



**Tematyczna Grupa Robocza 1: Ukierunkowanie
programów rozwoju obszarów wiejskich na specyfikę
i potrzeby terytorialne**

**Tematyczna Grupa Robocza 1 – Sprawozdanie
podsumowujące**

Punkt Kontaktowy ENRD

17 lutego 2011 r.



Connecting Rural Europe

Tematyczna Grupa Robocza nr 1

ENRD utworzyła tematyczne grupy robocze, które w oparciu o aktualnie realizowane programy rozwoju obszarów wiejskich zajmują się szczegółową analizą konkretnych priorytetów tematycznych. Działając na podstawie wyraźnie określonego mandatu, przedstawiają one pogłębioną analizę wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich UE oraz przyczyniają się do poznania i upowszechniania wiedzy fachowej i doświadczeń oraz poprawy skuteczności tej polityki. W październiku 2010 r. utworzono tematyczne grupy robocze zajmujące się następującymi tematami:

- Tematyczna Grupa Robocza 1: Ukierunkowanie programów rozwoju obszarów wiejskich na specyfikę i potrzeby terytorialne
- Tematyczna Grupa Robocza 2: Rolnictwo i gospodarka wiejska w szerszym ujęciu
- Tematyczna Grupa Robocza 3: Dobra publiczne i interwencja publiczna
- Tematyczna Grupa Robocza 4: Sposoby realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich UE

Ogólnym celem **Tematycznej Grupy Roboczej 1** jest przyczynienie się, poprzez odpowiednią analizę i upowszechnienie jej wyników, do skutecznego ukierunkowania programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW) na specyfikę i potrzeby terytorialne oraz na bardziej zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w Europie.

Na podstawie przygotowanego wcześniej planu roboczego grupa prowadziła prace analityczne w 3 etapach:

na etapie 1 analizowano sposoby definiowania obszarów wiejskich przez Państwa Członkowskie UE w ich PROW w okresie programowania 2007–2013 lub sposoby ukierunkowywania tych programów na obszary wiejskie, jak również rodzaje zastosowanych w tym celu wskaźników i definicji;

etap 2 poświęcony był kwestii rozgraniczenia i komplementarności różnych funduszy Unii Europejskiej i funduszy krajowych z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz ukierunkowania stosowanych środków i zasobów na wybrane terytoria w celu zaspokojenia potrzeb określonych obszarów;

etap 3 stanowiący końcowy wynik prac analitycznych obejmuje opracowanie ogólnego sprawozdania zawierającego zestawienie różnych elementów (w tym istotnych podobieństw i różnic) w odniesieniu do:

- krajowych sposobów podejścia do definicji obszarów wiejskich;
- analizy szczególnych cech i potrzeb pod względem terytorialnym;
- ukierunkowania środków adekwatnie do tych szczególnych cech i potrzeb;
- strategii uwzględniających rozgraniczenie i komplementarność PROW i innych instrumentów unijnych i krajowych.

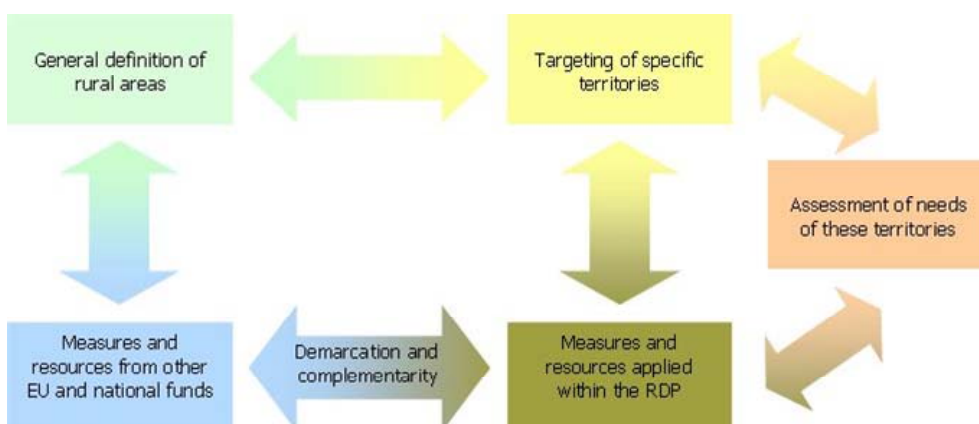
Na podstawie tych informacji zakończenie sprawozdania z etapu 3 zawiera projekt elementów składowych uaktualnionej typologii obszarów wiejskich oraz uaktualniony zestaw wskaźników bazowych.

Począwszy od jesieni 2010 r. opracowywany jest szereg „produktów” opartych na wynikach prac analitycznych, przeznaczonych do szerokiego upowszechniania i dyskusji wśród interesariuszy ENRD.

1. Wprowadzenie

Podejście modelowe zastosowane w tej pracy skupia się na powiązaniach między pięcioma elementami (schemat 1), w ramach każdego poddanego analizie PROW, : definicją obszarów wiejskich użytą dla potrzeb PROW; określeniem specyficznych potrzeb i ukierunkowaniem na wybrane terytoria; środkami i zasobami ujętymi w PROW zastosowanymi w celu zaspokojenia tych potrzeb; środkami i zasobami innych funduszy unijnych lub krajowych wykorzystanymi w celu zaspokojenia potrzeb w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz podejściem przyjętym w stosunku do rozgraniczenia i komplementarności PROW i tych funduszy.

