

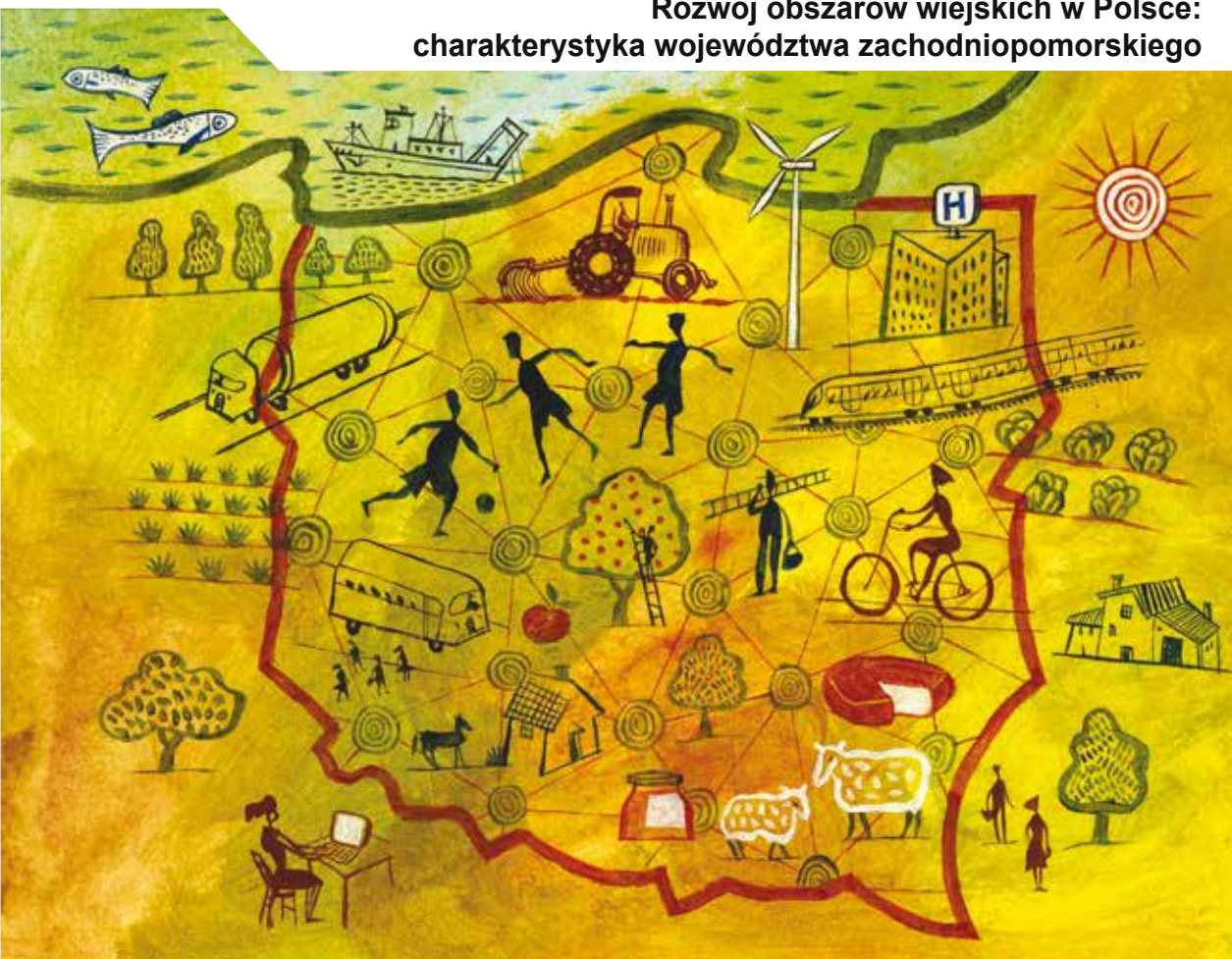


OECD Przeglądy polityk rozwoju obszarów wiejskich

POLSKA

2018

Rozwój obszarów wiejskich w Polsce:
charakterystyka województwa zachodniopomorskiego



Noty

Materiał ten jest opublikowany w ramach odpowiedzialności Sekretarza Generalnego OECD. Opinie i argumenty wyrażone w nim niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne poglądy OECD bądź krajów członkowskich.

Dokument ten oraz wszelkie mapy w nim ujęte publikowane są bez uszczerbku dla statusu bądź niezależności jakiegokolwiek terytorium, delimitacji międzynarodowych granic oraz nazw jakichkolwiek terytoriów, miast czy obszarów.

Zdjęcia

Zdjęcie na stronie tytułowej @ Jeffrey Fisher
Flickr creative commons @ 8730164657

Więcej informacji:

<http://www.oecd.org/governance/regionalpolicy/oecdworkonruraldevelopment.htm>

Rozwój obszarów wiejskich w Polsce: charakterystyka województwa zachodniopomorskiego

Niniejsza charakterystyka rozwoju obszarów wiejskich w województwie zachodniopomorskim została opracowana w ramach raportu pt. „Przeglądy polityki rozwoju obszarów wiejskich: Polska – OECD (2018)”. Pełen raport jest dostępny na stronie internetowej pod adresem: <http://www.oecd-ilibrary.org>

Spis treści

| | |
|--|-------|
| Wprowadzenie | s. 2 |
| Część 1. Charakterystyka województwa zachodniopomorskiego..... | s. 4 |
| Część 2. Strategie rozwoju i ramy polityk na rzecz obszarów wiejskich..... | s. 14 |
| Część 3. Najważniejsze wnioski i rekomendacje zalecenia | s. 16 |



Wprowadzenie

Warunki rozwoju obszarów wiejskich różnią się znacząco w skali Polski zarówno wewnątrz, jak i między 16 województwami/regionami. Stąd istotne znaczenie ma dostosowanie modelu i funkcji polityk na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, tak żeby zapewnić odpowiednio zróżnicowane „ścieżki” rozwoju. Wszystkie społeczności wiejskie posiadają swoje niepowtarzalne mocne strony i potencjały, a także borykają się z wąskimi gardłami uniemożliwiającymi rozwój. Dzięki lepszemu zrozumieniu czynników stymulujących rozwój i wąskich gardel władze mogą opracować bardziej skuteczne polityki i programy wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Województwo zachodniopomorskie, będąc jednym z 16 polskich województw, tj. 16 regionów według poziomu terytorialnego 2 (TL2 wg typologii OECD), odznacza się zróżnicowanymi wzorcami rozwoju obszarów wiejskich. Społeczności położone w pobliżu stref przybrzeżnych specjalizują się w usługach turystycznych i odznaczają się wyższym poziomem dochodów, podczas gdy te położone bardziej w głębi lądu są często mniej zróżnicowane i mogą obejmować obszary borykające się z utrzymującymi się problemami społecznymi (np. obszary dawnych państwowych gospodarstw rolnych). Województwo charakteryzuje się starzejącym się społeczeństwem i rosnącymi wskaźnikami zależności/obciążeń i napotyka tym samym na problemy z zapewnieniem mieszkańcom dostępu do opieki zdrowotnej i edukacji, a liczba dzieci w wieku szkolnym generalnie spada na obszarach wiejskich. Województwo zachodniopomorskie posiada wiele potencjałów i możliwości dla rozwoju obszarów wiejskich. Dysponuje wydajnym

sektorem rolniczym, odznacza się klimatem umiarkowanym, strefami przybrzeżnymi wzdłuż Morza Bałtyckiego i rozległymi terenami leśnymi. Dzięki swojemu położeniu na skrzyżowaniu międzynarodowych tras transportowych i bezpośredniemu dostępowi do europejskiego systemu autostrad województwo zachodniopomorskie może zaofiarować szereg korzyści dla przedsiębiorstw działających w sektorze morskim, energetyki wiatrowej, samochodowym, chemicznym, spożywczym i maszynowym. Najważniejszym wyzwaniem dla województwa jest zapewnienie spójności terytorialnej między obszarami, które angażują się w procesy rozwojowe, i tymi, które pozostają coraz bardziej w tyle i napotykają na szczególne bariery (np. wysokie stopy bezrobocia lub słabą dostępność do usług i infrastruktury).

