053 826	4 009 347	118%	108%	102%
Liczba osób korzystających z obiektów zasobów kultury objętych wsparciem [osoby/rok]	26 075 092	26 754 424	24 799 640	83%	76%	77%
Liczba osób korzystających z obiektów objętych wsparciem [osoby/rok]	27 669 655	21 947 940	19 889 013	61%	67%	69%
Dodatkowa powierzchnia biologicznie czynna uzyskana w wyniku realizacji projektów [ha]	16	0	30	100%	-	63%
Powierzchnia siedlisk wspieranych w celu uzyskania lepszego statusu ochrony [ha] (CI 23)	5 671	5 250	39 718	100%	97%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Rezultaty interwencji w propagowanie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego zestawiono z syntetycznymi miernikami rozwoju przygotowanymi metodą wzorca Hellwiga na poziomie gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich. Zostały one obliczone w oparciu o średnie wartości mierników cząstkowych dla dwóch okresów – 2007-2015 oraz 2016-2023. Pod uwagę wzięto kategorie ekonomiczne kultura i turystyka oraz ochrona środowiska, gdyż bezpośrednio korespondują one z zakresem interwencji. Przyjmując za poziom odniesienia wartości mierników dla miast, w przypadku tej kategorii kultury i turystyki zaobserwowano nieznaczne zwiększenie się różnic wartości wskaźnika pomiędzy gminami miejskimi a wiejskimi jak i miejsko-wiejskimi. W drugiej kategorii – ochronie środowiska – zaobserwowano znaczące, w porównaniu do innych kategorii, zmniejszenie różnic.

Interwencja w zakresie propagowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego skupiona była na uatrakcyjnieniu walorów, zwiększeniu dostępności i oferty usług turystycznych. Było to działanie adekwatne do kierunku interwencji. W przypadku obszarów cennych przyrodniczo zbyt duża presja turystyczna skutkuje jednak naruszeniem odporności ekosystemów i ich degradacją. W przypadku Polski to poważny problem, związany z niską efektywnością ochrony przyrody. Powierzchnia terenów o wysokim reżimie ochrony jest niska. Zaistnienie rezultatów w postaci

wsparcia określonego areatu siedlisk w celu zwiększenia rangi ochrony było działaniem wychodzącym naprzeciw temu problemowi, choć niewystarczającym. Kluczowe znaczenie dla zwiększenia efektywności ochrony przyrody i różnorodności biologicznej ma nie tyle jakiegokolwiek zwiększenie rangi ochrony, ale to, które skutkuje nadaniem statusu rezerwatu przyrody albo parku narodowego. Tymczasem w latach 2016-2023 w tym zakresie nie nastąpiły istotne zmiany.

Tabela 27. Średnia wartość wskaźnika Hellwiga w kategorii ekonomicznej Kultura i turystyka w dwóch okresach analitycznych

	Okres 2007 - 2015	Okres 2016 - 2023	Różnica w okresach
Gmina miejska (1)	0,062	0,062	0,000
Gmina wiejska (2)	0,039	0,037	-0,002
Gmina miejsko-wiejska (3)	0,042	0,040	-0,002
Pomiędzy gminą miejską a wiejską	0,023	0,024	-0,001
Pomiędzy gminą miejską a miejsko-wiejską	0,020	0,022	-0,001

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 28. Średnia wartość wskaźnika Hellwiga w kategorii ekonomicznej Ochrona środowiska w dwóch okresach analitycznych

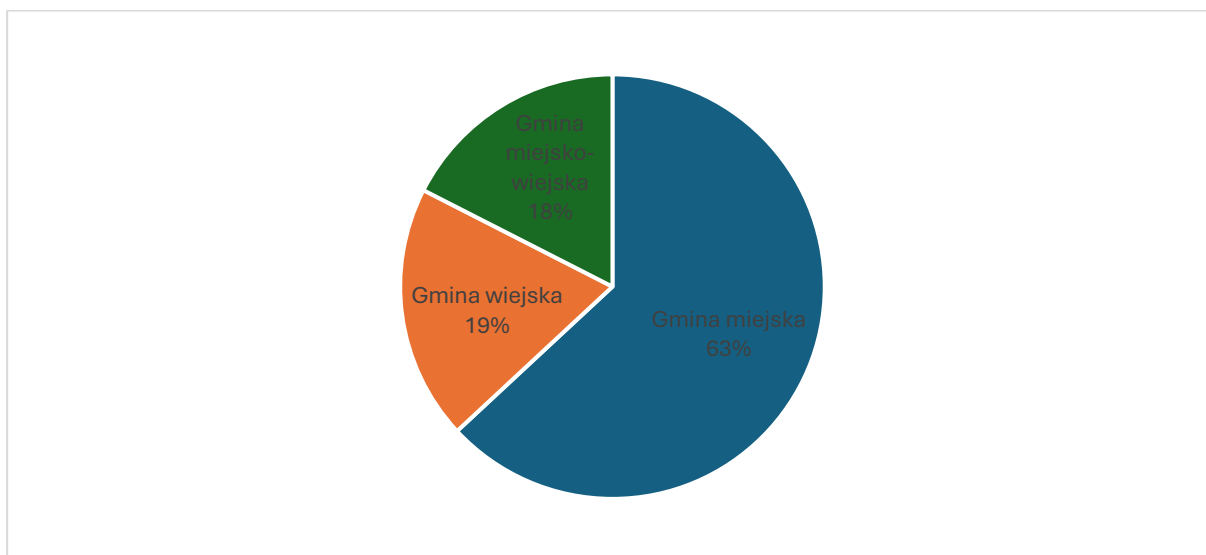
	Okres 2007 - 2015	Okres 2016 - 2023	Różnica w okresach
Gmina miejska (1)	0,145	0,086	-0,059
Gmina wiejska (2)	0,085	0,059	-0,025
Gmina miejsko-wiejska (3)	0,089	0,061	-0,028
Pomiędzy gminą miejską a wiejską	0,060	0,027	0,033
Pomiędzy gminą miejską a miejsko-wiejską	0,056	0,025	0,031

Źródło: Opracowanie własne

3.4 WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA OCHRONĘ ŚRODOWISKA

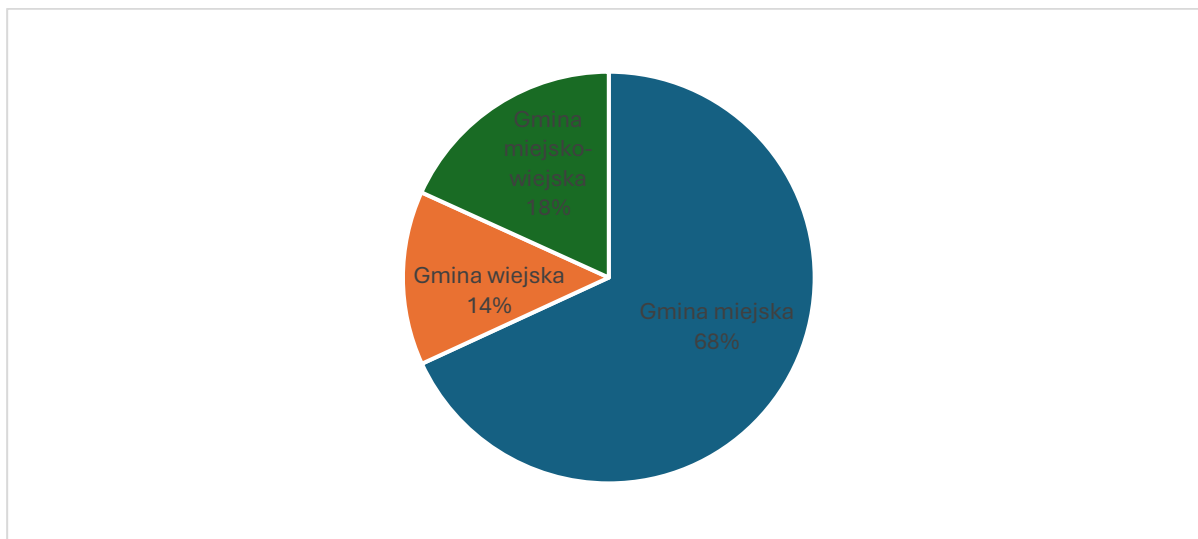
Kierunki polityki spójności w obszarze ochrony środowiska, rozumianego jako usuwanie szkodliwych skutków działalności człowieka dla poszczególnych komponentów środowiska, były przede wszystkim określone poprzez dwa cele tematyczne: CT 4 Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach oraz CT 5 Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem. Kwota wsparcia ogółem służąca urzeczywistnieniu CT 4 zamknęła się w 50,1 mld zł. Był to trzeci pod względem wysokości finansowania cel tematyczny polityki spójności. Poziom finansowania CT 5 był znacznie niższy i wynosił ogółem 4,5 mld zł. Te strumienie finansowania w około dwóch trzecich skierowane zostały do miast. W przypadku CT 4 w gminach wiejskich wykorzystano 19%, a w miejsko-wiejskich 18% środków. W CT 5 udziały te wyniosły odpowiednio 14% i 18%. Klasyfikacja gmin, z uwagi na gęstość zaludnienia i położenie względem największych miast, ujawniła silną koncentrację wsparcia w regionach miejskich, na które składały się miasta wojewódzkie i duże miasta, pozostałe miasta oraz gminy aglomeracyjne. W przypadku obu celów trzy czwarte środków skierowano do tych regionów, podczas gdy jedna czwarta zasiliła pozaaglomeracyjne gminy wiejskie.

Wykres 42. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w CT 4 w podziale na rodzaj gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

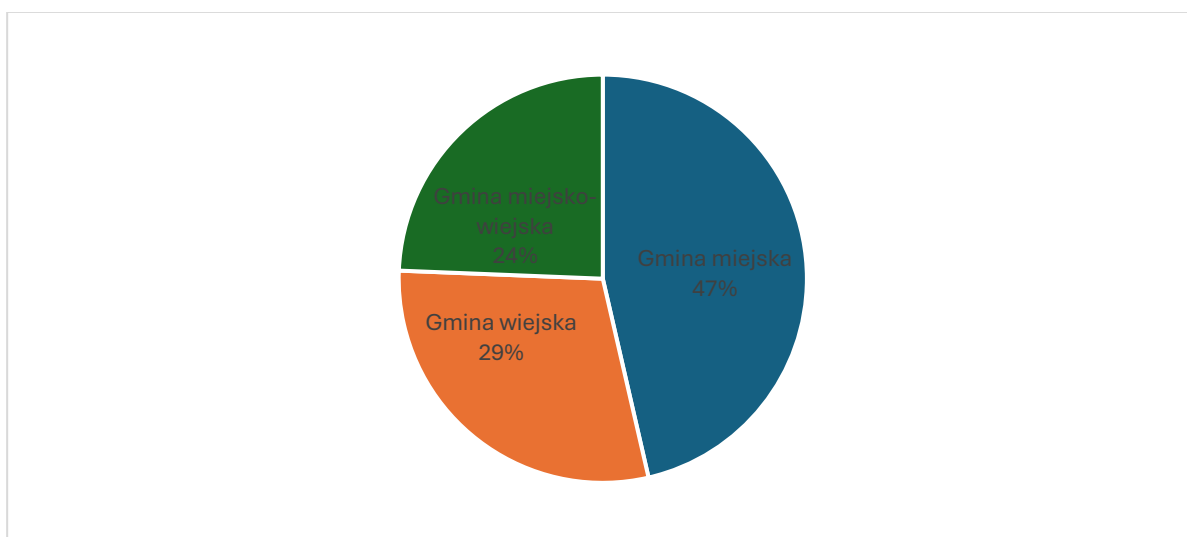
Wykres 43. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w CT 5 w podziale na rodzaj gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

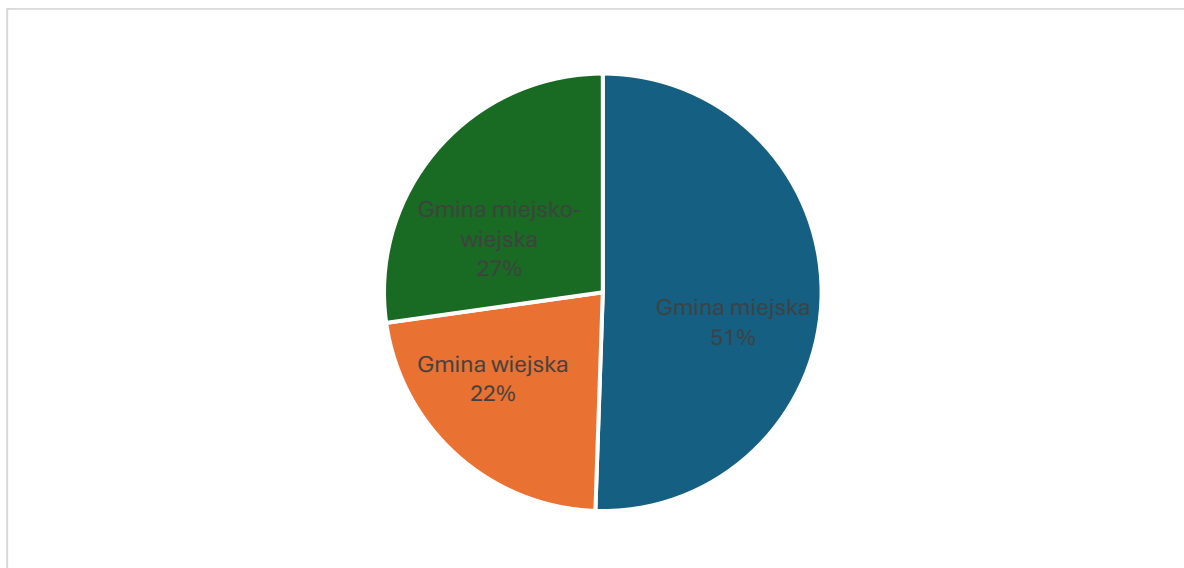
Cele polityki spójności w zakresie ochrony środowiska wdrażane były w dwóch obszarach interwencji: OI 4 Energia oraz OI 5 Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom. Wysokość wsparcia ogółem wynosiła odpowiednio 27,8 mld zł i 22,8 mld zł, co stanowiło 8% i 7% wartości środków przeznaczonych na politykę spójności w Polsce. Strumień wsparcia w ramach OI 4 w przeważającej mierze trafił na obszary wiejskie. Udział gmin wiejskich kształtował się na poziomie 29%, a miejsko-wiejskich – 24%. Interwencja w OI 5 w większej mierze dotyczyła miast. Do gmin wiejskich trafiło 22%, a miejsko-wiejskich 27% z całości wsparcia. Udział gmin pozaaglomeracyjnych wynosił odpowiednio w OI 4 – 42% a w OI 5 – 34%.

Wykres 44. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w OI 4 w podziale na rodzaj gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Wykres 45. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w OI 5 w podziale na rodzaj gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Zakres interwencji w ramach OI 4 obejmował sieci przesyłowe i infrastrukturę magazynowania energii elektrycznej, gazu ziemnego, produkcję energii odnawialnej, podnoszenie efektywności energetycznej budynków, inteligentne sieci dystrybucji oraz kogenerację i dystrybucję energii cieplnej. Tym samym wszystkie istotne dla transformacji energetycznej obszary objęte zostały interwencją. Transformacja ta obejmuje cały system energetyczny. Upowszechnienie odnawialnych źródeł energii wymaga zmiany architektury i modernizacji sieci energetycznych, rozbudowy zdolności do magazynowania energii. Jest też wielkim wyzwaniem dla modeli biznesowych w tym sektorze gospodarki. Z punktu widzenia efektów w ochronie środowiska, najbardziej dyskusyjne były działania w zakresie energetyki gazowej. Z uwagi na dużą elastyczność pracy elektrowni gazowych ten nośnik energii traktowany jest przede wszystkim jako paliwo przejściowe, do czasu osiągnięcia koniecznych zdolności w zakresie magazynowania energii. Ponadto spalanie gazu skutkuje niższą emisją zanieczyszczeń w stosunku do węgla. Pozostałe zakresy sprzyjały redukcji zużycia paliw kopalnych i emisji zanieczyszczeń (w tym gazów cieplarnianych) do atmosfery.

W ujęciu nominalnym, spośród analizowanych zakresów największe wsparcie na obszary wiejskie (łącznie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie) zostało skierowane na renowację infrastruktury publicznej dla celów efektywności energetycznej (ZI 013) oraz na słoneczną energię odnawialną (ZI 010). Były to kwoty odpowiednio wynoszące 4,6 i 4,3 mld zł. Biorąc pod uwagę koncentrację wsparcia na obszarach wiejskich, wyróżniła się ponownie słoneczna energia odnawialna (80%), a także wiatrowa (81%), choć w tym wypadku skala wsparcia zamykała się kwotą 204,6 mln zł. Wysoka koncentracja rzędu 60-80% charakteryzowała również interwencję

służącą modernizacji i rozbudowie sieci przesyłowych i magazynów energii elektrycznej oraz sieci gazowej.

Tabela 29. Zakres interwencji dla OI 4 (zł)

Nazwa zakresu interwencji	Gmina miejska	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska
005 Energia elektryczna (magazynowanie i przesył)	918 168 870	818 953 193	849 918 567
006 Energia elektryczna (sieci TEN-E – magazynowanie i przesył)	60 172 205	38 290 803	51 138 237
007 Gaz ziemny	64 451 750	137 866 301	81 350 324
008 Gaz ziemny (sieci TEN-E)	1 528 575 591	1 098 750 375	765 592 476
009 Energia odnawialna: wiatrowa	48 361 153	163 965 425	40 617 696
010 Energia odnawialna: słoneczna	1 080 230 753	2 827 230 647	1 470 111 278
011 Energia odnawialna: z biomasy	176 759 155	93 086 615	134 818 321
012 Pozostałe rodzaje energii odnawialnej oraz integracja energii odnawialnej	280 320 058	75 624 736	56 523 718
013 Renowacja infrastruktury publicznej dla celów efektywności energetycznej, projekty demonstracyjne i środki wsparcia	5 328 268 133	2 146 673 681	2 411 413 138
014 Renowacja istniejących budynków mieszkalnych dla celów efektywności energetycznej, projekty demonstracyjne i środki wsparcia	1 257 340 672	226 895 637	288 862 517
015 Inteligentne systemy dystrybucji energii o średnim i niskim napięciu (w tym inteligentne sieci i systemy TIK)	164 001 695	100 596 002	162 916 463
016 Wysokosprawna kogeneracja i centralne ogrzewanie	2 012 998 556	412 359 687	471 393 740
Suma końcowa	12 919 648 591	8 140 293 101	6 784 656 475

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Zakres interwencji w OI 5 obejmował gospodarkę odpadami, gospodarkę wodną, ochronę powietrza, redukcję emisji gazów cieplarnianych, zapobieganie oraz dostosowanie do zmian klimatu. Ponadto, dwa zakresy ukierunkowane zostały na kwestie ochrony przyrody, w tym na wzmocnienie sieci obszarów Natura 2000. W przypadku obszarów wiejskich, w ujęciu nominalnym interwencja była silnie skoncentrowana na oczyszczanie ścieków (ZI 22), na którą przeznaczono aż 6,4 mld zł. Na następne dwa zakresy, w kolejności wysokości wsparcia, przeznaczono 1,3 mld, co dobrze odzwierciedla skalę koncentracji na głównym zakresie. Udział obszarów wiejskich (gmin wiejskich i miejsko-wiejskich) w zakresie oczyszczania ścieków wynosił 55%. Była to proporcja znaczna, choć w trzech zakresach – dostarczanie wody do spożycia przez ludzi (ZI 20), zapobieganie zagrożeniom naturalnym niezwiązanym z klimatem (ZI 88) oraz

ochrona, regeneracja i zrównoważone wykorzystanie obszarów Natura 2000 (ZI 86) – odnotowano wyraźnie wyższe udziały, rzędu 75-91%. Z tych trzech zakresów wyróżniał się pierwszy. Cechował się stosunkowo wysoką kwotą nominalną wsparcia (340,1 mln zł) i najwyższym udziałem terenów wiejskich (91%).

Tabela 30. Zakres interwencji OI 5 (zł)

Nazwa zakresu interwencji	Gmina		
	Gmina miejska	Gmina wiejska	miejsko-wiejska
017 Gospodarowanie odpadami z gospodarstw domowych	471 111 880	416 524 856	198 356 372
018 Gospodarowanie odpadami z gospodarstw domowych (w tym działania w zakresie: mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, przetwarzania termicznego, przekształcania termicznego i składowania na składowiskach)	812 447 945	153 985 011	217 437 633
019 Gospodarowanie odpadami: komercyjnymi, przemysłowymi lub niebezpiecznymi	84 693 124	41 493 968	41 332 660
020 Dostarczanie wody do spożycia przez ludzi (infrastruktura do celów ujęcia, uzdatniania, magazynowania i dystrybucji)	32 120 989	229 373 036	110 747 976
021 Gospodarka wodna i ochrona wody pitnej	52 002 079	23 510 309	11 953 581
022 Oczyszczanie ścieków	5 149 282 706	2 740 894 404	3 672 023 286
023 Środki ochrony środowiska służące ograniczeniu i / lub uniknięciu emisji gazów cieplarnianych	367 364	-	-
083 Działania w zakresie jakości powietrza	881 072 843	329 955 434	337 543 683
084 Zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola (IPPC)	44 900	-	-
085 Ochrona i zwiększanie różnorodności biologicznej, ochrona przyrody i zielona infrastruktura	1 008 017 746	493 224 039	775 738 885
086 Ochrona, regeneracja i zrównoważone wykorzystanie obszarów Natura 2000	28 629 617	48 456 860	37 952 489
087 Środki w zakresie dostosowania do zmiany klimatu oraz ochrona przed zagrożeniami związanymi z klimatem	2 980 932 606	538 564 848	768 263 123
088 Zapobieganie zagrożeniom naturalnym niezwiązanym z klimatem	18 813 139	50 254 540	35 431 442
Suma końcowa	11 519 536 939	5 066 237 305	6 206 781 130

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Wskaźniki produktu w OI 4 obejmowały liczbę i powierzchnię użytkową budynków poddanych termomodernizacji, liczbę i moc odnawialnych źródeł energii elektrycznej i ciepłej, liczbę zmodernizowanych źródeł ciepła, długość wybudowanej sieci ciepłowniczej, liczbę gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii oraz szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych. To szeroki zestaw czynników, choć do kompleksowego ujęcia transformacji energetycznej zabrakło wskaźników z zakresu modernizacji sieci dystrybucji energii elektrycznej. Stopień realizacji wszystkich tych wskaźników w odniesieniu do terenów wiejskich był bardzo bliski poziomowi docelowego. Wyraźne odstępstwo odnotowano jedynie w przypadku rozbudowy sieci ciepłowniczej w gminach miejsko-wiejskich. Wskaźnik realizacji osiągnął poziom 68%.

Tabela 31. Wskaźniki produktu dla OI 4

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków [szt.]	5 109	3 111	2 547	91%	96%	94%
Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE [szt.]	27 862	86 937	41 786	98%	97%	98%
Powierzchnia użytkowa budynków poddanych termomodernizacji [m ²]	9 889 033	2 843 000	3 022 885	90%	95%	95%
Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii ciepłej z OZE [szt.]	16 504	104 341	41 438	98%	98%	96%
Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych [MWe]	314	488	285	93%	90%	90%
Dodatkowa zdolność wytwarzania energii ciepłej ze źródeł odnawialnych [MWt]	424	1 098	499	70%	98%	98%
Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych [tony równoważnika CO ₂] (CI 34)	363 883	374 311	166 147	94%	98%	98%
Liczba zmodernizowanych źródeł ciepła [szt.]	9 719	6 249	5 707	98%	93%	97%
Długość nowo wybudowanych lub zmodernizowanych gazociągów przesyłowych [km]	122	263	149	100%	100%	100%
Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii [gospodarstwa domowe] (CI 31)	60 057	5 280	9 866	86%	97%	96%
Długość wybudowanej sieci ciepłowniczej [km]	453	20	90	73%	100%	68%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Wskaźniki rezultatu OI 4 skupiały się na trzech zagadnieniach: produkcji odnawialnej energii elektrycznej i ciepłej, energooszczędności oraz emisji zanieczyszczeń do atmosfery. Stopień realizacji zdecydowanej większości wskaźników istotnie odbiegał od wartości docelowych – najczęściej o około 20 p. p.. W niektórych przypadkach (redukcja zużycia energii pierwotnej, produkcja energii elektrycznej z nowych OZE, redukcja emisji gazów cieplarnianych) był wręcz niski.

Tabela 32. Wskaźniki rezultatu dla OI 4

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych [tony równoważnika CO ₂] (CI 34)	4 055 632	2 039 136	2 786 167	41%	66%	29%
Zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych [kWh/rok] (CI 32)	1 408 183 716	668 085 006	715 033 856	83%	86%	76%
Ilość zaoszczędzonej energii ciepłej [GJ/rok]	4 525 888	2 401 291	2 832 342	87%	82%	83%
Produkcja energii elektrycznej z nowo wybudowanych instalacji wykorzystujących OZE [MWhe/rok]	259 822	773 872	497 058	52%	58%	58%
Ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej [MWh/rok]	903 070	297 324	103 025	30%	94%	71%
Zmniejszenie zużycia energii końcowej w wyniku realizacji projektów [GJ/rok]	4 668 640	2 226 225	2 444 118	82%	79%	81%
Produkcja energii ciepłej z nowo wybudowanych instalacji wykorzystujących OZE [MWh/rok]	1 093 732	764 665	908 652	65%	78%	34%
Zmniejszenie zużycia energii pierwotnej [GJ/rok]	12 029 334	1 431 851	2 499 825	28%	36%	25%
Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych [MWe]	167	612	365	106%	74%	54%
Dodatkowa zdolność wytwarzania energii ciepłej ze źródeł odnawialnych [MWt]	116	191	175	89%	84%	88%
Spadek emisji pyłów [Mg/rok]	423	9	29	37%	1%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Z uwagi na wysoką koncentrację interwencji w OI 5 na zagadnieniu oczyszczania ścieków, analizie poddano głównie wskaźniki produktu z zakresu gospodarki wodnej – wodociągów i uzdatniania wody, kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni, kanalizacji deszczowej oraz urządzeń ochrony przeciwpowodziowej. To właśnie ten ostatni rodzaj inwestycji stwarzał istotne problemy, gdyż w przypadku obszarów wiejskich wskaźnik realizacji kształtował się wokół 50%. Pozostałe wskaźniki osiągnęły wartości zbliżone do docelowych. Ponadto w analizie ujęto wskaźnik liczby

kampanii informacyjno-edukacyjnych związanych z gospodarką odpadami. W gminach wiejskich została osiągnięta wartość docelowa, a w miejsko-wiejskich zabrakło jedynie 3 p.p.

Tabela 33. Wskaźniki produktu OI 5

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Długość wybudowanej kanalizacji sanitarnej [km]	1 447	4 177	3 153	100%	97%	98%
Liczba przebudowanych oczyszczalni ścieków komunalnych [szt.]	103	149	176	97%	93%	92%
Liczba oczyszczalni ścieków komunalnych wspartych w zakresie przeróbki/zagospodarowania osadów ściekowych [szt.]	66	720	58	98%	100%	100%
Długość wybudowanej sieci wodociągowej [km]	204	779	399	100%	99%	99%
Liczba wybudowanych urządzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej [szt.]	25	15	44	89%	57%	45%
Liczba wspartych stacji uzdatniania wody [szt.]	42	165	91	96%	98%	93%
Długość przebudowanej kanalizacji sanitarnej [km]	402	96	148	99%	100%	100%
Długość przebudowanej sieci wodociągowej [km]	256	281	173	100%	95%	99%
Liczba kampanii informacyjno-edukacyjnych związanych z gospodarką odpadami [szt.]	87	91	66	100%	95%	92%
Długość wybudowanej sieci kanalizacji deszczowej [km]	315	4	27	99%	100%	97%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Wskaźniki rezultatów osiągniętych w ramach OI 5 dotyczyły gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami oraz zabezpieczenia przed niekorzystnymi zjawiskami pogodowymi. Poziom realizacji wskaźników z zakresu gospodarki wodno-ściekowej był na obszarach wiejskich zasadniczo wysoki. Liczba nowych użytkowników sieci kanalizacyjnej, którzy przyłączyli się do sieci w wyniku realizacji projektu, to wskaźnik najbardziej odbiegający od wartości docelowej. Obrazuje on rzeczywisty i istotny problem ograniczonej efektywności takich inwestycji, spowodowanej zbyt małą liczbą użytkowników. W zakresie gospodarki odpadami, moc przerobowa zakładów zagospodarowania odpadów na terenach wiejskich wzrosła od połowy do dwóch trzecich wartości docelowych. W przypadku zabezpieczenia przed niekorzystnymi zjawiskami pogodowymi osiągnięto wartości wskaźników zbliżone do docelowych. Wyjątkiem był niski wskaźnik realizacji objętości retencjonowanej wody w przypadku gmin miejsko-wiejskich.

Tabela 34. Wskaźniki rezultatu OI 5

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków [RLM] (CI 19)	2 169 956	668 496	1 225 349	52%	81%	88%
Liczba ludności odnoszących korzyści ze środków ochrony przeciwpowodziowej [osoby] (CI 20)	5 332 034	5 262 375	3 477 751	100%	97%	96%
Liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszanego zaopatrzenia w wodę [osoby] (CI 18)	51 117	321 588	171 582	97%	94%	93%
Liczba nowych użytkowników sieci kanalizacyjnej, którzy przyłączyli się do sieci w wyniku realizacji projektu [RLM]	77 787	60 464	81 137	78%	73%	66%
Wielkość ładunku ścieków poddanych ulepszonemu oczyszczaniu [RLM]	2 046 546	315 907	1 052 408	50%	85%	90%
Liczba osób objętych systemem zagospodarowania odpadów [osoby]	11 213 876	2 681 503	2 027 816	82%	94%	95%
Moc przerobowa zakładu zagospodarowania odpadów [Mg/rok]	2 342 191	838 728	407 671	79%	54%	65%
Przewidywana liczba osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków [RLM]	24 131	430 747	357 934	101%	91%	92%
Liczba miast, w których podjęto działania związane z zabezpieczeniem przed niekorzystnymi zjawiskami pogodowymi [szt.]	124	81	58	94%	98%	83%
Dodatkowa powierzchnia biologicznie czynna uzyskana w wyniku realizacji projektów [ha]	406	8	196	101%	100%	94%
Objętość retencjonowanej wody [m3]	3 450 507	2 180 245	3 099 586	88%	91%	35%
Dodatkowe możliwości przerobowe w zakresie recyklingu odpadów [tony/rok] (CI 17)	192 043	111 129	48 025	101%	37%	80%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Rezultaty interwencji w zakresie ochrony środowiska zestawiono z syntetycznymi miernikami rozwoju, przygotowanymi metodą wzorca Hellwiga na poziomie gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich. Zostały one obliczone w oparciu o średnie wartości mierników cząstkowych dla dwóch okresów – 2007-2015 oraz 2016-2023. Pod uwagę wzięto kategorię ekonomiczną ochrona środowiska, gdyż bezpośrednio koresponduje ona z zakresem interwencji. Przyjmując za poziom odniesienia wartości mierników dla miast, zaobserwowano znaczące, w porównaniu do innych kategorii, zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju (Tabela 28).

3.5 WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA OBSZARY ZAGROŻONE TRWAŁĄ MARGINALIZACJĄ

Obszary Zagrożone Trwałą Marginalizacją (ZTM) stanowią jeden z Obszarów Strategicznej Interwencji przewidziany w ramach Umowy Partnerstwa jako wsparcie terytorialne. Z uwagi na swoją strukturę terytorialną stanowią element interwencji dedykowany obszarom wiejskim i małym miastom (74% z nich to gminy wiejskie, a 24% to gminy miejsko-wiejskie). Pod względem terytorialnym obejmują swoim zasięgiem 30% wszystkich gmin w Polsce, a tym samym ich zasięg jest stosunkowo duży. Z analizy rozkładu wkładu UE (dla projektów ze wskazanym miejscem realizacji) wynika, że na projekty z obszarów ZTM przypadało jedynie 9% środków z polityki spójności. Wewnętrzna struktura rozkładu środków pokazuje, że więcej środków UE przypadło na gminy wiejsko-miejskie, niż wynikałoby to ze struktury obszarów ZTM. Trafilo do nich 38% wsparcia, gdzie ich udział w ZTM to 24%. Z drugiej strony gminy miejsko-wiejskie w ramach ZTM to obszary gęściej zaludnione i silniej dokapitalizowane, co do pewnego stopnia wyjaśnia zaobserwowaną dysproporcję.