Schemat 1: Związki pomiędzy elementami w ramach każdego programu rozwoju obszarów wiejskich



Państwa Członkowskie lub regiony muszą definiować obszary wiejskie, aby wyznaczyć granice terytorium, do którego można zastosować określone środki PROW. Ponadto w odpowiedzi na priorytety polityki unijnej, krajowej lub lokalnej mogą one definiować „szczególne” terytoria (np. Natura 2000; obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, obszary objęte zasięgiem LGD), oceniać swoje potrzeby w zakresie rozwoju i stosować (wyłącznie na tych terytoriach lub także na innych obszarach wiejskich) szczególne środki przewidziane w PROW. Ponadto te szczególne terytoria mogą być „odbiorcami” niewielu bądź szerokiej gamy środków PROW. Obszary wiejskie mogą także korzystać z polityki interwencyjnej wiążącej się z innymi funduszami unijnymi (np. EFRR, Fundusz Spójności, EFS, EFR, Life+ itp.) lub krajowymi. W związku z tym przy ocenie skuteczności ukierunkowania na potrzeby w zakresie rozwoju danego terytorium należy uwzględnić także środki i zasoby spoza EFRROW. W tym kontekście znaczenia nabierają takie kwestie jak rozgraniczenie¹, nakładanie się² i komplementarność³ różnych działań interwencyjnych finansowanych za pomocą różnych instrumentów służących rozwojowi, a także zarządzanie nimi, ponieważ mogą w dużej mierze determinować skuteczność polityki.

Niniejsze sprawozdanie przedstawia streszczenie tej analizy. W części 2 zaprezentowano wnioski dotyczące różnorodnych definicji używanych do określania obszarów wiejskich dla celów realizowanych tam PROW. W części 3 zrelacjonowano sposoby podejścia do rozgraniczenia i komplementarności środków i zasobów charakterystycznych dla EFRROW, innych funduszy unijnych lub krajowych, natomiast w części 4 omówiono szereg studiów przypadku i przedstawiono konkretne definicje terytoriów, potrzeby rozwojowe oraz wykorzystanie środków do zaspokojenia tych potrzeb. Na podstawie tej analizy w części 5 przedstawiono główne ustalenia dotyczące przejrzystości i spójności definicji terytoriów, ukierunkowania

¹ Wyraźne linie oddzielające EFRROW od innych funduszy unijnych lub krajowych pod względem zastosowania terytorialnego, rodzajów projektu i wspieranego beneficjenta.

² Możliwość skorzystania z więcej niż jednego funduszu w stosunku do tego samego typu obszaru, projektu i beneficjenta.

³ Synergia działań służących rozwojowi obszarów wiejskich charakterystyczna dla dwóch lub więcej funduszy wykorzystanych na konkretnym terytorium.

środków i komplementarności, zwrócono uwagę na odpowiednie praktyki i podano implikacje koncepcyjne. Wcześnieji 6 zaproponowano elementy składowe odnowionej typologii obszarów wiejskich oraz odnowiony zestaw wskaźników bazowych.

2. Definicja obszarów wiejskich w PROW 2007–2013

Dla celów ogólnych PROW Komisja Europejska zaproponowała Państwom Członkowskim możliwość stosowania dwóch „horyzontalnych” wskaźników bazowych w celu definiowania obszarów wiejskich:

- przyjętej przez OECD definicji trzech różnych kategorii regionów (z przewagą obszarów wiejskich, w znacznym stopniu wiejskie oraz w znacznym stopniu miejskie) stosownie do odsetka ludności danego regionu mieszkającej w gminach, w których gęstość zaludnienia jest mniejsza niż 150 mieszkańców na kilometr kwadratowy;
- znaczenia obszarów wiejskich (określonych na podstawie definicji OECD) wyrażanego przez cztery parametry, tj. udział procentowy w terytorium kraju, ludność, wartość dodaną brutto i zatrudnienie na tych obszarach wiejskich.

Równolegle Państwa Członkowskie mogły przyjąć własne definicje obszarów wiejskich, zmodyfikować typologię OECD lub skorzystać z alternatywnej podstawy definicji, pod warunkiem przedstawienia uzasadnienia tej decyzji. Analiza próby 23 krajowych i 12 regionalnych PROW (reprezentującej 27 Państw Członkowskich UE) doprowadziła do ustalenia, że: (i) definicja OECD bez modyfikacji została zastosowana jedynie w 4 krajowych i 2 regionalnych PROW; (ii) zmodyfikowana definicja OECD została zastosowana w 5 krajowych i 2 regionalnych PROW; (iii) alternatywne definicje obszarów wiejskich zostały zastosowane w 20 krajowych i 2 regionalnych PROW. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że wybór podejścia do definicji niekoniecznie jest jednolity w obrębie pojedynczych Państw Członkowskich (np. niemieckie Landy; hiszpańskie wspólnoty autonomiczne). W związku z tym analiza wykazała, że w zdecydowanej większości przypadków definicja OECD została albo zmodyfikowana albo „narzucona”. Jako powody uzasadniające podawano: „ograniczoną” (w kilku przypadkach) zdolność definicji OECD do oddania niejednorodności obszarów wiejskich; chęć bardziej trafnego (z krajowego punktu widzenia) rozróżnienia między obszarami wiejskimi a miejskimi; przywiązanie do wcześniejszych definicji krajowych; oraz chęć posłużenia się bardziej spójnym narzędziem do ustalenia potrzeb konkretnego obszaru w zakresie rozwoju. Wśród innych mniej wyraźnie wyrażanych powodów wymieniano cel poszerzenia kwalifikowalności terenów uprawnych i leśnych do pełnego spektrum środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich.