Niniejsza charakterystyka województwa zachodniopomorskiego przedstawia diagnozę warunków rozwoju obszarów wiejskich w województwie; zarys strategii rozwoju dla obszarów wiejskich i ramy polityk dotyczących tych obszarów oraz główne wnioski i rekomendacje.

Część 1. Charakterystyka województwa zachodniopomorskiego

Struktura geograficzna i ogólna charakterystyka

Województwo zachodniopomorskie inaczej region poziomu terytorialnego 2 (region TL2)¹ leży w północno-zachodniej części Polski wzdłuż wybrzeża Morza Bałtyckiego i graniczy na zachodzie z Niemcami. Jest to piąty region w Polsce pod względem wielkości i jedenasty pod względem zaludnienia. Województwo obejmuje większość historycznych ziem dawnego Pomorza i rozpościera się od północno-wschodnich krańców Niemiec, przez ujście rzeki Odry, po ujście rzeki Wisły. Po zakończeniu drugiej wojny światowej Pomorze Przednie zostało wcielone do Polski. Obecnie województwo zachodniopomorskie obejmuje cztery regiony poziomu terytorialnego 3 (TL3), z których jeden region jest w przeważająco wiejski (PR), tj. szczecińsko-pyrzycki i trzy regiony mają charakter pośredni (IN), tj. koszaliński, szczeciński i miasto Szczecin (Rysunek 1).

Warunki naturalne województwa zachodniopomorskiego wpłynęły na typ i rozmieszczenie zakładów przemysłowych, rozwój gospodarki związanej z morzem i rolnictwa, a także rozmieszczenie i specyfikę ośrodków turystycznych i wypoczynkowych. Województwo posiada rozwiniętą gospodarkę morską: trzy z pięciu najważniejszych portów morskich w Polsce są tutaj zlokalizowane (Szczecin, Świnoujście i Police). Główne sektory gospodarki województwa obejmują budownictwo morskie i lądowe na dużą skalę, przemysł rolno-spożywczy, energetykę odnawialną, logistykę, turystykę, outsourcing procesów biznesowych (BPO), narzędzia informatyczne i komunikacyjne (ICT), przemysł chemiczny, opakowaniowy, elektroniczny, drzewny, produktów drewnianych i części samochodowych. Województwo zachodniopomorskie jest liderem w Polsce pod względem produkcji energii wiatrowej i posiada korzystne warunki do produkcji energii z biomasy.

¹ Typologia OECD.

Rysunek 1. Polska i województwo wielkopolskie z regionami poziomu terytorialnego TL3 (wg typologii OECD)

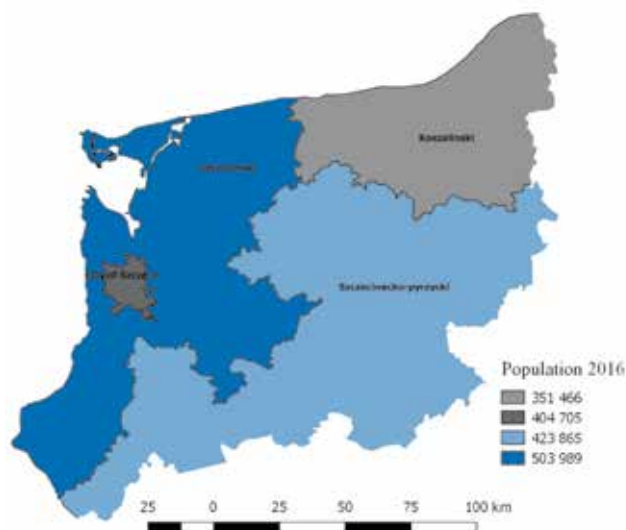


Źródło: Statystyka regionalna OECD (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en> oraz Jednostki Statystyczne NUTS Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/gisco/geodata/reference-data/administrative-units-statistical-units/nuts>

Zaludnienie, demografia i struktura osadnictwa

W 2016 r. województwo zachodniopomorskie zamieszkiwało 1,68 mln osób, tj. 4,4% całkowitej ludności kraju. Większość ludności koncentruje się w regionie TL3 Szczecińskim (503 989 osób w 2016 r.), co odpowiada 30% zaludnienia województwa (Rysunek 2). Przeważająco wiejski region TL3 Szczecinecko-pyrzycki (otaczający region Szczeciński) liczył 423 865 mieszkańców w 2016 r., co odpowiadało 25% całkowitej ludności województwa. Gęstość zaludnienia w województwie zachodniopomorskim kształtuje się znacznie poniżej średniej wartości dla kraju (na poziomie 77,6 osób na km² w 2016 r. wobec 124 osób w skali kraju). Region Szczecinecko-pyrzycki odznaczał się najmniejszą gęstością zaludnienia spośród podregionów TL3 – w 2016 r. gęstość zaludnienia była tam na poziomie 42,6 osób na km².

Rysunek 2. Zaludnienie województwa zachodniopomorskiego na poziomach terytorialnych TL3 (wg typologii OECD) 2016



Źródło: Statystyka regionalna OECD (baza danych). <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en> oraz Jednostki Statystyczne NUTS Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/gisco/geodata/reference-data/administrative-units-statistical-units/nuts>

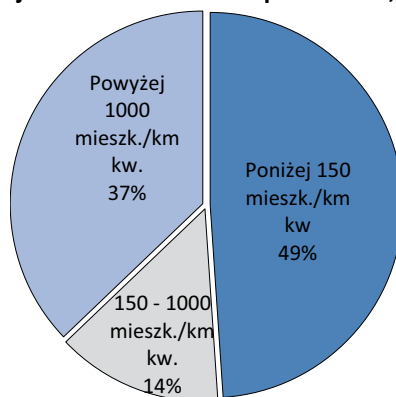
Podobnie jak w skali całej Polski w województwie zachodniopomorskim odnotowuje silną urbanizację obszarów podmiejskich. W latach 2001-2016 największy wzrost liczby ludności stał się udziałem regionu TL3 Szczecinecko-pyrzyckiego, podczas gdy liczba mieszkańców w stolicy (Szczecinie) zmniejszyła się. Pośredni region TL3 miasta Szczecina zarejestrował spadek liczby ludności w tym okresie wbrew trendowi krajowemu przenoszenia się ludności do regionów pośrednich. W województwie zachodniopomorskim postępuje spadek liczby ludności. W latach 2001-2016 odnotowano tam ujemny wzrost liczby ludności na poziomie $-0,8\%$, tj. nieco poniżej średniej wartości dla kraju $-0,7\%$ (Rysunek 3). Szacuje się, że do 2050 r. liczba ludności województwa zachodniopomorskiego skurczy się o około 15%, co odpowiada średniej wartości wśród polskich województw. Podobnie jak w całym kraju odsetek ludności w wieku 65+ w województwie zachodniopomorskim rośnie przy jednoczesnym kurczeniu się odsetka ludności w wieku produkcyjnym i populacji ludzi młodych. W latach 2001-2016 odsetek ludności w wieku 65+ zwiększył się o 39,8% (tj. więcej niż średnia wartość dla kraju 28,2%), podczas gdy odsetek ludności w wieku produkcyjnym skurczył się o $-0,8\%$ a populacji ludzi młodych o $-24,7\%$ (w porównaniu do średniej wartości dla kraju odpowiednio $-0,1\%$ i $-21,7\%$).