Największa wartość środków dotyczyła OI 4 Energia i OI 3 Transport (po około 20% alokacji na obszary ZTM). Bardziej szczegółowa analiza zakresów interwencji wskazuje, że największe środki zostały skierowane na przebudowę i modernizację dróg (11%), inwestycje w odnawialną energetykę słoneczną (8%), rozwój szerokopasmowego internetu (6%) i inwestycje w oczyszczalnie ścieków (6%). Zgodnie ze wskazaniem z Umowy Partnerstwa środki zostały przekazane na rozwój lokalnej przedsiębiorczości w zakresie inwestycji w infrastrukturę badawczą i wsparcie procesów B+R. Zostały również przekazane na wsparcie dostępu do usług cyfrowych, ale także w zakresie usług publicznych, w tym zdrowotnych oraz edukacji. Znaczna część środków (zwłaszcza w przypadku gmin wiejskich) została także skierowana na budowę nowych dróg i autostrad w ramach TEN-T, co niekoniecznie przekłada się na zmniejszenie marginalizacji gmin. Z punktu widzenia takich gmin infrastruktura TEN-T, jako przeskalowana i ukierunkowana na duże ośrodki miejskie, może mieć bardzo ograniczony wpływ na wyjście z marginalizacji. Szczególnie w sytuacji odległego położenia najbliższego węzła, co ilustrują studia przypadku.

Tabela 35. Największe zakresy interwencji skierowane na obszary ZTM (zł)

Obszar interwencji	Zakres interwencji	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska	Udział w całości alokacji ZTM
3 Transport	034 Inne drogi przebudowane lub zmodernizowane (autostrady, drogi krajowe, regionalne lub lokalne)	11 336 297 471	7 302 483 017	11%
4 Energia	010 Energia odnawialna: słoneczna	1 248 690 497	879 317 386	8%
2 Społeczeństwo informacyjne	046 TIK: szybka sieć szerokopasmowa	1 081 573 149	391 125 543	6%
5 Ochrona środowiska	022 Oczyszczanie ścieków	822 835 241	297 842 895	6%
4 Energia	013 Renowacja infrastruktury publicznej dla celów efektywności energetycznej, projekty demonstracyjne i środki wsparcia	409 486 337	597 538 262	5%
1 Przedsiębiorczość	056 Inwestycje w infrastrukturę, zdolności i wyposażenie w MŚP, związane bezpośrednio z działaniami badawczymi i innowacyjnymi	628 174 165	365 291 854	5%
1 Przedsiębiorczość	064 Procesy badawcze i innowacyjne w MŚP (w tym systemy bonów, innowacje procesowe, projektowe, innowacje w obszarze usług i innowacje społeczne)	517 183 978	374 267 577	4%
3 Transport	026 Inne koleje	459 933 005	232 680 452	3%
7 Kapitał ludzki	112 Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym	270 494 529	350 726 801	3%

Obszar interwencji	Zakres interwencji	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska	Udział w całości alokacji ZTM
7 Kapitał ludzki	115 Ograniczanie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki, zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego, (...)	412 438 674	164 283 294	3%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

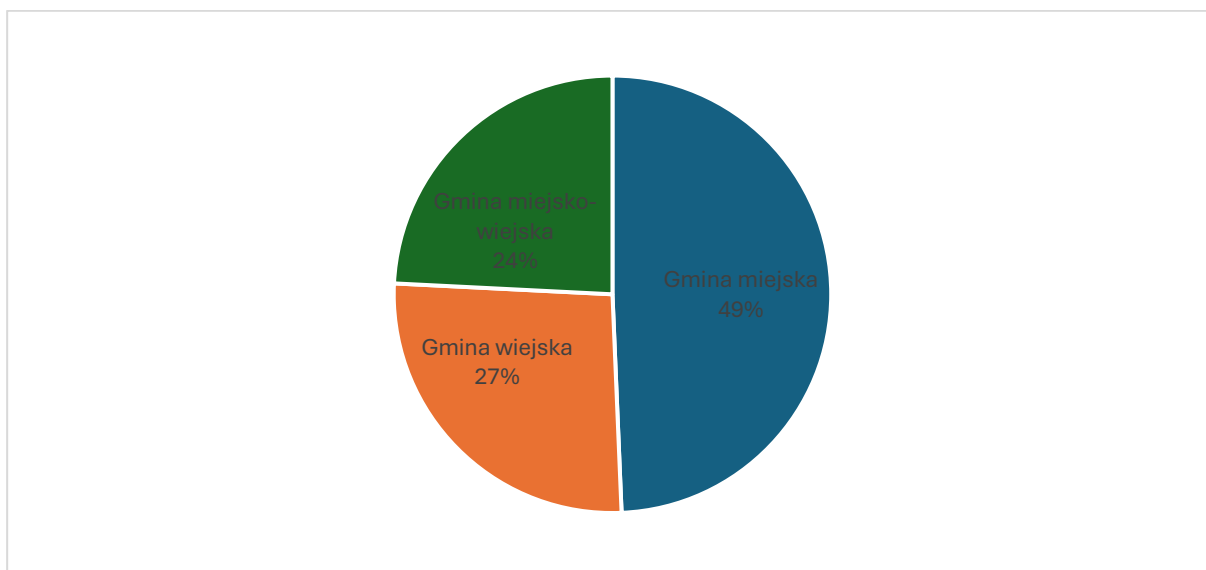
Udział obszarów ZTM w wymienionych zakresach interwencji był niewspółmiernie niski do liczebności gmin tworzących tę kategorię. Pozyskiwały one w przeliczeniu na mieszkańca niższą wartość środków, niż przeciętnie gminy w Polsce (średnia wartość projektów per capita dla wszystkich gmin w Polsce wynosiła 9 811 zł a dla ZTM było to 6 360 zł per capita). Co więcej, w ponad połowie tych gmin wartość dofinansowania, pochodząca ze środków krajowych, była wyższa, niż ze środków UE. Były one łatwiejsze do pozyskania, co dla gmin o zasadniczo niższych zdolnościach instytucjonalnych stanowiło istotny czynnik wpływający na procesy aplikowania o fundusze zewnętrzne³⁵.

3.6 WZROST UMIEJĘTNOŚCI I KOMPETENCJI MIESZKAŃCÓW WSI

Cel tematyczny 10 Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie służył doskonaleniu umiejętności i kompetencji mieszkańców wsi. Alokacja wsparcia ogółem wyniosła 21,6 mld zł. W porównaniu do pozostałych celów tematycznych była to wartość przeciętna. Z niej na obszary wiejskie trafiło 49% – do gmin wiejskich 27%, a miejsko-wiejskich 24%. Według klasyfikacji opartej o gęstość zaludnienia i położenie względem największych miast, na obszary wiejskie pozaaglomeracyjne przypadło natomiast 36% alokacji.

³⁵ Wolański M. i in., 2022, Ewaluacja wsparcia Obszarów Strategicznej Interwencji, Wolański Sp. z o.o., Warszawa.

Wykres 46. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w CT 10 w podziale na rodzaj gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

W alternatywnym ujęciu przekrojowym analizowano interwencję w ramach OI 7 Kapitał ludzki. Obszar interwencji 7 był bardzo szeroki z uwagi na złożoność czynników kształtujących kapitał ludzki: opieki zdrowotnej w tym profilaktyki zdrowia, wychowania i środowiska wpływającego na cechy osobowe, edukacji w zakresie kompetencji kluczowych i umiejętności zawodowych, wreszcie rynku pracy, na którym zdobywa się doświadczenie i rozwija się zawodowo. Spośród aż 19 zakresów interwencji pod względem nominalnej wartości wsparcia skierowanej na obszary wiejskie (gminy wiejskie i miejsko-wiejskie) wyraźnie wyróżniały się trzy: dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo (ZI 102); trwała integracja na rynku pracy ludzi młodych (ZI 103) oraz ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym (ZI 112).

Wskaźniki produktu dla CT 10 obrazowały postępy w dostosowaniu obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, rozwoju infrastruktury opieki nad dziećmi, edukacyjnej i kształcenia zawodowego, liczbą uczestników – dzieci, uczniów, nauczycieli – projektów objętych wsparciem. W przypadku siedmiu z dziesięciu wskaźników wyższe wartości docelowe określono dla terenów wiejskich. W większości wskaźników osiągnięto lub nawet przekroczone te wartości. Najniższy stopień realizacji (97%) cechował wskaźnik liczby miejsc wychowania przedszkolnego dofinansowanych w programie.

Tabela 36. Wskaźniki produktu CT 10

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami [szt.]	784	559	466	102%	99%	92%
Liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami [szt.]	196	143	151	102%	94%	108%
Liczba osób objętych szkoleniami / doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych [osoby]	180 080	120 452	115 664	110%	107%	105%
Potencjał objętej wsparciem infrastruktury w zakresie opieki nad dziećmi lub infrastruktury edukacyjnej [osoby] (CI 35)	213 893	52 724	109 943	108%	104%	107%
Liczba wspartych obiektów infrastruktury kształcenia zawodowego [szt.]	597	90	243	97%	99%	97%
Liczba podmiotów wykorzystujących technologie informacyjno-komunikacyjne [szt.]	3 850	2 554	2 622	95%	97%	97%
Liczba nauczycieli objętych wsparciem w programie [osoby]	46 807	43 454	36 512	109%	109%	105%
Liczba uczniów objętych wsparciem w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych lub umiejętności uniwersalnych w programie	465 772	381 273	342 258	118%	112%	112%
Liczba dzieci objętych w ramach programu dodatkowymi zajęciami zwiększającymi ich szanse edukacyjne w edukacji przedszkolnej [osoby]	88 842	73 337	64 126	109%	113%	112%
Liczba miejsc wychowania przedszkolnego dofinansowanych w programie [szt.]	33 756	28 552	20 061	97%	97%	97%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Spośród 10 wskaźników rezultatu najwyższe wartości docelowe dla terenów wiejskich, mierzone liczbą uczestników poszczególnych form aktywności, cechowały cztery indykatory. Ich zakres był podobny, jak w przypadku wskaźników produktu. Dotyczył nauczycieli podnoszących kwalifikacje, uczniów zdobywających kompetencje, osób uzyskujących kwalifikacje w pozaszkolnych systemach kształcenia (kwalifikacyjne kursy zawodowe, kursy umiejętności zawodowych, turnusy doksztalcania teoretycznego młodocianych pracowników, kursy kompetencji ogólnych, branżowe szkolenia zawodowe), a także liczby osób objętych aktywnością popularnonaukową. Realizacja projektów nie nastroczała większych trudności. Jedynie w dwóch wypadkach dotyczących gmin miejsko-wiejskich – liczby szkół i placówek kształcenia zawodowego wykorzystujących doposażenie zakupione dzięki EFS oraz liczby nauczycieli kształcenia zawodowego oraz instruktorów praktycznej nauki zawodu, którzy uzyskali

kwalfikacje lub nabyli kompetencje po opuszczeniu programu – wskaźniki realizacji zauważalnie odstawały od wartości docelowych, wynosząc odpowiednio 86% i 69%.

Tabela 37. Wskaźniki rezultatu CT 10

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa			Wskaźnik realizacji		
	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski	Obszar miejski	Obszar wiejski	Obszar miejsko-wiejski
Liczba nauczycieli, którzy uzyskali kwalifikacje lub nabyli kompetencje po opuszczeniu programu [osoby]	43 935	41 578	35 127	106%	105%	98%
Wzrost zatrudnienia we wspieranych podmiotach (innych niż przedsiębiorstwa) [EPC]	411	197	115	93%	110%	88%
Liczba uczniów, którzy nabyli kompetencje kluczowe lub umiejętności uniwersalne po opuszczeniu programu	411 279	338 539	302 846	119%	114%	119%
Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego wykorzystujących doposażenie zakupione dzięki EFS [szt.]	2 099	314	840	90%	91%	86%
Liczba nauczycieli kształcenia zawodowego oraz instruktorów praktycznej nauki zawodu, którzy uzyskali kwalifikacje lub nabyli kompetencje po opuszczeniu programu [osoby]	13 329	2 105	4 906	96%	96%	69%
Liczba szkół, w których pracownie przedmiotowe wykorzystują doposażenie do prowadzenia zajęć edukacyjnych [szt.]	2 299	3 096	2 190	93%	94%	93%
Liczba szkół i placówek systemu oświaty wykorzystujących sprzęt TIK do prowadzenia zajęć edukacyjnych [szt.]	2 309	3 051	1 918	91%	94%	93%
Liczba osób objętych działaniami instytucji popularyzujących naukę i innowacje [osoby/rok]	1 216 102	35 197	17 202	30%	332%	40%
Liczba osób, które uzyskały kwalifikacje w ramach pozaszkolnych form kształcenia [osoby]	41 023	14 261	26 046	108%	96%	103%
Liczba nowo utworzonych miejsc pracy - pozostałe formy [EPC]	39	4	3	66%	350%	67%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SL2014

Rezultaty interwencji w obszarze edukacja zestawiono z syntetycznymi miernikami rozwoju przygotowanymi metodą wzorca Hellwiga na poziomie gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich. Zostały one obliczone w oparciu o średnie wartości mierników cząstkowych dla dwóch okresów – 2007-2015 oraz 2016-2023. Pod uwagę wzięto kategorię ekonomiczną edukacja, gdyż bezpośrednio koresponduje one z zakresem interwencji. Przyjmując za poziom odniesienia wartości mierników dla miast, w przypadku tej kategorii rozwoju ekonomicznego zaobserwowano nieznaczne zwiększenie się różnic wartości wskaźnika pomiędzy gminami miejskimi a wiejskimi jak i miejsko-wiejskimi (0).

4 ODDZIAŁYWANIE POLITYKI SPÓJNOŚCI NA SYTUACJĘ DEMOGRAFICZNĄ

Pytanie badawcze 3. Czy polityka spójności oddziaływała na zmianę sytuacji demograficznej przez zatrzymanie odpływu ze wsi osób młodych i lepiej wykształconych?

Procesy demograficzne kształtowane są przez złożony zestaw czynników i cechują się bardzo dużą inercją. W analizowanym okresie (2016-2023) czynniki historyczne nadal wywierały wpływ na strukturę i, do pewnego stopnia, dynamikę demograficzną. Echa powojennej kompensacji urodzeń skutkowały cykliczną zmiennością liczebności kohort wiekowych. Uwaga ta ma kluczowe znaczenie dla odpowiedzi na pytanie o oddziaływanie polityki spójności na sytuację demograficzną obszarów wiejskich. W 2016 r. – na początku analizowanego okresu – najliczniejsze kohorty wiekowe obejmowały ludność w wieku 57-56 lat oraz 31-37 lata. Pierwszą grupę stanowili urodzeni w latach 50. XX w., w trakcie powojennego wyżu demograficznego, a drugą ich potomkowie urodzeni w pierwszej połowie lat 80. XX w. W kolejnych latach, począwszy od 2016 r pierwsza grupa sukcesywnie wchodziła w wiek poprodukcyjny, a druga wychodziła z okresu największej płodności. Roczniki te zastępowane były mniej licznymi, wskutek czego malała liczba ludności w wieku produkcyjnym oraz cechująca się najwyższą płodnością. W latach 2016-2023 liczba ludności w wieku poprodukcyjnym wzrosła ogółem w Polsce o 1016,7 tys., osiągając poziom 8786,2 tys. Na terenach wiejskich wzrost ten wynosił 431,7 tys., co przełożyło się na liczbę 3095,7 tys. osób w wieku poprodukcyjnym. Z kolei liczba ludności w wieku 25-34 lata ogółem zmniejszyła się o 1320,1 tys. do poziomu 4,657,0 tys. Na terenach wiejskich spadek ten wyniósł 507,2 tys. osób. W 2023 r. liczba ludności w wieku 25-34 na tych terenach wyniosła 1870,3 tys. Zaobserwowane przemiany wynikały ze struktury wiekowej i zasadniczo były nią zdeterminowane, pozostawiając interwencji niewielki margines. Zmiany te do pewnego stopnia zmodyfikowane zostały wyjątkowymi wydarzeniami o dużym wpływie na strukturę demograficzną, takimi jak pandemia COVID-19, czy wojna w Ukrainie, która w gorącą fazę weszła pod koniec badanego okresu. Komentarz do znaczenia tych wydarzeń zawarto w części poświęconej przyrostowi naturalnemu i migracjom.

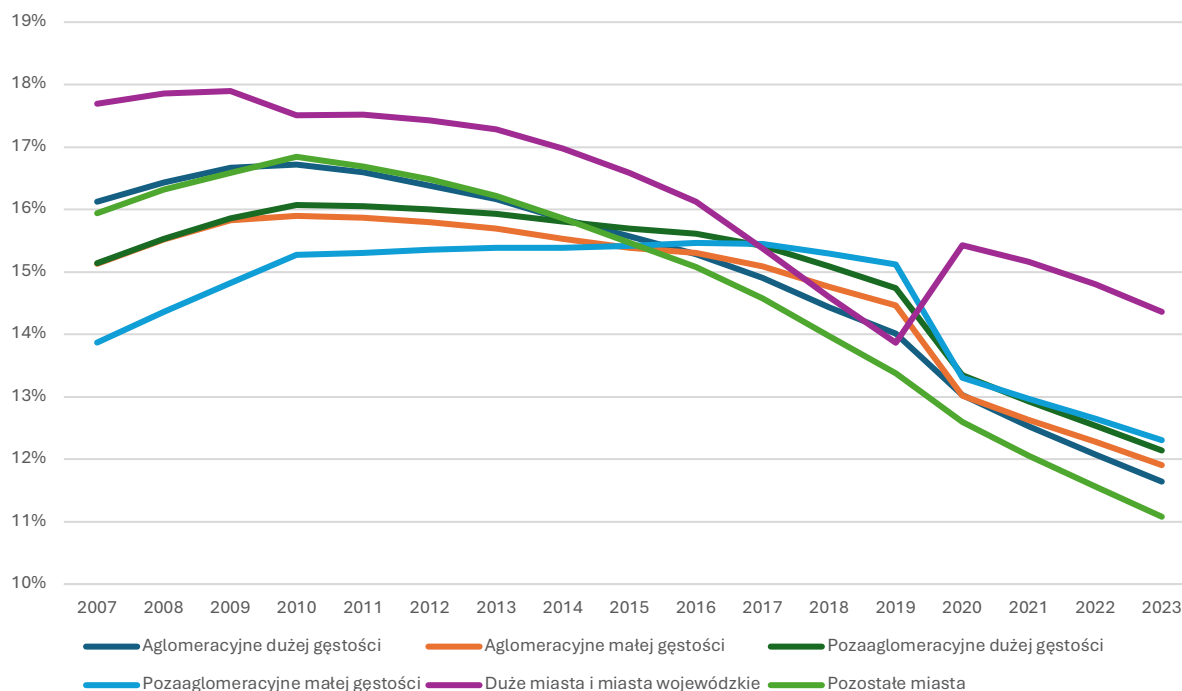
Analizę wskaźników demograficznych przeprowadzono w dwóch układach. Pierwszy dzielił wszystkie polskie gminy według kryterium administracyjnego na miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie. Drugi oparty był o gęstość zaludnienia oraz położenie gmin względem dużych miast. Zawierał on sześć kategorii gmin: aglomeracyjne dużej gęstości, aglomeracyjne małej gęstości, pozaaglomeracyjne dużej gęstości, pozaaglomeracyjne małej gęstości, duże miasta i miasta wojewódzkie, pozostałe miasta. Pierwotną wersję tej klasyfikacji zmodyfikowano, traktując

łącznie tereny miejskie i wiejskie każdej gminy miejsko-wiejskiej i klasyfikując je, w zależności od położenia względem dużych miast, jako aglomeracyjne dużej gęstości albo pozaaglomeracyjne dużej gęstości.

W latach 2016-2023 wzrost odsetka ludności w wieku poprodukcyjnym miał miejsce we wszystkich kategoriach gmin. W gminach wiejskich osiągnął on poziom 20,3%, a w miejsko-wiejskich 22,7%. Wzrost wyniósł odpowiednio 2,8 p.p. oraz 3,9 p.p. i był wyższy niż w poprzednim okresie interwencji, czyli w latach 2007-2015. W przypadku klasyfikacji opartej o gęstość zaludnienia i położenia zaobserwowano wolniejszy przyrost i niższy poziom omawianej cechy w gminach aglomeracyjnych, niż pozaaglomeracyjnych. Procesy suburbanizacji do pewnego stopnia spowalniały starzenie się populacji, choć w tempie mniejszym, niż w latach 2007-2015.

Udział ludności w wieku 25-34 w populacji ogółem uległ zmniejszeniu we wszystkich kategoriach gmin. W gminach wiejskich w 2023 r. wynosił on 12,2% wobec 15,5% w 2016 r. W gminach miejsko-wiejskich odsetek ten przyjmował wartości odpowiednio 11,8% i 15,6%. Redukcja udziału omawianej grupy wiekowej nie ominęła nawet gmin aglomeracyjnych o wysokiej gęstości, w największym stopniu zasilanych napływem migracyjnym z dużych miast. W porównaniu do okresu 2007-2015 tempo omawianego procesu nasiliło się we wszystkich kategoriach gmin.

Wykres 47. Udział ludności w wieku 25-34 lata w liczbie ludności Polski ogółem w latach 2007-2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

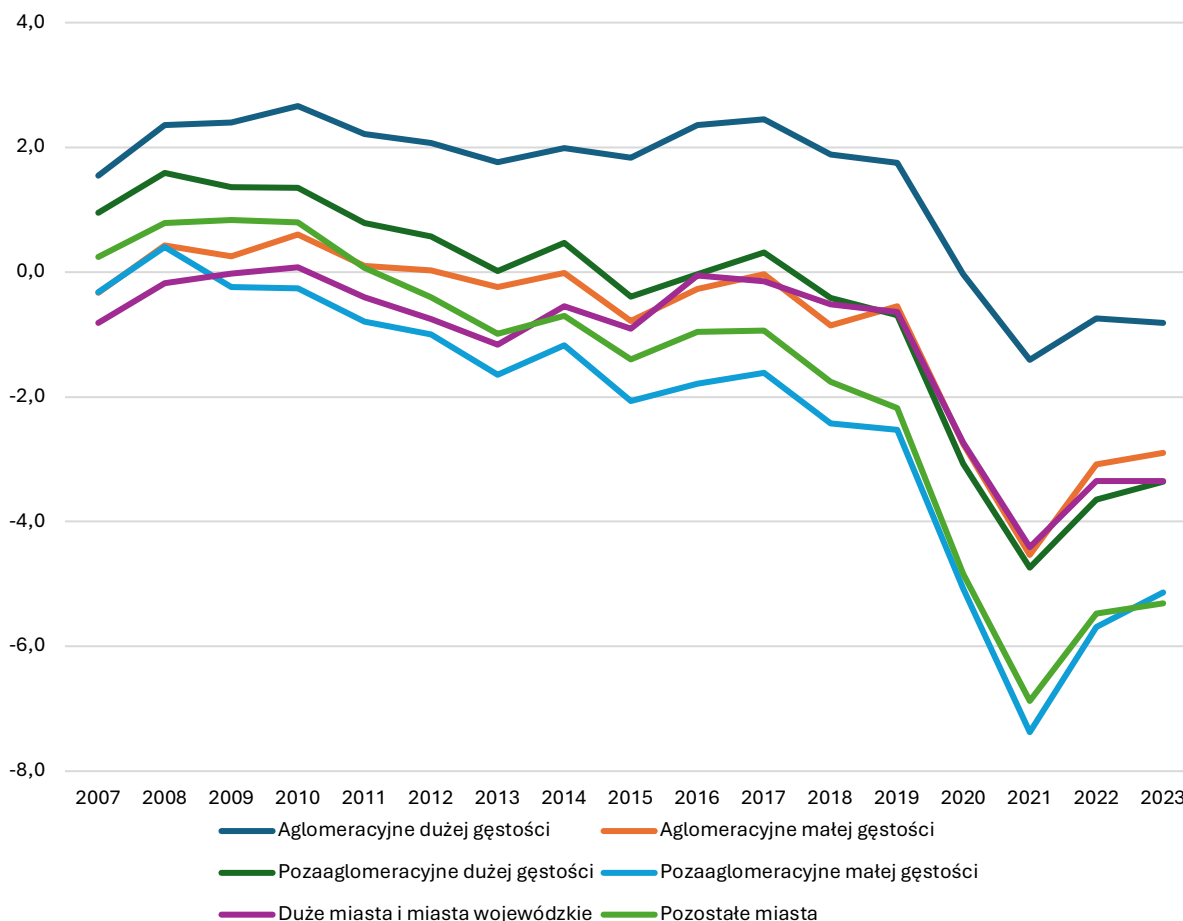
W mniej jednorodny sposób przebiegały zmiany współczynnika feminizacji w kohorcie wiekowej 25-34 lata. W gminach miejskich jego wartość przez cały okres 2016-2023 była wyższa od 100, co oznacza przewagę liczebną kobiet nad mężczyznami i sukcesywnie rosta, osiągając w 2023 r. poziom 102. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie cechowała natomiast głęboka i narastająca nierównowaga płci. W 2023 w analizowanej grupie wiekowej na 100 mężczyzn przypadło odpowiednio 91 kobiet w gminach wiejskich i 93 w miejsko-wiejskich. Poziom i skala defeminizacji zależna była od gęstości zaludnienia i położenia terenów wiejskich względem dużych miast. Wraz ze spadkiem gęstości zaludnienia i wzrostem odległości od głównych ośrodków miejskich zjawisko to przybierało na sile. W gminach aglomeracyjnych o wysokiej gęstości zaludnienia w 2023 r. odnotowano stan bliski równowagi płci (99 kobiet na 100 mężczyzn). W stosunku do 2016 r. odsetek ten nieznacznie wzrósł. W pozostałych typach gmin wiejskich wartość wskaźnika feminizacji w 2023 r. zamykała się w granicach od 85 do 93 i spadała w stosunku do 2016 o wartość od 1 do 3 kobiet na 100 mężczyzn. Najwyższe ubytki miały miejsce w gminach pozaaglomeracyjnych. Dla kontrastu w dużych miastach w 2023 r. na 100 mężczyzn przypadło 107 kobiet, o dwie więcej niż w 2016 r.

Zaobserwowane przesunięcia w strukturze płci i wieku do pewnego stopnia wpływają na podstawowe składowe ruchu rzeczywistego ludności - czyli stopy przyrostu/ubytku naturalnego i migracyjnego. Liczne w skali całej populacji roczniki, cechujące się wysoką płodnością i mobilnością przestrzenną, na ogół napędzają przyrost naturalny i natężenie migracji. Cechy strukturalnie nie determinują jednak w pełni obu zjawisk, z uwagi na rolę czynników zewnętrznych kształtujących decyzje prokreacyjne i migracyjne.

Okres 2016-2023 cechował się stopniowym pogłębieniem ubytku naturalnego. W gminach miejskich, w szczególności w miastach średnich i małych, ubytek naturalny występował już wcześniej. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich obserwowano chwiejną równowagę pomiędzy liczbą urodzeń żywych i zgonów. Sytuacja uległa skokowemu pogorszeniu w latach 2020-2021 w wyniku pandemii COVID-19. W tym czasie wyraźnie wzrosła liczba zgonów spowodowana bezpośrednio tą chorobą, jak i pośrednio w następstwie ograniczonego dostępu do usług ochrony zdrowia. W tym czasie stopa urodzeń uległa spadkowi, co tylko pogłębiło skalę ubytku naturalnego. W latach 2022-2023 te negatywne tendencje uległy do pewnego stopnia osłabieniu, choć nadal skala ubytku naturalnego była wyraźnie wyższa niż w 2016 r. W 2023 r. saldo przyrostu/ubytku naturalnego w gminach wiejskich wynosiło -2,5 na 1000 mieszkańców, a w gminach miejsko-wiejskich -3,6 na 1000 mieszkańców. W przypadku klasyfikacji gmin w oparciu o gęstość zaludnienia i położenie względem dużych ośrodków miejskich zaobserwowano znany już schemat. Ubytek naturalny w gminach aglomeracyjnych o wysokiej gęstości

zaludnienia był stosunkowo mały (-0,8 na 1000 mieszkańców w 2023 r.). Wraz ze spadkiem gęstości i wzrostem odległości od dużych miast ulegał pogłębieniu, osiągając wartość -5,1 na 1000 mieszkańców w gminach pozaaglomeracyjnych o niskiej gęstości zaludnienia.

Wykres 48. Przyrost naturalny na 1000 ludności w Polsce w latach 2007-2023

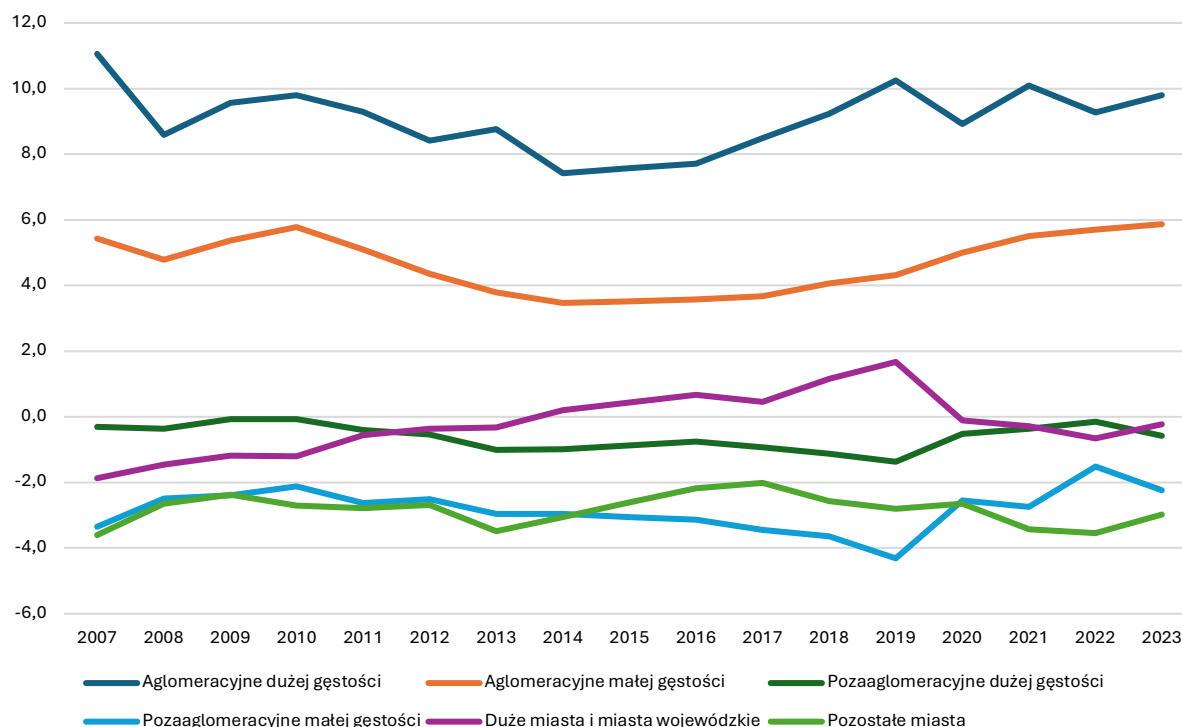


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Jedynie pozytywne tendencje zaobserwowano w zakresie salda migracji. Zarówno w gminach wiejskich, jak i miejsko-wiejskich rosną one sukcesywnie. W 2023 r. w pierwszej kategorii gmin wynosiło 3,2, a w drugiej 0,1 na 1000 mieszkańców. W 2016 r. wartości dla obu tych kategorii wynosiły odpowiednio 1,8 i -0,5 na 1000 mieszkańców. Analiza, biorąca pod uwagę gęstość zaludnienia i położenie gmin wiejskich względem dużych miast, dostarczyła jednak bardziej zróżnicowanego i mniej korzystnego obrazu tego zjawiska. Wysokie dodatnie saldo migracji cechowało gminy aglomeracyjne o wysokiej (9,8 na 1000 ludności w 2023 r.) i niskiej (5,9 na 1000 ludności) gęstości zaludnienia. W gminach pozaaglomeracyjnych o wysokiej gęstości saldo migracji kształtowało się w omawianym roku na poziomie -0,6, a w pozaaglomeracyjnych o niskiej gęstości zaludnienia na poziomie -2,2 na 1000 ludności. Takie różnice występowały w całym

okresie 2016-2023. W tym czasie we wszystkich wymienionych kategoriach gmin odnotowano wzrost salda migracji ogółem.

Wykres 49. Saldo migracji na pobyt stały na 1000 ludności w Polsce w latach 2007-2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

W następstwie przyrostu/ubytku naturalnego i migracyjnego w latach 2016-2023 wyraźnie, bo o 10,8%, wzrosła liczba mieszkańców gmin aglomeracyjnych o wysokiej gęstości zaludnienia. Wzrost nastąpił również w gminach aglomeracyjnych o niskiej gęstości zaludnienia. Wyniósł on jednak tylko 2,1%. W gminach pozaaglomeracyjnych odnotowano spadek liczby ludności o 3,2% w przypadku gmin o wysokiej gęstości zaludnienia i o 7,4% w gminach o niskiej gęstości zaludnienia.