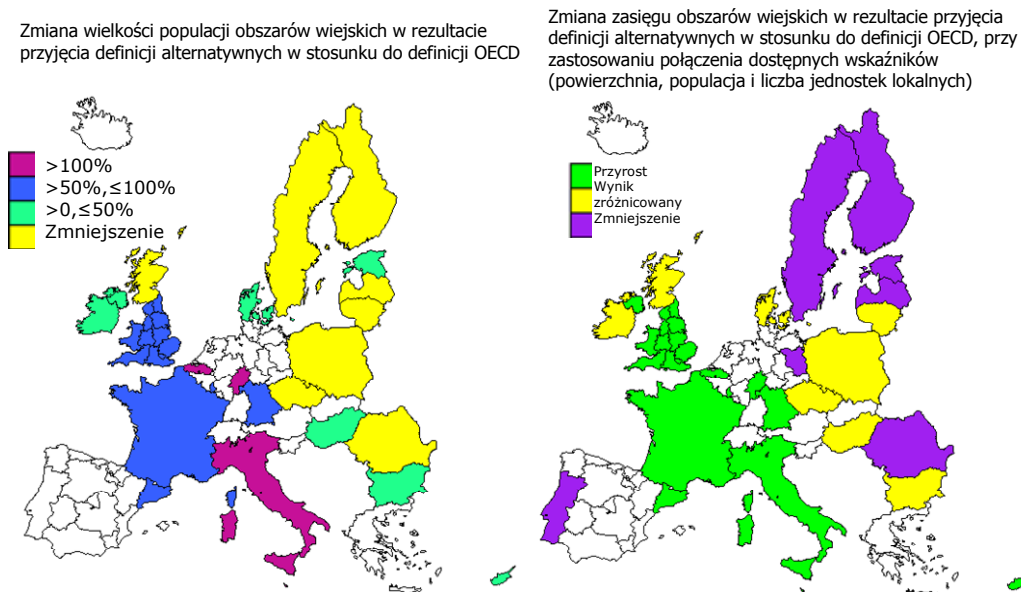
Główne sposoby podejścia do modyfikowania definicji OECD uwzględniały takie kryteria jak progowa gęstość zaludnienia, wielkość obszaru administracyjnego, do którego stosowano definicję, oraz adaptacje w celu dostosowania do priorytetów lub kryteriów polityki krajowej (np. wyłączenie dużych miast lub włączenie małych miast). Ponadto nie wszystkie kraje/regiony korzystające z definicji OECD (zmodyfikowanej lub nie) wprowadziły rozróżnienie między trzema typami obszarów określonymi przez OECD.

Poza powodami przedstawionymi oficjalnie w celu uzasadnienia skorzystania z alternatywnych definicji obszarów wiejskich nie można pominąć istnienia szeregu odmienności w sposobie pojmowania obszaru wiejskiego w różnych Państwach Członkowskich. Tę odmiennost można przypisać parametrom „determinującym” (opartym na wskaźnikach), takim jak gęstość zaludnienia, wielkość gmin wiejskich lub miejskich (która jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych krajach i regionach), oddalenie i dostępność, obszary wiejskie i podmiejskie w krajach, w których ludzie z miast przenoszą się do miejsc, mających według ich mniemania w dalszym ciągu charakter wiejski, struktura użytkowania gruntów itp. Inne czynniki wynikają w większym stopniu z polityki, chodzi tu o obszary, w których występują specyficzne potrzeby w zakresie rozwoju, które można rozwiązywać poprzez PROW; lub charakteryzujące się skomplikowaną mozaiką terenów, definiowane przez odwołanie się do wielu czynników.

I wreszcie, kilka Państw Członkowskich lub regionów zastosowało połączenie takich parametrów, aby określić gradację obszarów. Proces ten podyktowany był dążeniem do określenia obszarów o odmiennych potrzebach i priorytetach polityki. Często takie gradacje obejmowały obszary miejskie,

ale określały także (w sposób specyficzny dla każdego kraju/regionu) różne typy obszarów wiejskich. Niektóre z nich są zbliżone do trójczłonowego rozróżnienia wprowadzonego przez OECD. Wynikiem zmodyfikowania definicji OECD i zastosowania definicji alternatywnych było znaczne zwiększenie części terytorium kraju i ludności sklasyfikowanej jako wiejska. Przeciętnie taki wzrost wynosił odpowiednio od 8 do 10 % terytorium kraju i od 9 do 20 % ludności; jednak w niektórych przypadkach (np. Włochy, Hesja, Flandria, Malta) wzrost był dużo większy.

Rys. 1: Zmiana zasięgu obszarów wiejskich przy zastosowaniu definicji alternatywnych



3. Rozgraniczenie i komplementarność

Tematyczne i geograficzne odrębności między różnymi funduszami UE stanowią ogólną podstawę rozgraniczenia, którego Państwa Członkowskie muszą przestrzegać przy opracowywaniu własnych programów. Jednak zakres stosowania różnych funduszy może być taki, że dochodzi w niemałym stopniu do nakładania się obszarów geograficznych, typów projektu lub beneficjenta, w stosunku do których można je wykorzystać. Taki potencjał nakładania się umożliwia Państwom Członkowskim i/lub regionom wykorzystywanie komplementarności funduszy do zaspokajania potrzeb obszarów wiejskich w zakresie rozwoju.

Analiza wykazała duże zróżnicowanie zakresu, w jakim różne Państwa Członkowskie/regiony korzystały z potencjału komplementarności, zarówno ogólnie, jak i w stosunku do specjalnie określonych terytoriów wiejskich. Faktycznie wydaje się, że mamy do czynienia z silną świadomością potencjału komplementarności EFRROW i innych głównych funduszy lub programów w zaspokajaniu potrzeb obszarów wiejskich. Niemal we wszystkich 35 przeanalizowanych PROW stwierdzono, że oczekuje się (dodatkowego) wsparcia obszarów wiejskich pochodzącego z EFRR, EFS oraz EFR, a także (tam, gdzie jest to możliwe) Funduszu Spójności i (w mniejszym zakresie) LIFE+ oraz innych programów. Ponadto są przykłady PROW (np. Republika Czeska, Grecja, Rumunia), w których stwierdzono, że oczekuje się wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez wszystkie wymienione wyżej instrumenty finansowania.

Przestrzeganie zasady unikania podwójnego finansowania oznacza, że deklaracji o komplementarności funduszy powinna towarzyszyć druga dotycząca rozgraniczenia. W większości przeanalizowanych PROW przewiduje się terytorialne nakładanie się PROW i innych funduszy, natomiast rozgraniczenie odnosi się głównie do typów projektu lub beneficjenta. Szczególnie wyraźnie widać to w przypadku

EFRR i FS. Konsekwentnie w zdecydowanej większości PROW przewiduje się potencjał nakładania się, zwłaszcza pod względem terytorialnym (24 na 35) oraz ze względu na typ projektu (24), a w mniejszym stopniu ze względu na beneficjenta (11).