Rysunek 3. Zaludnienie i demografia województwa zachodniopomorskiego

| Region | Rodzaj | Gęstość zaludnienia (na km ²) 2016 | Zaludnienie (wszystkie grupy wiekowe) 2016 | Zmiany zaludnienia 2001-2016 | Udział ludności w całkowitej liczbie ludności w województwie 2016 | Zmiana % ludności w wieku 65+ 2001-2016 | Zmiana % ludności w wieku produkcyjnym 2001-2016 | Zmiana % populacji dzieci i młodzieży (0-14) 2001-2016 |
|-----------------------|--------|--|--|------------------------------|---|---|--|--|
| Zachodniopomorskie | LR | 77,64 | 1 684 030 | -0,8% | Nie dotyczy. | 39,8% | -0,8% | -24,7% |
| Miasto Szczecin | IN | 1 767,27 | 404 705 | -2,9% | 24,0% | 36,0% | -7,4% | -15,2% |
| Koszaliński | IN | 82,5 | 351 466 | -0,2% | 20,9% | 48,4% | -0,5% | -26,0% |
| Szczecinecko-Pyrzycki | PR | 42,6 | 423 865 | 5,7% | 25,2% | 45,0% | 9,1% | -24,9% |
| Szczeciński | IN | 69,5 | 503 989 | -4,6% | 29,9% | 33,3% | -2,8% | -29,0% |

Źródło: Regionalne statystyki OECD (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

W porównaniu do średniej wartości dla kraju zaludnienie w województwie zachodniopomorskim jest stosunkowo rozproszone. Podczas gdy odsetek ludności w gęsto zaludnionych gminach kształtuje się nieco poniżej średniej krajowej, większy odsetek ludności zamieszkuje słabo zaludnione gminy w porównaniu do średniej wartości dla kraju (49% względem 41%) i mniejszy odsetek zamieszkuje obszary o średniej gęstości zaludnienia w porównaniu ze średnią krajową (14% względem 19,3%) (Rysunek 4). W regionie istnieją trzy funkcjonalne obszary miejskie (FOM) wg typologii OECD: Szczecin, Koszalin i Stargard, w których koncentruje się łącznie 43% całkowitej ludności województwa. Spośród ludności zamieszkującej FOM 34% mieszka w ich centrach.

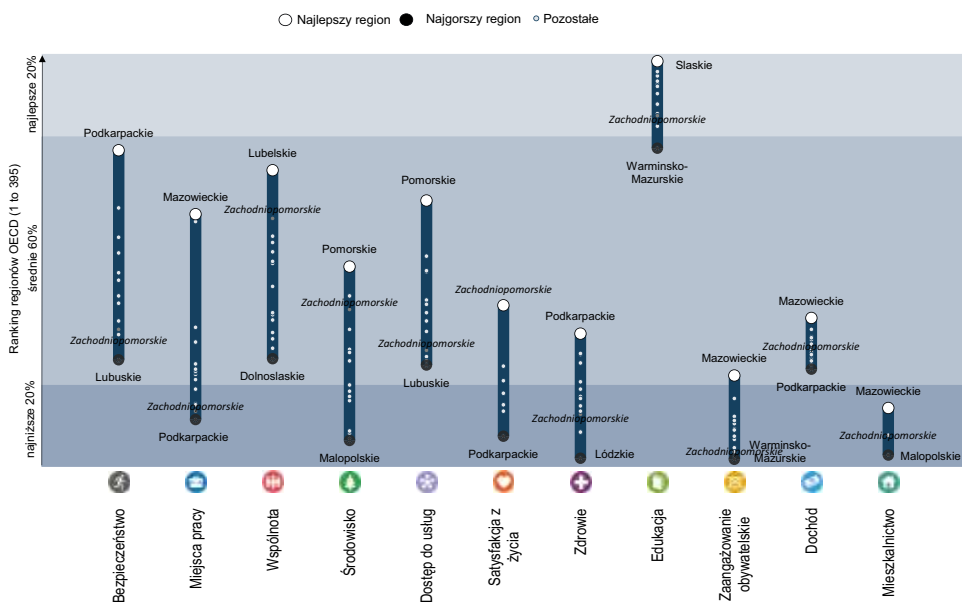
Rysunek 4. Rozmieszczenie ludności według progów gęstości zaludnienia gmin w województwie zachodniopomorskim, 2015

Źródło: Główny Urząd Statystyczny (2017).

Dobrobyt

W porównaniu do pozostałych województw region zachodniopomorskiego osiąga najlepsze wyniki pod względem zadowolenia z życia, społeczności i środowiska naturalnego, ale nie radzi sobie dobrze pod względem dobrobytu związanego ze świadczeniem usług (Rysunek 5). Faktem jest, że województwo zajmuje najgorsze lub jedno z gorszych pozycji pod względem bezpieczeństwa, dostępności do usług, opieki zdrowotnej i edukacji, a także pod względem takich aspektów gospodarczych jak zatrudnienie (choć sytuacja poprawia się w tym względzie) i aspektów komplementarnych, w tym zaangażowania obywatelskiego. Dystans względem najlepszych województw w Polsce, które należą do grupy regionów OECD osiągniętych średnie wyniki, jest stosunkowo duży pod względem bezpieczeństwa i zatrudnienia.

Rysunek 5. Wskaźnik dobrobytu na poziomie regionów OECD dla 16 województw Polski/regionów TL2 (wg typologii OECD) 2016



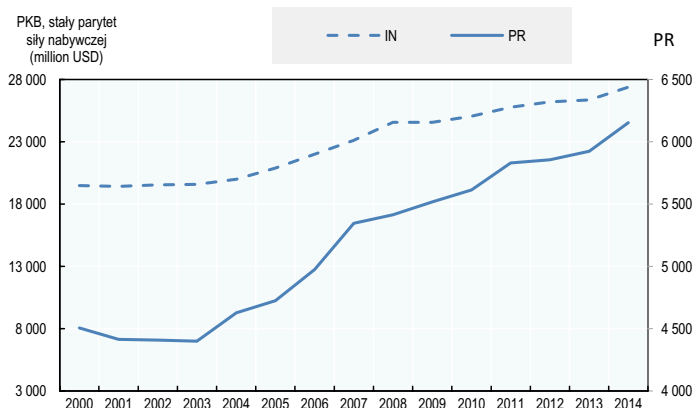
Źródło: Dobrobyt na poziomie regionalnym OECD (baza danych), www.oecdregionalwellbeing.org.

Struktura i wyniki gospodarcze

Od 2000 r. województwo zachodniopomorskie uzyskało znaczące korzyści ekonomiczne pod względem wielkości ekonomicznej, które były stosunkowo małe w porównaniu ze średnimi korzyściami wśród województw w Polsce. W ujęciu całkowitym produkt krajowy brutto (PKB) regionu wzrósł z około 23 000 mln dolarów amerykańskich w 2000 r. do niemal 33 500 mln dolarów amerykańskich w 2014 r. (Rysunek 6). Większość wzrostów dotyczyła wielkości ekonomicznej przede wszystkim regionów pośrednich, podczas gdy region przeważająco wiejski

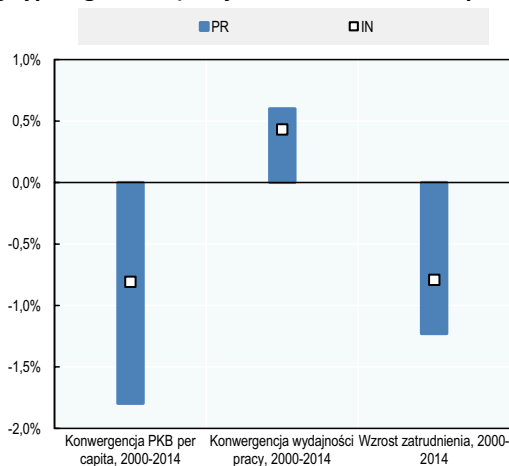
Szczecinecko-pyrzycki uzyskał podobne korzyści pod względem wielkości ekonomicznej jak region koszaliński, który jest regionem pośrednim o zbliżonej wielkości początkowej.

Rysunek 6. PKB w stałym parytecie siły nabywczej w województwie zachodniopomorskim, 2000-2014



Źródło: Statystyki regionalne OECD (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Rysunek 7. PKB per capita, konwergencja wydajności pracy i wzrost zatrudnienia w regionach TL3 (wg typologii OECD) województwa zachodniopomorskiego, 2000-2014