Dane na temat migracji dotyczą tzw. migracji definitywnych, czyli bilansu zameldowań i wymeldowań na pobyt stały. Nie ujmują więc części migracji wewnętrznych i zagranicznych obywateli Polski oraz imigrantów, w szczególności uchodźców wojennych z Ukrainy. Według danych GUS³⁶, w zależności od metody szacunku, liczba mieszkańców Ukrainy przebywających w Polsce w pierwszym kwartale 2023 r. określona została na poziomie od 998 tys. (objęci ochroną

³⁶ Mieszkańcy Ukrainy objęci ochroną czasową, 2023, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/mieszkanicy-ukrainy-objeci-ochrona-czasowa,19,1.html>

czasową) do 1264 tys. (dane operatorów sieci komórkowej o aktywnych kartach SIM). W większości zamieszkiwali oni jednak największe polskie miasta i ich regiony miejskie. Nie wywierali więc większego wpływu na sytuację demograficzną obszarów wiejskich i w przyszłości nie przyczynią się raczej do istotnej modyfikacji opisywanych wyżej procesów demograficznych.

W zakresie struktury wykształcenia w całej Polsce, w tym na terenach wiejskich, doszło do pozytywnej zmiany, polegającej na wyraźnym wzroście odsetka ludności z wyższym wykształceniem. Ten wniosek oparty jest o analizę wyników dwóch narodowych spisów powszechnych – z 2011 i 2021 r. Na wsi w 2021 r. zamieszkiwało 2279,6 tys. osób z wyższym wykształceniem, podczas gdy w 2011 r. było ich 1277,9 tys. Dzięki tym zmianom odsetek osób z wyższym wykształceniem na wsi wzrósł z 10% do 18%. Dla porównania, w miastach nastąpił wzrost z 21% do 29%. Wzrost stopnia wykształcenia obserwowany był niemal we wszystkich powiatach. Do pewnego stopnia wyróżniały się w tym względzie powiaty sąsiadujące z dużymi miastami. Nie były to jednak różnice tak duże, aby mówić o ograniczeniu zjawiska do regionów miejskich największych ośrodków.

Jak pokazała powyższa analiza, w okresie implementacji polityki spójności nie zaobserwowano zahamowania spadku udziału osób w wieku 25-34 lata w ogóle mieszkańców obszarów wiejskich. W gminach pozaaglomeracyjnych utrzymywało się również ujemne saldo migracji, na które najczęściej decydują się ludzie młodzi. W tym ujęciu polityka spójności nie przyczyniła się do wyhamowania ani odwrócenia negatywnych trendów demograficznych na peryferyjnych obszarach wiejskich. Być może uchroniła je przed jeszcze bardziej niekorzystnymi zmianami, choć trzeba pamiętać, że interwencja w procesy demograficzne przynosi skutki w długim okresie, z uwagą na naturę procesów demograficznych. Wymaga skoordynowanych działań wykraczających poza zakres polityki spójności, która odgrywa rolę pomocniczą. W jej ramach podejmowano pewne działania. Najczęściej wskazuje się dwie kategorie przyczyn niskiej dzietności – subiektywne, związane z poczuciem stabilności związku i światopoglądem oraz obiektywne, wynikające z trudności i przeszkód, do których najczęściej zalicza się stabilizację zawodową, dostęp do mieszkania oraz usług publicznych na rzecz rodziny i dzieci. Polityka spójności oddziaływała właśnie na te obiektywne przeszkody i trudności.

Oddziaływanie polityki spójności na migracje i wykształcenie mieszkańców wsi nie było jednak jednokierunkowe i nie ograniczało się do interwencji podejmowanej bezpośrednio na terenach wiejskich. Doskonałym przykładem jest kwestia szkolnictwa wyższego i znaczącego wzrostu odsetka mieszkańców terenów wiejskich z wyższym wykształceniem. Wzrost ten dokonał się dzięki poszerzeniu oferty studiów zarówno w wiodących ośrodkach akademickich, jak i w szkołach wyższych w średnich miastach, lepiej dostępnych pod względem czasowym i

ekonomicznym. W 2023 r. istniało 176 filii uczelni macierzystych, działających głównie w byłych miastach wojewódzkich (pełniących tę funkcję w latach 1975-1999) oraz niektórych innych miastach powiatowych. Studiowało w nich 80.2 tys. studentów, z czego ponad dwie trzecie w trybie niestacjonarnym³⁷.

Biorąc pod uwagę proporcje oraz strukturę wydatków z polityki spójności inwestowanych w miastach i na terenach wiejskich, należy zauważyć, że wspierała ona także rozwój ośrodków miejskich, które w warunkach gospodarki rynkowej cechują się większą konkurencyjnością z uwagi na możliwe do zdyskontowania korzyści aglomeracji – bliskości innych przedsiębiorstw oraz dostępu do wyspecjalizowanych zasobów z tytułu położenia w mieście. W efekcie oferują one lepsze warunki zatrudnienia i rozwoju zawodowego oraz warunki życia w porównaniu z terenami wiejskimi, wzmacniając przepływy, głównie młodych ludzi, ze wsi do miast. Zaobserwowane pozytywne zjawiska demograficzne w gminach aglomeracyjnych, były przynajmniej po części, następstwem rozwoju miast. Spójność oddziaływania tak rozległego programu interwencji okazała się trudna do zachowania. W przypadku obszarów wiejskich skutkowało intencjonalnymi, aczkolwiek mało skutecznymi działaniami na rzecz zatrzymania odpływu ludzi młodych, jak również działaniami, których niezamierzonym skutkiem było nasilenie tego odpływu.

³⁷ Szkolnictwo wyższe i jego finanse w 2023 roku, 2024, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-wyzsze-i-jego-finanse-w-2023-roku,2,20.html>

5 EFEKTY POLITYKI SPÓJNOŚCI NA OBSZARACH WIEJSKICH

5.1 WNIOSKI Z MODELOWANIA EKONOMETRYCZNEGO

Wpływ polityki spójności na sytuację społeczno-gospodarczą gmin wiejskich i miejsko-wiejskich został przebadany przy wykorzystaniu syntetycznych mierników rozwoju przygotowanych metodą wzorca Hellwiga. Wskaźniki zostały oszacowane dla następujących kategorii tematycznych: Demografia, Przedsiębiorstwa, Rynek pracy, Edukacja, Kultura i turystyka, Ochrona środowiska, Rozwój społeczny oraz Transport³⁸.

Ze względu na występowanie efektów sąsiedztwa oraz licznych relacji społecznych i gospodarczych pomiędzy sąsiednimi gminami zdecydowano, że punktem odniesienia dla analizy będą powiaty (a nie obszary wiejskie w rozumieniu delimitacji GUS), jako jednostki terytorialne zbliżone swoim zasięgiem do obszarów funkcjonalnych³⁹. Dla określenia znaczenia obszarów wiejskich w danym powiecie opracowano ich własną klasyfikację, wyróżniając trzy klasy powiatów wg ich stopnia „wiejskości”. Klasy te poniżej zostały oznaczone jako 3, 4 i 5. Wszystkie trzy klasy (powiatów) traktujemy łącznie jako tereny wiejskie, przy czym powiaty oznaczone jako klasa „5” są najbardziej wiejskie⁴⁰.

W procesie modelowania ekonometrycznego brano pod uwagę zmianę wartości syntetycznych wskaźników Hellwiga w poszczególnych kategoriach tematycznych w okresie pomiędzy 2007, a 2023 rokiem⁴¹. Do analizy wykorzystano kontrfaktyczny model szacowania średniego efektu wsparcia (ang. Average Treatment Effect – ATE). Badanie miało na celu ocenę różnicy pomiędzy zachowaniem się (stanem) zmiennych w powiatach, gdzie interwencja oparta o środki polityki spójności została dokonana, a zachowaniem (stanem) zmiennych w powiatach (grupa kontrolna / kontrfaktyczna⁴²), gdzie takiej interwencji nie było lub jej skala była niewielka (za niewielką skalę interwencji uznano sytuację, gdy sumaryczna wartość interwencji w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich danego powiatu była niższa od mediany wartości interwencji obliczonej dla wszystkich powiatów). Szczegółowy opis procedury szacowania modelu przedstawiono w Załączniku nr 1.

³⁸ Metodologia wyliczenia wskaźników syntetycznych Hellwiga została opisano w załączniku nr 1.

³⁹ Na temat zasadności takiego podejścia patrz: Ciołek D., T. Brodzicki Determinanty produktywności polskich powiatów. *Bank i Kredyt* 47(5), 2016.

⁴⁰ Szczegółowy opis dotyczący sposobu sklasyfikowania powiatów zawiera Załącznik nr 1 Metodologia i procedura badawcza.

⁴¹ W przypadku niektórych kategorii wskaźnik Hellwiga został policzony dla okresów późniejszych zgodnie z dostępnością danych w bazach GUS.

⁴² Do grupy kontrolnej zakwalifikowano powiaty, w których wielkość uzyskanego wsparcia w wybranym obszarze interwencji była niższa niż mediana.

5.1.1 ANALIZA EFEKTU NETTO W PRZYPADKU SUMARYCZNEJ WARTOŚĆ INTERWENCJI PRZYPADAJĄCEJ NA POSZCZEGÓLNE KLASY POWIATÓW WG OBSZARÓW TEMATYCZNYCH

Pierwszym elementem analizy efektu netto⁴³ była próba oceny wpływu interwencji, rozumianej jako suma wartości wkładu UE do realizowanych projektów na poziomie powiatów o charakterze wiejskim, na zmianę sytuacji powiatów⁴⁴. Wpływ polityki spójności badano przy wykorzystaniu syntetycznych mierników rozwoju przygotowanych metodą wzorca Hellwiga na poziomie powiatów dla następujących kategorii ekonomicznych: Demografia, Przedsiębiorstwa, Rynek pracy, Edukacja, Kultura i turystyka, Ochrona środowiska, Rozwój społeczny oraz Transport.

Spośród ośmiu wyróżnionych kategorii ekonomicznych dodatni efekt netto wystąpił wyłącznie w odniesieniu do dwóch z nich. W kategorii „Transport” dodatni efekt netto związany z polityką spójności zaobserwowano w przypadku wszystkich trzech klas powiatów (3, 4 i 5), zaklasyfikowanych jako tereny wiejskie⁴⁵. Powiaty, gdzie interwencja w tym obszarze została dokonana, zanotowały wyższy wzrost wskaźnika Hellwiga (w okresie lat 2009 - 2023), niż grupa powiatów znajdująca się w grupie kontrfaktycznej. Szacunek efektu netto, przygotowany osobno dla każdej z wyznaczonych klas powiatów oddzielnie, potwierdził występowanie efektu netto dla powiatów zaklasyfikowanych do klasy 4 i 5 (tj. tych o najbardziej wiejskim charakterze). Tym samym interwencja związana z PS (szacowana jako całość wsparcia UE na powiat) miała pozytywny wpływ na sytuację w zakresie transportu na obszarach wiejskich.

Dla poziomu istotności 0,146⁴⁶ dodatni efekt netto zidentyfikowano także w przypadku wszystkich powiatów zaklasyfikowanych jako wiejskie (czyli łącznie dla powiatów w klasach 3, 4 i 5) w kategorii Kultura i turystyka. Dodatkowo, efekt netto wystąpił w przypadku powiatów

⁴³ Efekt netto jest to efekt przypisany tylko i wyłącznie interwencji, bez uwzględnienia czynników zewnętrznych.

⁴⁴ Na podstawie przygotowanej metodologii bazującej na wartości wskaźnika Hellwiga utworzono 5 klas powiatów oraz dodatkowo 6 klasę stanowią miasta na prawach powiatu. W ramach 5 klas powiaty w klasie 3, 4 i 5 zakwalifikowano jako obszary wiejskie i dla nich przeprowadzono modelowanie ekonometryczne. Szczegóły szacowania i klasyfikacji powiatów w załączniku 1 Metodologia i procedura badawcza.

⁴⁵ Patrz Tabela 38, na poziomie istotności wynoszącym 0,06 wartość efektu netto wyniosła 0,016.

⁴⁶ Wartość poziomu istotności p (p-value) opisuje prawdopodobieństwo zaobserwowania bardziej ekstremalnej rozbieżności w ramach hipotezy zerowej niż faktycznie zaobserwowana. Im niższa wartość p, czyli im bardziej obserwowany efekt odbiega od efektu postulowanego przez hipotezę zerową, tym mniej hipoteza zerowa wyjaśnia dane. Takie wartości p lub „obserwowane poziomy istotności” odgrywają dużą rolę w ekonometrii: służą jako wskaźnik tego, czy odkrycie jest godne uwagi, interesujące i ostatecznie możliwe do opublikowania.

zaklasyfikowanych w klasy 4⁴⁷. W tym przypadku dodatni efekt netto interwencji dla powiatów wiejskich zidentyfikowano dla rozwoju kultury i turystyki.

Tabela 38. Szacowanie efektu netto w przypadku sumarycznej wartości interwencji

Kategoria Transport			Kategoria Kultura i turystyka		
Klasa powiatu	oszacowanie	p-value	Klasa powiatu	oszacowanie	p-value
Łącznie klasy 3+4+5	0,016	0,006	Łącznie klasy 3+4+5	0,004	0,146
3	0,004	0,746	3	0,0001	0,987
4	0,019	0,093	4	0,008	0,047
5	0,024	0,013	5	0,004	0,333

Źródło: Opracowanie własne

5.1.2 ANALIZA EFEKTU NETTO DLA POSZCZEGÓLNYCH OBSZARÓW INTERWENCJI

W kolejnym kroku z bazy projektów współfinansowanych ze środków UE, stosując kody dotyczące wymiaru zakresu interwencji⁴⁸ i ich grupowanie w formie Obszarów interwencji (OI), wydzielono zbiory jednorodnych tematycznie projektów. Wystąpienie efektu netto badano więc w odniesieniu do następujących obszarów:

- OI1 B+R, innowacje i przedsiębiorczość (model OB1T),
- OI3 Transport (model OB3T),
- OI5 Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom (model OB5T),
- OI6 Turystyka, kultura, rewitalizacja (model OB6T),
- OI7 Kapitał ludzki (model OB7T),
- OI8 Infrastruktura społeczna (model OB8T)

Spośród wymienionych obszarów interwencji dodatni efekt netto wystąpił tylko w dwóch obszarach. Występowanie dodatniego efektu związanego z interwencją z polityki spójności w ramach OI 1 B+R, innowacje i przedsiębiorczość zaobserwowano w przypadku wszystkich powiatów zaklasyfikowanych jako typowo wiejskich (czyli zaliczonych łącznie do klasy 3, 4 i 5). Grupa powiatów, na terenie których interwencja miała miejsce, zanotowała większy wzrost wskaźnika Hellwiga w okresie 2009-2022, niż powiaty stanowiące grupę kontrfaktyczną. W tej kategorii tematycznej szacunek efektu netto przygotowany dla każdej z grup powiatów oddzielnie potwierdził występowanie dodatniego efektu netto dla powiatów zaklasyfikowanych do klasy 3 i

⁴⁷ Na poziomie istotności 0,047 wartość efektu netto wyniosła 0,008.

⁴⁸ Załącznik do Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 184/2014.

4⁴⁹. Efekt netto interwencji również wystąpił w związku z interwencją w ramach OI 5 Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom na wskaźnik Hellwiga oszacowany dla kategorii ekonomicznej Ochrona środowiska. Efekt ten zaobserwowano w przypadku wszystkich powiatów zaklasyfikowanych jako wiejskie (czyli klasa 3, 4 i 5). W tym przypadku dla powiatów zaliczonych do klasy 3 zidentyfikowano również występowanie efektu netto⁵⁰.

Tabela 39. Szacowanie efektu netto dla poszczególnych obszarów interwencji

Kategoria Przedsiębiorstwa			Kategoria Ochrona środowiska		
Klasa powiatu	oszacowanie	p-value	Klasa powiatu	oszacowanie	p-value
Łącznie klasy 3+4+5	0,008	0,095	Łącznie klasy 3+4+5	0,002	0,094
3	0,002	0,088	3	0,006	0,009
4	0,002	0,027	4	0,001	0,706
5	-0,006	0,447	5	0	0,823

Źródło: Opracowanie własne

Przedstawione powyżej wyniki analiz były prowadzone dla stosunkowo długiego okresu czasu (2009-2022/23), obejmującego lata przypadające na dwie perspektywy programowania. Analiza efektu netto prowadzona dla lat dokładnie odpowiadających ostatniej perspektywie programowania, czyli lata 2014-2020 (czy nawet 2014-2023), nie wykazała występowania efektu netto. Brak tego efektu ma głównie podstawy metodologiczne, czyli bardzo mała ilość projektów, które zakończyły się na tyle wcześnie, aby ich efekty były obserwowalne pod względem statystycznym. Tu dodatkowym problemem, jaki się pojawił i rzutował na liczbę projektów, była pandemia Covid-19, która spowolniła proces dystrybucji środków polityki spójności i wpłynęła na opóźnienia w realizacji inwestycji.

⁴⁹ Patrz Tabela 39 Dla wszystkich powiatów typowo wiejskich na poziomie istotności wynoszącym 0,095 efekt netto wyniósł 0,008.

⁵⁰ Patrz Tabela 39 Dla wszystkich powiatów typowo wiejskich na poziomie istotności wynoszącym 0,094 efekt netto wyniósł 0,002.

5.1.3 ANALIZA EFEKTU NETTO DLA WYBRANYCH SZCZEGÓŁOWYCH OBSZARÓW INTERWENCJI

W celu bardziej szczegółowej analizy obszarów interwencji dokonano ich podziału na części składowe odpowiadające konkretnym szczegółowym zakresom interwencji. W przypadku OI 1 wydzielono trzy podobszary odpowiadające interwencji dedykowanej: pracom B+R przedsiębiorstw (w modelu OI1_br), wsparciu dużych przedsiębiorstw (w modelu OI_d) i wsparciu przedsiębiorstw MŚP (w modelu OI1_msp). Dla tak przygotowanych „podobszarów” efekt netto wystąpił tylko w przypadku interwencji realizowanej w odniesieniu do wsparcia B+R (łącznie dla wszystkich powiatów o charakterze wiejskim oraz oddzielnie dla klasy 4).

W przypadku obszaru interwencji OI 2 Społeczeństwo informacyjne, wydzielono interwencję związaną z inwestycjami infrastrukturalnymi w teleinformatyce (w modelu OI2_i). Występowanie efektu netto związanego z tą interwencją zaobserwowano w przypadku powiatów z klasy 4. W tym przypadku zmiana wskaźnika Hellwiga w kategorii Przedsiębiorstwa była wyższa w przypadku grupy poddanej interwencji.

Efekt netto interwencji w ramach OI4 Energia wystąpił we wszystkich powiatach wiejskich (łącznie dla wszystkich powiatów o charakterze wiejskim oraz oddzielnie dla klasy 3 i 4), gdzie zmiana wskaźnika Hellwiga w kategorii Przedsiębiorstwa była wyższa w przypadku grupy poddanej interwencji.

Tabela 40. Szacowanie efektu netto dla wybranych szczegółowych obszarów interwencji

Kategoria Przedsiębiorstwa		
Klasa powiatu	Oszacowanie OI1_br	p-value
Obszar wiejski	0,008	0,084
3	0,005	0,561
4	0,015	0,028
5	0,003	0,733

Kategoria Przedsiębiorstwa		
Klasa powiatu	Oszacowanie OI4	p-value
Obszar wiejski	0,01	0,04
3	0,013	0,136
4	0,018	0,017
5	0,001	0,884

Kategoria Przedsiębiorstwa		
Klasa powiatu	Oszacowanie OI2_i	p-value
Obszar wiejski	0,002	0,604
3	-0,005	0,556
4	0,013	0,073
5	0,002	0,806

Źródło: Opracowanie własne

Podobny zabieg, polegający na rozdzielaniu Obszaru Interwencji na szczegółowe podobszary, dokonany został w przypadku OI 3 Transport, gdzie wydzielono interwencję związaną z siecią TEN-

T (OI3_tent) oraz wsparciem transportu regionalnego (OI3_reg). Dla tak wydzielonych podobszarów i dla poziomu istotności 15% efekt netto wystąpił w przypadku interwencji realizowanej w związku z projektami TEN-T (łącznie dla wszystkich powiatów zaklasyfikowanych jako wiejskie oraz w powiatach klasy 5) oraz w zakresach związanych z transportem w wymiarze regionalnym dla powiatów z klasy 3. W tym przypadku efekt netto dotyczył zmiany wskaźnika Hellwiga dla kategorii ekonomicznej Transport.

Dla zakresów interwencji związanych z rynkiem pracy (z OI 7), zidentyfikowano efekt netto w przypadku zmian wskaźnika Hellwiga w kategorii Rynek pracy dla powiatów o najbardziej wiejskim charakterze (klasa 5).

Tabela 41. Szacowanie efektu netto dla wybranych szczegółowych obszarów interwencji

Kategoria Transport		
Klasa powiatu	oszacowanie OI3_tent	p-value
Obszar wiejski	0,012	0,107
3	0,012	0,279
4	0,005	0,758
5	0,018	0,119

Kategoria Transport		
Klasa powiatu	oszacowanie OI3_reg	p-value
Obszar wiejski	0,007	0,249
3	0,015	0,143
4	0,003	0,802
5	0	0,975

Kategoria Rynek pracy		
Klasa powiatu	oszacowanie OI7_rp	p-value
Obszar wiejski	0,05	0,34
3	0,051	0,152
4	-0,003	0,938
5	0,091	0,025

Źródło: Opracowanie własne

5.1.4 ZASTOSOWANIE MODELU LOGITOWEGO DLA OCENY ŁĄCZNEGO ODDZIAŁYWANIA POLITYKI SPÓJNOŚCI I ŚRODKÓW PROW 2014-2020

Zastosowane we wcześniejszych podrozdziałach podejście nie pozwalało na uwzględnienie w analizach środków drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej (w ramach PROW) jakie trafiały na teren obszarów wiejskich. Ponieważ środki te, podobnie jak polityka spójności, mogły wywoływać zmiany w poziomach obserwowanych zmiennych (wskaźnik Hellwiga), zdecydowano się na dodatkowe zastosowanie tzw. modelu logitowego⁵¹, umożliwiającego obserwację efektów tych dwóch strumieni interwencji.

Model logitowy został oszacowany dla zmiany łącznego wskaźnika Hellwiga (różnica między poziomem wskaźnika w latach 2023 i 2007) dla powiatów o charakterze wiejskim (w ramach klas 3, 4 i 5) dla wszystkich kategorii tematycznych. Wyniki estymacji modeli logitowych zamieszczono w Tabeli 42. Analizę przygotowano za pomocą trzech modeli logitowych, które różniły się uwzględnioną zmienną sztuczną, identyfikującą wybraną grupę powiatów (odpowiednio grupa 3, następnie 4 i jako ostatnia 5). Wyniki estymacji (w postaci wartości efektów krańcowych dla średniej (EKS)), wskazują na zróżnicowany wpływ wsparcia w ramach polityki spójności i PROW na różnicę wskaźnika Hellwiga w czasie dla powiatów o charakterze wiejskim. W przypadku powiatów najbardziej wiejskich, czyli tych zaliczonych do klasy 5, zdecydowanie większy wpływ miało wsparcie PROW (2014-2020), niż polityka spójności. Na zbliżonym poziomie oba typy wsparcia (polityka spójności i PROW) miały wpływ na powiaty zaliczone do klasy 3, natomiast nieco większy wpływ wsparcia polityki spójności niż PROW zaobserwowano w klasie 4. Innymi słowy, środki PROW miały największe znaczenie dla powiatów zdominowanych przez gminy wiejskie (powiaty najbardziej „wiejskie”); w pozostałych klasach powiatów (klasa 3 i 4) znaczenie strumieni interwencji było równorzędne lub komplementarne (równorzędne w powiatach zaliczonych dla klasy 3, komplementarne w klasie 4).

Model logitowy pozwala także na sformułowanie kilku dodatkowych wniosków co do znaczenia poszczególnych strumieni interwencji:

1. Stała we wszystkich trzech modelach przyjmuje ujemne i istotne statystycznie wartości, co sugeruje, że bez uwzględnienia efektu interwencji (polityki spójności i PROW) istnieje tendencja spadkowa dla wskaźnika Hellwiga. Uogólniając można stwierdzić, że

⁵¹ Model logitowy, model regresji logistycznej, model wykorzystywany do objaśniania zmiennych jakościowych przyjmujących wartość od 0 do 1. W tym konkretnym przypadku prawdopodobieństwo wystąpienia zmiany wartości wskaźnika Hellwiga w czasie versus wystąpienie lub nie (1/0) interwencji ze środków polityki spójności i/lub PROW.

interwencja ma znaczny wpływ na sytuację w grupach jednostek terytorialnych (przy dużym poziomie agregacji danych).

2. We wszystkich trzech modelach logitowych wsparcie w ramach polityki spójności ma dodatni i istotny statystycznie wpływ na zmianę wskaźnika Hellwiga w roku 2023 w stosunku do roku 2007. Efekty krańcowe dla średniej wskazują, że największe prawdopodobieństwo wzrostu wskaźnika Hellwiga wystąpiło w powiatach klasy 4 na poziomie 0,172, kolejno w klasie 3 na poziomie 0,144 i najniższe w klasie 5 na poziomie 0,096 (statystycznie nieistotny). Ponownie uogólniając uzyskany wynik można stwierdzić, że polityka spójności jest najbardziej skuteczna w wywoływaniu zmiany w powiatach (gminach) nie charakteryzujących się najwyższym poziomem „wiejskości” (najprawdopodobniej można to interpretować jako obszary wiejskie, pozaaglomeracyjne dużej gęstości oraz aglomeracyjne małej gęstości).
3. We wszystkich trzech modelach wsparcie PROW ma dodatni i istotny statystycznie wpływ na zmianę wskaźnika Hellwiga w roku 2023 w stosunku do roku 2007. Efekty krańcowe dla średniej wskazują, że największe prawdopodobieństwo wzrostu wskaźnika Hellwiga było w powiatach klasy 5 (tych najbardziej „wiejskich”) na poziomie 0,221, kolejno w klasie 3 na poziomie 0,149 i najniższe w powiatach klasy 4 na poziomie 0,132. A więc, jak można było się spodziewać, PROW było skuteczne głównie na terenach zdominowanych przez wieś, czyli gminy wiejskie i obszary wiejskie poza-aglomeracyjne małej gęstości.
4. Klasy powiatów 3 i 4 wykazują istotny statystycznie wyższy poziom różnicy wskaźnika Hellwiga na poziomie odpowiednio 0,125 i 0,145, co sugeruje pozytywny wpływ interwencji w ramach polityki spójności. W klasie 5 (powiaty najbardziej wiejskie) poziom różnicy wskaźnika Hellwiga jest istotnie niższy niż w pozostałych dwóch klasach powiatów (-0,296). Stąd można wnosić, że polityka spójności w powiatach zaliczonych do klasy 3 i 4 wywołuje większe zmiany niż PROW w powiatach najbardziej „wiejskich”.
5. Współczynniki dobroci dopasowania modelu R² McFaddena wskazują na umiarkowaną zdolność predykcyjną modeli, z najwyższym dopasowaniem w trzecim modelu (R² = 0,088). Najniższe wartości AIC i BIC kryteriów dopasowania oszacowanych modeli do danych rzeczywistych, sugerują, że trzeci model najlepiej balansuje między dopasowaniem a złożonością. Wszystkie trzy modele osiągają trafność predykcji na

poziomie około 58–65%, co świadczy o dość dobrej skuteczności w prognozowaniu wyników⁵².

Tabela 42. Wyniki estymacji modeli logitowych dla różnicy (2007-2023) łącznego wskaźnika Hellwiga

Zmienna	Model 1		Model 2		Model 3	
	Parametry	EKS	Parametry	EKS	Parametry	EKS
stała	-22,726*		-23,616*		-23,818*	
Wsparcie PS	0,578**	0,144	0,689*	0,172	0,385	0,096
Wsparcie PROW	0,598**	0,149	0,529**	0,132	0,884*	0,221
Klasa 3	0,504***	0,125				
Klasa 4			0,586**	0,145		
Klasa 5					-1,243*	-0,296
Diagnostyka modelu						
McFadden R2	0,050		0,055		0,088	
AIC	2475,0		246,4		237,8	
BIC	260,3		259,2		250,6	
% poprawnej predykcji	58,2		61,5		65,4	
Test IW	12,6*		13,7*		22,3*	

EKS – efekt krańcowy dla średniej; IW – iloraz wiarygodności

* - wynik statystycznie istotny dla poziomu prawdopodobieństwa popełnienia błędu 5%

** - wynik statystycznie istotny dla poziomu prawdopodobieństwa popełnienia błędu 10%

*** - wynik statystycznie istotny dla poziomu prawdopodobieństwa popełnienia błędu 15%

Źródło: Opracowanie własne

⁵² AIC (Akaike Information Criterion) i BIC (Bayesian Information Criterion) to kryteria stosowane do oceny i porównywania modeli statystycznych. Umożliwiają wybór najlepszego modelu spośród kilku kandydatów, równoważąc dopasowanie modelu do danych i jego złożoność.

5.2 EFEKTY POLITYKI SPÓJNOŚCI Z PERSPEKTYWY MIKRO – WNIOSKI ZE STUDIÓW PRZYPADKÓW

5.2.1 ŚRODKI POLITYKI SPÓJNOŚCI SKUTECZNIE WSPIERAJĄ PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

Środki polityki spójności bez przeszkód docierają do prywatnych przedsiębiorców z terenów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, wspierając realizowane przez nich projekty rozwojowe. Liczba tych projektów i ich skala jest bardzo zróżnicowana i uzależniona od rozmiarów lokalnych zasobów przedsiębiorczości. Na terenie gmin wiejskich, gdzie dominują przedsiębiorstwa o niewielkich rozmiarach (głównie indywidualna działalność gospodarcza), popyt na wsparcie środkami polityki spójności dotyczy głównie niewielkich kwotowo inwestycji w maszyny i urządzenia zwiększających efektywność działania (zmniejszenie zużycia energii, materiałów) i/lub zwiększających wydajność. Bardzo dużą wartość dodaną dla tych przedsiębiorców ma cieszące się znacznym zainteresowaniem wsparcie procesów umiędzynarodowienia (wyjazdy na zagraniczne imprezy targowo-wystawiennicze)⁵³. Tego typu projekty wspierane były głównie ze środków regionalnych programów operacyjnych oraz programu POIR („Wsparcie MŚP w promocji marek produktowych – Go to Brand”, Poddziałanie 3.3.3). Duże znaczenie dla terenów wiejskich ma także wsparcie dostępne w ramach instrumentu RLKS w postaci grantów inwestycyjnych dla istniejących przedsiębiorców oraz osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą.

Struktura popytu na wsparcie środkami polityki spójności w przypadku przedsiębiorców zlokalizowanych na terenach miejsko-wiejskich jest nieco inna. Przedsiębiorcy ci, prowadząc działalność na znacznie większą skalę (często krajową i międzynarodową), oprócz wsparcia inwestycyjnego (modernizacja parku maszynowego) czy promocyjnego (umiędzynarodowienie) sięgają także po wsparcie związane z prowadzonymi pracami B+R. Projekty te na ogół charakteryzowały się dużą wartością jednostkową⁵⁴ i były finansowane w ramach działań wdrażanych przez NCBR czy PARP (środki POIR).

⁵³ Wydaje się, że ten kierunek – wsparcie eksportu – może być niezwykle korzystny z punktu widzenia przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. W latach 2011-2020 obszary wiejskie odnotowały prawie 4-krotny wzrost przychodów ze sprzedaży eksportowej (z 69,9 mld zł do 260,6 mld zł). Największą dynamikę eksportu odnotowano na obszarach wiejskich aglomeracyjnych - 398%; na obszarach poza-aglomeracyjnych było to 348%. Porównaj: *Rozwój regionalny Polski – raport analityczny 2023*. GUS, Warszawa 2024, str. 211.

⁵⁴ Przykładowo dwa projekty (polegające na rozwoju ośrodka badawczo-rozwojowego) jednego z przedsiębiorstw zlokalizowanego na terenie gminy wiejskiej Dębica miały łączną wartość ok 237 mln zł przy dofinansowaniu UE wynoszącym 82 mln zł. Patrz studium przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich powiatu dębickiego.

Oprócz wsparcia realizowanego w ramach CT 1 i CT 3⁵⁵ źródłem bezpośrednich korzyści dla przedsiębiorców z terenów wiejskich są projekty związane z inwestycjami w odnawialne źródła energii (CT 4). W opracowanych studiach przypadku można było wyróżnić dwa rodzaje takich inwestycji: projekty polegające na instalacji źródeł OZE w celu obniżenia kosztów energii danego przedsiębiorcy (poprawa efektywności) i ewentualnej sprzedaży nadwyżek energii do sieci (dywersyfikacja przychodów) oraz projekty niezwiązane z modernizacją energetyczną przedsiębiorstw, lecz polegające na budowie małych farm fotowoltaicznych (o mocy do 1 MW). W przypadku tych ostatnich, tereny wiejskie (szczególnie gminy wiejskie) są szczególnie predestynowane do tego rodzaju inwestycji ze względu na dostępność terenu o dobrych parametrach naświetlenia.