W kilku przeanalizowanych PROW wymieniono inne fundusze unijne jako źródło środków komplementarnych dla EFRROW. Wyraźnie widoczne jest oczekiwanie, że EFRR (fundusz wymieniany najczęściej) dostarczy środków finansowych na te dziedziny polityki, na które już jest ukierunkowany EFRROW, takie jak dostępność, dywersyfikacja ekonomiczna, poprawa środowiska, jakość życia oraz zapobieganie ryzyku. Fundusz Spójności wspiera komplementarne działania w zakresie środowiska i transportu, natomiast działania dotyczące szkoleń zapewnia EFS.

Komplementarność próbuje się zarządzać przez koordynację krajową lub regionalną i/lub integrację w programowaniu i realizację na „bardziej” lokalnym szczeblu. Koordynacja funduszy wymieniana jest jako pożądany proces polityczny w kilku dokumentach strategicznych, a także w programach operacyjnych współfinansowanych ze środków EFRR, EFS, FS itd. Bardziej szczegółowo, w analizowanych tutaj PROW opisuje się mechanizmy, dzięki którym zapewnia się taką koordynację. Mogą one obejmować konkretne ministerstwa, komitety międzyresortowe lub przekrojową reprezentację w komitetach nadzorujących, a na szczeblu lokalnym organy administracyjne regionów lub mechanizmy wspólnej realizacji. W większości przypadków koordynacja jest kontrolowana na szczeblu centralnym. Jednak w niektórych państwach lub regionach delegują koordynację (a czasem nawet zintegrowane programowanie i realizację) na władze lokalne lub nawet LGD. Taka decyzja jest dość wyraźnym dowodem tego, że efektywne dopasowanie środków i zasobów pochodzących z różnych funduszy do potrzeb konkretnych terytoriów może być skuteczniejsze na szczeblu lokalnym. Przykłady lokalnej integracji można znaleźć w Niderlandach, gdzie LGD odgrywają aktywną rolę w koordynacji, co może obejmować dopracowanie kryteriów demarkacji PROW; w Danii, gdzie można utworzyć jedną LGD do zarządzania działaniami EFRROW i EFS; oraz w Irlandii, gdzie lokalne grupy Leader umożliwiają integrację środków pochodzących z EFRROW i środków typowych dla programów krajowych. I w końcu tam, gdzie nie jest możliwa „pełna” integracja lokalna, dąży się do lokalnego zarządzania rozgraniczeniem w celu uniknięcia podwójnego finansowania i uzyskania efektu synergii.

4 Terytoria, potrzeby i środki

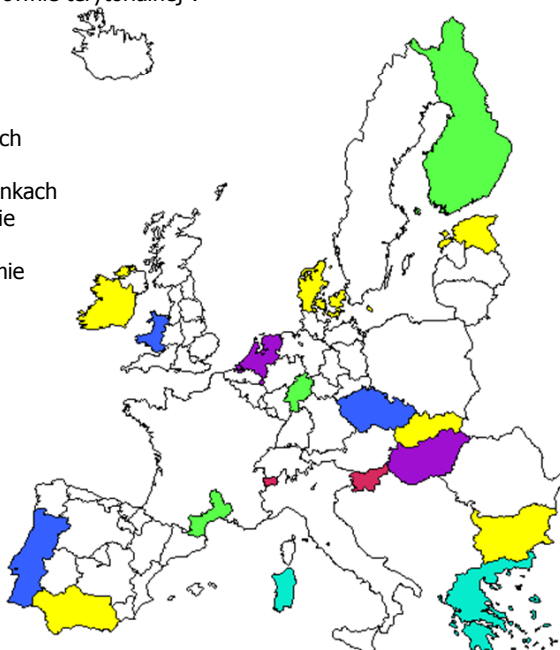
Wspomniana wyżej analiza 35 PROW wykazała, że kraje lub regiony stosują bardzo różne definicje terytoriów w celu ukierunkowania swoich środków. Definicje te pogrupowano w 15 kategoriach, które można przyporządkować do dwóch bardziej ogólnych grup:

- definicje zorientowane głównie sektorowo na rolnictwo, leśnictwo lub zachowanie środowiska, do których skierowane są głównie osie 1 i 2 EFRROW. Obejmuje to np. obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, obszary ochrony Natura 2000, lasy chronione oraz strefy wrażliwe na zanieczyszczenie azotanami;
- definicje zorientowane głównie terytorialnie, do których mogą być skierowane osie 3 i 4 EFRROW.

W celu lepszego poznania sposobu oceniania przez Państwa Członkowskie i regiony potrzeb terytorialnych i ukierunkowywania środków przedstawiono 19 studiów przypadków. Studia te skupiają się na sześciu głównych typach terytoriów. Trzy z nich pochodzą z opisanej powyżej grupy „głównie sektorowej”, a pozostałe trzy z grupy „głównie terytorialnej”.

Rys. 2 Rozkład studiów przypadku

- Punkt wyjścia głównie sektorowy
- Obszary górskie o niekorzystnych warunkach gospodarowania
 - Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania inne niż górskie
 - Natura 2000 i cenne pod względem środowiskowym ziemie uprawne



Punkt wyjścia głównie terytorialny

- Szczególne obszary rozwoju
- Obszary wiejskie kwalifikujące się do otrzymania środków w ramach osi 3
- Obszary objęte zasięgiem LGD

W każdym studium przypadku zbadano bardzo szczegółowo elementy ujęte w tabeli 1, poczynając od ogólnej definicji obszarów wiejskich oraz definicji terytoriów, a kończąc na ocenach spójności całej sekwencji kroków składających się na ukierunkowanie terytorialne.