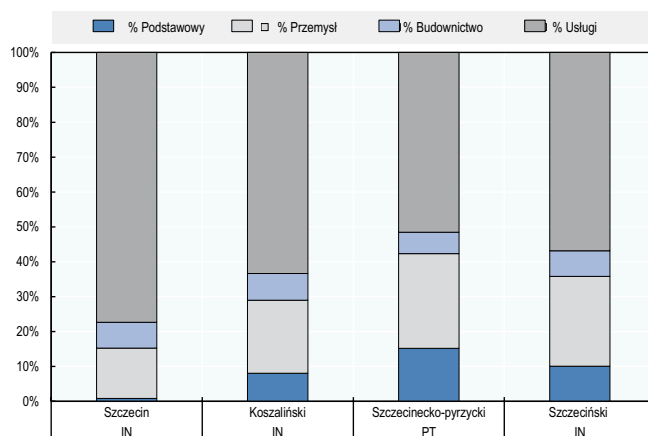
Źródło: Wyliczenia w oparciu o statystyki regionalne OECD (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Mimo istotnych korzyści pod względem wielkości ekonomicznej regiony pośrednie i wiejskie TL3 w województwie zachodniopomorskim osiągają słabe wyniki pod względem konwergencji i wzrostu zatrudnienia (Rysunek 7). Zarówno regiony pośrednie, jak i regiony w przeważającej mierze wiejskie TL3 doświadczyły w rzeczywistości tak zwanego „paradoksu wsi”, który wiąże wzrost produktywności pracy ze stratami zatrudnienia. Wskaźnik konwergencji produktywności pracy w regionach TL3, tj. średnia różnica między stopą wzrostu

produktywności pracy w grupie regionów TL3 i średnią wartością dla kraju w latach 2000-2014 pokazuje, że regiony przeważająco wiejskie i pośrednie rozwijały się szybciej niż średnia krajowa. Przeciętny wzrost zatrudnienia za lata 2000-2014 jednoznacznie wskazuje na fakt, że wzrost produktywności pracy zarówno wśród regionów pośrednich, jak i regionów przeważająco wiejskich wynikał ze strat w zatrudnieniu, które były większe w regionach pośrednich. Nieustannie zwiększa się dystans między regionami w przeważającej mierze wiejskimi i średnią wartością dla kraju pod względem PKB per capita, co oznacza, że wszystkie regiony TL3 w województwie zachodniopomorskim osiągają coraz gorsze wyniki względem średniej wartości dla kraju.

Podczas gdy wzrost zatrudnienia koncentrował się głównie w sektorze usług to od 2000 r. był notowany ostry spadek zatrudnienia w sektorze produkcji podstawowej i przemyśle zarówno w regionach wiejskich, jak i pośrednich TL3 (Rysunek 8). Większość zatrudnionych w województwie zachodniopomorskim zajmuje się usługami, z czego stosunkowo większy odsetek (77%) w mieście Szczecinie i uśredniony odsetek 62% w pozostałych regionach TL3. Przeważająco wiejski region TL3 Szczecinecko-pyrzycki charakteryzuje najwyższy odsetek zatrudnienia w przemyśle spośród wszystkich regionów TL3 województwa, a także najwyższy odsetek zatrudnienia w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie. Dla kontrastu regiony pośrednie TL3, koszaliński i szczeciński, są bardziej zorientowane na usługi w dużym stopniu ze względu na położenie na wybrzeżu i dużą liczbę przedsiębiorstw w sektorze usług związanych z turystyką. We wszystkich rodzajach regionów TL3 spadło zatrudnienie w sektorze produkcji podstawowej, w 2014 r. było o 40 200 mniej zatrudnionych niż w 2000 r. Spadek zatrudnienia odnotowano także w sektorze przemyśle, w którym w 2014 r. było zatrudnionych o 33 200 mniej pracowników niż w 2000 r., z czego 61% tego spadku wynikało ze spadku zatrudnienia w mieście Szczecinie.

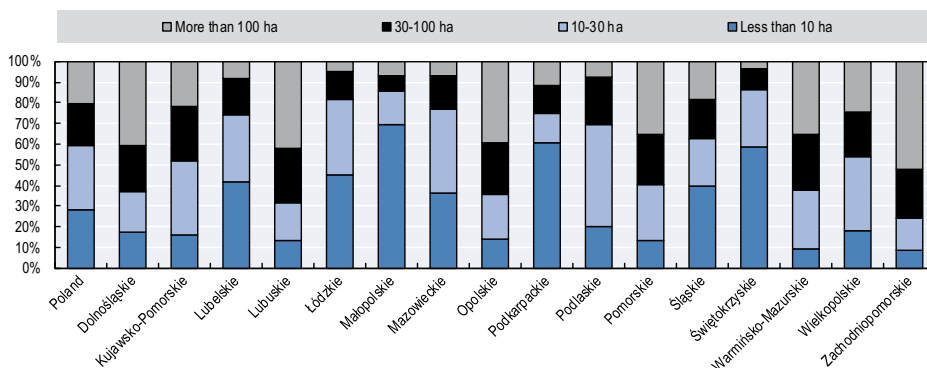
Rysunek 8. Odsetek zatrudnienia według sektora gospodarki w regionach TL3 (wg typologii OECD) w województwie zachodniopomorskim, 2014



Źródło: Statystyki regionalne OECD (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

Województwo zachodniopomorskie odznacza się stosunkowo dużymi gospodarstwami rolnymi. W województwie zachodniopomorskim (i warmińsko-mazurskim) odsetek gruntów należących do małych gospodarstw rolnych wynosi jedynie około 10%. W województwach tych ponad jedna trzecia wszystkich gruntów uprawnych należy do gospodarstw większych niż 100 ha (Rysunek 9).

Rysunek 9. Odsetek całkowitych gruntów rolnych w zależności od wielkości gospodarstw w województwach/regionach TL2 w Polsce w 2015 r.



Uwaga: Własność prywatna i państwowa, w tym grunty poniżej 1ha.

Źródło: GUS (2016a), Rocznik statystyczny rolnictwa 2016, <https://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/statistical-yearbook-of-agriculture-2016,6,11.html>

W okresie komunizmu w tym regionie Polski notowano największą koncentrację państwowych gospodarstw rolnych, co de facto ułatwiło rozwój gospodarstw komercyjnych po 1989 r. Gospodarstwa państwowe odznaczały się dużym przerostem zatrudnienia, a większość z nich przynosiła straty. Na początku lat 90. ubiegłego wieku dawne państwowe gospodarstwa rolne zostały zlikwidowane, a ich majątek przejęła Agencja Nieruchomości Rolnych. Część gruntów została sprzedana, część oddana w wieczyste użytkowanie lub wniesiona do spółek państwowych. W wyniku likwidacji państwowych gospodarstw rolnych doszło do spadku produkcji rolnej, restrukturyzacji i racjonalizacji zatrudnienia w tym sektorze. W konsekwencji nowopowstałe wielkopowierzchniowe prywatne gospodarstwa rolne zatrudniły jedynie połowę pracowników dawnych państwowych gospodarstw rolnych. Pozostała część pracowników danych państwowych gospodarstw rolnych, z wyjątkiem emerytów lub osób niepełnosprawnych, zasiliła rzesze bezrobotnych, co doprowadziło do poważnych problemów społecznych w ich społecznościach, które nie były w stanie dostosować się do nowej rzeczywistości gospodarczej. Obecnie na tych obszarach wskaźniki bezrobocia są najwyższe, a mieszkańcy wciąż mają problemy ze znalezieniem nowych form zatrudnienia.

Dostępność

Województwo zachodniopomorskie odznacza się najniższym poziomem dostępności spośród wszystkich województw w Polsce i jednym z najniższych pod względem dostępu do szkół i usług wyższego rzędu (Rysunek 10). Wynika to ze struktury sieci osadniczej

w województwie. Miasta są rozłożone raczej równomiernie w całej sieci, jednakże jest zdecydowany deficyt dużych i średnich miast. Duże i średnie miasta są położone na obrzeżach województwa – głównie w części zachodniej i północnej (Szczecin i Koszalin). Na granicy południowo-wschodniej województwa leżą dwa miasta średniej wielkości (Szczecinek i Wałcz), podczas gdy w południowej i centralnej części województwa zlokalizowane są jedynie miasta małe.

Rysunek 10. Główne wskaźniki dostępności według rodzaju gminy w województwie zachodniopomorskim, 2016

| Kategoria | Ranga | Miejskie | Wiejskie | Miejsko-wiejskie |
|------------------------------|--|----------|----------|------------------|
| Ludność | <9% | 100% | 100% | 100% |
| | 9% – 14% | 0% | 0% | 0% |
| | 14% – 21% | 0% | 0% | 0% |
| | 21% – 27% | 0% | 0% | 0% |
| Szkoły | Dostęp do szkół na wszystkich trzech poziomach | 42% | 32% | 13% |
| | Brak dostępu do szkół na co najmniej jednym poziomie | 25% | 43% | 17% |
| | Brak dostępu do szkół | 33% | 25% | 70% |
| Usługi wyższego rzędu | Szpital i uniwersytet | 42% | 11% | 14% |
| | Tylko uniwersytet | 0% | 3% | 12% |
| | Tylko szpital | 44% | 67% | 40% |
| | Brak dostępu | 13% | 19% | 35% |

Źródło: Wyliczenia w oparciu o Global Human Settlements (GHS), Open Street Maps, Polskie Koleje Państwowe (PKP), model lotniczy Międzynarodowego Forum Transportu i Centrum Informatyczne Edukacji. Uwaga: szkoły początkowo podzielono według następujących kategorii: przedszkole, szkoła podstawowa, szkoła średnia, szkoła artystyczna, szkoła specjalna, pozostałe. Na cele tej analizy wykorzystane są tylko pierwsze trzy kategorie. Czas dojazdu do szkół do 15 minut, do uniwersytetu to 60 minut, a do szpitala to 30 minut.