5.2.2 PRZEDSIĘBIORSTWA - MAŁY ZASIĘG ODDZIAŁYWANIA POLITYKI SPÓJNOŚCI

Jakkolwiek zebrane dane wyraźnie wskazują, że przedsiębiorcy z terenu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich intensywnie korzystają ze wsparcia środkami polityki spójności i nie natrafiają na żadne ograniczenia (dyskryminację) w dostępie do wsparcia, to jednak wyraźnie daje się zauważyć niewielki zasięg oddziaływania tych środków. Jak wynika ze studiów przypadków, wsparcie dotacyjne trafia na ogół do nie więcej niż kilku procent podmiotów gospodarczych zarejestrowanych na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich danego powiatu, nawet jeśli pod uwagę brać wyłącznie branże kapitałochłonne (przemysł przetwórczy, budownictwo), mające większe potrzeby inwestycyjne niż np. usługi. Ten niewielki zasięg oddziaływania ma zasadniczo charakter obiektywny, bowiem wynika zarówno z rozmiarów alokacji na dany program operacyjny i dane działanie/poddziałanie, jak i niewielkiej liczby przedsiębiorstw (np. przemysł przetwórczy, budownictwo), dysponujących większym majątkiem trwałym mogącym wymagać modernizacji (i tworzyć popyt inwestycyjny). Zakładając, że możliwości zwiększenia alokacji środków polityki spójności na dany program operacyjny czy konkretne działanie są bardzo ograniczone, warto zwrócić jednak uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, analizując projekty realizowane przez przedsiębiorców z terenu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich nierzadko można spotkać się z faktem wielokrotnego korzystania ze środków polityki spójności. Sytuacja ta („wielokrotny beneficjent”) w pełni zgodna z obowiązującymi przepisami (regulaminy konkursów) może jednak prowadzić do „wypychania” z dostępu do wsparcia niektórych przedsiębiorców (szczególnie mniejszych, niemających doświadczenia w aplikowaniu). Konsekwencją zjawiska wielokrotnych beneficjentów i małej alokacji (na dane działanie) może być sytuacja, gdzie środki polityki spójności będą miały duży, pozytywny wpływ na pozycję rynkową (innowacyjność,

⁵⁵ A także CT 8 w przypadku przedsiębiorców działających na obszarach Natura 2000.

konkurencyjność) pojedynczych podmiotów gospodarczych, ale bardzo mały na stan przedsiębiorczości na terenie całej jednostki terytorialnej. Po drugie, wsparcie dotacyjne trafiające do przedsiębiorców oznacza jednocześnie wycofanie tych środków z całego systemu (wsparcia), który aby nadal mógł spełniać swoją funkcję (wsparcie), musi zostać zasilony nowymi środkami (nowa alokacja w ramach kolejnego programu). Alternatywą dla dotacji są finansowe instrumenty zwrotne (pożyczki, poręczenia), które umożliwiają wielokrotny obrót tymi samymi środkami (a nawet ich powiększanie). Mechanizm wsparcia zwrotnego był już wielokrotnie stosowany (inicjatywa JEREMIE w latach 2007-2013 oraz regionalne fundusze rozwoju w latach 2014-2020), a jego beneficjentami byli także przedsiębiorcy z terenów wiejskich (przykładowo Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego w latach 2015-2024 udzieliła 187 pożyczek przedsiębiorcom z terenu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich o łącznej wartości ok .54 mln zł). Rozwiązanie takie powinno być preferowane, gdyż może być bardziej skuteczne w docieraniu do większej rzeszy odbiorców (prostsze procedury aplikacyjne, ciągłość podaży środków), jest „odporne” na zjawisko wielokrotnego beneficjenta (środki trzeba i tak zwrócić), może być bardziej dostępne w ogóle, a dla przedsiębiorców z terenów wiejskich w szczególności (mniej skomplikowana niż w przypadku konkursów procedura aplikacyjna). Jakkolwiek w przeciwieństwie do dotacji pożyczka ma określony koszt (oprocentowanie), istnieje wiele sposobów, aby taki instrument uatrakcyjnić poprzez zredukowanie ryzyka stopy procentowej szczególnie dla mniejszych przedsiębiorców z obszarów wiejskich (niższa od rynkowej stopa procentowa, długi okres karencji, wakacje w spłacie rat, itp.)⁵⁶.

⁵⁶ W perspektywie finansowej na lata 2021-2027 istnieje możliwość łączenia instrumentów finansowych z dotacją na poziomie pojedynczej operacji instrumentu finansowego. Tego typu preferencje mogłyby być stosowane np. w przypadku wspierania inwestycji zlokalizowanych na obszarach o negatywnej sytuacji społeczno-gospodarczej, identyfikowanych na poziomie regionalnym lub na obszarze rewitalizacji określonym w Gminnym Programie Rewitalizacji. Tego typu inwestycje w zasadniczej większości byłyby zlokalizowane na terenach wiejskich. Zwiększenie alokacji na instrumenty finansowe ukierunkowanych na wspieranie inwestycji na terenach wiejskich może stanowić zachętę dla nowych przedsiębiorców planujących rozpoczęcie działalności na terenach podmiejskich i wiejskich.

5.2.3 WSPARCIE PROJEKTÓW INFRASTRUKTURALNYCH NAJLEPSZYM IMPULSEM DLA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Skuteczną i efektywną formą wsparcia rozwoju przedsiębiorczości na terenach wiejskich są inwestycje w te elementy infrastruktury materialnej, które pozwalają na uruchomienie i wykorzystanie endogenicznych czynników rozwoju. Projekty przedstawione w ramach studiów przypadków, takie jak Mazurska Pętla Rowerowa (woj. warmińsko-mazurskie), Strefa Aktywności Gospodarczej Straszęcina (woj. podkarpackie), Strefa Aktywności Gospodarczej w Augustowie (woj. podlaskie) czy niewielki inkubator zorganizowany przez lokalną grupę działania (w ramach instrumentu RLKS) w niewykorzystywanej części budynku szkoły gminnej, wyraźnie pokazują, że inwestycje tego typu, jakkolwiek wymagają często dużych nakładów jednostkowych, mogą okazać się niezwykle efektywne i korzystne (zarówno w krótkim jak i długim terminie) dla lokalnych społeczności i przedsiębiorców.

Budowa lub modernizacja infrastruktury turystycznej (np. trasy rowerowe, ścieżki edukacyjne na terenach chronionych, publicznie dostępne tereny rekreacyjno-wypoczynkowe) pozwala na stworzenie trwałego mechanizmu wspierającego lokalny rozwój, opartego o takie atrybuty jak krajobraz i środowisko naturalne. Takich efektów można się spodziewać po Mazurskiej Pętli Rowerowej: intensyfikacja ruchu turystyki rowerowej wywołuje korzystne zmiany po stronie przedsiębiorczości, umiejętnie prowadzona promocja pozwala kierować ruch turystyczny także do miejsc dotychczas pomijanych przez turystów. Innym przykładem inwestycji infrastrukturalnej jest Strefa Aktywności „Straszęcina” (gmina wiejska Żyraków). Tu z kolei wykorzystano dobre położenie względem gminy miejskiej (a także bliskość autostrady), a środki polityki spójności odegrały rolę „koła zamachowego”, umożliwiającego rozpoczęcie inwestycji i uzbrojenie części nieruchomości (środki na dalsze prace pozyskano m.in. ze sprzedaży uzbrojonych działek). „Straszęcina” jest także przykładem w jaki sposób środki polityki spójności mogą być wykorzystane dla ograniczania negatywnych skutków procesu suburbanizacji. Utworzenie strefy i przyciągnięcie na jej teren przedsiębiorców pozwala na zwiększenie dochodów budżetu gminy (udział w podatku CIT), które mogą zostać wykorzystane na sfinansowanie inwestycji koniecznych ze względu na przenoszenie się mieszkańców gminy miejskiej na teren sąsiedniej gminy wiejskiej.

Nie tylko inwestycje w infrastrukturę „stricte” turystyczną mogą korzystnie wpływać na lokalną przedsiębiorczość. Budowa Sali koncertowej przy Państwowej Szkole Muzycznej I stopnia w

Giżycku⁵⁷, umożliwiającą organizację krajowych i międzynarodowych imprez artystycznych, jest przykładem inwestycji zorientowanej na edukację, której efektem „zewnętrznym” może być poprawa atrakcyjności miejsca, stymulująca ruch turystyczny z korzyścią dla lokalnej przedsiębiorczości.

5.2.4 ZARZĄDZANIE POST-INWESTYCYJNE MOŻE BYĆ WYZWANIEM DLA TRWAŁOŚCI

Uzyskanie znacznych korzyści dla terenów wiejskich w efekcie realizacji dużych projektów infrastrukturalnych wymaga sprawnego zarządzania nie tylko na etapie prowadzenia inwestycji, ale przede wszystkim w okresie post-inwestycyjnym. Problem ten może być szczególnie istotny w przypadku ponadlokalnej infrastruktury turystycznej takiej jak np. trasy rowerowe. Aby infrastruktura ta spełniała swoje zadanie (atrakcyjność dla ruchu turystycznego, użyteczność dla lokalnych przedsiębiorców) musi być ona traktowana jako „produkt turystyczny”, a nie zbiór odcinków terenowych przebiegających przez obszar różnych gmin połączonych w jedną całość wyłącznie wspólną nazwą. Jednolite podejście musi być zachowane na etapie bieżącego utrzymania (naprawy) infrastruktury (jednolity standard na każdym odcinku) oraz promocji. Problem ten dostrzega Stowarzyszenie „Wielkie Jeziora Mazurskie” będące realizatorem (beneficjentem) budowy Mazurskiej Pętli Rowerowej⁵⁸. Dla utrzymania jednolitego technicznego standardu trasy Stowarzyszenie wprowadziło „procedurę utrzymaniową” obowiązującą na wszystkich lokalnych odcinkach. Rozwiązanie to gwarantuje utrzymanie właściwego standardu trasy w okresie trwałości projektu. Trudno jednak obecnie wnioskować, w jaki sposób kwestia ta zostanie rozwiązana po upływie tego okresu. W sytuacji, gdy trasa rowerowa przebiega przez tereny kilkunastu gmin, nie wszystkie z nich mogą być zainteresowane (nie dostrzegając jej potencjału) lub być w stanie sfinansować prac naprawczych i modernizacyjnych na swoim odcinku trasy. Podnoszony problem nie ogranicza się wyłącznie do Mazurskiej Pętli. Na istnienie identycznego problemu wskazał raport NIK w przypadku trasy Green Velo⁵⁹ (także ewaluacja wpływu polityki spójności 2014-2020 na rozwój i funkcjonowanie infrastruktury społecznej zwróciła uwagę na kwestię finansowania kosztów utrzymania infrastruktury, choć dotyczyło to

⁵⁷ Projekt o wartości 5,8 mln zł (dofinansowanie UE 4,8 mln zł); projekt obejmował budowę Sali koncertowej na 160 miejsc, sal prób i zakup instrumentów muzycznych. Patrz: Studium przypadku – przykłady projektów realizowanych na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich powiatu giżyckiego.

⁵⁸ Studium przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich powiatu giżyckiego.

⁵⁹ Utrzymanie i wykorzystanie Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo. Informacja o wynikach kontroli. NIK, Delegatura w Rzeszowie. Warszawa 2021.

tylko infrastruktury społecznej)⁶⁰. Zachowanie trwałości i wysokiej użyteczności tego typu infrastruktury wymaga wypracowania mechanizmów finansowania jej utrzymania i rozwoju.

5.2.5 LOKALIZACJA PROJEKTU A KORZYŚCI DLA GMIN WIEJSKICH

Prowadzona w ramach studiów przypadków analiza projektów realizowanych przez przedsiębiorców prywatnych na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wskazuje na zjawisko oddzielenia miejsca realizacji projektu od miejsca rejestracji przedsiębiorcy-beneficjenta. Taka sytuacja dość często pojawiała się w przypadku branży turystycznej (hotele, pensjonaty, infrastruktura turystyczna), a także niektórych inwestycji w instalacje OZE. Zjawisko to ma charakter niejako naturalny, wynikający z nierównomiernego przestrzennego rozkładu zasobów przedsiębiorczości i przede wszystkim nierównomiernej koncentracji kapitału. Ma to zarówno pozytywny jak i negatywny wpływ na miejsce lokalizacji projektu. Pozytywny, bowiem możliwe są międzyregionalne transfery kapitału umożliwiające rozwój różnych form działalności gospodarczej w lokalizacjach, gdzie jest deficyt tego kapitału (np. inwestycje w infrastrukturę hotelarską na Warmii i Mazurach prowadzone przez kapitał spoza regionu). Negatywem tej sytuacji jest jednak fakt, że część korzyści z lokalnie prowadzonych inwestycji jest transferowana poza region (poza gminę). Inwestycja taka przynosi więc korzyści dla lokalnego rynku pracy (zatrudnienie lokalnych pracowników) i innych przedsiębiorców (napływ turystów). Stosunkowo niewielkie korzyści występują po stronie gmin w postaci wpływów z podatków od nieruchomości. Wpływy z udziału w podatkach korporacyjnych (CIT) trafiają natomiast poza region. Sytuacja ta może być bardzo niekorzystna w przypadku gmin wiejskich o małej liczbie stałych mieszkańców, na terenie której znajduje się jednak stosunkowo duża infrastruktura turystyczna.

5.2.6 OBSZARY WIEJSKIE KORZYSTAJĄ Z „EFEKTÓW SĄSIEDZTWA”

Obszary wiejskie, pomimo że kierowane do nich środki polityki spójności są nominalnie mniejsze (niż środki trafiające na tereny miejskie) odnoszą liczne korzyści w postaci tzw. efektów sąsiedztwa. Korzyści takie szczególnie dobrze widoczne są w przypadku tzw. gmin „obwarzankowych”⁶¹ oraz projektów (inwestycji) związanych z usługami społecznymi nie podlegającymi terytorializacji takimi jak np. ochrona zdrowia, edukacja ponadpodstawowa czy

⁶⁰ Wpływ polityki spójności 2014-2020 na rozwój i funkcjonowanie infrastruktury społecznej. PAG Uniconsult, Warszawa 2023.

⁶¹ Pod tym pojęciem rozumie się układ przestrzenny, gdzie teren gminy wiejskiej opasa (otacza) gminę miejską. W Polsce jest 159 gmin „obwarzankowych”. Większość tego typu gmin występuje w Polsce północnej, centralnej i wschodniej. Porównaj: Gibas P., Zmiany poziomu rozwoju „obwarzankowych” małych miast i gmin miejsko-wiejskich w Polsce. Analiza porównawcza. Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, nr 279/2016.

komunikacja miejska. Przykładem efektów sąsiedztwa może być sytuacja jaką opisano w studium przypadku dotyczącym gmin powiatu giżyckiego, a konkretnie gminy wiejskiej Giżycko i gminy miejskiej Giżycko. Gminy te jakkolwiek stanowią odrębne jednostki terytorialne łączy szereg relacji na wielu płaszczyznach - np. rynku pracy (mieszkańcy gminy wiejskiej są pracownikami firm zlokalizowanymi w mieście i odwrotnie), edukacyjnej (młodzież z terenu gminy wiejskiej uczęszczająca do szkół ponadpodstawowych na terenie miasta), sportowej i kulturalnej (dzieci i młodzież z terenu gminy wiejskiej korzystająca z zajęć pozalekcyjnych, klubów sportowych, instytucji kultury w mieście) czy infrastruktury ochrony zdrowia i komunikacyjnej. Jeszcze innym przykładem powiązań i oddziaływań może być proces suburbanizacji, na co wskazuje ujemna stopa migracji w przypadku gminy miejskiej, a dodatnia w gminie wiejskiej.

Można więc przyjąć, że np. 7,9 mln zł środków UE, które wsparły pięć projektów polegających na wyposażeniu jednostek ochrony zdrowia stanowiących własność gminy miejskiej także stanowiły wsparcie dla gminy wiejskiej. Taki sam „wektor” oddziaływania (miasto→wieś) występuje np. w przypadku budowy sali koncertowej w szkole muzycznej w Giżycku, o czym wspomniano wcześniej, czy inwestycji w transport publiczny w gminie miejskiej (wartość dwóch zrealizowanych tam projektów wyniosła ok 6 mln zł; dofinansowanie UE 4,8 mln zł). Analogiczne i prawdopodobnie znacznie większe co do skali efekty sąsiedztwa występują na terenie obszarów wiejskich aglomeracyjnych.

Analogicznym przykładem jest gmina wiejska Aleksandrów Kujawski, która stanowi „obwarzanek” okalający miasto Aleksandrów Kujawski. Rozkład środków polityki spójności trafiających na teren obu gmin wykazuje znaczne dysproporcje pomimo faktu, że obie gminy mają porównywalną wielkość pod względem liczby ludności, a także liczby podmiotów gospodarczych w sektorze przemysłu i budownictwa. Podczas gdy na terenie gminy miejskiej wartość projektów wspartych środkami polityki spójności wyniosła 187,2 mln zł (dofinansowanie UE 122,5 mln zł), to na terenie gminy wiejskiej wartość projektów była ponad siedem razy mniejsza (25,4 mln zł, dofinansowanie UE 17,2 mln zł). Podobnie jak w przypadku gminy Giżycko, tak i tu można wskazać strumień środków polityki spójności, które choć trafiają do instytucji miejskich de facto stanowią wsparcie dla obszarów wiejskich. Przykładem może być ponownie służba zdrowia oraz edukacja ponadpodstawowa. W tym pierwszym przypadku wartość projektów polegających na modernizacji i doposażeniu szpitala powiatowego zlokalizowanego na terenie gminy miejskiej wyniosła 61,9 mln zł (dofinansowanie UE 52,3 mln zł), który obsługuje mieszkańców wszystkich gmin powiatu aleksandrowskiego. W przypadku szkół dostępnych także dla młodzieży z innych gmin wartość projektów modernizacyjnych (obejmujących dwa zespoły szkół oraz kilku jednostek szkolnictwa zawodowego) wyniosła 7,7 mln zł (dofinansowanie UE 5,5 mln zł).

5.2.7 DZIEDZICTWO KULTUROWE – POLITYKA SPÓJNOŚCI GŁÓWNYM CZY KOMPLEMENTARNYM ŹRÓDŁEM FINANSOWANIA?

Środki polityki spójności stanowiły ważne źródło finansowania rozwoju lokalnych instytucji kultury oraz remontów i renowacji obiektów zabytkowych. Skala tego wsparcia i jego zakres przedmiotowy był zróżnicowany. Ponieważ rozkład przestrzenny tego typu instytucji nie jest równomierny, więcej środków polityki spójności na ogół trafiało do gmin miejsko-wiejskich, gdzie tego typu instytucji jest więcej niż na wsi. Wspierane środkami polityki spójności projekty dotyczyły np. wyposażenia bibliotek, modernizacji centrów kultury, zakupu sprzętu do organizacji imprez plenerowych, jak również renowacji obiektów zabytkowych stanowiących element lokalnej infrastruktury turystycznej (np. renowacja pomieszczeń zabytkowej XIX-wiecznej twierdzy Boyen w Giżycku, rewitalizacja zabytkowej wieży ciśnień w gminie miejsko-wiejskiej Ryn). W przypadku gmin wiejskich polityka spójności najczęściej była wykorzystywana w celu wsparcia renowacji różnego rodzaju obiektów zabytkowych (kościoty, zabytkowe cmentarze, zespoły pałacowo-parkowe), które najczęściej są elementem krajobrazu wsi.

W realizacji tych projektów środki polityki spójności odgrywały różną rolę. W przypadku niektórych inwestycji były głównym źródłem finansowania, a w przypadku innych prowadzonych na terenach wiejskich (np. rewitalizacja niektórych obiektów sakralnych w powiecie Giżyckim) pełniły rolę źródła komplementarnego, podczas gdy większość prac została sfinansowana ze środków rządowego „Programu Odbudowy Zabytków”. Program ten, oferując bardzo korzystne warunki finansowe (dotacja w wysokości 98% kosztów inwestycji), skłaniał do ograniczenia popytu na środki polityki spójności.

5.2.8 OCHRONA ŚRODOWISKA NATURALNEGO – DUŻE ZRÓŻNICOWANIE KORZYŚCI DLA OBSZARÓW WIEJSKICH

Studia przypadków pozwoliły zidentyfikować dwie grupy projektów dotyczących ochrony przyrody o różnym ciężarze gatunkowym dla terenów wiejskich. Pierwszą grupę stanowiły projekty mające wymiar konkretnych inwestycji materialnych przypisanych do konkretnej jednostki terytorialnej, których efekty bezpośrednio przekładały się na stan środowiska naturalnego (czy minimalizację ryzyka – np. zagrożenia dla środowiska – pożary, katastrofy ekologiczne). Były to więc takie projekty, jak budowa sieci kanalizacyjnej, rozbudowa oczyszczalni ścieków i składowisk odpadów komunalnych czy zakup specjalistycznego sprzętu gaśniczo-ratunkowego dla lokalnych jednostek straży pożarnej. Projekty te, w zależności do aktualnego stanu rozwoju tego typu infrastruktury na danym terenie, mogły mieć bardzo duże znaczenie dla terenów wiejskich. Przykładem może być rozbudowa na terenie jednej z gmin wiejskich powiatu dębickiego oczyszczalni ścieków oraz budowa sieci kanalizacyjnej o łącznej długości 15 km. Inwestycja ta w

sposób skokowy poprawiła sytuację w gminie, gdyż podczas gdy w 2019 roku, kiedy inwestycję rozpoczynano, z oczyszczalni ścieków korzystało jedynie 920 osób, to w już 2021 roku, gdy oczyszczalnia wraz z nową siecią została oddana do użytku, liczba korzystających wzrosła do 2063 osób. Innym przykładem inwestycji i korzyści uzyskiwanych przez gminę wiejską może być rozbudowa składowiska odpadów oraz budowa punktu selektywnej zbiorki odpadów (projekt zrealizowany również na terenie jednej z gmin wiejskich powiatu dębickiego). Oba projekty mają korzystny wpływ na poprawę gospodarki odpadami na obszarze wykraczającym poza granice powiatu, gdyż ze składowiska odpadów korzysta łącznie 17 gmin (w tym sąsiednia gmina miejska). Przedsięwzięcia służące poprawie ochrony środowiska finansowane ze środków polityki spójności są kontynuowane i finansowane także z innych źródeł. Przykładowo, modernizacja oczyszczalni ścieków (instalacja do biologicznego przetwarzania odpadów) finansowana jest ze środków krajowych (dotacja i pożyczka) w ramach programu „Czyste powietrze”.

Drugą grupę stanowiły projekty, które aczkolwiek zostały (ewidencyjnie) przypisane do gmin wiejskich niósł z sobą wartość dla środowiska naturalnego i społeczeństwa (jako całości), a tylko w niewielkim stopniu wiązały się z korzyściami dla wsi. Mamy tu na myśli przykładowo takie projekty, jak zbieranie danych niezbędnych do opracowania planu ochrony parku narodowego (Puszcza Augustowska), przygotowanie dokumentacji niezbędnej do sporządzenia planów ochrony parków krajobrazowych (woj. Podkarpackie) czy ochrona głuszca w Puszczy Augustowskiej (celem projektu było wzmocnienie populacji tego gatunku poprzez wzrost liczebny i zwiększenie zmienności genetycznej). Wszystkie z wymienionych projektów mają olbrzymie znaczenie dla ochrony środowiska i bioróżnorodności. Jednak ich przełożenie na konkretne korzyści dla terenów wiejskich jest trudne do wykazania przynajmniej w krótkim, jak również w średnim horyzoncie czasu. Należy także zaznaczyć, że sporządzenie planów ochrony jest wymogiem ustawowym⁶². Zasadniczo więc prace te powinny zostać finansowane ze środków krajowych (budżet danego parku, dotacja z budżetu państwa lub JST). Środki polityki spójności w tym wypadku zamiast być źródłem „efektu kreacji” (realizacja projektu, który w innej sytuacji nie zostałby wykonany) powodują efekt „przesunięcia” (zastąpienie środków które mogłyby pochodzić z innego źródła), de facto substytuując środki budżetu państwa.

⁶² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, art. 18.

5.2.9 WSPARCIE OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

Skala wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami na obszarach wiejskich była stosunkowo niewielka, głównie ze względu na małe lokalnie liczebności populacji tych osób⁶³. Projekty, jakie zidentyfikowano sporządzając studia przypadków, realizowane były praktycznie wyłącznie na obszarze całego województwa lub kilku powiatów. Kwoty jakie zostały przypisane do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wynikały z zastosowanego klucza podziałowego. I tak przykładowo Polski Związek Niewidomych zrealizował na terenie całego województwa warmińsko-mazurskiego dwa projekty o łącznej wartości 8,7 mln zł (dofinansowanie UE 7,5 mln zł) przy dofinansowaniu UE przypadającym na gminy wiejskie powiatu giżyckiego wynoszącym 262,5 tys. zł. Projekty te polegały na aktywizacji i integracji społecznej osób z niepełnosprawnością wzrokową poprzez ich udział w zajęciach organizowanych przez Związek oraz warsztatach wyjazdowych. Inny projekt obejmujący swym zasięgiem 5 powiatów miał na celu wsparcie 35 osób głuchych i słabo słyszących poprzez objęcie ich doradztwem, udziałem w warsztatach i wyjazdami rodzinnymi.

5.2.10 WZROST UMIEJĘTNOŚCI I KOMPETENCJI – WSPARCIE STRONY POPYTOWEJ KORZYSTNE DLA OBSZARÓW WIEJSKICH

W studiach przypadków zidentyfikowano dwa rodzaje projektów mających na celu wzrost umiejętności i kompetencji mieszkańców wsi. Pierwszy rodzaj to projekty lokalne, skierowane do uczniów i nauczycieli konkretnych szkół z terenów wiejskich. Celem tych projektów było podwyższenie kompetencji w przypadku uczniów w takich obszarach jak języki obce, przedmioty ścisłe, informatyka, a w przypadku nauczycieli w zakresie metodyki nauczania oraz coachingu. Druga grupa to projekty o dużej skali, realizowane na obszarze całego powiatu. Były one szczególnie użyteczne z punktu widzenia obszarów wiejskich nie tylko ze względu na dużą skalę, ale przede wszystkim zastosowany instrument wsparcia w postaci „bonu na szkolenie” (dofinansowanie udziału danej osoby w różnych formach kształcenia w wybranej przez nią instytucji szkoleniowej). Projekty te, w przeciwieństwie do wspomnianych projektów ukierunkowanych na uczniów i nauczycieli, zorientowane były na wsparcie strony popytowej (konsument usługi szkoleniowej), a nie strony podaźowej (wykonawcy szkolenia). „Bon na szkolenie” realizowany był w formie czterech zintegrowanych projektów (dwa projekty

⁶³ Z danych GUS wynika, że osoby niesprawne prawnie (posiadające orzeczenie o niepełnosprawności) i biologicznie stanowiły ok 3,9% mieszkańców wsi. Porównaj: Stan zdrowia ludności Polski w 2019 r. GUS, Warszawa 2021. Polski Związek Niewidomych szacuje że w Polsce osób niewidzących jest ok 42 tys. Porównaj: Widzimy nie tylko oczami. Raport. Polski Związek Niewidomych. Warszawa 2020. <https://pzn.org.pl/wp-content/uploads/2020/12/Raport-Widzimy-nie-tylko-oczam.pdf>

realizowane w latach 2017-2020, a dwa kolejne w latach 2020-2022) dotyczących różnych form kształcenia (kształcenie podyplomowe, kształcenie ustawiczne). Przyjęta forma organizacji szkoleń okazała się wysoce skuteczna we wspieraniu osób z obszarów wiejskich. W obu projektach realizowanych po 2020 roku zamiast zakładanego udziału uczestników z obszarów wiejskich na poziomie 20% faktycznie było ich ok. 50%-60%.

5.2.11 RLKS POWINIEN BYĆ BARDZIEJ SKONCENTROWANY NA ZAPEWNIENIU GOSPODARCZYCH PODSTAW GMIN

Sporządzone studia przypadków pozwalają też na dokonanie elementarnej oceny użyteczności instrumentu terytorialnego RLKS pod względem efektów i korzyści dla obszarów wiejskich. Instrument ten wzorowany na podejściu LEADER (w ramach WPR i WPRyb) został wprowadzony do katalogu rozwiązań polityki spójności w okresie programowania 2014-2020 jako rozwiązanie fakultatywne⁶⁴. Jego celem była aktywizacja społeczności lokalnych (tworzących LGD) na rzecz realizacji partycypacyjnej strategii rozwoju (LSR) poprawiającej spójność społeczną i terytorialną. Jak ujęła to Umowa Partnerstwa 2014-2020, cyt.: „... *wspólne definiowanie potrzeb i problemów oraz propozycji ich rozwiązań prowadzi do zintegrowanego/spójnego i zrównoważonego rozwoju danego obszaru poprzez lepszą mobilizację potencjału na szczeblu lokalnym...*”⁶⁵. Instrument ten miał więc służyć realizacji dwóch celów – celu społecznego (budowa kapitału społecznego, aktywność obywatelska) i rozwojowego. Zakres tematyczny RLKS mógł obejmować takie zagadnienia problemowe, jak poprawa dostępu do zatrudnienia/ryнку pracy (dla osób poszukujących pracy i biernych zawodowo), włączenie społeczne, poprawa dostępu do usług (społecznych, socjalnych świadczonych w interesie ogólnym), wspieranie przedsiębiorczości społecznej⁶⁶.

Z dostępnych danych na temat projektów realizowanych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego i podlaskiego ze środków polityki spójności w ramach instrumentu RLKS wynika, że główny kierunek aktywności LGD na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich został skierowany na rozwiązywanie problemów integracji społecznej i starzejącego się społeczeństwa (patrz wykres na dalszych stronach). Wartość projektów polegających na budowie, rozbudowie, modernizacji czy adaptacji budynków na potrzeby utworzenia świetlic wiejskich i środowiskowych, tworzenie centrów integracji, centrów aktywności (np. seniorów), domów

⁶⁴ Zasady funkcjonowania tego instrumentu zostały uregulowane w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności.

⁶⁵ Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa Partnerstwa. Ministerstwo Rozwoju. Warszawa, grudzień 2015, str. 210.

⁶⁶ Tamże, str. 212 i dalej.

pomocy/opieki oraz programy integracji społecznej i zawodowej wyniosła ok. 159 mln zł (wsparcie UE 114,3 mln zł), co stanowiło 29% wartości wszystkich projektów zrealizowanych przez LGD (i 28,1% dofinansowania UE). W dalszej kolejności najwięcej środków w ramach LSR zostało przeznaczonych na projekty dotyczące rewitalizacji przestrzeni publicznej, takiej jak parki, place (12,3% wartości wszystkich projektów i 9,6% dofinansowania UE) oraz urządzenie i wyposażenie ogólnodostępnych terenów sportowo-rekreacyjnych (8,1% wartości projektów i 7,6% dofinansowania UE).

Niezwykle słabo na poziomie LSR zostały zaakcentowane kwestie rozwoju przedsiębiorczości, mające w naszej ocenie kluczowe i długoterminowo korzystne znaczenie dla poprawy sytuacji obszarów wiejskich pod wieloma względami (np. rynek pracy, dochody budżetowe JST). Z dostępnych danych wynika, że wartość projektów związanych ze wspieraniem rozwoju zasobów lokalnej przedsiębiorczości stanowiła jedynie 3,8% wszystkich projektów (4,6% dofinansowania UE). Wsparcie przedsiębiorczości mogło także odbywać się w ramach tzw. projektów grantowych (wartość tych projektów wyniosła 2,4% całkowitej wartości), przy czym z nieusystematyzowanego przeglądu ich zakresu wynika, że projekty takie stanowiły mniejszość (projektów grantowych). Nawet gdyby wszystkie projekty grantowe dotyczyły wsparcia przedsiębiorczości, to łącznie stanowiłyby to 6,2% wartości projektów, co nawet nie dorównywałoby kosztom zarządzania i animacji LGD (8,8% wartości wszystkich projektów). Najprawdopodobniej skala wsparcia przedsiębiorczości jest nieco wyższa, niż wynikałoby to z podanych powyżej liczb, gdyż środki polityki spójności docierały także do przedsiębiorców w formie instrumentów zwrotnych (pożyczki⁶⁷, poręczenia) oraz wsparcia z PROW 2014-2020⁶⁸. Nawet po doszacowaniu środków polityki spójności przeznaczanych na przedsiębiorczość (o wartość instrumentów zwrotnych i środki PROW) i tak jest to niewiele w porównaniu do nakładów na projekty zorientowane na podnoszenie standardów bieżącego funkcjonowania różnych elementów infrastruktury JST.

Jak wskazaliśmy wcześniej, użyteczność wsparcia przedsiębiorczości w ramach LSR w takiej postaci jak adaptowanie istniejących niewykorzystywanych obiektów (budynków) gminnych na potrzeby zaplecza przedsiębiorczości (inkubator), granty inwestycyjne (dla działających mikro i

⁶⁷ Przykładowo Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego udzieliła na terenie całego województwa podlaskiego w okresie 2015-2024 187 pożyczek o łącznej wartości 54 mln zł.