Tabela 1: Definicje wybranych terytoriów i ich odniesienie do ogólnej definicji obszarów wiejskich

the unit: number of cases	Territorial issue	Mountain	LFA other than mountain	Natura 2000 and Envi. valuable land	Specific development areas	RA eligible for Axis 3 measures	LAG areas	Total
#	case studies	2	3	3	3	3	5	19
Delimitation/presentation method	textual description	2	3	1	3	2	4	15
	administrative or other boundaries		1	3	1	2	1	8
	maps	2	2	2	3	3	1	13
Clarity of delimitation	rather poor				1	1		2
	rough but convincing		2	1		1	2	6
	detailed and convincing	2	1	1	2	1	2	9
clarity of presentation	rather poor				1		1	2
	rough but convincing	1	1	3	1	1	1	8
	detailed and convincing	1	2		1	2	2	8
Link to the general definition of RA	No clear		2	3			2	7
	subordinated to RA def.	2	1		3	3	1	10
	Exceeding beyond						2	2
Average level of coherence within whole sequence of steps of territorial targeting		2	2.5	2.4	2.1	2.3	2.4	2.3

Note: Average level of coherence - average score, the rest - number of cases

Jak pokazano w tabeli 1, większość terytoriów w studiach przypadków zamyka się w określonych granicach, a ich prezentację cechuje dostateczny lub dobry poziom przejrzystości. Ponad dwóm trzecim terytoriów przyznano priorytety w odpowiednich PROW. Wszystkie „szczególne obszary rozwoju” oraz „obszary kwalifikujące się do środków w ramach osi 3” pokazują, że wybrane terytorium jest w sposób oczywisty podporządkowane lub stanowi podzbiór ogólnej definicji, natomiast w większości innych nie widać wyraźnego związku między tymi dwoma elementami. To z kolei oznacza, że środki, które mają własny wyraźnie określony cel (np. obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania lub obszary Natura 2000) mogą być postrzegane jako „autonomiczne” w stosunku do zakresu definicji obszarów wiejskich w PROW. Terytoria, które wymagają zastosowania szerszej gamy środków są zazwyczaj bardziej ściśle związane z definicją ogólną.

Ważnym zjawiskiem jest wykraczanie niektórych definicji obszarów objętych zasięgiem LGD (konkretnie w przypadku Irlandii i Andaluzji) poza obszary wiejskie w ujęciu definicji ogólnej. Studia przypadku dotyczące obszarów objętych zasięgiem LGD i terytoriów zorganizowanych [obszary wiejskie kwalifikujące się do środków w ramach osi 3, Langwedocja-Roussillon (Francja), Hesja (Niemcy)] wykazały, że przekazanie regionom uprawnień dotyczących PROW umożliwia elastyczne podejście do definicji terytoriów, tak aby odzwierciedlały one wyraźniejszy związek między potrzebami a środkami.

Studia przypadków obejmują szeroką gamę środków ujętych w PROW, czasami wychodzących poza zakres środków, które z definicji kojarzy się z określonym typem terytorium. Wydaje się, że dosyć powszechnym zjawiskiem jest powiązanie środków wsparcia inwestycyjnego w ramach osi 1 i 3 z terytoriami docelowymi osi 2, takimi jak obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania lub Natura 2000. Z oczywistych przyczyn na szczególnych obszarach rozwoju i na obszarach objętych zasięgiem LGD wykorzystuje się szeroką gamę środków w celu rozwiązania problemów tych obszarów.

W 17 studiach przypadków w zasadzie dostępne są fundusze spoza PROW i są one brane pod uwagę w celu zaspokojenia potrzeb specyficznych dla danych terytoriów. Najczęściej oczekuje się komplementarności i synergii z EFRR (11 analiz przypadku) i EFS (14).

Studia przypadków sugerują, że istnieje zadowalający poziom spójności w ramach całej sekwencji elementów: szerokiej definicji lub pojmowania obszarów wiejskich, strategicznych celów PROW, konkretnej definicji terytoriów objętych przez to studium przypadku, ocenionych potrzeb na tych terytoriach odpowiadających wykorzystywanym środkom, środkom i zasobom, które mają być wykorzystane lub przyznane w ramach PROW oraz komplementarności bądź rozgraniczenia z innymi instrumentami lub programami. Średnie oceny w zestawach studiów przypadku wynoszą zazwyczaj powyżej 2 w skali trzypunktowej (1 – słabo, 3 – doskonale).

Chociaż w przypadku konkretnych terytoriów wyraźnie widać zadowalający poziom trafności doboru stosowanych środków do celów. Uznano tam, że nie jest możliwa ocena skuteczności lub bilansu sposobów podejścia do ukierunkowania na szczególne cechy i potrzeby terytorialne jedynie na podstawie dokumentów dotyczących programowania rozwoju obszarów wiejskich bez dostępu do oceny końcowej PROW lub informacji o wykorzystanych środkach finansowych pochodzących z innych funduszy niż PROW.

Ogółem określono dwanaście przykładów odpowiednich praktyk, które, jak się wydaje, zasługują na dalszą analizę i ewentualnie szerokie rozpropagowanie. Są one przedstawione w głównym sprawozdaniu. W niniejszym zaprezentowano natomiast tylko ich najważniejsze cechy.

- i) Definicje terytorialne odnoszą się do wielu celów rozwoju obszarów wiejskich lub zrównoważonego gospodarowania gruntami. W pierwszym znaczeniu, zależność między obszarami wiejskimi a miejskimi można uznać za ważną i w związku z tym terytoria mogą obejmować części miejskie w celu uzyskania korzyści wynikających ze wspólnej strategii i planowania.
- ii) Nawet terytoria określone z myślą o konkretnym celu (np. ochrona środowiska) są nie tylko przedmiotem zastosowania odpowiedniego konkretnego działania, na te terytoria ukierunkowuje się także inne środki wspierające ich stabilność (np. stabilność społeczno-ekonomiczną, tj. tworzenie miejsc pracy lub poprawę usług dla gospodarki i ludności wiejskiej).
- iii) LGD lub powiązane organizacje terytorialne powstałe jako partnerstwa publiczno-prywatne nie tylko realizują dany program rozwoju obszarów wiejskich, ale także korzystają z zasobów spoza EFRR, tj. z innych funduszy unijnych lub krajowych.