Dostępność można zdefiniować jako zdolność ludzi zamieszkujących określony region do dotarcia do różnego rodzaju ośrodków i usług w danym okresie czasu. Możliwość dotarcia do większej liczby osób jest bezpośrednio związana z możliwością dotarcia do większego wachlarza usług, rynków i miejsc pracy, wobec czego miara ta jest nierozzerwalnie związana z dostępnością do możliwości. Pod względem dostępności ludzi przy założeniu 2-godzinnego dojazdu województwo zachodniopomorskie zajmuje najgorsze miejsce w porównaniu do pozostałych województw w Polsce. Wynika to zarówno z położenia województwa względem największych skupisk ludności w Polsce, jak i stosunkowo rozproszonego osadnictwa. Co więcej, w porównaniu do pozostałych obszarów miejskich w Polsce dostępność szkół na obszarach miejskich województwa jest najgorsza. Różnica względem najlepszego województwa jest znaczna: podczas gdy w województwie świętokrzyskim 99% ludności miejskiej ma dostęp do szkół na wszystkich trzech poziomach przy założeniu 15-minutowego dojazdu, w województwie zachodniopomorskim może z nich korzystać jedynie 42% ludności miejskiej. W porównaniu do średniej wartości dla kraju dostępność uniwersytetów i szpitali jest

stosunkowo słaba, co potwierdza ogólny wzorzec niewystarczającej dostępności infrastruktury transportowej, edukacyjnej i opieki zdrowotnej na obszarach wiejskich i miejskich w województwie w porównaniu do pozostałej części Polski. Stosunkowo niskie poziomy dostępności z obszarów miejskich może wyjaśniać położenie większych miast wzdłuż wybrzeża, brak średnich i dużych miast w bardziej centralnej i południowej części województwa.

Część 2. Strategie rozwoju i ramy polityk na rzecz obszarów wiejskich

Rozwój obszarów wiejskich w województwie zachodniopomorskim determinują polityki, programy i inicjatywy na poziomie UE, krajowym, regionalnym i lokalnym

Polityki wobec obszarów wiejskich w Polsce ukształtowane są przez połączenie polityk UE, krajowych i regionalnych z zakresu rolnictwa, ekonomii, ochrony środowiska naturalnego, spraw społecznych i kultury, które tworzą różnego rodzaju bodźce dla rozwoju obszarów wiejskich. Na strukturę polityk krajowych w Polsce wywierają istotny wpływ ramy finansowania, polityki i priorytety ustalone przez Komisję Europejską. Strategiczne priorytety, np. *strategia „Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”*, wyznaczają nadrzędne kierunki dla poszczególnych polityk i ich alokacji środków finansowych. Na potrzeby polityki spójności UE wszystkie województwa polskie, z wyjątkiem mazowieckiego, są zdefiniowane jako „słabiej rozwinięte”, co oznacza, że ich PKB per capita nie przekracza 75% średniej wartości PKB dla UE-28 i w konsekwencji przyznaje się im większą kopertę finansową. W okresie programowania 2014-2020 województwami o największej wartości dofinansowania per capita są odpowiednio: zachodniopomorskie, świętokrzyskie, lubelskie i podlaskie.

Na poziomie krajowym Polska dysponuje długo- i średniookresowymi strategiami rozwoju i dziewięcioma dodatkowymi strategiami niższego rzędu, które ukierunkowują rozwój, w tym strategią na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybołówstwa. Na poziomie wojewódzkim zachodniopomorskie posiada własną strategię rozwoju regionalnego i związany z nią regionalny program operacyjny (RPO) na każdy okres programowania UE. RPO 2014-2020 wyznacza strategiczne inwestycje i mobilizuje podmioty na poziomie lokalnym — jednostki samorządu lokalnego i pozostałe podmioty sektora publicznego, sektora prywatnego i sektora organizacji non profit — zapewniając im dostęp do finansowania/współfinansowania szerokiego wachlarza działań.

Strategia rozwoju regionalnego oparta na przewagach konkurencyjnych

Strategie rozwoju regionalnego przedstawiają charakterystykę najważniejszych wyzwań i możliwości regionu i określają średniookresowe priorytety rozwojowe. W strategii rozwoju regionalnego województwa zachodniopomorskiego 2020 wyznaczono sześć następujących celów strategicznych:

- poprawa innowacyjności i efektywności zarządzania,
- zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej województwa,
- zwiększanie konkurencyjności przestrzennej województwa,
- pielęgnowanie i ochronę wartości i zasobów środowiska naturalnego,
- budowę otwartego i konkurencyjnego społeczeństwa,
- wzmacnianie tożsamości i spójności społecznej w województwie.

Podczas gdy w diagnozie rozwoju regionu zidentyfikowano konkretne potrzeby obszarów wiejskich, zaniechano tego w „obszarach strategicznych interwencji”. Duża liczba interwencji odnosi się do społeczności wiejskich i na potrzeby ich realizacji wykorzystuje się środki

z funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, nie jest jednak całkowicie jasne, w jaki sposób inwestycje są ukierunkowane pod względem terytorialnym. Województwo zachodniopomorskie przeprowadza obecnie rewizję swojej strategii rozwoju regionalnego. Jeden z ponownie sformułowanych 4 celów strategicznych obejmuje integrację obszarów funkcjonalnych i ich powiązań. Zgodnie ze strategią celem województwa jest lepsze zbilansowanie wzajemnych powiązań między miastami i otaczającymi je obszarami wiejskimi. Polityka ta obejmuje także obszary strategicznych interwencji (OSI), które zostały określone w krajowych dokumentach strategicznych. Rozwój miast będzie skoncentrowany na poprawie jakości życia, zwiększaniu dostępności usług publicznych (w tym usług metropolitalnych w Szczecinie), a także zwiększaniu efektywności i zakresu takich usług – zarówno w miastach, jak i na obszarach wiejskich. W ten sposób zostanie wzmocniony terytorialny wymiar strategii.

Województwo zachodniopomorskie opracowało także Regionalny Program Operacyjny (RPO 2014-2020), który jest skoncentrowany na potrzebie dostosowania działania jednostek samorządu lokalnego do trendów społeczno-gospodarczych. Dostrzeżono w nim bardziej ograniczone zasoby ludzkie i administracyjne mniejszych wiejskich jednostek samorządu oraz potrzebę zapewnienia im wsparcia w celu wzmacniania powiązań funkcjonalnych między wsiami i miastami. W tym celu województwo zachodniopomorskie stworzyło specjalne strefy włączenia społecznego w ramach RPO – definicję przestrzenną, która określa rodzaje wyzwań, przed którymi stoją gminy na obszarach marginalizowanych.

Rozwój kierowany lokalnie

Jednostki samorządu lokalnego pełnią wiodącą rolę w wielu wymiarach w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, pozostając jednak głównie „odbiorcami polityki”. Zakres ich działań determinują w dużym stopniu zasady, regulacje i ramy fiskalne określone przez rząd krajowy i samorząd regionalny (w tym ostatnim przypadku głównie pod względem dostępności środków finansowych UE). W świetle powyższego ważne jest, żeby pozostałe szczeble władz rozważyły, w jaki sposób polityki „oddziałują na niższych szczeblach” i czy tworzą odpowiednie ramy działań czy też prowadzą do niepotrzebnych ograniczeń lub niepożądanych zachęt. Ważne jest także uznanie roli rozwoju kierowanego przez społeczność — jest to ogólny termin obejmujący szeroki wachlarz podmiotów społecznych, które mają istotne znaczenie dla powodzenia i odporności obszarów wiejskich. Należą do nich jednostki samorządu lokalnego, mieszkańcy, przedsiębiorstwa, grupy wyznaniowe, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia przemysłowe/gospodarcze itd., które współpracują ze sobą, podejmują wspólnie decyzje i rozwijają wspólną wizję przyszłości swoich społeczności. Środki finansowe UE były najważniejszym instrumentem wsparcia takich inicjatyw. Obszary kraju, na których realizowano unijne programy LEADER, charakteryzują się wyższym odsetkiem nowych organizacji trzeciego sektora (Furmankiewicz, Janc i Macken-Walsh 2016).