⁶⁸ Przykładowo LGD Brama na Podlasie udzieliła (w okresie 2016-2020) mikrograntów na łączną kwotę ok 10,5 mln zł w ramach przedsięwzięcia 2.1.1 wsparcie przedsiębiorczości na terenie LGD na operacje z zakresu podejmowania działalności gospodarczej.

małych przedsiębiorców⁶⁹) czy wsparcie szkoleniowo-doradcze połączone z grantem na rozpoczęcie działalności gospodarczej⁷⁰, są w naszej ocenie projektami przynoszącymi społecznościom lokalnym największą wartość dodaną (zatrudnienie, integracja, dochody podatkowe).

Jakkolwiek analiza zapisów LSR nie była przedmiotem niniejszej ewaluacji, dane zebrane w trakcie wywiadów oraz opracowywania studiów przypadków wskazują na istnienie ryzyka rozdziwisku pomiędzy celami LSR a realnymi wyzwaniami stojącymi przed obszarami wiejskimi. Instrument RLKS został zaprojektowany w taki sposób, aby upodmiotowić lokalne społeczności, które znajdując się znacznie „bliżej” lokalnych problemów (lepiej je dostrzegając i rozumiejąc), są w stanie skuteczniej (niż np. administracja samorządu wojewódzkiego) wskazać na sposoby ich rozwiązywania i faktycznie podjąć się realizacji działań inicjujących lokalne procesy modernizacji społeczno-ekonomicznej. Podejście takie zakłada posiadanie (przez LGD) umiejętności dostrzegania i definiowania problemów (występujących na obszarze LGD) oraz ich hierarchizacji. Jeśli te dwa założenia nie są spełnione, wówczas najprawdopodobniej lokalne grupy działania w swoich strategiach będą koncentrowały się na problemach „tu i teraz” (najbardziej widocznych i najbardziej palących), podczas gdy realne strategiczne wyzwania mogące w długim okresie prowadzić do stagnacji czy marginalizacji danego obszaru nie zostaną w ogóle podjęte lub podjęte w niewielkim stopniu. Dostrzegane od dłuższego czasu problemy z planowaniem strategicznym rozwoju lokalnego (brak danych, brak specjalistów, brak umiejętności definiowania priorytetów⁷¹), występujące w Polsce na różnych poziomach JST⁷² i

⁶⁹ Np. projekt: „Wsparcie inwestycyjne dla mikro i małych przedsiębiorstw z powiatu świeckiego” realizowany przez LGD „GMINY POWIATU ŚWIECKIEGO”; „Rozwój przedsiębiorczości w Powiecie Radziejowskim” realizowany przez LGD „Razem dla powiatu Radziejowskiego”; projekt obejmował wsparcie grantowe dla przedsiębiorców m.in. z terenu gmin wiejskich i jednej miejsko-wiejskiej.

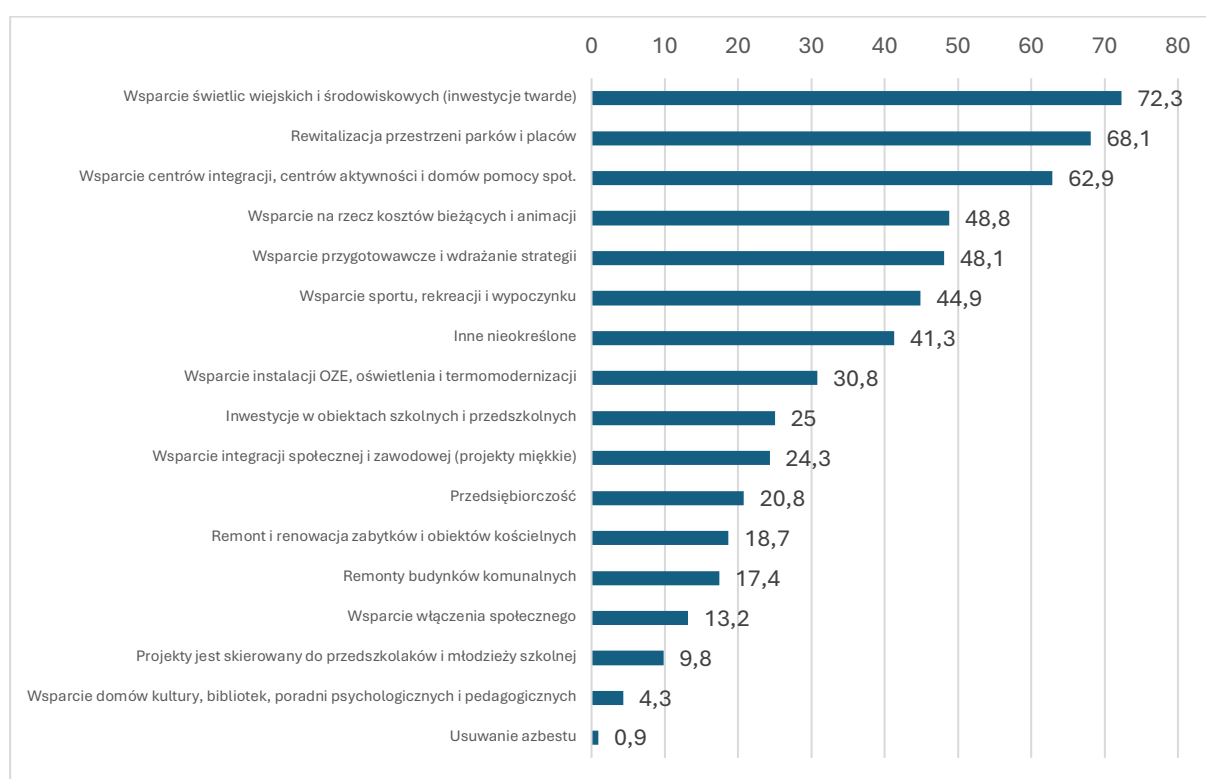
⁷⁰ Np. projekt: „I ty możesz być przedsiębiorcą”, realizowany przez Stowarzyszenie Gmin Górnej Narwi (wsparcie szkoleniowe, doradcze i grantowe dla 25 osób pozostających bez pracy chcących założyć działalność gospodarczą).

⁷¹ Ewaluacja RLKS w woj. Kujawsko-Pomorskim zwraca uwagę, że w LGD „...poziom refleksyjności i zdolności do krytycznej oceny własnych działań bywa niski...”. Kwiecińska-Zdrenka M., Ewaluacja instrumentu RLKS w ramach RPO WKP 2014-2020 w kontekście doświadczeń perspektywy 2014-2020 i wskazania założeń wsparcia na lata 2021-2027.

⁷² Lepsze zarządzanie planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce. OECD 2021. Str. 118 i dalej. Warto tu przytoczyć następujący fragment raportu ewaluacyjnego, cyt.: „...*Dokumenty strategiczne na poziomie lokalnym stanowią w wielu przypadkach kalkę, której treść przenoszona jest do wielu różnych samorządów w szczególności, gdy autorem strategii jest jeden podmiot. Wyniki wywiadów pokazują, że gminy posiadają szereg dokumentów strategicznych, planów działań, planów rozwoju, które tworzone są jako obligatoryjne bądź fakultatywne materiały. W ślad za powstawaniem tychże dokumentów nie idzie jednak często ich realizacja, wsparcie dla realizacji punktowych działań jest silniejsze niż realizacja kompleksowych polityk rozwojowych...*”. Wolański M., i inni Ewaluacja wsparcia obszarów strategicznej interwencji w latach 2014-2020., str. 100.

niewątpliwie dotyczące także struktur LGD, czy możliwość zbyt słabego reprezentowania na poziomie LGD tak ważnych interesariuszy, jak np. przedsiębiorcy⁷³, wszystko to może prowadzić do skracania horyzontu oddziaływania LSR. Istnieje więc ryzyko, że RLKS stanie się instrumentem, który wytworzy jedynie nowy typ beneficjenta (LGD),⁷⁴ zamiast wykorzystywać lokalną aktywność nie tylko na rzecz podnoszenia (wyrównywania) standardów życia codziennego, ale przede wszystkim rozwijania lokalnej gospodarki jako podstawy trwałego bytu terenów wiejskich. Także skomplikowana konstrukcja oraz niskie upodmiotowienie LGD (nierównorzędne relacje z instytucjami zarządzającymi) może ograniczać potencjał tego instrumentu⁷⁵.

Wykres 50. Przeznaczenie środków będących w dyspozycji LGD (instrument RLKS; mln zł)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MFiPR

⁷³ Ciekawych danych w tym zakresie dostarcza ewaluacja RLKS w województwie podlaskim. W procesie diagnozowania potrzeb na poziomie lokalnym zdecydowanie częściej uczestniczyli przedstawiciele JST niż przedsiębiorcy (JST uczestniczyło czterokrotnie częściej niż przedsiębiorcy); wśród beneficjentów znających cele i założenia LSR zdecydowanie korzystniej adekwatność LSR oceniają przedstawiciele JST (52,3%) niż przedsiębiorcy (39,1%). Porównaj: Śniezek A., i inni ocena systemu wdrażania i wstępny pomiar rezultatów instrumentu RLKS w województwie podlaskim. Białystok 2018. Str. 59 i dalej.

⁷⁴ Warto zauważyć, że organizacja świetlic wiejskich/środowiskowych tak intensywnie wspierana przez LGD w okresie 2007-2013 była także wspierana ze środków RPO (bez udziału instrumentu terytorialnego).

⁷⁵ Problemy tego typu sygnalizuje ewaluacja przeprowadzona w woj. Kujawsko-Pomorskim. Np. reprezentatywność LGD jest na poziomie rad, ale już nie na poziomie zarządów, gdzie dominują JST narzucając kierunek rozwoju; IZ jako podmiot odpowiedzialny za finansową stronę stosuje rygorystyczną weryfikację decyzji LGD ograniczając ich swobodę i autonomię decyzji;

6 WPŁYW INTERWENCJI NA OBSZARY WIEJSKIE I TRWAŁOŚĆ EFEKTÓW

Pytanie badawcze 4 Jakiego rodzaju interwencje realizowane w ramach polityki spójności miały największy wpływ na obszary wiejskie?

Pytanie badawcze 6. Jak trwałe są efekty interwencji realizowanych w ramach polityki spójności na obszarach wiejskich? Co wpływa na ich trwałość?

Przegląd projektów dokonany w ramach studiów przypadku pozwala na sformułowanie wniosków co do wpływu interwencji na obszary wiejskie. Pojęcie to rozumiemy jako funkcję zasięgu oddziaływania na interesariuszy występujących na obszarach wiejskich (ilość grup interesariuszy korzystających na dobrodziejstwach interwencji) oraz ich trwałość.

Trwałość projektów została oceniona w skali dwuelementowej (duża, mała). W przypadku oceny zasięgu oddziaływania interwencji na obszary wiejskie dokonaliśmy wyróżnienia pięciu grup interesariuszy - podmiotów mogących być bezpośrednimi „konsumentami” (użytkownikami, adresatami, beneficjentami) tych efektów (wytworzonych produktów, usług, powstałej infrastruktury, itd.). Wyróżnione grupy interesariuszy to:

- mieszkańcy danej gminy rozumiani jako zbiór osób mogących czerpać indywidualne korzyści (np. z powstałej infrastruktury rekreacyjnej czy świetlicy wiejskiej),
- gospodarstwa domowe (postrzegane w sensie ekonomicznym jako podmioty zarobkujące),
- przedsiębiorcy prywatni (indywidualni, spółki kapitałowe),
- gminy (podmiot prawny),
- gminy jako pewna przestrzeń (wyróżniony obszar), mogąca charakteryzować się większą lub mniejszą atrakcyjnością dla osób z zewnątrz (np. turystów) oraz społeczeństwo (rozumiane en bloc).

Przyporządkowanie efektów interwencji (wg rodzajów projektów) do wyróżnionych kategorii „konsumentów” przedstawia Tabela 43.

Zasięg oddziaływania poszczególnych typów projektów na interesariuszy obszarów wiejskich był zróżnicowany. Można tu wyróżnić trzy grupy projektów. Najszerzy zasięg miały projekty infrastrukturalne dotyczące dużej i małej infrastruktury turystycznej (pozycja 8 w Tabeli 43). Na tego typu projektach korzystali praktycznie wszyscy lokalni interesariusze. Intensyfikacja ruchu turystycznego – będąca efektem interwencji w ramach polityki spójności - przekłada się na korzyści (wzrost przychodów) po stronie lokalnych przedsiębiorców (zakwaterowanie,

gastronomia, handel), co z kolei zapewniało gospodarstwom domowym (pracowników tych przedsiębiorstw) możliwość zarobkowania (zapewnienie utrzymania), a po stronie gmin przekładało się na większe lub stabilne wpływy podatkowe. Z infrastruktury tej mogli indywidualnie korzystać także stali mieszkańcy, nie tylko dla celów rekreacyjnych, ale np. w przypadku niektórych odcinków tras rowerowych do komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej. „Beneficjentem” była również gmina jako przestrzeń zyskująca na atrakcyjności z punktu widzenia zewnętrznego obserwatora (np. przyjezdnego turysty).

Duży zasięg oddziaływania na obszary wiejskie miały też praktycznie wszystkie projekty dotyczące przedsiębiorczości, zarówno te o charakterze inwestycyjnym (wymiana maszyn, urządzeń), jak i inwestycje „miękkie” typu umiędzynarodowienie czy opracowanie strategii wzorniczej. Wszystkie tego typu projekty wzmacniały konkurencyjność poprzez oddziaływanie na wzrost zdolności do generowania przychodów (np. unowocześnienie parku maszynowego) lub zmniejszenie kosztocłonności produkcji (modernizacja energetyczna). Korzyści z tych projektów bezpośrednio odnosili więc przedsiębiorcy (rozwój firm), gospodarstwa domowe pracowników tych firm zapewniały sobie możliwość zarobkowania, a gminy wpływy podatkowe.

Mniejszy zasięg oddziaływania na interesariuszy obszarów wiejskich miały pozostałe projekty, takie, jak rozwój instytucji kultury, infrastruktura komunalna czy rewitalizacja przestrzeni. Projekty te miały najmniejszy zasięg biorąc pod uwagę pięć wyróżnionych grup interesariuszy (co nie oznacza, że były one zbędne lub mało użyteczne).

Najstabilniej pod względem zasięgu oddziaływania wypadają projekty dotyczące ochrony środowiska, które polegały na opracowaniu planów ochrony lub realizacji programów ochronnych, renowacja lokalnych zabytków, rewitalizacja przestrzeni publicznej czy modernizacja lokalnej infrastruktury. Tu kluczowym beneficjentem byli mieszkańcy konkretnego obszaru (sołectwa, gminy) lub społeczeństwo jako zbiorowość (w przypadku np. planów ochrony parków narodowych czy krajobrazowych), a nie konkretna gmina i jej mieszkańcy. Nawet jeśli projekty te dotyczyły przestrzeni o niezwykłych walorach przyrodniczych stanowiącej atrakcję turystyczną trudno wskazać, aby realizacja takiego projektu oznaczała znaczny wzrost tej atrakcyjności (np. z punktu widzenia interesów lokalnej przedsiębiorczości).

Praktycznie wszystkie wyróżnione rodzaje projektów można ocenić jako charakteryzujące się wysoką trwałością, przy czym należy tu wskazać na dwie składowe tej trwałości. Po pierwsze trwałość wynika z faktu, że w większości wyniki projektów powiązane są z wytworzeniem określonego dobra trwałego lub podniesieniem sprawności i wartości dobra już istniejącego (zakup maszyny, urządzenia, wyposażenie laboratorium B+R, uzbrojenie terenu strefy aktywności

gospodarczej, budowa sieci kanalizacyjnej, rozbudowa wysypiska, remont zabytkowego zespołu pałacowo-parkowego). W tym aspekcie nie ma ryzyka, że środki polityki spójności zostały skonsumowane, a efekty nie powstały w ogóle lub uległy szybkiej degradacji i zanikowi. Stosunkowo trudno ocenić trwałość projektów podnoszących umiejętności i kompetencje mieszkańców obszarów wiejskich. Ich efekty są zindywidualizowane (przypisane do osoby) i w tym sensie trwałe, co jednak nie oznacza, że są użyteczne (umożliwiają osiągnięcie zakładanego celu – uzyskanie zatrudnienia).

Po drugie należy jednak wskazać, że efekty niektórych projektów poddane są ryzyku rynkowemu, co oznacza brak pewności, że będą one trwałe w sensie użytkowane i wykorzystywane stale (zarówno w okresie trwałości jak i po nim). Tego typu ryzyko dotyczy projektów realizowanych przez przedsiębiorców i ma charakter obiektywny, w dużej mierze niezależny od charakteru projektu i beneficjenta. Wspomniany wcześniej problem zarządzania post-inwestycyjnego infrastrukturą turystyczną, stanowiącą ponadlokalny produkt turystyczny, jest także elementem ryzyka biznesowego osłabiającego trwałość projektu.

Ocena oddziaływania polityki spójności na obszary wiejskie przez pryzmat przede wszystkim zasięgu oddziaływania efektów projektów i ich trwałości wyraźnie wskazuje, że największy korzystny wpływ mają projekty budujące trwałe podstawy rozwoju bazujące na czynnikach endogenicznych, którymi mogą być zarówno walory środowiska naturalnego, jak i korzystna lokalizacja względem ośrodka miejskiego czy kanałów komunikacyjnych. W przypadku tego typu projektów ilość grup interesariuszy odnoszących korzyści jest największa. Nie oznacza to jednak, że pozostałe grupy projektów, zasadniczo zorientowanych na podnoszenie standardów życia codziennego na obszarach wiejskich, nie mają wpływu lub są mało użyteczne. Proporcja pomiędzy tymi grupami projektów (i nakładami na nie kierowanymi) powinna wynikać z oceny sytuacji na danym terenie, a ta z kolei może być uzależniona od rodzaju obszaru wiejskiego. Na obszarach pozaaglomeracyjnych większą wartość dodaną mogą mieć projekty budujące trwałe podstawy rozwoju gospodarczego (i one powinny być preferowane), podczas gdy na terenach aglomeracyjnych, gdzie czynnikiem zapewniającym rozwój może być bliskość ośrodka miejskiego (efekty sąsiedztwa), większą użyteczność mogą mieć projekty podnoszące standard życia codziennego.



Fundusze Europejskie

Rzeczpospolita
PolskaDofinansowane przez
Unię Europejską

Tabela 43. Skala korzyści i trwałość. Ocena zasięgu oddziaływania projektów realizowanych przy wsparciu ze środków PS oraz ich trwałości

Lp	Obszar tematyczny	Rodzaj / typ projektu	Trwałość		Kto odnosi korzyści?					
			Ocena	Uwaga	Mieszkańcy	Gospodarstwa domowe (możliwość zarobkowania)	Przedsiębiorca	Gmina jako JST	Atrakcyjność miejsca dla osób z zewnątrz	Spoleczeństwo
1	Przedsiębiorczość	Wsparcie dotacyjne dla MSP (inwestycje w maszyny, urządzenia)	wysoka	Ryzyko rynkowe (utrata trwałości)		x	x	x		
2		Projekty B+R (wdrożenia, infrastruktura B+R przedsiębiorstw)	Wysoka	Ryzyko rynkowe (utrata trwałości)		x	x	x		
3		Internacjonalizacja, strategie wzornicze	Wysoka	Ryzyko rynkowe (utrata trwałości)		x	x	x		
4		Modernizacja energetyczna MSP (np. instalacje OZE)	Wysoka	Ryzyko rynkowe (utrata trwałości)		x	x	x		
5		OZE – projekty inwestycyjne (famy fotowoltaiczne)	Wysoka	Ryzyko rynkowe (utrata trwałości)		x	x	x		
6		Infrastruktura inwestycyjna (strefy aktywności, inkubatory)	Wysoka	Ryzyko rynkowe (utrata trwałości)		x	x	x		
7		Projekty grantowe (RLKS)	Wysoka	Ryzyko rynkowe (utrata trwałości)		x	x	x		
8	Dziedzictwo przyrodnicze, kulturowe	Duża i mała infrastruktura turystyczna (ponadlokalne trasy rowerowe, tereny rekreacyjne)	Wysoka	Ryzyko rynkowe (zapewnienie utrzymania)	x	x	x	x	x	

Lp	Obszar tematyczny	Rodzaj / typ projektu	Trwałość		Kto odnosi korzyści?						
			Ocena	Uwaga	Mieszkańcy	Gospodarstwa domowe (możliwość zarabkowania)	Przedsiębiorca	Gmina jako JST	Atrakcyjność miejsca dla osób z zewnątrz	Spółeczeństwo	
9	Dziedzictwo przyrodnicze, kulturowe	Renowacja zabytków (np. remonty kościołów, zabytkowych budynków)	Wysoka	-	x					x	
10		Rozwój instytucji kultury	Wysoka	-	x					x	
11	Ochrona środowiska	Infrastruktura komunalna (np. sieci kanalizacyjne, składowiska odpadów, oczyszczalnie ścieków)	Wysoka	-	x					x	
12		Projekty typu: programy ochrony gatunkowej, plany ochrony parków narodowych	Wysoka	-							x
13	Wzrost umiejętności i kompetencji	Programy szkoleniowe (np. bona szkolenie)	Wysoka	-		x	x				
14	RLKS	Infrastruktura społeczna (świetlice wiejskie, środowiskowe)	Wysoka		x						
15		Rewitalizacja przestrzeni publicznej	Wysoka		x					x	
16		Obiekty sportowe	Wysoka		x					x	
17		Instalacje OZE (obiekty gminne)	Wysoka		x			x			
18		Infrastruktura szkolna i przedszkola	Wysoka		x					x	



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



7 POLITYKA SPÓJNOŚCI A LOGIKA INTERWENCJI

Pytanie badawcze 5: Czy cele i działania na rzecz obszarów wiejskich realizowane w ramach polityki spójności, a także sposób ich realizacji zostały sformułowane w sposób komplementarny zarówno wewnątrz (w ramach programów PS), jak również zewnątrz, tzn. w odniesieniu do np. Wspólnej Polityki Rolnej w poszczególnych okresach programowania (2014-2020 i 2021-2027)? Czy przyjęte rozwiązania i założenia umożliwiały prowadzenie spójnej polityki rozwojowej zarówno na poziomie kraju, jak i w poszczególnych regionach? Czy taka spójna polityka była rzeczywiście prowadzona?

7.1.1 PERSPEKTYWA 2014-2020

W okresie 2014 – 2020 główny cel polityki spójności pozostał niezmienny w stosunku do poprzedniej perspektywy i dotyczył zmniejszenia różnic w rozwoju krajów i regionów. Środki finansowe pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności zostały zainwestowane w zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki, poprawę spójności społecznej i terytorialnej kraju, w podnoszenie sprawności i efektywności administracji. Wsparcie rozwoju regionalnego w okresie 2014-2020 zostało wsparte poprzez dołączenie Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Szczegółowy zakres kierunków wsparcia i koordynacji funduszy wskazuje Umowa Partnerstwa⁷⁶, która obok PS obejmuje Wspólną Politykę Rolną i Wspólną Politykę Rybołówstwa.

Na poziomie operacyjnym cele szczegółowe PS zostały zapisane w postaci 11 celów tematycznych:

- 01 Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji;
- 02 Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych;
- 03 Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP);
- 04 Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach;
- 05 Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem;

⁷⁶ Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa Partnerstwa, 2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.

- 06 Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami;
- 07 Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej;
- 08 Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników;
- 09 Promowanie włączenia społecznego oraz walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją;
- 10 Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie;
- 11 Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej⁷⁷.

W ramach Umowy Partnerstwa zidentyfikowano szereg obszarów tematycznych związanych z problemami dotyczącymi obszarów wiejskich. Obszary te zostały następnie uwzględnione w konkretnych Celach Tematycznych, których realizacja miała prowadzić do rozwiązania zidentyfikowanych problemów. Zgodnie z zapisami UP realizacja CT 2 na obszarach wiejskich powinna była zmierzać do zmniejszenia wykluczenia cyfrowego, gdyż tam właśnie zgodnie z diagnozą zidentyfikowano obszary wykluczenia cyfrowego. Wsparcie obszarów wiejskich zostało także wskazane w CT 5, gdzie zidentyfikowano problem zapobieganiu katastrofom naturalnym na obszarach wiejskich, ale także CT 9 w zakresie problemu degradacji obszarów wiejskich, gdzie przewidziano plany rewitalizacji i podnoszenie potencjału obszarów wiejskich. W ramach CT 8 polityka spójności powinna była m.in. przyczynić się do zmniejszenia bezrobocia na obszarach wiejskich poprzez reorientację zawodową rodzin rolniczych, w tym poprzez wsparcie zatrudnienia młodych oraz tworzenia mikroprzedsiębiorstw⁷⁸. Z kolei w ramach CT 10 UP zwrócono uwagę na wsparcie wczesnej edukacji dzieci oraz upowszechnienie edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich⁷⁹.

W analizowanej perspektywie do polityki spójności wprowadzono nowy instrument wzmacniający aktywność lokalnych społeczności – RLKS (Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność), który jest kontynuacją działania LEADER finansowanego we wcześniejszej perspektywie z EFRROW. W ramach perspektywy 2014-2020 RLKS został wprowadzony w dwóch

⁷⁷ Jw.

⁷⁸ Zostało to wzmocnione poprzez uwzględnienie wskaźnika wzrostu zatrudnienia na obszarach wiejskich z 50,3% do 54,3%.

⁷⁹ Ewaluacja ex ante UP <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/ewaluacja-ex-ante-projektu-umowy-partnerstwa-2014-2020/>

programach regionalnych, tj. województwa podlaskiego i kujawsko-pomorskiego. Założono, że głównym obszarem wsparcia RLKS będzie CT 9 (priorytety inwestycyjne dotyczące RLKS związane są z CT 9), a główną zaletą instrumentu jest możliwość łączenia środków pochodzących z różnych funduszy⁸⁰.

Z kolei pod względem terytorialnym dedykowane wsparcie obszarów wiejskich odbywa się poprzez Obszary Strategicznej Interwencji, tj.:

- obszary wiejskie rozwijające się w oparciu o endogeniczne potencjały (szczegółowo s. 222 UP),
- obszary zagrożone trwałą marginalizacją (755 gmin zagrożonych trwałą marginalizacją, w tym głównie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie).

Rozwój obszarów wiejskich w oparciu o wykorzystanie potencjału endogenicznego planowano realizować poprzez rozwój przedsiębiorczości i lepsze wykorzystanie kapitału ludzkiego (CT 3), zmianę profilu zawodowego rolników na pozarolniczą oraz działania rewitalizacyjne nastawione na infrastrukturę i społeczeństwo (CT 2, CT 4, CT 7, CT 8, CT 9 i CT 10), a także wsparcie w zakresie rozwoju infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, przeciwpowodziowej i retencyjnej (CT 5 i CT 6)⁸¹. Z kolei w przypadku interwencji na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją założono wsparcie dotyczące lokalnej przedsiębiorczości (CT 8, CT 9 i CT 3), wsparcie lokalnej administracji (CT 11), aktywizacja społeczności lokalnych i wsparcie zasobów ludzkich na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją (CT 8, CT 9 i CT 10) oraz poprawę dostępu do usług publicznych (CT 2, CT 4, CT 6 i CT 9)⁸².

Głównym, a jednocześnie komplementarnym źródłem w stosunku do PS w zakresie finansowania obszarów wiejskich, był Program Rozwoju Obszarów Wiejskich finansowany w ramach EFROW i środków krajowych. W okresie 2014-2020 w ramach Programu przeznaczono ponad 8,7 mld EUR środków EFROW i 4,9 mld EUR wkładu krajowego (łącznie około 59 mld zł) na wsparcie obszarów wiejskich. Dodatkowe finansowanie (możliwe do wydatkowania w okresie przejściowym 2021-2022 r.) wyniosło 4,6 mld EUR, tj. 19,8 mld zł (2,3 w ramach EFROW, 1,3 środków krajowych i prawie 1 mld z Europejskiego Instrumentu Odbudowy). W ramach PROW wspierano większość celów wskazanych w UP (jako Cele Tematyczne) (za wyjątkiem celów 2, 7 i 11), a szczególnie

⁸⁰ W ramach EFROW, RLKS będzie wdrażany w PROW 2014-2020, w zakresie EFMR w PO RYBY 2014-2020, natomiast w zakresie EFS i EFRR, w zależności od decyzji samorządu województwa, w ramach RPO. UP s. 225

⁸¹ W UP: Daje to łączną kwotę wsparcia obszarów wiejskich środkami polityki spójności szacowaną na poziomie 5,2 mld euro.

⁸² UP nie oszacowała w tym przypadku kwot przewidzianych na interwencję.

nacisk został położony na rozwój przedsiębiorczości ukierunkowanej na działalność pozarolniczą (w tym do zwiększenia innowacyjności na obszarach wiejskich oraz wzmocnienia powiązań pomiędzy rolnictwem i leśnictwem, przetwórstwem rolno-spożywczym a badaniami i innowacją), ale także przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu (CT 9) czy edukację, w tym w zakresie prowadzenia działalności rolniczej (CT 10).

7.1.1.1 Wnioski z perspektywy 2014-2020

Wymiar terytorialny w ramach PS w odniesieniu do obszarów wiejskich został wskazany w sposób bardzo ogólny (Tabela 44). W większości przypadków wskazywano na indykatywną kwotę bazującą na szacunkach, która miała zostać skierowana na obszary wiejskie (POLiŚ, POWER, częściowo POPC i częściowo POPW czy szereg RPO)⁸³. W niektórych przypadkach, pomimo faktu, iż działanie miało rozwiązywać problemy obszarów wiejskich, warunki dostępowe umożliwiają udział beneficjentów z innych obszarów lub przyznają symboliczną dodatkową punktację, która nie ma wpływu rozstrzygającego (np. punktacja dla beneficjentów z OSI w ramach RPO). Tylko w kilku przypadkach wskazano na dedykowane obszarom wiejskim programy, np. wspieranie przedsiębiorczości i zatrudnienia w gminach, których rozwój uwarunkowany jest siecią Natura 2000 w RPOPD, Wsparcie gospodarki wodno-kanalizacyjnej, gdzie możliwość realizacji projektów ograniczono wyłącznie w aglomeracjach poniżej 10 tys. RLM, co pozwala założyć, że działanie będzie realizowane wyłącznie na obszarach wiejskich (RPOMP), rewitalizacja infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich w RPOLD, czy wsparcie gospodarki wodno-kanalizacyjnej i odnowa obszarów wiejskich. W przypadku RPO preferencje punktowe (najczęściej o marginalnym znaczeniu dla wyniku konkursu) przyznawano dla OSI, co w odniesieniu do obszarów wiejskich dotyczyło gmin zagrożonych trwałą marginalizacją. Niemniej jednak, gminy ZTM to 30% gmin w Polsce (gdzie 74% z nich to gminy wiejskie a 24% to gminy miejsko-wiejskie), tym samym ciężko jest tutaj mówić o selektywności wparcia. Również wsparcie, jakie zostało udzielone na ten rodzaj OSI, to 9% całego wkładu UE w ramach PS, co wskazuje na dysproporcję w zakresie ilości gmin ZTM w stosunku do wszystkich gmin w Polsce. Dedykowanym instrumentem terytorialnym, który miał wspierać obszary wiejskie, miał stać się RLKS, ale został wdrożony zaledwie w dwóch województwach. W przypadku województwa kujawsko-pomorskiego funkcjonują także LGD miejskie - wdrażające tylko EFS, a w przypadku

⁸³ Dla wszystkich programów operacyjnych o charakterze centralnym i większości RPO kwota szacowana w SZOOP była znacznie niższa niż faktycznie wydatkowana. Biorąc pod uwagę wartość projektów faktycznie zrealizowanych w gminach wiejskich (na podstawie SL2014) jedynie w województwie kujawsko-pomorskim i podkarpackim wartości osiągnięte w stosunku do zakładanych są niższe.

woj. Podlaskiego wskazano jedynie, że zgodnie z przyjętymi w RPO zasadami będą to głównie działania na obszarze wiejskim.

Większość problemów wskazanych w UP została odpowiednio zaadresowana w poszczególnych programach operacyjnych wraz z odpowiednią alokacją. Rzeczywista wartość wsparcia UE z programów PS (na podstawie SL2014) była wyższa niż ta planowana w SZOOP pomimo braku specjalnych preferencji dla projektów z obszarów wiejskich. Obszary interwencji w ramach poszczególnych programów były spójne z problematyką wskazaną w UP. Niemniej jednak specyficzne instrumenty, które mogłyby rozwiązać problemy zidentyfikowane w regionie (np. RLKS) były stosowane tylko w dwóch województwach.