5 Elementy składowe odnowionej typologii obszarów wiejskich

Proponując elementy składowe odnowionej typologii obszarów wiejskich oraz uaktualniony zestaw wskaźników bazowych, uwzględniono kilka dość mocnych założeń. Po pierwsze, żadna taka rewizja nie wchodzi w grę do 2014 r., kiedy to rozpocznie się nowy okres programowania w UE; zawsze będzie istniał wyodrębniony fundusz rozwoju obszarów wiejskich, który będzie miał podobny zakres jak obecny EFRR. Po drugie, definicja i typologia obszarów wiejskich będzie także stanowić podstawę podziału zadań między funduszem rozwoju obszarów wiejskich a innymi funduszami unijnymi. W tym celu na szczeblu EU szeroką definicję obszarów wiejskich, należy oprzeć na przejrzystych i wymiernych kryteriach, odzwierciedlając w praktyczny sposób zróżnicowanie sytuacji w różnych Państwach Członkowskich bez ich zobowiązania do stosowania jednolitej definicji przy ubieganiu się o fundusze na rozwój obszarów wiejskich na potrzeby swoich terytoriów.

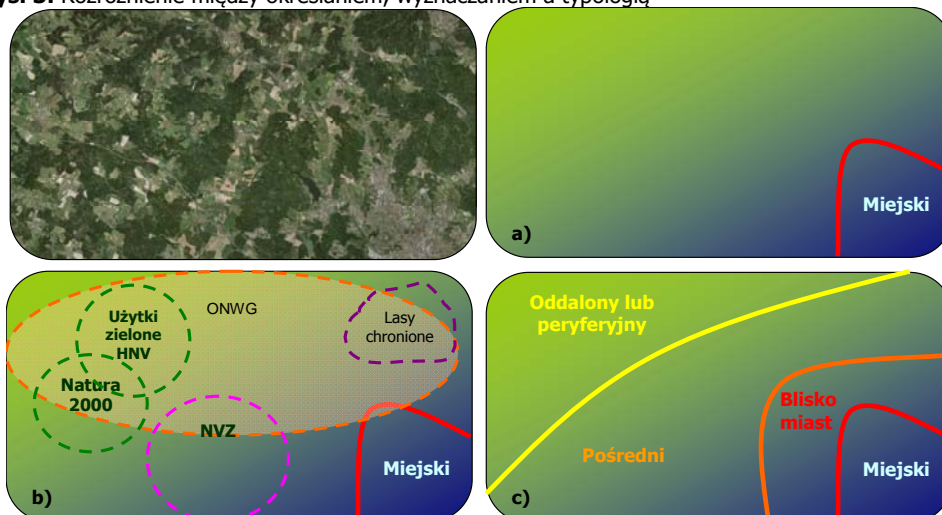
Jeśli chodzi o zakres terytorialny programowania rozwoju obszarów wiejskich, zauważyć można trzy odrębne kwestie, które są ze sobą powiązane. Są to:

- A. określenie na poziomie unijnym lub w każdym Państwie Członkowskim bądź regionierozgraniczenia pomiędzy obszarami „wiejskimi” a „miejskimi”;
- B. wyznaczanie konkretnych terytoriów do zastosowania określonych działań;
- C. typologia obszarów wiejskich.

Formatted: Polish

Oczywiście, określenie obszarów jako wiejskie nie zależy od typologii obszarów wiejskich ani nie zakłada potrzeby jej istnienia. Określony obszar wiejski stanowi raczej ramy będące podstawą do opracowania typologii, umożliwiającej dalsze rozróżnianie rozmaitych typów obszarów. Ponadto terytoria można wyznaczać w celu ubiegania się o konkretne środki bez szerszego opracowywania formalnej typologii obszarów wiejskich i takie wyznaczanie może przecinać granicę miejsko-wiejską. Przykładem tego mogą być obszary Natura 2000. Wreszcie, w kontekście programów rozwoju obszarów wiejskich na szczeblu krajowym lub regionalnym, szersza typologia obszarów wiejskich może być potrzebna jedynie tam, gdzie państwo lub region chce zastosować zasadniczo inne środki lub poziomy finansowania do różnych typów terytoriów.

Rys. 3: Rozróżnienie między określaniem, wyznaczaniem a typologią



Legenda:

Zdjęcie lotnicze terytorium kraju, ukazujące w prawym dolnym rogu miasto	a) określenie granicy między obszarem miejskim a wiejskim, bez stosowania dalszego podziału lub typologii obszarów wiejskich
b) wyznaczanie konkretnych terytoriów do zastosowania określonych środków, tworzenie dalszych podziałów sektorowych, ale nie pełnej typologii terytorialnej (ONWG = obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania; NVZ = strefa wrażliwa na zanieczyszczenie azotanami; użytki zielone HNV = u.z. o wysokiej wartości przyrodniczej)	c) przykład typologii terytorialnej obszarów wiejskich

W związku z tym warunkiem wstępnym musi być określenie granicy między obszarem „wiejskim” a „miejskim” (cel A), jako podstawa:

- i. na szczeblu UE – do podziału zadań między funduszem rozwoju obszarów wiejskich a przede wszystkim funduszami rozwoju regionalnego i spójności;
- ii. na szczeblu krajowym lub regionalnym – do ustalenia zasięgu geograficznego programu rozwoju obszarów wiejskich, również w relacji do innych programów interwencyjnych.

„Elementy składowe” terytorialnej typologii obszarów wiejskich zostały określone przede wszystkim do innych wyżej opisanych celów. A konkretnie:

- B. określenia obszarów, do których mają zastosowanie lub nie mają zastosowania szczególne środki sektorowe;
- C. określenia obszarów najbardziej potrzebujących rozwoju, w sensie zmiany społecznej, gospodarczej lub innej, w celu rozwiązania problemów społeczno-ekonomicznych, osiągnięcia spójności oraz (w perspektywie średnio- lub długoterminowej) zmniejszenia uzależnienia od funduszy publicznych.