Część 3. Najważniejsze wnioski i rekomendacje

Ukierunkowane interwencje dla obszarów zmarginalizowanych w ramach wielopoziomego zarządzania

Na obszarach wiejskich jeden z głównych problemów związanych z usługami społecznymi dotyczy tego jak zaadresować obszary dotknięte schyłkiem gospodarczym, w których kolejne pokolenia mieszkańców doświadczają nieustannie ubóstwa. Problem ten jest charakterystyczny dla tych części województwa zachodniopomorskiego, w których znajdują się strefy o trudnej sytuacji gospodarczej i o istotnym natężeniu problemów społecznych, w tym o słabych więziach społecznych i wyższych wskaźnikach przemocy i alkoholizmu. Problemy te pogłębia słaba dostępność usług publicznych, np. długi czas dojazdu uczniów do szkół.

Jedno z najsilniej utrzymujących się wyzwania, na które napotyka województwo zachodniopomorskie, dotyczy tego, w jaki sposób zapewnić wsparcie społeczne mieszkańcom na obszarach dawnych państwowych gospodarstw rolnych, gdzie tego typu problemy są skoncentrowane. Obszary te odznaczają się najwyższymi wskaźnikami ubóstwa, a ich mieszkańcy są zwykle gorzej wykształceni i wykazują niższy poziom umiejętności czytania, pisania i liczenia. Wiele młodych ludzi wyjechało z takich społeczności, pozostawiając duży odsetek ludzi starszych o wysokim poziomie zależności. Tereny dawnych państwowych gospodarstw rolnych leżą zasadniczo w pewnej odległości od usług publicznych (np. szkół, szpitali), gdzie rynek pracy jest słabo rozwinięty. Środki aktywnego wsparcia zatrudnionych, które okazały się skuteczne na innych obszarach wiejskich, nie działają dobrze w takich warunkach, ograniczone są także perspektywy wykorzystania modelu spółdzielni społecznych w celu stymulowania samozatrudnienia.

Pracownicy społeczni na tych obszarach mówią o kulturze „wyczonej bezradności” i stwierdzili, że programy skoncentrowane na odbudowie poczucia własnej wartości wśród ludzi młodych i mediacje rodzinne mogą przynieść pozytywne rezultaty. W ich ocenie liczba takich programów jest niewystarczająca i nie są one powiązane z formalnym systemem edukacji. W latach 2015–2016 samorząd regionalny województwa zachodniopomorskiego zlecił organizacjom pozarządowym w kilku powiatach stworzenie regionalnej akademii rodziny, która zapewniałaby wsparcie dla rodzin w celu przeciwdziałania rozbiciu społecznemu (np. odbieraniu dzieci rodzinom ze względu na zaniedbywanie opieki). Inną inicjatywą są kawiarnie rodzicielskie — lokale społecznościowe we wsiach, w których żyje duży odsetek samotnych matek. Organizowane są tam spotkania z dietetykami i prawnikami dla osób doświadczających przemocy domowej. Projekt ten został uznany za skuteczny, a związki społeczne przetrwały poza okres realizacji projektu.

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w województwie zachodniopomorskim opracował klasyfikację gmin według problemów społecznych, dążąc do ukierunkowania wsparcia społecznego tam gdzie jest ono najbardziej potrzebne. W tym celu utworzono specjalne strefy włączenia społecznego i opracowano strategię rewitalizacji obszarów zmarginalizowanych (patrz *Przykład tematyczny* poniżej). Jest to dobry przykład, w jaki sposób sektor społeczny może ukierunkować wsparcie dla danego miejsca. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej uważa dostępność usług za jedno z najważniejszych wyzwań w kontekście rozwiązywania problemów społecznych. Dlatego wyrażono zainteresowanie rozbudową sieci szkół wiejskich

(na mniejszą skalę i według bardziej elastycznego modelu edukacji) i mobilnej jednostki opieki zdrowotnej, dotychczas nie udało się jednak wdrożyć tych idei w życie ze względu na brak środków finansowych i zasobów. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej stwierdził istotną poprawę w warunkach społecznych na tych obszarach, na których z powodzeniem realizowano projekty dofinansowane ze środków UE.

Ze względu na trwałą charakter problemów społecznych na wspomnianych obszarach konieczne są różne środki wsparcia ukierunkowane na dane miejsce, a wiele zależy także od zmiany postaw na poziomie lokalnym. W celu zmiany postaw i promocji lokalnego przywództwa konieczne jest wsparcie społeczności lokalnych. Najlepiej można to osiągnąć przez rozwój oddolny. Obecnie środki z Europejskiego Funduszu Społecznego wykorzystuje się na poziomie regionalnym w celu zapewnienia usług społecznych dla mieszkańców. Jednakże jednostki samorządu lokalnego powinny odgrywać większą rolę w zapewnianiu wsparcia społecznościowego, w tym szkoleń.

Jedną z obiecujących inicjatyw w województwie zachodniopomorskim, o której warto wspomnieć, jest pilotażowy projekt lokalnej rewitalizacji obejmujący 18 gmin. Celem projektu jest stworzenie obszarów funkcjonalnych, w ramach których mniejsze gminy będą mogły współpracować między sobą. Przy wsparciu samorządu regionalnego i rządu krajowego (Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) strategia ta została przyjęta w celu przyciągnięcia nowych inwestycji do tych obszarów, rozbudowy sieci transportowej, poprawy jakości usług i stworzenia systemu edukacji zawodowej (patrz *Przykład tematyczny* poniżej). W ramach programu 18 gmin otrzymało wszechstronne wsparcie, w tym wstępny program animacyjny (diagnozę), lokalną aktywizację/animację (stymulację), dogłębną aktywizację/animację – włączenie (wdrożenie i programowanie), a także wsparcie doradcze. Dzięki zindywidualizowanemu podejściu do każdej gminy 720 mieszkańców włączono w wieloetapowy proces opracowania lokalnego programu rewitalizacji. Działania te koncentrują się na poprawie jakości życia mieszkańców i umożliwianiu oddolnego rozwoju kierowanego przez społeczność i zmianie społecznej. Lokalne programy rewitalizacji mogą uzyskać dofinansowanie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego zarówno na inwestycje, jak i wzmocnienie aktywności społecznej i zawodowej mieszkańców. Osoby zaklasyfikowane do grupy osób biernych otrzymują wsparcie w powrocie na rynek pracy. Na każdym etapie mieszkańcy są aktywnie zaangażowani w dialog i działania. Jest jeszcze zbyt wcześnie na ocenę wyników tego projektu pilotażowego, wydaje się jednak obiecujący.

***Przykład tematyczny:* Społeczno-gospodarcza rewitalizacja społeczności dawnych państwowych gospodarstw rolnych – odbudowa uśpionego kapitału ludzkiego w województwie zachodniopomorskim przez Specjalne Strefy Włączenia**

Państwowe gospodarstwa rolne, którego do początku lat 90. ubiegłego wieku stanowiły trzon gospodarki rolnej w województwie zachodniopomorskim, zostały zlikwidowane w 1991 r. W skali całego kraju oznaczało to utratę ponad 400 000 miejsc pracy, w wyniku czego ucierpiało około 2 mln ludzi. Ludność zamieszkiwała w około 300 000 mieszkań położonych na 6 000 specjalnych osiedlach, które stanowiły ramy egzystencji pracowników gospodarstw państwowych.

Ten specyficzny mikroświat, utrzymywany sztucznie przez dziesięciolecia, rozpadł się w ciągu jednego dnia. Byłym pracownikom zagwarantowano odprawy, a także możliwość odkupienia ziemi i mieszkań

na preferencyjnych warunkach. Działania te okazały się jednak niewystarczające, żeby przygotować ich do funkcjonowania w nowej rzeczywistości gospodarczej. Koszty społeczno-gospodarcze wspomnianej decyzji są odczuwalne w wielu regionach nawet do dnia dzisiejszego, tj. 25 lat po likwidacji państwowych gospodarstw rolnych.