Tabela 44. Logika interwencji – wybrane przykłady problemów i działań w programach operacyjnych

Problem zidentyfikowany w PS	Cel tematyczny	Działania	Preferencje	Kwota (mln EUR)	Efekt
Dostęp do infrastruktury teleinformatycznej i problem szybkości łącza internetowych	CT 2	POPC (1.1)	Obszary, gdzie brak infrastruktury	780	Wzrost dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich przepustowościach.
		POPC (3.1)	Szacowana alokacja	20	Wzrost kompetencji cyfrowych
Niska konkurencyjność przedsiębiorstw na terenach wiejskich	CT 3	POPW (1.3.2)	Dodatkowa punktacja	30	Tworzenie produktów bazujących na potencjale makroregionu
		RPOPD	Dedykowane działanie	16	Wspieranie przedsiębiorczości i zatrudnienia w gminach, których rozwój uwarunkowany jest siecią Natura 2000
Niska dostępność oczyszczalni ścieków	CT 6	częściowo POLiŚ	Szacowana alokacja	-	Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu
		RPOLD	Premia obszary wiejskie	15	Wsparcie gospodarki wodno-kanalizacyjnej
		RPOMP	Dedykowane obszary wiejskie	75	Wsparcie gospodarki wodno-kanalizacyjnej
Niska jakość sieci energetycznej	CT 7	POLiŚ	Szacowana alokacja	400	Wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych
Niska dostępność komunikacyjna	CT 7	POPW 2.2	Szacowana alokacja	40	Wsparcie infrastruktury drogowej
		POPW 3.1	Szacowana alokacja	90	Wsparcie infrastruktury kolejowej
Niepełne wykorzystanie	CT 8 i CT 9	POWER	Szacowana alokacja	500	Wsparcie rynku pracy

Problem zidentyfikowany w PS	Cel tematyczny	Działania	Preferencje	Kwota (mln EUR)	Efekt
zasobów rynku pracy		RPOLD	Premia dla obszarów wiejskich	6	Wsparcie aktywności zawodowej osób po 29 roku życia
		RPODS	Premia dla obszarów wiejskich	24	Poprawa sytuacji osób bezrobotnych
		RPOPD	Dedykowane działanie	1	Outplacement/przekwalifikowanie rolników
Włączenie społeczne	CT 9	RPODS	Premia dla obszarów wiejskich	21	Aktywna integracja osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym poprzez poprawę i wzmocnienie ich zdolności do zatrudnienia oraz zatrudnienia.
		RPOLD	Premia dla obszarów wiejskich	11	Aktywna integracja osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz aktywizacja społecznozawodowa osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym
Rewitalizacja obszarów wiejskich	CT 9	RPOLU	Dedykowane działanie	30	Rewitalizacja obszarów wiejskich
		RPOMP	Dedykowane działanie	50	Odnowa obszarów wiejskich
		RPOSW	Dedykowane działanie	11	Rewitalizacja obszarów zdegradowanych - wsparcie działań wynikających z Lokalnych Strategii Rozwoju obejmujących obszary wiejskie i rybackie
Niski dostęp do placówek przedszkolnych	CT 10	RPOLU	Dedykowane działanie	2	Wsparcie infrastruktury przedszkolnej
Niski poziom wykształcenia ogólnego wśród osób dorosłych	CT 10	RPODS	Premia dla obszarów wiejskich	31	Wsparcie szkolenia dla dorosłych

Źródło: Taylor Economics na podstawie PS i SZOOP PO i RPO

7.1.2 PERSPEKTYWA 2021-2027

Pytanie badawcze 7. Czy wsparcie obszarów wiejskich na okres 2021-2027 w ramach Umowy Partnerstwa zostało trafnie i kompleksowo zaadresowane?

Umowa partnerstwa na okres 2021-2027 przewiduje realizację 6 szczegółowych celów polityki spójności:

1. Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa
2. Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa
3. Lepiej połączona Europa
4. Europa o silniejszym wymiarze społecznym
5. Europa bliżej obywateli
6. Łagodzenie skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu

W ramach UP określono następujące fundusze, które będą realizowały tę politykę: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz Fundusz Sprawiedliwej Transformacji (FST). Z kolei wspólna polityka rybołówstwa obejmie Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR). Realizację celów przewidziano przy wykorzystaniu programów o zasięgu krajowym (Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko, Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki, Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego, Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy, Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej, Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową, Fundusze Europejskie dla Rybactwa oraz Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich) oraz 16 programów regionalnych i program o charakterze międzynarodowymi Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej. W ramach realizowanych programów przewidziano instrumenty terytorialne:

- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) – wsparcie miejskich obszarów funkcjonalnych: miast będących stolicami województw oraz od perspektywy 2021-2027 również miast średnich, w tym tracących funkcje społeczno-gospodarcze, które zostały określone jako OSI⁸⁴. Założeniem instrumentu jest realizacja zintegrowanych projektów, które będą przyczyniać się do rozwiązywania wspólnych problemów i zaspakajania

⁸⁴ Instrument będzie wdrażany w 95 miejskich obszarach funkcjonalnych.

potrzeb obszaru objętego ZIT. Do realizacji instrumentu niezbędne jest przygotowanie strategii rozwoju ponadlokalnego i strategii ZIT.

- Inny Instrument Terytorialny (IIT) – nowy instrument wprowadzony do systemu polityki spójności UE w okresie 2021-2027. Jest to najbardziej elastyczny z instrumentów terytorialnych, który wdrażany jest w partnerstwach JST w obszarach funkcjonalnych (w tym w miejskich obszarach funkcjonalnych), dla których nie wskazano instrumentu ZIT oraz w przypadku pojedynczych gmin w obszarze rewitalizacji. W programach regionalnych wskazano 16 partnerstw JST wdrażających IIT w obszarach funkcjonalnych w oparciu o strategię IIT. Instrument realizowany w pięciu województwach (dolnośląskie, małopolskie, mazowieckie, opolskie i zachodniopomorskie) ⁸⁵.
- Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS) – instrument skierowany dla Lokalnych Grup Działania (złożonych z przedstawicieli sektora publicznego, prywatnego i społecznego) na realizację przygotowanych Lokalnych Strategii Rozwoju. W obecnej perspektywie na jego włączenie do programu regionalnego zdecydowało się 10 regionów.

Głównym programem wsparcia obszarów wiejskich pozostaje Wspólna Polityka Rolna i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Łączna kwota dedykowanego wsparcia przypadająca na obszary wiejskie szacowana w ramach UP to 10 mld EUR. Realizacja tego wsparcia będzie odbywać się poprzez działania dedykowane w programach krajowych i regionalnych, skierowanych do obszarów strategicznej interwencji (w tym do gmin zagrożonych trwałą marginalizacją). Z kolei instrumenty terytorialne, tj. IIT i RLKS ukierunkowane są w ramach programów regionalnych na realizację CT 5 w zakresie identyfikacji specyficznych lokalnych problemów i realizacji przygotowanych wspólnych strategii. Wsparcie dla obszarów wiejskich przewidziano w takich obszarach, jak infrastruktura społeczna, telekomunikacyjna, ochrony zdrowia i ochrony środowiska (np. gospodarka odpadami czy ochrona różnorodności biologicznej i klimatu w sektorach innych niż rolnictwo), ale także wsparcie przedsiębiorczości, lub dedykowanej, np. w zakresie przetwórstwa żywności, prac badawczo rozwojowych w zakresie rolnictwa, rozwój kompetencji niezbędnych do rozwoju na pozarolniczym rynku pracy, projekty dotyczące: włączania społecznego, deinstytucjonalizacji czy rewitalizacji.

Również w ramach KPO przewidziano działania dedykowane obszarom wiejskim, gdzie łączna kwota będąca w dyspozycji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi to około 8,9 mld zł. Wsparcie zaplanowano na rzecz dywersyfikacji i skracania łańcucha dostaw produktów rolnych i spożywczych, inwestycje w rozbudowę potencjału badawczego (wspólnie z MEN), inwestycje w

⁸⁵ Sprawozdanie z realizacji Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027 w latach 2022-2023, MFiPR, sierpień 2024.

zrównoważoną gospodarkę wodno-ściekową oraz w zwiększanie potencjału zrównoważonej gospodarki wodnej na obszarach wiejskich. Dodatkowo, rozwój obszarów wiejskich będą wspierać również dotacje i pożyczki kierowane z innych instytucji do podmiotów zlokalizowanych w gminach wiejskich, np. dla mikroprzedsiębiorstw i MŚP z sektorów HoReCa, turystyka, kultura na modernizację ich działalności.

W ramach UP 2021-2027 zidentyfikowano kilka kluczowych problemów dotyczących obszarów wiejskich w Polsce. Problemem o charakterze infrastrukturalnym jest utrudniony dostęp do usług transportu publicznego, co wpływa na mobilność mieszkańców i ich dostęp do usług oraz rynków pracy. Kolejnym problemem o charakterze infrastrukturalnym jest dostęp do infrastruktury łączności cyfrowej, co utrudnia rozwój cyfrowy i dostęp do nowoczesnych usług, w tym usług e-administracji.

Zróznicowanie terytorialne w dostępie do usług społecznych jest znaczące, co szczególnie dotyczy kobiet na obszarach wiejskich, ograniczając ich dostęp do opieki nad dziećmi oraz do usług opiekuńczych i asystenckich. Na obszarach wiejskich wskaźnik upowszechnienia edukacji przedszkolnej jest znacznie niższy niż w miastach, co wpływa na nierówność szans edukacyjnych dzieci. Zauważalny jest także niski udział dzieci młodszych, zwłaszcza 3-latków w edukacji przedszkolnej. Efektem takiego stanu rzeczy jest m.in. wysoka różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn, a tym samym niezbędne są dalsze działania zwiększające udział kobiet w rynku pracy. Problemy demograficzne obejmują depopulację i starzenie się ludności, co prowadzi do zmniejszenia liczby osób w wieku produkcyjnym i zwiększenia liczby osób starszych wymagających opieki. Z kolei dostęp do opieki zdrowotnej jest utrudniony, szczególnie dla seniorów oraz osób z niepełnosprawnościami, co prowadzi do nierówności w dostępie do podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej. W celu skrócenia czasu oczekiwania i tym samym poprawy dostępności opieki zdrowotnej na obszarach wiejskich niezbędny jest wzrost inwestycji w infrastrukturę i sprzęt, rozwój nowoczesnych usług medycznych (takich jak telemedycyna, telerehabilitacja czy teleopieka seniorów) oraz wzrost liczby personelu zatrudnionego w służbie zdrowia.

W konsekwencji zidentyfikowanych problemów społecznych i różnic w dostępie do infrastruktury transportowej i informatycznej obszary wiejskie charakteryzują się niską przedsiębiorczością i bezrobociem (niewielka liczba rejestracji nowych firm i ukryte bezrobocie). Istotna jest w tym zakresie aktywizacja zawodowa osób długotrwale bezrobotnych czy też osób wykluczonych.

Problemami, na które zwraca uwagę UP, są dostępność i jakość zasobów wodnych. Sytuacja ta jest związana z nieodpowiednim oczyszczaniem ścieków komunalnych i przemysłowych.

Również zmiany klimatyczne i ich negatywne skutki, takie jak powodzie, susze i intensywne opady, szczególnie dotyczą obszarów wiejskich. W tym aspekcie istotne są działania ukierunkowane na poprawę retencji wody na obszarach wiejskich. Na obszarach wiejskich zidentyfikowano także wysoki poziom ubóstwa energetycznego, który wynika z niskiej efektywności energetycznej budynków oraz przestarzałych źródeł ogrzewania. W tym kontekście ważne jest wykorzystywanie źródeł o najniższej emisyjności, tak, aby wypełnić cel wyeliminowania węgla w zakresie ogrzewania do 2040 r. (do 2030 r. na obszarach miejskich).

7.1.2.1 Wnioski z planowania perspektywy 2021-2027

Podobnie jak w okresie 2014-2020, tak w bieżącej perspektywie programy w małym stopniu wskazują na działania dedykowane jedynie na obszary wiejskie. Programy o charakterze centralnym (FENG, FERS, FENIKS, FERC czy FEPW) praktycznie nie adresują działań dedykowanych obszarom wiejskim. W przypadku programów regionalnych widoczne jest wykorzystanie instrumentu RLKS (10 regionów) oraz nowego instrumentu IIT. W większości województw do finansowania RLKS wykorzystano jedynie EFS+ (w ramach PS), co powoduje, że wsparciem objęto projekty o charakterze miękkim.

Niemniej jednak wśród poszczególnych programów regionalnych, podobnie jak w poprzedniej perspektywie, większość działań wskazuje jedynie na premiowanie projektów z obszarów wiejskich (w postaci dodatkowej punktacji). W przypadku działań ukierunkowanych na rewitalizację obszarów wiejskich, działań społecznych (aktywizacja społeczno-zawodowa, przeciwdziałanie dyskryminacji, poprawa w dostępie do usług społecznych w tym wsparcie LGD w ramach RLKS) czy wsparcie edukacji na obszarach wiejskich (głównie w zakresie wsparcia pozaszkolnego dla dzieci) widoczne są działania, które są dedykowane tylko obszarom wiejskim. Rzadziej identyfikowano działania związane ze wsparciem rynku pracy na obszarach wiejskich, poprawą sytuacji w zakresie gospodarki wodno-ściekowej (FELB) czy ochroną dziedzictwa naturalnego, bezpieczeństwem i rozwojem zrównoważonej turystyki (FELU).

Odnosząc tematykę dedykowanych działań w ramach programów ukierunkowanych na obszary wiejskie do zdiagnozowanych problemów w ramach UP należy stwierdzić, że część z nich nie zostanie rozwiązana. Problem ten będzie dotyczył głównie poprawy sytuacji w sektorze zdrowia, gdzie wprowadzie szereg działań w ramach programów regionalnych jest kierowanych „w szczególności” na obszary ze słabym dostępem do służby zdrowia, to jednak bez znacznej preferencji terytorialnej finansowanie może trafiać nadal do obszarów lepiej rozwiniętych. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku aktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych i wykluczonych na terenach wiejskich, ale także oferty edukacyjnej skierowanej do

osób dorosłych. Również w zakresie wzrostu przedsiębiorczości czy wsparcia rozwoju rolnictwa zauważalny jest brak programów skierowanych na rozwój przedsiębiorczości związanej z endogenicznym potencjałem obszarów wiejskich czy nowoczesnego rolnictwa (wsparcia innowacyjności w sektorze, w tym wykorzystania nowoczesnych technologii – Rolnictwo 4.0).

7.1.2.2 Wpływ KPO na obszary wiejskie

Pomimo stosunkowo dużej skali interwencji zaplanowanej w oparciu o środki KPO, jej wpływ na tereny wiejskie (gminy wiejskie i miejsko-wiejskie) może być niewielki i skoncentrowany na stosunkowo wąskiej grupie zagadnień.

W ramach komponentu dotacyjnego KPO dostępna jest kwota ok 108,3 mld zł, którą uzupełnia komponent preferencyjnych pożyczek o wartości 147,3 mld zł. Większość tych środków przeznaczona została na modernizację energetyczną kraju. W przypadku komponentu dotacyjnego jest to 54,1%, a w komponencie pożyczkowym 96,2%. Znaczna część tych środków jest przeznaczana na finansowanie dużych projektów inwestycyjnych, takich jak sieci przesyłowe, farmy wiatrowe na morzu, instalacje OZE czy magazyny energii, które mogą obejmować tereny wiejskie głównie w zakresie udostępniania terenu pod inwestycje.

Również analiza danych na temat szacowanych ostatecznych efektów interwencji wskazuje, że ewentualne efekty będą stosunkowo niewielkie i rozproszone. Przykładowo zakładane wsparcie 2,5 tys. przedsiębiorców z sektora turystyki, gastronomii czy kultury to statystycznie wsparcie 1 przedsiębiorstwa w każdej gminie lub też 1,5% wszystkich podmiotów działających tylko w sektorze gastronomii i zakwaterowania. Analogiczna sytuacja dotyczy wsparcia inwestycji w maszyny i urządzenia MŚP przetwórstwa rolno-spożywczego i rybackiego (na grudzień 2024 r. zmodernizowano infrastrukturę w 106 przedsiębiorstwach, gdzie wartość docelowa to 830) czy skracanie łańcucha dostaw żywności poprzez inwestycje w centra dystrybucji i magazynowania oraz rynki hurtowe, w tym spółdzielnie (wartość docelowa 166). Modernizacja i doposażenie 133 szpitali w sytuacji, gdy w Polsce działa ok. 900 szpitali, w tym 313 powiatowych, oznacza bardzo małą skalę interwencji. Podobnie jest np. z termomodernizacją. Zakładana termomodernizacja 379 tys. budynków jednorodzinnych w sytuacji, gdy w Polsce jest 5 mln, oznacza objęcie interwencją ok 7,5% domów. W przypadku wsparcia zrównoważonej gospodarki wodno-ściekowej na terenach wiejskich przeznaczono na nią 0,9 mld złotych i planowana jest budowa 27 522 nowych przyłączy wodociągowych, gdzie w Polsce na koniec 2023 r. było 3,9 mln przyłączy do budynków mieszkalnych. Tym samym w wyniku interwencji nastąpi wzrost o mniej niż 1%.

Pomimo tak niewielkiej skali interwencji w stosunku do rozmiarów substancji majątkowej, populacji przedsiębiorstw czy mieszkańców, można zakładać, że KPO może istotnie poprawić

sytuację na obszarach wiejskich, np. w zakresie niektórych usług społecznych czy wyposażenia placówek edukacyjnych. Przykładowo zakłada się, że środki KPO pozwolą na utworzenie ok 47,5 tys. miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych. W sytuacji, gdy obecnie w Polsce działa 5,3 tys. żłobków i klubów dziecięcych dysponujących ok. 206 tysiącami miejsc oznaczałoby to, że interwencja poprawi sytuację o ok. 23% (o tyle zwiększy się liczba miejsc). Z kolei zakładane wyposażenie 100 tys. sal lekcyjnych w dostęp do Internetu szerokopasmowego też może znacznie zmienić sytuację. Przyjmując, że w Polsce jest 14,1 tys. szkół podstawowych i 6,8 tys. szkół ponadpodstawowych, liczba sal lekcyjnych jakimi one dysponują może wynosić co najmniej 140 tys. (minimum osiem sal w szkole podstawowej i cztery w ponadpodstawowej). Interwencja w tym wypadku objęłaby ok 71% sal szkolnych.

Tabela 45. Zakładane szacunkowe efekty interwencji finansowanych ze środków KPO w obszarach istotnych dla terenów wiejskich

Obszar interwencji	Efekty interwencji (zakładana wartość docelowa)
Przedsiębiorstwa / gospodarka	
Modernizacja działalności (firmy z sektora kultury, turystyki i gastronomii)	2 510
Inwestycje w maszyny i urządzenia (MSP / przedsiębiorstwa przetwórstwa rolno-spożywczego i rybackiego)	830
Skracanie łańcucha dostaw żywności (centra dystrybucji i magazynowania oraz rynki hurtowe w tym spółdzielnie)	166
Usługi społeczne	
Pomoc dla pracujących rodziców - nowe miejsca w żłobkach i klubach dziecięcych	47,5 tys.
Modernizacja i wyposażenie szpitali	133
Rozwój opieki długoterminowej i geriatrycznej w szpitalach powiatowych	76 projektów
Wsparcie działalności podmiotów ekonomii społecznej	1 tys.
Wsparcie dla organizacji charytatywnych w sektorze spożywczym (budowa /adaptacja budynków do przechowywania, przygotowania i dystrybucji żywności)	50
Zakup zero- i niskoemisyjnych autobusów dla transportu miejskiego i pozamiejskiego	579
Energia / termomodernizacja	
Wymiana starych źródeł ciepła na ekologiczne	513 tys.
Termomodernizacja budynków jednorodzinnych	379 tys.
Termomodernizacja budynków wielorodzinnych	788 tys. (mieszkań)
Modernizacja energetyczna budynków placówek oświatowych	250
Cyfryzacja / Internet	
Gospodarstw domowych z dostępem do szerokopasmowego Internetu (co najmniej 100 Mb/s)	814,5 tys.
Sal lekcyjne z dostępem do szerokopasmowego Internetu i sprzętem do zdalnych lekcji	100 tys.

Obszar interwencji	Efekty interwencji (zakładana wartość docelowa)
Zakup komputerów z oprogramowaniem dla nauczycieli i uczniów w szkołach	1,3 mln
Wyposażenie szkół i instytucji edukacyjnych w laboratoria sztucznej inteligencji (AI) oraz naukowe, technologiczne, inżynieryjne i matematyczne	16 tys.
Kompetencje	
kursy i szkolenia z zakresu kompetencji cyfrowych	323 tys. osób
Szkolenia w branżowych centrach umiejętności	24 tys. osób
Ochrona środowiska	
Nowe przyłącza wodociągowe	27,5 tys.
Poprawa retencji wody na gruntach rolnych i leśnych	858,5 tys. ha

Źródło: www.kpo.gov.pl



Fundusze Europejskie

Rzeczpospolita
PolskaDofinansowane przez
Unię Europejską**8 STOPIEŃ REALIZACJI REKOMENDACJI Z BADANIA „WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH” Z 2018 R.**

Pytanie badawcze 10. Czy wnioski i rekomendacje z poprzedniego badania „Wpływ polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich” z 2018 roku zostały wdrożone? Jeśli nie, to dlaczego? Które z nich pozostają nadal aktualne?

Wniosek (hasłowo)	Rekomendacja (hasłowo)	Komentarz ewaluatora
<ul style="list-style-type: none"> ➤ brak jednostki odpowiedzialnej na poziomie ministerialnym za kreowanie i wdrażanie spójnej polityki rozwoju obszarów wiejskich ➤ Niedobór możliwości prowadzenia polityki wielosektorowego, wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, czego przykładem jest zapaść systemu transportu zbiorowego poza obszarami miejskimi 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Należy zastosować podejście projektowe do programowania rozwoju obszarów wiejskich ➤ Celem projektu powinno być opracowanie spójnej strategii rozwoju obszarów wiejskich, planu działań zmierzających do jej wdrożenia, uczestniczenie w negocjowaniu podziału alokacji środków przyznawanych Polsce na realizację PS, monitorowanie wdrażania strategii rozwoju obszarów wiejskich przy większościowym udziale organizacji pozarządowych 	<p>Rekomendacja ta nie została wdrożona. Uważamy, że zarówno wniosek, jak i rekomendacja są chybione. Od lat na szczeblu centralnym funkcjonuje zbiór dokumentów strategicznych (np. KSRR, SOR, SZRWRIr, itd.) okresowo aktualizowanych, których wytyczne kierunkowe są integrowane na poziomie regionalnym, który jest kluczowym poziomem z punktu widzenia operacyjnego definiowania sposobu wykorzystania środków polityki spójności (regionalne programy operacyjne). Na szczeblu regionalnym (zgodnie z zasadami prowadzenia polityki rozwoju) istnieją już wypracowane schematy (procedury) postępowania w zakresie definiowania celów i sposobów wydatkowania środków polityki spójności (istnieją procedury w zakresie diagnozowania potrzeb regionalnych zarówno miast jak i wsi, procedury definiowania strategii rozwoju i ich operacjonalizacji). Trudno znaleźć argumenty wskazujące, że zastosowanie podejścia typu project management i utworzenie międzyresortowego zespołu miało korzystnie wpłynąć na kształtowanie polityki spójności w kontekście obszarów wiejskich. Poza tym należy wskazać, że od 2017 roku funkcjonuje Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju, w którym sprawy wsi są reprezentowane przez sekretarza stanu z Ministerstwa Rolnictwa.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Problem niewystarczających zasobów kadrowych i kompetencyjnych najstabiliej rozwiniętych gmin skutkujący niskim poziomem absorpcji środków w ramach polityki spójności 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Należy wzmocnić wsparcie liderów samorządowych z obszarów wiejskich o największych deficytach rozwojowych poprzez wdrożenie cyklicznych szkoleń ➤ Opracowanie oferty szkoleniowej dla liderów samorządowych 	<p>Zgadzamy się ze sformułowanym wnioskiem, jednakże uważamy, że rekomendacja ta w istocie (już w momencie formułowania) była i jest realizowana np. pod postacią projektu CWD oraz CWD+. Należy także wskazać, że na rynku istnieje szereg podmiotów typu NGO (np. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Związek Powiatów Polskich) oraz prywatnych, które świadczą usługi szkoleniowe i doradcze w takim zakresie jak wskazano w rekomendacji. Raport z ewaluacji OSI w latach 2014-2020 wymienia szereg programów wsparcia kierowanych do JST (patrz: Wolański i inni Ewaluacji wsparcia OSI..., str. 74 i dalej).</p>

Wniosek (hasłowo)	Rekomendacja (hasłowo)	Komentarz ewaluatora
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zidentyfikowano potrzebę włączenia lokalnych społeczności w decydowanie o kierunkach rozwoju zamieszkanym przez nich obszarów oraz tworzenia spójnych strategii rozwojowych ➤ dostrzeżono problem niewystarczających zasobów finansowych i kompetencyjnych najstabilniej rozwiniętych gmin skutkujący dużymi potrzebami i niską zdolnością absorpcyjną wsparcia 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Należy dokonać pogłębionej ewaluacji wdrożenia instrumentu RLKS w perspektywie 2014-2020 	<p>Rekomendacja ta częściowo została wdrożona. W 2019 roku zrealizowano ewaluację RLKS w województwie podlaskim i kujawsko-pomorskim (ewaluacje te jednak obejmowały okres do połowy 2019 r.). Zakres stosowania RLKS został znacznie zwiększony (10 województw).</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ niewystarczające zasoby kadrowe kompetencyjne i finansowe najstabilniej rozwiniętych gmin skutkujące niskim poziomem absorpcji środków polityki spójności ➤ obszary wiejskie zlokalizowane poza strefą wpływów renty lokalizacyjne nie są w stanie konkurować z miastami o pozyskiwanie funduszy 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Należy poprawić dostępność środków w ramach Polityki Spójności dla najbardziej potrzebujących gmin poprzez ustanowienie minimalnego progu alokacji w ramach RPO ➤ Jednocześnie należy pracować nad kompetencjami i wzmacnianiem potencjału własnego beneficjentów do realizacji kompleksowych wizji rozwoju 	<p>Rekomendacja ta jest w istocie realizowana poprzez poszerzenie zakresu stosowania ZIT oraz RLKS; także w programach regionalnych pojawiają się zapisy wskazujące na stosowanie (niewielkich) preferencji dla beneficjentów z obszarów wiejskich.</p> <p>Należy również wskazać, że w czerwcu 2024 roku podkomitet ds. wymiaru terytorialnego (podkomitet komitetu koordynacyjnego ds. polityki rozwoju) sformułował zbiór rekomendacji skierowanych do samorządów zwracając uwagę na potrzebę uwzględniania specyfiki różnych obszarów na etapie planowania polityk publicznych.</p> <p>W naszej ocenie głównym problemem nie jest brak preferencji dla obszarów wiejskich, ale możliwa słabość lokalnych aktorów odpowiedzialnych za kreowanie lokalnej strategii rozwoju. Poza tym należy wskazać, że rekomendacja ta ekspozuje konkurencję ze strony miast (ze szkodą dla wsi), nie zwracając uwagi na korzystne dla wsi efekty sąsiedztwa.</p> <p>Należy także wskazać, że zakres interwencji, jak i struktura podziału środków w RPO w perspektywie 2014-2020, jak i w programach regionalnych na lata 2021-2027 jest w dużej mierze podyktowana tzw. ring fencingami (limitami) określonymi na poziomie rozporządzeń unijnych i Umowy Partnerstwa. Przewidują one m.in. minimalne poziomy wsparcia obszarów miejskich (a nie wiejskich), co znacznie ogranicza elastyczność w programowaniu wsparcia przez instytucje zarządzające.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kształtowanie polityk rozwoju wymaga kompleksowego spojrzenia na kontinuum miejsko-wiejskie 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Należy w drodze odrębnego badania ustanowić klasyfikację obszarów wiejskich, bazującą co najmniej na kryteriach lokalizacji względem miasta wojewódzkiego, demograficznego oraz dochodów jst. 	<p>Rekomendacja ta nie została wdrożona. Brak jest jakiegokolwiek publicznie dostępnej informacji o opracowaniu takiej klasyfikacji lub pracach nad nią. W naszej ocenie rekomendacja ta jest chybiona. Od wielu lat w Polsce funkcjonują klasyfikacje, o których wspomina rekomendacja, uwzględniające wymieniane zmienne: obszary aglomeracyjne dużej i małej gęstości, pozaaglomeracyjne dużej i małej gęstości oraz klasyfikacja podregionów wg OECD biorąca pod uwagę odległość od najbliższego miasta powyżej 50 tys. mieszkańców.</p>

Wniosek (hasłowo)	Rekomendacja (hasłowo)	Komentarz ewaluatora
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Podnoszenie jakości kształcenia jest jednym z głównych filarów stymulowania rozwoju społeczno-ekonomicznego polskiej wsi 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Należy utworzyć mobilną placówkę kształcenia ustawicznego, oferującą możliwość dobrej jakości kształcenia osób dorosłych w zakresie i o tematyce wynikającej z uwarunkowań lokalnego rynku pracy w oparciu o dostępną bazę lokalową oraz elastycznie zatrudniane kadry. 	<p>Rekomendacja ta nie została wdrożona. Brak jest jakiegokolwiek publicznie dostępnej informacji na temat powołania lub działania takiej mobilnej placówki. W naszej ocenie rekomendacja ta jest chybiona. W okresie 2014-2020 zrealizowano wiele projektów szkoleniowo-doradczych mających na celu zwiększenie kompetencji mieszkańców obszarów wiejskich w celu umożliwienia im powrotu na rynek pracy lub też poprawy swojej pozycji na tym rynku (w jednym ze studiów przypadku omawiamy taki projekt wskazując go jako dobrą praktykę). Zastąpienie dobrze funkcjonującego rynku usług szkoleniowo-doradczych mobilną placówką jest niepraktyczne i nierealne.</p> <p>Należy również wskazać, że w perspektywie 2014-2020 wypracowano i przetestowano model Lokalnych Ośrodków Wiedzy i Edukacji. Ewaluacja LOWE pokazała, że jest to jedna z efektywniejszych form zwiększenia aktywności edukacyjnej osób dorosłych, szczególnie z obszarów wiejskich. Dodatkowo w 15 województwach w RP zaplanowano rozwój takich placówek.</p> <p>Dodatkowo w perspektywie 2021-2027 uruchomiono podmiotowy system finansowania dla osób indywidualnych (rozwińcie dobrej praktyki wskazanej w raporcie na całą Polskę).</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Potrzeby mieszkańców obszarów wiejskich wykraczają poza granice administracyjne jednej gminy ➤ istnieje potrzeba poprawy koordynacji podejmowanych inwestycji 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Należy premiować projekty realizowane przez partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego (co najmniej trzech gmin lub co najmniej dwóch powiatów), ze szczególnym priorytetem na współpracę gmin odległych obszarów wiejskich, położonych peryferyjnie w układach regionalnych oraz partnerstw małych i średnich gmin oraz otaczających je obszarów wiejskich. 	<p>Rekomendacja ta jest realizowana. Znacznie zwiększony został zakres stosowania instrumentów terytorialnych – ZIT, RLKS.</p> <p>Należy również wskazać, że w czerwcu 2024 roku podkomitet ds. wymiaru terytorialnego (podkomitet komitetu koordynacyjnego ds. polityki rozwoju) sformułował zbiór rekomendacji skierowanych do samorządów zwracających uwagę na potrzebę - cyt.: „...podejmowania interwencji obejmujących zachęty do budowania partnerstw...”.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ w odróżnieniu od komunikacji miejskiej intensywnie wspieranej w ramach polityki spójności i wyraźnie wyodrębnionej w systemie wsparcia pozamiejski transport publiczny nie jest wyodrębnionym tematem wsparcia 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Należy wydzielić odrębną alokację środków przeznaczonych na wsparcie pozamiejskiego transportu zbiorowego oraz utworzyć odrębny temat priorytetowy i system wskaźników monitorujących, analogicznie do wsparcia komunikacji miejskiej. 	<p>Rekomendacja w proponowanej postaci nie została zrealizowana. Należy jednak zaznaczyć, że wsparcie dla komunikacji zbiorowej na obszarach wiejskich było (2014-2020) i jest (2021-2027) realizowane w ramach inwestycji na obszarach miejskich oraz inwestycji ZIT. Należy zaznaczyć, że w przypadku obszarów peryferyjnych inwestycje w transport zbiorowy mogą nie mieć uzasadnienia ekonomicznego, a gminy mogą nie być w stanie sfinansować kosztów takich połączeń. Wdzielanie osobnej alokacji może oznaczać całkowicie nieefektywne wykorzystanie środków polityki spójności. Warto również wskazać, że ten temat nie był/nie jest wyodrębniany, jak publiczny transport miejski, na poziomie PI/CS określonych przez KE.</p>