Cele te odzwierciedlają rozróżnienie między **określaniem, wyznaczaniem a typologią**. A zatem:

- określanie obszarów wiejskich i miejskich do celów ogólnych (cel **A**) może wymagać lub nie, albo stanowić część, typologii uwzględniającej różnice w obrebie obszaru wiejskiego;
- określanie obszarów w celu stosowania szczególnych środków (cel **B**) może oferować sektorowe elementy składowe typologii, ale nie kompletną typologię terytorialną;
- określanie obszarów najbardziej potrzebujących rozwoju (cel **C**), którym można w związku z tym nadać priorytet w istotnych częściach programu rozwoju obszarów wiejskich, wymaga analizy porównawczej wszystkich terytoriów wiejskich i w konsekwencji może prowadzić do nadania kształtu typologii terytorialnej.

Z dwóch głównych powodów uznaje się za właściwe opracowanie elementów składowych, a nie zmienionej typologii, a mianowicie: po pierwsze, jak opisano w niniejszym sprawozdaniu, Państwa Członkowskie stosują bardzo różne podejścia do określania obszarów wiejskich oraz obszarów do celów zastosowania szczególnych środków, a także formułowania typologii terytorialnych; i po drugie, niektóre parametry, które mogą występować w zmienionej typologii nie są jeszcze w pełni wyartykułowane w formie, dla której uzgadnia się wskaźniki.

Z tych względów w sprawozdaniu przedstawiono wstępnie jedynie zestaw elementów składowych, które można będzie wykorzystać w zmienionej typologii, wymagającej jeszcze dalszej pracy w połączeniu z niektórymi koncepcjami lub parametrami mogącymi pojawić się w pracach analitycznych, niezbędnych do wykonania przez Państwa Członkowskie lub regiony podczas przygotowywania następnej generacji programów rozwoju obszarów wiejskich. Te elementy składowe mogłyby być brane pod uwagę przez Państwa Członkowskie przy konstruowaniu przez te państwa indywidualnych typologii.

Proponuje się zestaw głównych parametrów, które mogą pojawić się w analizie podjętej przy przygotowywaniu każdego programu rozwoju obszarów wiejskich jako komponenty elementów składowych. Są to:

1. gęstość zaludnienia
2. obszary miejskie
3. użytkowanie gruntów
4. utrudnienia fizyczne
5. wrażliwość środowiskowa
6. demografia
7. trudna sytuacja społeczno-gospodarcza
8. struktura gospodarcza
9. dostęp do usług miejskich/gospodarki miejskiej

Parametry te można pogrupować w trzy **elementy składowe** w następujący sposób:

1. utrudnienia fizyczne
2. wrażliwość środowiskowa
3. trudna sytuacja społeczno-gospodarcza

Tabela 2: Główne parametry potencjalnych elementów składowych zmienionej typologii obszarów wiejskich w powiązaniu z celami typologii

Buiding Blocks	Factors	A	B	C
Rural Definition	1 Population Density	X		?
	2 Urban Areas	X		?
	3 Land Use	X	X	
Block 1 - Physical handicap	4 Physical Handicap		X	X
Block 2 - Environmental Sensitivity	5 Environmental Sensitivity		X	
Block 3 - Socio-economic disadvantage	6 Demography			X
	7 Socio-economic problems			X
	8 Economic structure			X
	9 Access to urban services/economies			X

Key to column headings
 A Definition of rural and urban areas for general purposes
 B Definition of areas for application of specific measures
 C Definition of areas which most need development

X = definite links, ? = possible links

Tabela 2 pokazuje sposób łączenia parametrów w elementy składowe i postrzegania ich w odniesieniu do trzech pierwszych celów typologii podanych powyżej.

Można się zastanowić, w aktualnym kontekście, nad powiązaniem czwartego celu typologii ze zdolnością do sprostania „nowym wyzwaniom i zdolnością do podjęcia szczególnych działań, np. dotyczących energii odnawialnej, wychwytywania dwutlenku węgla itd.” określonym w WPR. Zdolności te są w takim samym stopniu uzasadnioną podstawą rozróżniania obszarów jak parametry wymienione powyżej. Jednak nie nadają się one do kategoryzowania w zwykły sposób, tj. parametry, których trzeba będzie używać do określania obszarów do celów różnych szczególnych wspólnych działań i do zajęcia się innym aspektem „nowych wyzwań” będą w zasadzie różne w zależności od konkretnego „nowego wyzwania” lub szczególnego działania.

Poniżej wyszczególniono ewentualne **wskaźniki**, które można wykorzystać do określania każdego z 9 głównych – wspólnych – parametrów, a także (w sposób niewyczerpujący) parametry odnoszące się do „nowych wyzwań” i „zdolności do podjęcia szczególnych działań”.

1. Gęstość zaludnienia. Kluczowy czynnik w określaniu granicy między obszarem miejskim a wiejskim do celów ogólnych i jeden z potencjalnych elementów w typologii terytorialnej. Nie może być substytutem jakiegokolwiek innego głównego parametru.

Wskaźnik: liczba mieszkańców na jednostkę geograficzną, do decyzji (wskaźnik bazowy 17)

2. Obszary miejskie. Parametr pomocniczy w określaniu granicy między obszarem miejskim a wiejskim do celów ogólnych; potencjalny element w typologii terytorialnej; oraz powiązany z głównym parametrem 9 (dostęp do usług miejskich i gospodarki miejskiej).

Wskaźnik: - wielkość obszarów na poziomie LAU 2 lub obszarów zabudowanych

3. Użytkowanie gruntów. Parametr pomocniczy w określaniu granicy między obszarem miejskim a wiejskim do celów ogólnych; element leżący u podstaw określania obszarów w celu wykorzystania szczególnych środków; powiązany z głównym parametrem 8 (struktura i siła gospodarcza).