Z analizy przeprowadzonej w województwie zachodniopomorskim wynika, że z 1762 jednostek statystycznych innych niż miasta blisko połowa posiada tak zwane gospodarstwa popegeerowskie, w ponad 45% gospodarstw popegeerowskich dochodzi do kumulacji problemów społecznych, co piąta gmina w województwie zachodniopomorskim jest wsią popegeerowską borykającą się z nagromadzeniem problemów społecznych.

Dane wykorzystane na potrzeby wspomnianej analizy potwierdzają, że wcześniejsze działania w celu stymulowania rozwoju dawnych państwowych gospodarstw rolnych w ramach programów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i jednostek samorządu lokalnego lub organizacji pozarządowych nie doprowadziły do oczekiwanej zmiany o charakterze systemowym. W dalszym ciągu obszary te odznaczają się zróżnicowanymi problemami społecznymi i gospodarczymi. Skutkuje to niskimi wskaźnikami rozwoju na obszarach zdominowanych w przeszłości przez państwowe gospodarstwa rolne. Odznaczają się one niskim poziomem edukacji i słabym stanem zdrowia mieszkańców, niskim poziomem uczestnictwa w życiu kulturalnym, wysoką stopą bezrobocia (z wyłączeniem głównych miast w województwie) czy biernością zawodową i społeczną. Utrudnia to prowadzenie aktywnej polityki na rzecz niwelowania różnic regionalnych i wzmacniania spójności społecznej.

Przedstawione powyżej wnioski stały się warunkiem wstępnym koncepcji przestrzennej definicji obszarów problemowych, którą przyjął samorząd wojewódzki województwa zachodniopomorskiego, tj. specjalnych stref włączenia (SSW) wskazujących rodzaje i skalę problemów występujących w poszczególnych gminach na takim obszarze. Na tej podstawie władze wojewódzkie zaplanowały interwencję ukierunkowaną na rzeczywiste potrzeby takich miejscowości. SSW jest odbiorcą przestrzennie i tematycznie ukierunkowanych działań dofinansowanych z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 (RPO), co ma przyczyniać się do wyeliminowania barier oraz jednocześnie pobudzenia i rozwoju uśpionego dotychczas kapitału ludzkiego.

Jednym z przykładowych środków wsparcia RPO dla obszarów borykających się z problemami dawnych państwowych gospodarstw rolnych w województwie zachodniopomorskim jest projekt wzmacniania potencjału społeczności lokalnych na obszarach objętych rewitalizacją. W ramach projektu 18 gmin otrzymało wszechstronne wsparcie, w tym wstępny program animacyjny (diagnozę), lokalną aktywizację/animację (stymulację), dogłębną aktywizację/animację – włączenie (wdrożenie i programowanie), a także wsparcie doradcze. Dzięki zindywidualizowanemu podejściu do każdej gminy 720 mieszkańców włączono w wieloetapowy proces opracowania lokalnego programu rewitalizacji (LPR). Od samego początku zostali włączeni w proces planowania działań na rzecz poprawy jakości życia, a także rozpowszechniania konieczności dostrzegania i doceniania wspólnego dobra i współpracy. Dzięki takiemu podejściu udało się zmienić sposób programowania rozwoju lokalnego (w szczególności w zakresie polityki społecznej), wprowadzono także mechanizm zmiany społecznej.

Ustalone w ten sposób lokalne programy rewitalizacji mogą uzyskać dodatkowe środki z RPO zarówno na inwestycje, jak i wzmacnianie aktywności społecznej i zawodowej mieszkańców. Osoby zaklasyfikowane obecnie do uśpionych rezerw kapitału i pozostające poza głównym nurtem życia społecznego uzyskują wsparcie w powrocie na rynek pracy, ponownej integracji ze społeczeństwem i w konsekwencji poprawie jakości życia. Co najważniejsze, na każdym etapie mieszkańcy takich społeczności są aktywnie zaangażowani w dialog i działania. Obecnie uważa się, że województwo nie może sobie pozwolić na kolejną nieskuteczną formą wsparcia, ponieważ zagrażałoby to utratą, zamiast przebudzenia, pozostałego uśpionego kapitału ludzkiego na tym obszarze.

Podobny rodzaj wsparcia zakłada idea lokalnych kontraktów samorządowych (LKS). Są to narzędzia do negocjacji w fazie planowania i realizacji projektów zintegrowanych (wykraczających ponad obszar jednej gminy), które mają istotne znaczenie dla rozwoju danego obszaru w oparciu o współpracę wszystkich partnerów – samorządu lokalnego, przedsiębiorców, sektora edukacji i nauki oraz organizacji pozarządowych działających na danym obszarze. Odstąpiono od rozpatrywania indywidualnych problemów gmin, koncentrując się zamiast tego na wspólnych problemach i potencjałach wszystkich jednostek samorządu lokalnego zaangażowanych w LKS (patrz *Przykład tematyczny* poniżej).

***Przykład tematyczny:* Umowa samorządu lokalnego jako najlepsza praktyka docierania do słabiej rozwiniętych obszarów w sposób zintegrowany**

Mimo że w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci Polska odnotowała wzrost gospodarczy, w niektórych województwach doszło do pogłębienia różnic wewnątrzregionalnych. Dlatego jedno z działań służących wzmocnieniu procesów rozwojowych na mniej rozwiniętych obszarach w Polsce zakładało wprowadzenie zintegrowanych instrumentów terytorialnych, które miały przyczynić się do zniwelowania często sektorowego podejścia do interwencji. W województwie zachodniopomorskim osiągnięto to przez wprowadzenie podejścia zintegrowanego w formie mechanizmu lokalnych kontraktów samorządowych. Stanowi on odpowiedź województwa na problemy związane z brakiem komplementarności i koncentracji działań rozwojowych, a także niestosowaniem kryterium selektywności w odniesieniu do zbyt dużej liczby projektów rozwojowych, które wywierają negatywny wpływ na zdolności wdrożenia wsparcia w danym czasie.

Wspomniany mechanizm zmusza do rozpatrywania rozwoju gminnego w szerszym kontekście. Zakłada się, że interwencja LKS musi obejmować więcej niż jedną gminę (co najmniej 3 gminy), wykorzystywać zarówno środki finansowe z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak i z Europejskiego Funduszu Społecznego, a także angażować wszystkich partnerów zaangażowanych w rozwój społeczności lokalnych (gminy, samorząd lokalny, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe itd.). Instrument LKS stanowi więc dobrą lekcję dla jednostek samorządu lokalnego w zakresie wdrażania modeli opartych na współpracy na zasadzie potrójnej helisy (samorząd – organizacje pozarządowe – przedsiębiorcy).

Jednostki samorządu lokalnego, które są partnerami wiodącymi, wraz z pozostałymi partnerami działającymi na poziomie lokalnym negocjują zakres LKS. Są zobowiązane do określenia potencjałów endogenicznych i barier rozwojowych na swoim obszarze (dokonania funkcjonalnej diagnozy obszaru), przedstawienia racjonalnych argumentów za wyodrębnieniem obszaru LKS i w końcu ustalenia celów, priorytetów, działań i projektów (o charakterze priorytetowym i uzupełniającym). W wyniku takiego procesu nastąpiła zmiana w sposobie myślenia na temat rozwoju – zaprzestano rozwiązywania pojedynczych problemów gmin, a skoncentrowano się na wspólnych problemach i potencjałach jednostek samorządu lokalnego będących stroną LKS. Dzięki temu możliwa stała się efektywna współpraca między nimi – uzgodnione LKS miały różne konfiguracje: od minimum 3 gmin, przez umowy w ramach granic administracyjnych powiatu, po umowy obejmujące obszar więcej niż 3 powiatów.

Wybór koncepcji LKS następował zgodnie z dwuetapową procedurą konkursową. Pierwszy etap obejmował ogólną ocenę jakości, spójności i odpowiedniości koncepcji rozwojowej, tj. celów, projektów priorytetowych, zakładanych efektów i wskaźników USL w świetle Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020 (RPO2014-2020).