Wniosek (hasłowo)	Rekomendacja (hasłowo)	Komentarz ewaluatora
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jednostki terytorialne szczebla lokalnego odznaczają się zróżnicowanymi zasobami ➤ by wyrównać możliwości ubiegania się o wsparcie w ramach polityki spójności należy zróżnicować ofertę regionalnych programów operacyjnych i dostosować ją do potrzeb określonych rodzajów obszarów wiejskich 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proponuje się ustalenie stopniowalnego poziomu minimalnego wkładu własnego w zależności od rodzaju interwencji oraz proponowanej klasyfikacji jst. Najniższy udział wkładu własnego obowiązywał będzie najstabilniej rozwinięte obszary wiejskie, najwyższy – obszary o dużo większych możliwościach rozwojowych. 	<p>Rekomendacja częściowo bezprzedmiotowa. Już w okresie 2014-2020 minimalny udział środków własnych JST wahał się do 5% do 15% w zależności od rodzaju interwencji (w tym zakresie rekomendacja była zrealizowana). Poziom wkładu jednak nie jest zróżnicowany w zależności od stanu finansów JST. Obecne regulacje (ustawa wdrożeniowa) nie przewidują takiego rozwiązania.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Polityka spójności w największym stopniu wpłynęła na poprawę warunków życia mieszkańców obszarów wiejskich ➤ choć wymiar i zakres wsparcia był znaczący wciąż nie udało się zaspokoić istniejących potrzeb obszarów wiejskich 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Należy utrzymać w kolejnej perspektywie finansowej wsparcie dla realizacji projektów z zakresu infrastruktury drogowej, technicznej oraz dotyczącej cyfryzacji na obszarach wiejskich. 	<p>Rekomendacja jest realizowana. Umowa Partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021-2027 w przypadku infrastruktury drogowej przewiduje budowę i przebudowę połączeń służących powstaniu kluczowych połączeń transportowych na poziomie regionalnym i lokalnym, odciążeniu miast od ruchu samochodowego, w szczególności tranzytowego, poprzez budowę obwodnic. Cele te realizowane są za pośrednictwem Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027. W programie tym w ramach Celu Polityki 3 (CP 3) – transport - na regiony słabiej rozwinięte ze środków EFERR przeznaczona jest kwota 6,6 mld euro. Z kolei procesy cyfryzacji na terenach wiejskich wspierane są za pośrednictwem programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027. Wspierane działania obejmują rozwój infrastruktury zapewniającej dostęp do szybkiego Internetu oraz cyfryzację administracji (e-usługi publiczne). Budżet całego programu to 11 mld zł, a przykładowo alokacja na działanie FERC 01.01 (zwiększenie dostępu do ultra-szybkiego Internetu szerokopasmowego) oraz działanie FERC 02.01 (wysoka jakość i dostępność e-usług publicznych) wynosi łącznie ok. 6 mld zł.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Analiza wykazała, że efekty realizowanych w ramach polityki spójności projektów miękkich są trudne do jednoznacznej oceny ➤ inwestowanie w edukację i kompetencje mieszkańców obszarów wiejskich powinno być równie istotnym filarem rozwoju społeczno-gospodarczego co infrastruktura 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Należy premiować projekty miękkie zgłaszane przez beneficjentów formułujących kompleksowe interwencje wynikające z dobrze zdiagnozowanych potrzeb, wpisujące się w lokalne strategie rozwoju, uzupełniane także działaniami finansowanymi środkami własnymi, a także wspierać ich wdrażanie w zakresie pomocy technicznej. 	<p>Rekomendacja jest realizowana. Diagnozowanie lokalnych potrzeb realizowane jest np. w ramach RLKS (LSR). W jednym ze studiów przypadków omawiamy przykład projektu szkoleniowo-doradczego (bon na szkolenie), który charakteryzuje się wysoką skutecznością w docieraniu na obszary wiejskie i jest kontynuowany w perspektywie 2021-2027.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zarówno beneficjenci samorządowi jak i mieszkańcy preferują inwestycje typu twardego ➤ istnieje potrzeba rozsądnego wspierania inwestycji infrastrukturalnych realizujących długofalowe cele rozwojowe 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Należy uzależnić przydzielanie wsparcia na projekty infrastrukturalne od zgodności z lokalnymi dokumentami planistycznymi (np. studium kierunków zagospodarowania przestrzennego, MPZP) 	<p>Rekomendacja chybiona. Nie ma możliwości realizacji inwestycji niezgodnych z planami zagospodarowania przestrzennego.</p>

Wniosek (hasłowo)	Rekomendacja (hasłowo)	Komentarz ewaluatora
<ul style="list-style-type: none"> ➤ badanie efektów polityki spójności jest utrudnione przez niską dostępność oraz niewystarczającą jakość danych 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ należy poszerzyć katalog ogólnodostępnych danych z systemów KSI SIMIK / SL poprzez zamieszczenie tabel z wartościami wskaźników produktowych opisujących zrealizowane projekty 	<p>Rekomendacja nie jest realizowana. Katalog dostępnych (publicznie) danych na temat realizacji polityki spójności nie został poszerzony. Poza tym nadal występuje rozproszenie danych i ich niska jakość. Wynika to z zaangażowania w realizację polityki spójności wielu podmiotów gromadzących dane w zakresach i przekrojach dla nich potrzebnych i różnym stopniu ich dostępności (dla osób trzecich) – np. kwestia tajemnicy bankowej w przypadku instrumentów zwrotnych.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ badanie efektów polityki spójności jest utrudnione przez niską dostępność oraz niewystarczającą jakość danych 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ utworzenie portalu analogicznego do portalu STRATEG gromadzącego informacje o nakładach oraz produktach projektów realizowanych w ramach polityki spójności, wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki rybołówstwa itd. 	<p>Rekomendacja nie jest realizowana. Nadal występuje rozproszenie danych i ich niska jakość. Wynika to z zaangażowania w realizację polityki spójności wielu podmiotów gromadzących dane w zakresach i w przekrojach dla nich potrzebnych i różnym stopniu ich dostępności (dla osób trzecich) – np. kwestia tajemnicy bankowej w przypadku instrumentów zwrotnych.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ W całym cyklu tworzenia polityki rozwoju zabrakło miejsca dla niezależnego systemu informacji i danych dla potrzeb programowania, realizowania i monitorowania polityki wobec obszarów wiejskich w kraju oraz polityki spójności terytorialnej 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ opracowanie solidnego niezależnego resortowo systemu monitorowania trwałego Rozwoju Obszarów Wiejskich 	<p>Rekomendacja chybiona. Monitorowanie obszarów wiejskich było realizowane w ramach projektu Monitoring Obszarów Wiejskich (IRWiR PAN); cykliczne raporty na temat obszarów wiejskich publikuje GUS. Dane na temat sytuacji gmin zbierane są przez GUS.</p>

9 PERSPEKTYWY POLITYKI SPÓJNOŚCI - PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Pytanie badawcze 8. Jakie są potencjalne bariery dla skutecznego wsparcia z polityki spójności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2021-2027 oraz po 2027 roku?

Pytanie badawcze 9. Jak należałoby wytyczyć kierunki i instrumenty wsparcia na rzecz obszarów wiejskich w ramach polityki spójności (w ramach perspektywy 2027+, aby maksymalnie stymulować rozwój na obszarach wiejskich)?

Polityka spójności jest skuteczna i użyteczna we wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. Wykazywane w statystykach zróżnicowanie w nominalnych rozmiarach strumienia wsparcia (w ujęciu wartościowym), jakie trafia na obszary miejskie i wiejskie, wynika głównie z odmiennej struktury potrzeb i popytu⁸⁶, a nie przykładowo ze zbyt małych preferencji w podziale alokacji czy w konkursach⁸⁷. Większość zasobów – przedsiębiorczości, infrastruktury komunalnej, transportowej, społecznej, instytucji kultury – oraz ludności rozmieszczona jest na obszarach miejskich. Postępujące od lat procesy koncentracji funkcji gospodarczych, a także znaczne zróżnicowanie kosztów jednostkowych (wytworzenia) poszczególnych rodzajów projektów (inwestycji) współfinansowanych ze środków polityki spójności powoduje, że na tereny miejskie trafia znacznie więcej środków (większy popyt generowany przez większe zasoby i wysoki jednostkowy koszt niektórych projektów) niż na obszary wiejskie. Ta różnica nie jest jednak przejawem dyskryminacji czy niedofinansowania obszarów wiejskich, ale różnic w charakterystykach popytu (na wsparcie) ze strony miast i wsi.

Nominalna wartość strumienia środków polityki spójności, jakie trafiają na obszary wiejskie, nie w pełni oddaje jednak skalę faktycznych korzyści, jakie tam docierają. Obszary wiejskie, szczególnie położone w zasięgu codziennych migracji do miast są istotnym beneficjentem tzw. efektów sąsiedztwa. Szereg elementów infrastruktury miejskiej (społecznej, edukacyjnej, transportowej, instytucji kultury) wytworzonych czy zmodernizowanych dzięki wsparciu środków UE jest źródłem korzyści (wyższa jakość, lepsza dostępność) także dla mieszkańców terenów wiejskich sąsiadujących z miastem. W przypadku największych ośrodków miejskich korzyści polegają również na dostępie do rozległego wyspecjalizowanego rynku pracy, licznych

⁸⁶ Co oczywiście nie oznacza, aby wszystkie potrzeby terenów wiejskich były zaspokojone (i odzwierciedlone w popycie na wsparcie).

⁸⁷ Wartość umów o dofinansowanie przypadających na gminy miejskie wyniosła (stan na koniec 2022 r.) 119,7 mld zł czyli 58,1% całości środków (trafiających do jednostek terytorialnych). Do gmin wiejskich trafiło 21%, a miejsko-wiejskich 20,2%. Z kolei wartość umów przypadających na obszary wiejskie wyniosła 34,5 mld zł. Analiz terytorialna wykorzystania funduszy polityki spójności 2014-2020 (stan na 2022 r.). str. 25.

kooperantów i rynków zbytu. Te segmenty także rozwijają się dzięki wsparciu UE. Ocena oddziaływania polityki spójności wyłącznie przez pryzmat zagregowanych kwot wsparcia przypisanych do miast i wsi powoduje, że korzyści uzyskiwane przez te ostatnie są niedoszacowane (o efekty sąsiedztwa).

Terytorializacja polityki spójności zapoczątkowana w pełnej skali w latach 2007-2013 (podejście LEADER), a następnie kontynuowana latach 2014-2020 (OSI, ZIT, RLKS) oraz w obecnym (włącznie z IIT) okresie programowania (2021-2027), umożliwiła bardziej precyzyjne ukierunkowywanie strumieni wsparcia. Istotnym elementem wdrożonych instrumentów było włączenie w proces planowania strategicznego szczebli niższych od regionalnego – miejskich obszarów funkcjonalnych w przypadku ZIT i LGD w przypadku RLKS. Istnieje jednak ryzyko, że wraz z decentralizacją planowania (w przypadku RLKS) jego strategiczny charakter zostanie osłabiony i zastąpiony przez koncentrację na celach taktycznych. Nieusystematyzowany przegląd projektów realizowanych w ramach instrumentu RLKS może wskazywać, że rozwiązywanie na obszarach wiejskich problemów dnia codziennego występujących „tu i teraz” zastąpiło większe akcentowanie celów rozwojowych nierozzerwalnie związanych z zasobami przedsiębiorczości i ich wsparciem. Problem ten wymaga dokładniejszego zdiagnozowania i ewentualnej korekty sposobu funkcjonowania instrumentu RLKS, gdyż w naszej ocenie podnoszenie standardów życia na obszarach wiejskich (nie tylko na bazie instrumentu RLKS) powinno współgrać ze wspieraniem gospodarczych podstaw ich funkcjonowania, przy wykorzystaniu endogenicznych czynników rozwoju. Ważne jest, aby oba elementy (jakość życia codziennego i przedsiębiorczość) były komplementarne wobec siebie i wzajemnie się „napędzały”.

Przeprowadzona ewaluacja dostarcza wielu obserwacji pozwalających odpowiedzieć na niezwykle trudne pytanie, jakiego rodzaju interwencje realizowane w ramach polityki spójności mają największy wpływ na obszary wiejskie i jak zatem polityka spójności te obszary powinna w kolejnych latach wspierać. Niewątpliwie wiele wskazuje na to, że środki polityki spójności nie są w stanie zatrzymać, a nawet osłabić dynamiki pewnych mega-trendów kształtujących nasze środowisko społeczne i gospodarcze. Zmiany demograficzne postępują zgodnie z rysowaną od wielu lat linią trendu (depopulacja, starzenie), a korzyści aglomeracji napędzają rozwój miast, nawet jeżeli rozlewają się one na obszary formalnie wiejskie, ale podlegające urbanizacji, tworząc rozległe regiony miejskie. Powoduje to strukturalną zmianę obszarów wiejskich, które pod względem gospodarczym stają się coraz mniej zależne od rolnictwa (deagrariyzacja) i coraz bardziej nasycone innymi branżami (przemysł, budownictwo, usługi). Te położone w zasięgu oddziaływania dużych miast w coraz większym stopniu przejmują funkcje rezydencjalne i

rekreacyjne. Pomimo niskiej skuteczności w pewnych obszarach, polityka spójności jest jednak skuteczna przyczyniając się do powstania znacznych efektów mnożnikowych w przypadku wsparcia rozwoju lokalnego. Wsparcie bezpośrednie przedsiębiorców (dotacje inwestycyjne, prace B+R, internacjonalizacja), wsparcie pośrednie (instrumenty zwrotne), wsparcie infrastruktury inwestycyjnej (strefy rozwoju), wsparcie rozwoju infrastruktury uruchamiającej endogeniczne czynniki rozwoju (np. atrakcyjne turystycznie środowisko naturalne), w tym kapitału społecznego, tworzy trwałe podstawy rozwoju, z których korzysta największa liczba interesariuszy znajdujących się na obszarach wiejskich. Ten kierunek wykorzystania środków polityki spójności powinien być preferowany.

Zebrany materiał analityczny pozwala sformułować szereg wniosków na temat perspektyw polityki spójności po zakończeniu obecnego okresu programowania (czyli po 2027 roku). W naszej ocenie nie podlega dyskusji, że polityka spójności, aby była skuteczna i użyteczna musi uwzględniać i w dużym stopniu być dopasowana do mega-trendów kształtujących obraz społeczno-gospodarczego środowiska kraju. W naszej ocenie takim wiodącym mega-trendem, który coraz wyraźniej będzie determinował sytuację w jednostkach terytorialnych (ich status i charakter rozwoju lokalnego), są zmiany demograficzne. Procesy demograficzne zachodzące na poziomie każdej gminy (z większym lub mniejszym natężeniem) przybierają trzy formy: depopulacja (zmniejszenie liczby ludności), zmiany strukturalne, czyli starzenie się społeczności i migracje. Zagadnienia te syntetycznie omówiono we wcześniejszych rozdziałach raportu. Warto jedynie jeszcze raz zasygnalizować, że według dostępnych szacunków już w 2030 roku w około jednym tysiącu gmin ubytek ludności (na skutek ujemnej stopy narodzin i migracji) wyniesie powyżej 5%, a w 322 gminach powyżej 10%. Będą i takie gminy, gdzie spadek liczby mieszkańców może wynieść więcej niż 20%. Z kolei procesy starzenia spowodują „wywrócenie” struktury wiekowej, gdzie większość mieszkańców gmin będą stanowili seniorzy w wieku 65 lat i więcej. Dodatkowo, o czym się często zapomina, na skutek różnej przeciętnej długości życia większość kobiet seniorek będzie wdowami (ponieważ mężczyźni żyją krócej). Te zmiany demograficzne będą miały fundamentalny wpływ na sytuację gmin jako podmiotów prawnych. Dochody własne gmin w dużym stopniu kształtowane przez podatek od dochodów osobistych (PIT) będą spadać. Przełożenie demografii na wpływy gmin będzie nie tylko je osłabiać, ale i różnicować. Statystyki GUS już obecnie sygnalizują (dane za 2022 rok w stosunku do 2015 roku), że w gminach wiejskich

udział podatku PIT i CIT w dochodach spada, ale w gminach miejsko-wiejskich wzrasta (przypuszczalnie na skutek migracji do tych gmin)⁸⁸.

Słabnięcie finansowe gmin i zmiany demograficzne będą w istotny sposób kształtować społeczno-ekonomiczny obraz lokalnych społeczności i rynków. Problemy finansowe będą konfrontowane z wymogami utrzymania infrastruktury (komunalnej, edukacyjnej, itd.) wytworzonej w latach wcześniejszych. Struktura popytu na usługi społeczne ulegnie istotnym zmianom. Spadnie zapotrzebowanie na takie usługi, jak opieka żłobkowa, przedszkolna, edukacja, a wzrośnie na usługi zdrowotne, opiekuńcze, integracyjne. Polityka senioralna stanie się dominantą planowania na poziomie większości gmin. Lokalna gospodarka może znaleźć się pod presją nierównowagi na rynku pracy, co z kolei może osłabić lokalny biznes i zmusić go do migracji (do miast). Omawiane przemiany dotkną nie tylko gmin wiejskich o peryferyjnym położeniu. Tam zachodzą one już obecnie. W coraz większym stopniu obserwowane będą również w gminach wiejskich położonych w strefach podmiejskich dużych miast. Dotąd cechowały się one względnie korzystną sytuacją demograficzną wywołaną napływem głównie młodych ludzi. Ten mechanizm jednak słabnie, co uruchamia procesy starzenia się populacji omawianych obszarów.

Ten zarysowany scenariusz wpływu mega-trendów demograficznych na obraz społeczności lokalnych będzie środowiskiem, w jakim musi zostać osadzona polityka spójności (2027+). Przyjmując taki punkt odniesienia można sformułować następujące wytyczne co do jej kształtu:

- Choć niekorzystne trendy demograficzne są zauważane na etapie planowania na poziomie lokalnym, to na ogół nie znajduje to odbicia w jakichkolwiek działaniach⁸⁹. Z tego też względu zagadnienia prognoz demograficznych powinny stać się obowiązkowym elementem uwzględnianym na poziomie regionalnym i subregionalnym w planowaniu interwencji (a nie tylko wykazywanym na etapie diagnostycznym). Powinno to mieć na celu ograniczenie tych interwencji, których użyteczność (a tym samym trwałość) ulegnie degradacji na skutek wskazanych mega-trendów. Tym samym trzeba też się pogodzić z faktem, że niektóre obszary (gminy) ulegną całkowitej marginalizacji. Inwestycje prowadzone na bazie środków polityki spójności powinny w tym wypadku być

⁸⁸ GUS Obszary wiejskie w 2022 r. str. 150. Patrz także: Wyszowska D., A. Wyszowski Prognozowana sytuacja demograficzna gmin w Polsce a ich zdolność do realizacji zadań publicznych. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. J. Reguńskiego. Materiał niedatowany.

⁸⁹ Wiśniewski R., M. Mazur, P. Śleszyński, B. Szejjec-Kolenda Wpływ zmian demograficznych w Polsce na rozwój lokalny. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Prace Geograficzne 274. 2020 r.

prowadzone niezwykle ostrożnie i być może zostać ograniczone do wspierania polityki senioralnej dla zapewnienia godziwych warunków życia. Ten społecznie trudny proces może jednak zwiększać możliwości odbudowy zasobów przyrodniczych, co jest jednym z celów polityki UE i do pewnego stopnia amortyzować omawiane negatywne skutki. Odbudowa przyrody również wymaga określonych zasobów, w tym pracowników.

- Wspieranie ośrodków miejskich (subregionalnych, małych miast, – w formule przykładowo: instrumentu zarządzanego centralnie) może okazać się (ze względu na efekty sąsiedztwa) najbardziej efektywną polityką wsparcia obszarów wiejskich, znacznie skuteczniejszą, niż kierowanie środków bezpośrednio na obszary wiejskie lub uprzywilejowywanie tych ostatnich w zakresie podziału alokacji czy udziału w konkursach. Z tego też względu na etapie planowania interwencji (czy nawet wyboru projektów) analiza możliwości wystąpienia i skali ewentualnych efektów sąsiedztwa powinna być brana pod uwagę. Na terenach miejskich zatem powinny być preferowane inwestycje powodujące „rozlewanie” się efektów polityki spójności jak najszerzej na okoliczne tereny⁹⁰. Najbardziej oczywistym sposobem na takie rozlewanie się korzyści z inwestycji miejskich jest poprawianie dostępności transportowej obszarów peryferyjnych, np. poprzez budowę węzłów (zjazdów) na odcinkach dróg (np. szybkiego ruchu) w miejscach, które do tej pory nie były w ogóle brane pod uwagę. Konieczne jest także bardziej innowacyjne i elastyczne podejście do kwestii transportu zbiorowego (publicznego) na terenach peryferyjnych, gdzie jest on ekonomicznie mało uzasadniony (a samorząd nie jest w stanie podjąć związanych z nim obciążeniom finansowym). Zamiast dofinansowywania nieefektywnych linii autobusowych konieczne jest zwrócenie się w kierunku innowacji społecznych, takich, jak np. car-sharing, car-pooling, bon transportowy i pomoc sąsiedzka, autobus na zamówienie. Usprawnieniu transportu publicznego może też służyć model konkurencji o rynek⁹¹ a nie na rynku, co powinno sprzyjać spójności obsługi transportowej i stwarzać przewoźnikom stabilne warunki funkcjonowania. W kontekście terytorializacji wsparcia warto rozważyć dokonanie analizy potencjalnych potrzeb inwestycyjnych obszarów przygranicznych położonych na terenie województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego i warmińsko –

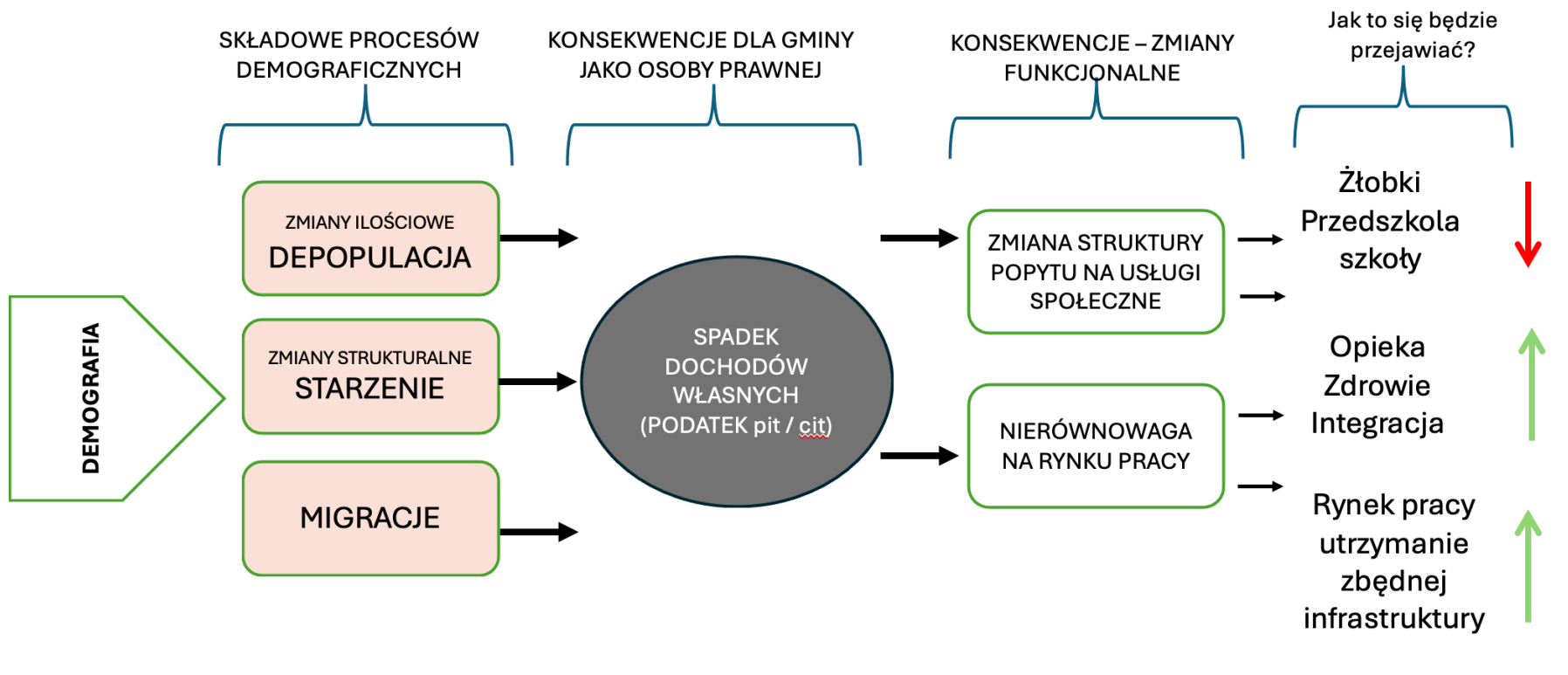
⁹⁰ Taki postulat pojawia się też w literaturze: patrz Rosik P., T. Komornicki, S. Goliszek, P. Duma raport końcowy dot. Wykonania badania ewaluacyjnego pt. oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych perspektywy 2014-2020 (aktualizacja 2020/2021). Warszawa / Kraków, luty 2021.

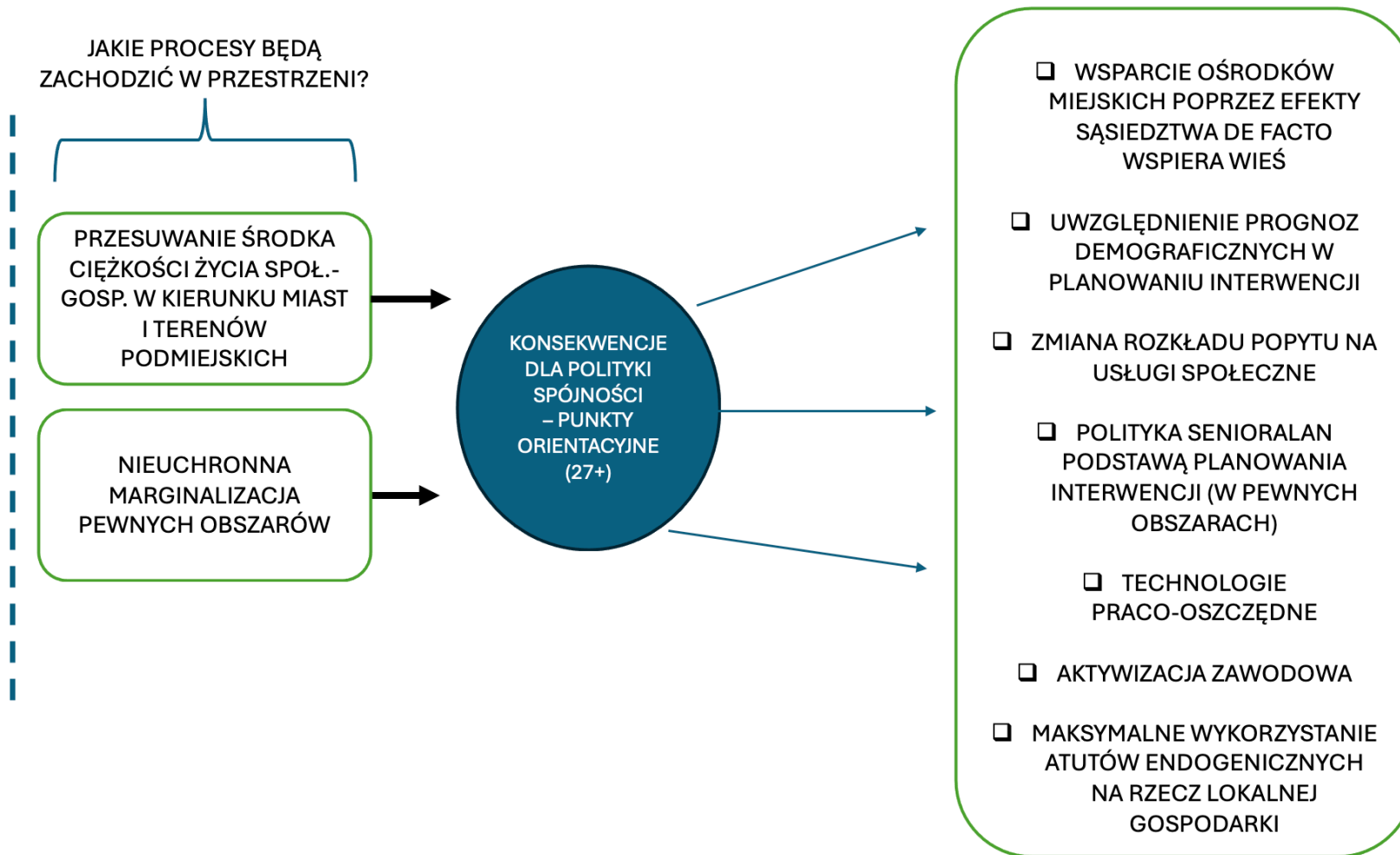
⁹¹ Przewoźnik uzyskuje (na drodze konkursu / przetargu) prawo do świadczenia (przez określony czas) usług przewozowych na ściśle określonym obszarze (rynku).

- mazurskiego pod kątem ewentualnego dodatkowego wsparcia. Obszary te ponoszą negatywne konsekwencje gospodarcze i społeczne w związku z agresją Rosji na Ukrainę;
- Występowanie efektów sąsiedztwa stawia też na porządku dziennym kwestię podmiotu polityki spójności. Powinny nim być obszary funkcjonalne (miejskie, „wiejskie”), co faktycznie dzięki stosowaniu od lat instrumentów terytorialnych już się dzieje. Ten kierunek – obszary funkcjonalne, projekty partnerskie, integracja usług publicznych – jest też rekomendowany przez Podkomitet ds. wymiaru terytorialnego. Powinien być kontynuowany i poszerzany ze szczególnym zwróceniem uwagi na mechanizmy programowania rozwoju w układach funkcjonalnych i budowania wspólnej odpowiedzialności za trwałość rezultatów.
 - Zmiana struktury popytu na usługi społeczne (mniej dzieci w żłobkach, przedszkolach, szkołach, więcej osób w wieku senioralnym) będzie skutkowałą zmianą oczekiwań wobec polityki spójności. Większe potrzeby jednostek terytorialnych w zakresie usług integracyjnych, opiekuńczych, itd., aby nie zamieniły się w nadmierny i „chaotyczny” popyt (stymulowany dotacyjnym charakterem finansowania) powinny zostać uporządkowane w ramach (lokalnej, subregionalnej) polityki senioralnej, której posiadanie powinno być wymagane jako punkt wyjścia dla wsparcia (środkami UE) lokalnych działań.
 - Dostosowanie polityki spójności do zmieniającego się pod wpływem mega-trendu demograficznego środowiska będzie musiało się też dokonać na polu gospodarczym. Jeszcze istotniejsze stanie się inwestowanie w te endogeniczne atuty danej lokalizacji, które będą w stanie zapewnić lokalnej społeczności funkcjonowanie na odpowiednim poziomie cywilizacyjnym (praca, płaca). Tak, jak zaznaczono to w raporcie i tabeli rekomendacji, duże projekty umożliwiające rozwój usług turystycznych w oparciu o atrybuty środowiska (co jest często przewagą terenów podlegających marginalizacji) mogą być kluczowe dla stabilności ekonomicznej terenów wiejskich.
 - Polityka spójności może w istotny sposób pomóc w osłabieniu napięć na lokalnych rynkach pracy. Można to osiągnąć tak, jak robi się to do tej pory, starając się przyciągnąć na ten rynek jak najwięcej osób nieaktywnych zawodowo, ale także poprzez wsparcie inwestycji MŚP (oraz sektora publicznego) przede wszystkim we wszelkie techniki i technologie praco-oszczędne, poczynając od automatyzacji, robotyzacji, cyfryzacji i zastosowania sztucznej inteligencji.

Przedstawione uwagi zarysowujące środowisko w jakim powinna być umiejscowiona polityka spójności po 2027 roku obrazuje także poniższy schemat.