Wskaźniki: - pokrycie terenu (wskaźnik bazowy 7)

- użytkowanie gruntów – obszary zabudowane, obszary uprawne (rolnictwo, pasterstwo, leśnictwo), obszary przyrodnicze (wskaźniki bazowe 3, 9)

4. Utrudnienia fizyczne. Kluczowy czynnik w określaniu obszarów w celu zastosowania szczególnych środków, zwłaszcza wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Wskaźniki: - szerokość geograficzna, wysokość, nachylenie, jakość gleby (wskaźnik bazowy 8)
- klimat – opady, temperatury (średnia i amplituda roczna)
- reżim wodny – brak wody, zasolenie, susza, wylewy itd. (wskaźnik bazowy 15)

5. Wrażliwość środowiskowa. Kluczowy element ograniczenia podstawowego użytkowania gruntów i niektórych innych rodzajów działalności gospodarczej; kluczowy parametr określania obszarów (takich jak Natura 2000, strefy wrażliwe na zanieczyszczenie azotanami, lasy chronione) w celu zastosowania szczególnych środków. Równocześnie daje to rolnikom możliwości produkowania środowiskowych dóbr publicznych zamiast konwencjonalnych produktów rolnych.

Wskaźniki: - obszar Natura 2000 (wskaźnik bazowy 10)
- różnorodność biologiczna: lasy chronione (wskaźnik bazowy 11)
- strefa wrażliwa na zanieczyszczenie azotanami (wskaźnik bazowy 14)
- lasy ochronne związane przede wszystkim z ochroną gleby, wody i innych funkcji ekosystemów (wskaźnik bazowy 16)
- dziedzictwo kulturowe (wskaźnik do opracowania)
- zróżnicowanie i jakość krajobrazu (wskaźnik do opracowania, na podstawie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej Rady Europy, ratyfikowanej przez 22 Państwa Członkowskie UE)

6. Demografia. Kluczowy element w określaniu obszarów najbardziej potrzebujących rozwoju, na podstawie słabości, na którą wskazują (na przykład) ujemny przyrost naturalny ludności, odpływ ludności netto, ubywanie młodych ludzi, brak równowagi między grupami osób w wieku produkcyjnym i osób zależnych.

Wskaźniki: - ogólne tendencje demograficzne
- bilans urodzeń i zgonów
- bilans napływu i odpływu ludności
- struktura wiekowa (wskaźnik bazowy 18)
- oczekiwana długość życia

7. Problemy społeczno-gospodarcze. Kluczowy element w określaniu obszarów najbardziej potrzebujących rozwoju, na podstawie słabości, na którą wskazują (na przykład) niski poziom wykształcenia, bezrobocie, niepełne zatrudnienie, niski poziom działalności gospodarczej, niski poziom średnich dochodów i siły nabywczej, brak podstawowych usług gminnych.

Wskaźniki: - poziom wykształcenia (wskaźnik bazowy 22)
- poziom bezrobocia, niepełne zatrudnienie, niski poziom działalności gospodarczej
- bezrobocie długookresowe (wskaźnik bazowy 21)
- poziom średnich dochodów i siły nabywczej
- dostęp do podstawowych usług gminnych i infrastruktury – sklepów, urzędów pocztowych, przychodni, ośrodków opieki dziennej, szkół,
- standardy infrastruktury – zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, drogi, transport publiczny, elektryczność, telefony
- infrastruktura internetowa (wskaźnik bazowy 23)

8. Struktura i siła gospodarcza. Kluczowy element w określaniu obszarów najbardziej potrzebujących rozwoju, na podstawie słabości, na którą wskazują (na przykład) wąskie podstawy gospodarki, niski poziom wolnych miejsc pracy, niski poziom PKB i WDB.

Wskaźniki: - struktura gospodarki (wskaźnik bazowy 19)
- struktura zatrudnienia (wskaźnik bazowy 20)
- struktura rolnictwa (wskaźnik bazowy 4)
- struktura, wydajność i zdrowie lasów (wskaźnik bazowy 5, 6, 13)
- efekty mnożnikowe i efekty wycieku w gospodarkach regionalnych i subregionalnych
- poziom wolnych miejsc pracy
- PKB i WDB per capita

9. Dostęp do usług miejskich i gospodarki miejskiej. Potencjalnie istotny element w ocenianiu relatywnej siły i słabości regionów wiejskich.

Wskaźniki: - występowanie obszarów miejskich – zob. główny parametr 2 powyżej
- występowanie podstawowych usług w tych obszarach miejskich

- *występowanie wolnych miejsc pracy w tych obszarach miejskich*
- *łatwość dostępu do tych obszarów miejskich w aspekcie transportu własnego lub publicznego*
- *poziom dojazdów do pracy*

10. Zdolność do sprostania nowym wyzwaniom. Potencjalnie pozytywny element, mogący uzasadnić przyznanie zasobów określonym obszarom ze względu na posiadaną zdolność (na przykład) do wychwytywania i pochłaniania dwutlenku węgla, produkcji energii odnawialnej itp.

Wskaźniki (wymagające dalszego opracowania):

- *obszary, na których rolnictwo, pasterstwo, leśnictwo lub ochrona przyrody oferują możliwości wychwytywania i pochłaniania dwutlenku węgla*
- *obszary dysponujące potencjałem wytwarzania energii odnawialnej dzięki wykorzystaniu wiatru, wody, biomasy, biogazu, energii słonecznej itd.*

11 Zdolność do podejmowania szczególnych działań. Potencjalnie pozytywny element, mogący uzasadnić przyznanie zasobów określonym obszarom ze względu na potencjał, którym dysponują. Na przykład w celu przyciągnięcia inwestycji z zewnątrz przez przedsiębiorców lub wywołania nowego napływu turystów, ze względu na wysoką jakość środowiska naturalnego, zasoby kulturowe itp.; lub w celu poprawy krajobrazu i ekosystemów przez zalesianie. Obszary te mogą pokrywać się lub nie z obszarami o dużej wrażliwości środowiskowej (zob. parametr główny 5).

Wskaźniki:

- *jakość krajobrazu*
- *zasoby kulturowe*
- *możliwości prowadzenia działalności rekreacyjnej i turystycznej*
- *możliwości przynoszącego korzyści zalesienia (wskaźnik bazowy 13)*