Schemat 1. Kluczowe wyzwania społeczno-gospodarcze determinujące kształt polityki spójności w najbliższej przyszłości





10 TABELA REKOMENDACJI

LP	Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Efekt
1	Przegląd projektów realizowanych przez LGD w ramach instrumentu RLKS na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (woj. podlaskiego i kujawsko-pomorskiego) wskazuje, że najwięcej środków polityki spójności zostało skierowanych na wsparcie infrastruktury społecznej takiej jak świetlice wiejskie i środowiskowe, centra integracji oraz rewitalizację przestrzeni miejskiej i wiejskiej. Projekty wspierające rozwój lokalnych gospodarek (przedsiębiorczości) były w zdecydowanej mniejszości. Trudno obecnie ocenić czy taka struktura popytu na wsparcie jest odzwierciedleniem faktycznych lokalnych potrzeb społecznych czy też wynikiem skrócenia horyzontu planistycznego czy też brakiem równowagi wśród interesariuszy definiujących LSR (co może np. defaworyzować wspieranie przedsiębiorczości).	Należy przeprowadzić ewaluację (ex-post) instrumentu RLKS wdrażanego w perspektywie 2014-2020 oraz ewaluację on-going RLKS obecnej perspektywy w celu określenia sposobu wykorzystania tego instrumentu dla rozwoju obszarów wiejskich. Ewaluacja powinna ocenić strukturę i reprezentatywność LGD, adekwatność LSR w relacji do zdiagnozowanych problemów występujących na obszarach ich funkcjonowania oraz katalog zrealizowanych projektów z punktu widzenia ich oddziaływania na obszary wiejskie. W zależności od wyników ewaluacji należy rozważyć konieczność zmian (dla perspektywy 2027+) w zasadach funkcjonowania tego instrumentu, aby wzmocnić jego skuteczność w budowie trwałych podstaw gospodarczego rozwoju terenów wiejskich.	MFIPR, MRiRW	Zlecenie wykonania ewaluacji na poziomie horyzontalnym przez MFIPR	2027	Programowa operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny	Nadanie instrumentowi terytorialnemu, jakim jest RLKS, bardziej prorozwojowego charakteru i zrównoważenie w ten sposób wykorzystywania go jako instrumentu do poprawiania standardów życia.
2	Środki polityki spójności są skutecznym instrumentem wsparcia lokalnej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Środki te są jednak stosunkowo niewielkie w relacji do rozmiarów zasobów przedsiębiorczości co powoduje, że docierają one do małej liczby podmiotów. W efekcie	Rekomendujemy dalsze zwiększenie (w perspektywie 2027+) skali zastosowania instrumentów zwrotnych we wspieraniu przedsiębiorców mikro, małych i średnich z obszarów wiejskich, w tym w szczególności instrumentu pożyczkowego (także łączonego z dotacją).	MFIPR, MRiRW	Zwiększenie alokacji na instrumenty zwrotne (zapisy w nowej	2027	Programowa strategiczna	Rozwój regionalny i lokalny	Zwiększenie skali i zasięgu wsparcia jakie dociera do przedsiębiorców. To pozwoli na budowanie trwałych

	<p>wsparcie to może znacznie wzmacniać konkurencyjność pojedynczych podmiotów, ale mieć niewielki wpływ na sytuację na terenie danej jednostki terytorialnej. Dodatkowym problemem jest występowanie zjawiska wielokrotnego beneficjenta co może zmniejszać ilość środków polityki spójności dostępnych dla innych (szczególnie mniejszych i mniej doświadczonych w aplikowaniu o środki polityki spójności) przedsiębiorców. Poza tym, co jest niezwykle istotne, instrument dotacyjny oznacza wycofanie środków z systemu wsparcia (jednorazowy obrót).</p>	<p>Tego typu wsparcie oznacza, że środki polityki spójności zaczynają cyrkulować (wielokrotne wykorzystanie tej samej „złotówki”) tworząc trwały system wsparcia. Taki system poprzez wprowadzenie kosztu pieniądza (stopa procentowa) zmniejsza zainteresowanie tych podmiotów, które są w stanie sfinansować inwestycję z własnych środków.</p> <p>Zastosowanie różnego rodzaju preferencji (niższa od rynkowej stopa procentowa, karencja w spłacie, itp.) może z kolei zachęcić mikrofirmy (poprzez obniżenie kosztu) dominujące na terenach wiejskich do wykorzystywania tego rodzaju wsparcia. Z punktu widzenia ostatecznego użytkownika (przedsiębiorcy) instrumenty zwrotne są rozwiązaniem prostszym pod względem aplikacyjnym (niż konkursy RPO) i łatwiej dostępnym (nie ma konieczności wyczekiwania na ogłoszenie konkursu).</p>		umowie partnerstwa a)				gospodarczych podstaw funkcjonowania terenów wiejskich
3	<p>Istnienie pomiędzy gminami licznych powiązań na płaszczyźnie ekonomicznej i społecznej sprawia, że granice administracyjne stają się wtórnym i mało przydatnym elementem raczej zaciemniającym niż porządkującym zarówno diagnozowanie sytuacji na danym terenie jak i definiowanie jakiegokolwiek polityki rozwojowej. Kwestia ta nie dotyczy jedynie gmin obwarzankowych stanowiących ewidentny przykład jednolitego organizmu sztucznie podzielonego granicami administracyjnymi, ale praktycznie większości gmin. Zakładając, że</p>	<p>Rekomendujemy dokonanie zmian w zasadach funkcjonowania instrumentu RLKS, tak, aby LGD i LSR odnosiły się do obszaru funkcjonalnego, a nie wyłącznie np. do dwóch sąsiednich gmin. Obecnie obszar realizacji LSR (czyli zakres oddziaływania RLKS) jest definiowany z punktu widzenia liczby mieszkańców⁹² co może (choć nie musi) oznaczać słabszego zaakcentowania (przy wyznaczaniu jego zasięgu) relacji funkcjonalnych. Wskazane jest uzupełnienie art. 5 ustawy o RLKS o wymogi (wobec LGD i LSR) w zakresie wykazania istnienia relacji funkcjonalnych pomiędzy podmiotami tworzącymi</p>	MFiPR, MRiRW	Zmiany w ustawie o RLKS	2027	Programowa strategiczna	Rozwój regionalny i lokalny	Dopasowanie zasad funkcjonowania RLKSRLKS do charakteru i kierunku powiązań występujących w przestrzeni społeczno-gospodarczej terenów

⁹² Art. 5 ustawy o RLKS.

	<p>zbiory sąsiadujących ze sobą gmin powiązanych licznymi wektorami oddziaływań de facto stanowią pewien jednolity organizm – rodzaj lokalnego obszaru funkcjonalnego - polityka spójności za podmiot swojego oddziaływania powinna przyjąć ten zbiór relacji umiejscowionych w przestrzeni, a nie pojedynczą jednostkę terytorialną, na której terenie obecny jest jedynie pewien fragment tych relacji. Tak więc podmiotem polityki spójności powinien być obszar funkcjonalny (wyposażone w odpowiednią legitymację do pełnienia roli decydenta w zakresie lokalnej polityki rozwoju na bazie polityki spójności). Faktycznie takie przesunięcie środka ciężkości polityki spójności ma miejsce, gdyż w perspektywie 2021-2027 zakres stosowania instrumentów terytorialnych znacznie się zwiększył (wzrosła liczba ZIT, a RLKS zastosowało 10 województw). Podczas gdy jednak ZIT-y faktycznie są organizmami wyznaczanymi w oparciu o powiązania funkcjonalne to obszary działania LGD i LSR już nie.</p>	<p>LGD. Alternatywą jest jedynie promowanie uwzględnienia relacji funkcjonalnych w konstruowaniu składu LGD jako dobrej praktyki tworzenie LGD.</p>						<p>miejskich i wiejskich. Podniesienie adekwatności RLKS jako instrumentu terytorialnego.</p>
4	<p>Jakkolwiek polityka spójności jest zasadniczo nieskuteczna w ograniczaniu niekorzystnych tendencji demograficznych (depopulacja, migracje) to właśnie demografia będzie czynnikiem coraz bardziej rzutującym na spoteczną efektywność zaangażowania (wykorzystania) środków polityki spójności. Realizacja wysoce kapitałochłonnych inwestycji</p>	<p>W zasadach planowania rozwoju na szczeblu lokalnym należy wprowadzić obowiązek uwzględniania prognoz demograficznych (dla danego obszaru) szczególnie w przypadku publicznych inwestycji kapitałochłonnych. Również w kryteriach konkursów prognozy demograficzne (jej wyniki i interpretacja) powinny być elementem składowym oceny projektów tak, aby środki polityki spójności nie</p>	MFiPR	Zmiana wytycznych dotyczących wyboru projektów	2027	Programowa operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny	Zwiększenie efektywności wykorzystanie środków polityki spójności

	(np. komunalnych) na terenach, gdzie procesy demograficzne ulegają intensyfikacji może oznaczać znaczny spadek efektywności inwestycji.	finansowały projektów, które np. po okresie trwałości nie będą miały użytkowników końcowych.						
5	<p>Polityka spójności w coraz większym stopniu postuluje się rozwiązaniami kierunkowymi mającymi pozwolić precyzyjnie skierować interwencję publiczną na konkretny obszar i problem. Służą temu instrumenty terytorialne, których katalog staje się coraz bogatszy - Leader, ZIT, RLKS, IIT. Również zakres stosowania tych instrumentów jest coraz szerszy czego przykładem jest zwiększenie liczby ZIT (z 24 do ok. 90) oraz liczby województw korzystających z instrumentu RLKS (z 2 do 10 województw). Podejście terytorialne realizowane jest także za pomocą obszarów strategicznej interwencji wyznaczanych na poziomie krajowym i regionalnym. Brak wzorców we wdrażaniu koncepcji OSI spowodował, że w latach 2014-2020 mieliśmy do czynienia wręcz z ich „inflacją” (OSI obejmowały większość gmin w kraju)⁹³. Jednocześnie pomimo istnienia OSI mających stanowić preferowany kierunek alokacji dostępne dane wskazują, że w kierunku OSI wcale nie popłynął większy strumień środków polityki spójności niż w kierunku innych gmin⁹⁴.</p>	<p>W sytuacji, gdy wykorzystywana jest coraz większa liczba instrumentów terytorialnych pokrywających się z obszarami OSI, stosowanie tej delimitacji staje się coraz mniej potrzebne jako element procesu programowania polityki spójności. Rekomendujemy dokonanie przeglądu metodologii wyznaczania OSI. Znalezione się na liście gmin zagrożonych marginalizacją gmin obwarzankowych może wskazywać, że zastosowana metodologia w zbyt małym stopniu uwzględniła tzw. efekty sąsiedztwa. W celu bardziej adekwatnego uwzględnienia powiązań przestrzenno-funkcjonalnych pomiędzy lokalnymi ośrodkami i ich obszarami ciężenia rekomendujemy delimitację OSI jako obszarów funkcjonalnych albo przynajmniej powiatów, będące przybliżeniem takich obszarów. Ponadto typologia powinna uwzględniać odmienną genezę i istotę problemowości, co pozwoliłoby precyzyjniej adresować interwencję i tym samym uczynić ją skuteczniejszą.</p>	MFIPR	Zlecenie ekspertyzy oceniającej stopień pokrycia OSI w ramach ZIT, RLKS i innych instrumentów terytorialnych (IIT) oraz ocena metodologii pod kątem uwzględnienia efektów sąsiedztwa	2027	Programowa strategiczna	Rozwój regionalny i lokalny	Uproszczenie procesu planowania

⁹³ Wolański M., i inni Ewaluacja wsparcia obszarów strategicznej interwencji w latach 2014-2020. Warszawa, str. 33.

⁹⁴ Wolański M., i inni Ewaluacja wsparcia obszarów strategicznej interwencji w latach 2014-2020. Warszawa, str. 119.

	<p>Może to oznaczać, że albo preferencje dla OSI były zbyt małe, albo jak wskazywaliśmy to wcześniej środki polityki spójności idą tam, gdzie się pojawia popyt na nie. Trudno się zgodzić z pojawiającym się argumentem, że za ten niższy „popyt” (mniejsze transfery do obszarów problemowych) odpowiadają problemy natury systemowej (np. preferowanie miast w podziale alokacji, dyskryminacja w trakcie oceny wniosków konkursowych). W naszej ocenie jest to kwestia niesymetrycznego rozkładu różnych zasobów (przedsiębiorczości, infrastruktury, instytucji kultury, itd.,) co faktycznie przekłada się na niższe potrzeby (i niższy popyt na wsparcie). Siłą rzeczy środki wchłaniane przez OSI muszą być więc mniejsze nie z powodu nieumiejętności ich pozyskania, ale z powodu endogenicznej słabości OSI. Kontynuowanie koncepcji OSI w okresie 2021-2027 nadal w bardzo dużym wymiarze (co trzecia gmina została uznana za zagrożoną trwałą marginalizacją) może ponownie nie przynieść oczekiwanych efektów, tym bardziej, że coraz bardziej oczywiste jest, że postulowanym terytorialnym przedmiotem interwencji powinny być obszary funkcjonalne.</p>							
6	<p>Obecny sposób zbierania i prezentowania danych na temat projektów wspieranych ze środków polityki spójności posiada pewne słabości utrudniające ocenę realnych wartości wsparcia jakie trafia do poszczególnych jednostek terytorialnych. Po pierwsze, w</p>	<p>Rekomendujemy dokonanie przeglądu obecnego sposobu ewidencjonowania projektów otrzymujących wsparcie ze środków polityki spójności oraz wprowadzenie takich klasyfikacji, które umożliwią poprawne grupowanie projektów celem poddania ich ewaluacji (np. charakter własności beneficjenta –</p>	MFIPR, GUS	Zlecenie ekspertyzy / badania mającego na celu opracowani	2027	Programowa operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny	Zwiększenie wiarygodności statystyk, dokładniejsze i bardziej wiarygodne

<p>przypadku projektów „miękkich” (np. szkoleniowych) realizowanych na skalę ponadgminną (powiat, województwo) kwoty (wartość projektu, dofinansowanie) jakie przypisywane są do poszczególnych gmin (wiejskich, miejsko-wiejskich, miejskich) wyznaczone są na podstawie klucza podziałowego (np. liczba gmin). W rzeczywistości może jednak się zdarzyć, że żaden mieszkaniec np. danej gminy wiejskiej w takim szkoleniu nie weźmie udziału, co będzie oznaczało, że wsparcie pierwotnie przypisane do tego obszaru tam nie trafiło. Po drugie, wśród stosowanych obecnie sposobów identyfikacji przedsiębiorców (beneficjentów) korzystających ze wsparcia brakuje rozróżnienia własności. Stwierdzenie, jakie można spotkać w niektórych publikacjach analizujących rozkład środków polityki spójności wskazujące na przedsiębiorców jako największych beneficjentów polityki spójności nie w pełni oddaje realne kierunki wsparcia. Należy wyraźnie rozróżnić pomiędzy wsparciem sektora prywatnego⁹⁵ (rynkowego), a wsparciem przedsiębiorców z sektora użyteczności publicznej (np. gminne spółki komunalne). Wsparcie tego pierwszego w zakresie innowacyjności i konkurencyjności bezpośrednio przekłada się na sytuację na rynku</p>	<p>podmiot prywatny czy publiczny). Konieczne jest także weryfikowanie faktycznych kwot przypisywanych do gmin na podstawie sprawozdań końcowych, a nie tylko wniosków o dofinansowanie.</p>		<p>e systemu ewidencjonowania projektów (wspartych ze środków polityki spójności) na potrzeby diagnozowania sposobu i kierunków wydatkowania środków.</p>				<p>diagnozowanie sposobu realizacji polityki spójności.</p>
--	--	--	---	--	--	--	---

⁹⁵ Obecnie określenie struktury własności (prywatne, komunalna) jest możliwe wyłącznie w oparciu o szczegółową analizę indywidualnych danych z Krajowego Rejestru Sądowego co przy kilkudziesięciu tysiącach projektów jest bardzo utrudnione.

<p>pracy, stan gospodarki w regionie i kraju⁹⁶. Funkcjonowanie tego drugiego jakkolwiek również współtworzy PKB pełni on de facto funkcje usługowe wobec mieszkańców. Takie elementarne rozróżnienie będzie umożliwiało określenie, jaka część polityki spójności oddziałuje na poprawę standardów życia (w mieście i na wsi), a jaka tworzy podstawy rozwoju gospodarczego. Po trzecie, stosowane w perspektywie 2014-2020 kryteria klasyfikacji, np. według celu tematycznego czy zakresów interwencji, są użyteczne głównie z punktu widzenia konstruowania programów operacyjnych (a wymóg ich stosowania wynika z przepisów UE). Klasyfikacje te są bardzo ogólne (szczególnie CT), nie są rozłączne i wyodrębnienie na ich podstawie jednolitej pod względem przedmiotowym zbiorowości projektów (celem jej usystematyzowanej analizy np. z punktu widzenia znaczenia polityki spójności) jest bardzo trudne. Przy wyborze grupy docelowej projektów mających podlegać analizie/ocenie może to powodować przeszacowywanie lub niedoszacowywanie jej rozmiarów.</p>							
---	--	--	--	--	--	--	--

⁹⁶ Udział przedsiębiorstw prywatnych krajowych w tworzeniu PKB w 2017 roku wyniósł 27,6%, a w 2021 roku 29,2%. Udział przedsiębiorstw sektora publicznego w tym okresie wzrósł z 4,0% do 4,3%. Porównaj: Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2017-2020. GUS, Warszawa 2022, str. 31. Z kolei udział mikroprzedsiębiorstw, które w większości reprezentują sektor prywatny w wytwarzaniu PKB w 2021 roku wyniósł 28,2%. Porównaj: Raport o stanie małych i średnich przedsiębiorstw. PARP, Warszawa 2024, str. 21.

7	<p>Pełna ocena skutków polityki spójności wymaga objęcia analizą wszystkich projektów korzystających z dobrodziejstwa tych środków. Analiza ta musi obejmować beneficjentów ostatecznych, a nie instytucje pełniące de facto rolę pośrednika. Obecny (perspektywa 2014-2020) system ewidencjonowania wydatkowania środków polityki spójności jest pod tym względem rozproszony, a dotarcie do szczegółowych danych utrudnione i czasochłonne. Przykładowo w publicznie dostępnych bazach danych brak jest informacji np. na temat beneficjentów (przedsiębiorców) korzystających z instrumentów zwrotnych (np. pożyczki); dane te trzeba pozyskiwać od Instytucji Zarządzających lub pośredników finansowych (kwestia RODO i tajemnicy bankowej), brak jest informacji na temat wsparcia transferowanego do członków klastrów (np. na internacjonalizację) czy podmiotów otrzymujących dotacje w ramach projektów grantowych realizowanych przez LGD; brak jest również danych na temat wsparcia przedsiębiorczości ze środków WPR w obszarach stycznych z polityką spójności (wsparcie przedsiębiorczości na terenach wiejskich).</p>	<p>Rekomendujemy scentralizowanie wszystkich baz danych zawierających informacje na temat podmiotów otrzymujących wsparcie ze środków polityki spójności (wsparcie dotacyjne, instrumenty zwrotne, projekty grantowe LGD), a także niektórych strumieni wsparcia ze środków WPR korespondujących z zakresem oddziaływania PS (np. przedsiębiorczość w ramach PROW).</p>	MFIPR	Integracja baz danych	2027	Programowa operacyjna	System zarządzania polityką spójności	Zwiększenie wiarygodności statystyk, dokładniejsze i bardziej wiarygodne diagnozowanie sposobu realizacji polityki spójności
8	<p>Delimitacja obszarów wiejskich opracowana przez GUS oparta jest o granice administracyjne jednostek terytorialnych (gmina wiejska plus część wiejska gminy miejsko-wiejskiej).</p>	<p>Rekomendujemy rezygnację z zastosowania delimitacji obszarów wiejskich opracowanej przez GUS jako punktu odniesienia w analizach dotyczących polityki spójności na rzecz stosowanego dotychczas</p>	GUS	Stosowanie w opracowaniach	2027	Programowa operacyjna	Rozwój regionalny i lokalny	Zwiększenie wiarygodności statystyk, dokładniejsze i

	<p>Delimitacja ta może być użyteczna z punktu widzenia statystyki publicznej i rejestracji stanów czy procesów zachodzących w tak zdefiniowanych obszarach. Delimitacja ta w naszej ocenie jest mało przydatna do analizy polityki spójności nie tylko ze względu na znaczną trudność wyodrębniania środków trafiających do części wiejskiej gminy miejsko-wiejskiej, ale przede wszystkim z powodu tego, że delimitacja ta traktuje jednostki terytorialne jako niezależne byty społeczne i ekonomiczne. Faktycznie pomiędzy sąsiednimi gminami zachodzi wiele interakcji społecznych i gospodarczych wskazujących, że tworzą one lokalne (ponadgminne) obszary funkcjonalne. Prawdopodobnie zasięg tych obszarów może w wielu przypadkach odpowiadać zasięgowi powiatów⁹⁷.</p>	<p>podziału jednostek terytorialnych (gminy wiejskie, miejsko-wiejskie) oraz podjęcia próby opracowania typologii powiatów ze względu na stopień ich „wiejskości” i przyjęcia takiej delimitacji za bazę do analiz.</p>		<p>analityczny i diagnostycznych wyłącznie podziału na gminy wiejskie i miejsko-wiejskie</p>				<p>bardziej wiarygodne diagnozowanie sposobu realizacji polityki spójności.</p> <p>Ukazanie obszarów niemiejskich w takiej formule w jakiej one funkcjonują w rzeczywistości.</p>
9	<p>Realizacja dużych projektów infrastrukturalnych np. w zakresie infrastruktury turystycznej, które w naszej ocenie mogą mieć kluczowe znaczenie dla aktywizacji gospodarczej obszarów peryferyjnych posiadających w tym zakresie odpowiednie przewagi endogeniczne (np. atrakcyjne przyrodniczo tereny) niesie ze sobą problem finansowania ich utrzymania w okresie trwałości a szczególnie po jego zakończeniu. W</p>	<p>Rekomenduje się opracowanie mechanizmu dofinansowania części kosztów utrzymania ponadlokalnej infrastruktury (wytworzonej w latach 2014-2020) mającej kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego terenów wiejskich.</p>	<p>MFIPR, MRiRW</p>	<p>Zlecenie ekspertyzy mającej określić zasady takiego wsparcia</p>	<p>2027</p>	<p>Programowa strategiczna</p>	<p>Rozwój regionalny i lokalny</p>	<p>Utrzymanie trwałości projektów w długim okresie czasu. Utrwalenie długoterminowych korzyści gospodarczych</p>

⁹⁷ Na problem większej adekwatności poziomu powiatów dla celów analizy zagadnień gospodarczych zwraca uwagę Ciołek D., T. Brodzicki Determinanty produktywności polskich powiatów. Bank i Kredyt 47(5) 2016.

	<p>przypadku projektów realizowanych przez wiele jednostek samorządu terytorialnego istnieje ryzyko, że niektóre z nich mogą nie być zainteresowane współfinansowaniem takich kosztów (zjawisko pasażera na gapę) lub z powodów obiektywnych (stan budżetu) nie być w stanie podjąć finansowaniu takich kosztów.</p>							dla danej społeczności.
10	<p>Wymiar terytorialny w ramach PS 2014-2020 w odniesieniu do obszarów wiejskich został wskazany w sposób bardzo ogólny. W większości przypadków wskazano na indykatywną kwotę bazującą na szacunkach, która miała zostać skierowana na obszary wiejskie (POLiŚ, POWER, częściowo POPC i częściowo POPW czy szereg RPO) - Tabela 44.</p> <p>Podobnie jak w okresie 2014-2020 tak w bieżącej perspektywie programy w małym stopniu wskazują na działania dedykowane jedynie na obszary wiejskie. Programy o charakterze centralnym (FENG, FERS, FENIKS, FERC czy FEPW) praktycznie nie uwzględniają działań dedykowanych obszarom wiejskim.</p>	<p>Rekomenduje się utrzymanie wsparcia obszarów wiejskich w ramach programów regionalnych poprzez wykorzystanie instrumentów terytorialnych. Szczególna uwaga w projektowaniu interwencji (wielkość interwencji, zakres) powinna być zwrócona na „peryferia wewnętrzne” występujące np. na styku dwóch województw.</p> <p>Działania wspierające rozwój obszarów wiejskich zwłaszcza w zakresie przedsiębiorczości, dostępności transportowej czy rynku pracy powinny brać pod uwagę możliwości oddziaływania z terenów miejskich, co powinno być uwzględnione w kryteriach wyboru projektów. Warto również rozważyć ewentualną możliwość wsparcia w ramach dodatkowego źródła finansowania obszarów przygranicznych położonych przy zewnętrznej granicy UE, które ponoszą negatywne konsekwencje społeczne i gospodarczej agresji Rosji na Ukrainę.</p>	MFIPR	Ewaluacja ex post wykorzystania instrumentów terytorialnych	2027	Programowa strategiczna	Rozwój regionalny i lokalny	Bardziej efektywne wsparcie projektów regionalnych zlokalizowanych na obszarach wiejskich.

Spis Tabel

Tabela 1.	Wartość wsparcia w poszczególnych rodzajach gmin a rodzaj beneficjenta w zł _____	48
Tabela 2.	Wskaźniki produktu dla OI 2 _____	52
Tabela 3.	Wskaźniki rezultatu dla OI2 _____	53
Tabela 4.	Zakres interwencji związany z OI 8 (w zł) _____	56
Tabela 5.	Wskaźniki produktu dla OI 8 _____	57
Tabela 6.	Wskaźniki rezultatu dla OI 8 _____	58
Tabela 7.	Średnia wartość wskaźnika Hellwiga w kategorii ekonomicznej Rozwój społeczny w dwóch okresach analitycznych _____	59
Tabela 8.	Średnia wartość wskaźnika Hellwiga w kategorii ekonomicznej Edukacja w dwóch okresach analitycznych60	
Tabela 9.	Zakres interwencji w ramach OI 3 (w zł) _____	64
Tabela 10.	Wskaźnik produktu dla OI 3 _____	66
Tabela 11.	Wskaźnik rezultatu dla OI 3 _____	67
Tabela 12.	Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) dla przedsiębiorców w podziale na CT i rodzaj gminy (zł) _____	70
Tabela 13.	Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) dla przedsiębiorców w podziale na OI i rodzaj gminy (zł) _____	71
Tabela 14.	Stan realizacji wskaźników produktu _____	72
Tabela 15.	Stan realizacji wskaźników rezultatu _____	74
Tabela 16.	Wartość wskaźnika Hellwiga w kategorii ekonomicznej Przedsiębiorstwa w podziale na rodzaj gminy w dwóch okresach analitycznych _____	74
Tabela 17.	Wsparcie UE (wraz z wartością doszacowaną) w ramach CT 8 w podziale na rodzaj gminy (zł) _____	77
Tabela 18.	Wsparcie UE (wraz z wartością doszacowaną) w ramach OI 7 w podziale na rodzaj gminy (zł) _____	77
Tabela 19.	Zakres interwencji OI 7 (zł) _____	78
Tabela 20.	Wskaźnik produktu dla OI 7 _____	81
Tabela 21.	Wskaźnik rezultatu dla OI 7 _____	82
Tabela 22.	Średnia wartość wskaźnika Hellwiga w kategorii ekonomicznej Rynek pracy w dwóch okresach analitycznych _____	83
Tabela 23.	Docelowa wartość wskaźników produktu związanych z niepełnosprawnością dla największych projektów _____	84
Tabela 24.	Szczegółowe zakresy interwencji w ramach OI 6 (zł) _____	87
Tabela 25.	Wskaźniki produktu dla OI 6 _____	88
Tabela 26.	Wskaźniki rezultatu dla OI 6 _____	89

Tabela 27.	Średnia wartość wskaźnika Hellwiga w kategorii ekonomicznej Kultura i turystyka w dwóch okresach analitycznych	90
Tabela 28.	Średnia wartość wskaźnika Hellwiga w kategorii ekonomicznej Ochrona środowiska w dwóch okresach analitycznych	90
Tabela 29.	Zakres interwencji dla OI 4 (zł)	94
Tabela 30.	Zakres interwencji OI 5 (zł)	95
Tabela 31.	Wskaźniki produktu dla OI 4	96
Tabela 32.	Wskaźniki rezultatu dla OI 4	97
Tabela 33.	Wskaźniki produktu OI 5	98
Tabela 34.	Wskaźniki rezultatu OI 5	99
Tabela 35.	Największe zakresy interwencji skierowane na obszary ZTM (zł)	101
Tabela 36.	Wskaźniki produktu CT 10	104
Tabela 37.	Wskaźniki rezultatu CT 10	105
Tabela 38.	Szacowanie efektu netto w przypadku sumarycznej wartości interwencji	115
Tabela 39.	Szacowanie efektu netto dla poszczególnych obszarów interwencji	116
Tabela 40.	Szacowanie efektu netto dla wybranych szczegółowych obszarów interwencji	117
Tabela 41.	Szacowanie efektu netto dla wybranych szczegółowych obszarów interwencji	118
Tabela 42.	Wyniki estymacji modeli logitowych dla różnicy (2007-2023) łącznego wskaźnika Hellwiga	121
Tabela 43.	Skala korzyści i trwałość. Ocena zasięgu oddziaływania projektów realizowanych przy wsparciu ze środków PS oraz ich trwałości	139
Tabela 44.	Logika interwencji – wybrane przykłady problemów i działań w programach operacyjnych	145

Spis Wykresów

Wykres 1.	27
Wykres 2. <i>Woj. opolskie – Liczba ludności zamieszkujących obszary wiejskie</i>	27
Wykres 3. <i>Woj. dolnośląskie – Liczba ludności zamieszkujących obszary wiejskie</i>	28
Wykres 4. <i>Woj. świętokrzyskie – Liczba ludności zamieszkujących obszary wiejskie</i>	28
Wykres 5. <i>Woj. wielkopolskie – Liczba ludności zamieszkujących obszary wiejskie</i>	28
Wykres 6. <i>Woj. lubelskie – Liczba ludności zamieszkujących obszary wiejskie</i>	29
Wykres 7. <i>Dezagraryzacja - spadek liczby gospodarstw rolnych (2005 - 2020) (w tys.)</i>	30
Wykres 8.	31
Wykres 9. <i>Mediana wieku – kobiety i mężczyźni (obszary wiejskie)</i>	32
Wykres 10. <i>Udział osób na wsi 60+ (w % w ogółu ludności)</i>	33
Wykres 11. <i>Udział osób na wsi w wieku 70 + (w grupie 60+ ludności wiejskiej)</i>	33
Wykres 12. <i>Obszary wiejskie - współczynnik aktywności zawodowej w %</i>	34
Wykres 13. <i>Obszary wiejskie - wskaźnik zatrudnienia w %</i>	35
Wykres 14. <i>Obszary wiejskie – stopa bezrobocia w %</i>	35
Wykres 15. <i>Gospodarstwa domowe wyposażone w zmywarkę do naczyń jako % gospodarstw ogółem</i>	37
Wykres 16. <i>Gospodarstwa domowe wyposażone w pralkę automatyczną jako % gospodarstw ogółem</i>	37
Wykres 17. <i>Ludność korzystająca z sieci wodociągowej jako % ogółu ludności</i>	38
Wykres 18. <i>Ludność korzystająca z sieci kanalizacyjnej jako % ogółu ludności</i>	38
Wykres 19. <i>Liczba placówek ambulatoryjnej opieki zdrowotnej</i>	39
Wykres 20. <i>Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON (na 1 tys. ludności)</i>	40
Wykres 21. <i>Nowo zarejestrowane podmioty gospodarki narodowej w REGON (w tys.)</i>	41
Wykres 22. <i>Wartość wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w podziale na Cel Tematyczny i na rodzaj gminy (zł)</i>	45
Wykres 23. <i>Udział gmin w wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w podziale na Cel Tematyczny i rodzaj gminy (100%)</i>	45
Wykres 24. <i>Wartość wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w podziale na Obszar Interwencji i na rodzaj gminy (zł)</i>	46
Wykres 25. <i>Udział gmin w wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w podziale na OI</i>	47
Wykres 26. <i>Udział programów realizowanych w ramach polityki spójności na obszarach wiejskich</i>	48
Wykres 27. <i>Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w CT 2 w podziale na rodzaj gminy</i>	50
Wykres 28. <i>Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w OI 8 w podziale na rodzaj gminy</i>	54
Wykres 29. <i>Struktura wartości wsparcia UE w OI 8 w podziale na kategorie gmin uwzględniające położenie względem największych miast i gęstość zaludnienia</i>	55

Wykres 30. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w CT 7 w podziale na rodzaj gminy	61
Wykres 31. Struktura wartości wsparcia UE w CT 7 w podziale na kategorie gmin uwzględniające położenie względem największych miast i gęstość zaludnienia	62
Wykres 32. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w OI 3 w podziale na rodzaj gminy	62
Wykres 33. Struktura wartości wsparcia UE w OI 3 w podziale na kategorie gmin uwzględniające położenie względem największych miast i gęstość zaludnienia	63
Wykres 34. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) dla przedsiębiorców w podziale na rodzaj gminy	69
Wykres 35. Struktura wartości wsparcia UE dla przedsiębiorców w podziale na kategorie gmin uwzględniające położenie względem największych miast i gęstość zaludnienia	69
Wykres 36. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w CT 8 w podziale na rodzaj gminy	75
Wykres 37. Struktura wartości wsparcia UE w CT 8 w podziale na kategorie gmin uwzględniające położenie względem największych miast i gęstość zaludnienia	76
Wykres 38. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w OI 7 w podziale na rodzaj gminy	76
Wykres 39. Struktura wartości wsparcia UE w OI 7 w podziale na kategorie gmin uwzględniające położenie względem największych miast i gęstość zaludnienia	77
Wykres 40. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w CT 6 w podziale na rodzaj gminy	85
Wykres 41. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w OI 6 w podziale na rodzaj gminy	86
Wykres 42. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w CT 4 w podziale na rodzaj gminy	91
Wykres 43. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w CT 5 w podziale na rodzaj gminy	92
Wykres 44. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w OI 4 w podziale na rodzaj gminy	92
Wykres 45. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w OI 5 w podziale na rodzaj gminy	93
Wykres 46. Struktura wartości wsparcia UE (wraz z wartością doszacowaną) w CT 10 w podziale na rodzaj gminy	103
Wykres 47. Udział ludności w wieku 25-34 lata w liczbie ludności Polski ogółem w latach 2007-2023	107
Wykres 48. Przyrost naturalny na 1000 ludności w Polsce w latach 2007-2023	109
Wykres 49. Saldo migracji na pobyt stały na 1000 ludności w Polsce w latach 2007-2023	110
Wykres 50. Przeznaczenie środków będących w dyspozycji LGD (instrument RLKS; mln zł)	135