W pierwszej fazie wybrano 6 LKS obejmujących 96 projektów priorytetowych o całkowitej wartości 30,153 mln euro (wkład UE):

- lokalny kontrakt samorządowy dla powiatu Szczecineckiego: 12 projektów dofinansowanych z EFRR/ EFS w kwocie 4,68 mln euro;

- lokalny kontrakt samorządowy – Lider Pojezierza: 26 projektów dofinansowanych z EFRR/EFS w kwocie 5,43 mln euro;
- umowę strefy centralnej: 19 projektów dofinansowanych z EFRR/EFS w kwocie 8,44 mln euro;
- „Metalowa dźwignia województwa” – rozwój gospodarski powiatu waleckiego przez wdrożenie lokalnego kontraktu samorządowego: 22 projektów dofinansowanych z EFRR/EFS w kwocie 8,33 mln euro;
- rozwój społeczno-gospodarczy obszaru „Pyrzyce+” obejmującego następujące gminy: Banie, Bielice, Kozielice, Lipiany, Przelewice, Pyrzyce, Warnice i powiat pyrzycki: 9 projektów dofinansowanych z EFRR/EFS w kwocie 1,82 mln euro;
- inwestycje w rozwój gospodarki Nowogardu, Maszewa, Osina i powiatu goleniowskiego – droga do skutecznych szkoleń zawodowych: 8 projektów priorytetowych dofinansowanych z EFRR/EFS w kwocie 1,45 mln euro.

Drugi etap obejmował szczegółową weryfikację projektów priorytetowych LKS pod kątem kryteriów finansowych RPO 2014-2020. Zakres inwestycji dofinansowanych z RPO 2014-2020 obejmuje: zwiększanie konkurencyjności MŚP, promocję zrównoważonej multimodalnej mobilności na obszarach miejskich, wspieranie mobilności zawodowej, inwestycje w edukację, szkolenia i szkolenia zawodowe z zakresu umiejętności i uczenie się przez całe życie. Z tego względu działania LKS koncentrują się przede wszystkim na wspieraniu mobilności zatrudnionych i mieszkańców (w szczególności kobiet przez budowę sieci przedszkoli), inwestycje w edukację, szkolenia i szkolenia zawodowe, promocję zrównoważonej multimodalnej mobilności na obszarach miejskich i zwiększanie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Przy wyborze obszarów tematycznych uwzględniono także zalecenia KE dotyczące zwiększania koncentracji funduszy. Dlatego zakres każdego LKS omawiano w pewnym zakresie w kontekście specjalizacji województwa zachodniopomorskiego w ramach otwartych rozmów między władzami na poziomie lokalnym i regionalnym.

Należy zauważyć, że wprowadzano także element współodpowiedzialności za wdrożenie LKS. Instytucja zarządzająca RPO 2014-2020 zastrzegła sobie prawo do wycofania wsparcia UE dla projektów LKS w przypadku zagrożenia jego realizacji. Ta innowacja zdeterminowała weryfikację wykonalności projektów, wprowadzając jednak także model wspólnej odpowiedzialności sygnatariuszy LKS za jej powodzenie.

Współpraca międzygminna przy silnym wsparciu zarówno samorządu regionalnego, jak i rządu krajowego ma najważniejsze znaczenie dla rozwiązania wielu złożonych problemów, z którymi borykają się społeczności i ich mieszkańcy. Istotne jest uznanie, że gminy na tych obszarach mają bardziej ograniczone zdolności identyfikacji priorytetów inwestycyjnych, przyciągania kapitału finansowego, współpracy z pozostałymi podmiotami na poziomie lokalnym, świadczenia usług i utrzymywania infrastruktury. Z tego względu konieczne jest zacieśnienie związków między władzami na wszystkich szczeblach, w tym koordynacji na poziomie regionalnym i krajowym w celu zapewnienia bardziej ukierunkowanego wsparcia.

Partnerstwa miejsko-wiejskie – powiązania z małymi i średnimi miastami

Województwo zachodniopomorskie ma aspiracje do odrywania poważniejszej roli w zakresie zintegrowanego i funkcjonalnego planowania; jednakże władze nie posiadają narzędzi do jej realizacji. Województwo zachodniopomorskie dąży do stworzenia obszarów funkcjonalnych, w ramach których mniejsze gminy współpracowałyby między sobą przy strategicznym wsparciu zarówno samorządu regionalnego, jak i rządu krajowego (np. w zakresie przyciągania

inwestycji, rozwoju transportu, rozbudowy systemu edukacji zawodowej). Mimo dostępności mechanizmów instytucjonalnych umożliwiających podejmowanie współpracy międzygminnej Polska zrobiła niewielkie postępy w tym zakresie. Współpraca międzygminna zyskuje na popularności w takich obszarach, jak gospodarka wodna, gospodarka odpadami, infrastruktura dostępu szerokopasmowego i infrastruktura drogowa, pozostając na ograniczonym poziomie w takich sektorach jak edukacja czy gospodarka mieszkaniowa.

Rząd krajowy i samorząd regionalny powinny aktywnie promować i wspierać współpracę międzygminną i przedstawiać płynące z niej korzyści – zwłaszcza takie nowe inicjatywy jak centra usług wspólnych. Powolne tempo zawierania takich porozumień może częściowo wynikać z braku odpowiedniej wiedzy na temat ich działania i związanego z nimi ryzyka. Rozwiązanie problemów związanych z koordynacją międzygminną jest wyzwaniem dla wielu państw OECD. Wiele z nich wiąże się z wypracowaniem sposobów tworzenia pozytywnych bodźców, które zachęcałyby gminy do podejmowania dobrowolnej współpracy. Samorząd regionalny i rząd krajowy powinny wprowadzać więcej zachęt finansowych, które zapewniłyby gminom dostęp do większych środków finansowych na wspólne projekty. Pod warunkiem zapewnienia odpowiedniego wsparcia takie rodzaje partnerstw stałyby się bardziej powszechne i prawdopodobnie bardziej skuteczne.

Zwiększanie zdolności samorządu lokalnego na rzecz wspierania rozwoju obszarów wiejskich

Jeżeli chodzi o rodzaje instrumentów ekonomicznych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich w ostatnich dwóch okresach programowania UE, stwierdzono, że województwie zachodniopomorskim płatności bezpośrednie nie promują działań proefektywnościowych (Zawalińska 2008). W większym stopniu bazowano na słabo ukierunkowanych płatnościach obszarowych (tj. działaniach służących zapewnieniu równości). Instrumenty ekonomiczne (głównie płatności bezpośrednie) służące wsparciu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce ustala się zasadniczo w oparciu o wielkość powierzchni gruntów. Wobec powyższego w województwie zachodniopomorskim bardziej opłacało się utrzymywać grunty w dobrym stanie pod względem rolniczym. Praktyka ta stała się specjalnością województwa, które odznacza się największą średnią wielkością gospodarstw rolnych w Polsce.

Wobec konieczności przyjęcia bardziej strategicznego podejścia do inwestycji publicznych w kolejnym okresie programowania UE (po 2020 r.) największe znaczenie ma zwiększanie zdolności jednostek samorządu lokalnego i szeregu innych podmiotów, które są zaangażowane w rozwój lokalnych społeczności (np. Lokalnych Grup Działania). Takie podejście przyczyni się do rozwiązania poważnego problemu niektórych polskich województw, które koncentrują się na maksymalizacji przepływów środków finansowych z UE, poprzez pozyskiwanie środków ze wszystkich dostępnych programów, do których się kwalifikują. W krótkim okresie może to przynieść mocny zastrzyk środków finansowych dla województwa, w którym jednostkom samorządu lokalnego i organizacjom pozarządowym brakuje odpowiedniego wsparcia finansowego na cele prorozwojowe. W dłuższej perspektywie może to jednak prowadzić do realizacji dość przypadkowych inwestycji, które nie będą stanowić odpowiedniej podstawy dla zrównoważonego rozwoju i mogą generować na bieżąco koszty operacyjne.

Zgodnie z ogólną zasadą skuteczną oddolną strategią rozwoju wymaga rozpatrywania inwestycji wiejskich w sposób systematyczny w celu powiązania ich z bardziej ogólnymi celami województwa. W przyszłym okresie programowania istnieje prawdopodobieństwo że pewne dotychczasowe rodzaje środków finansowych UE mogą nie być dalej dostępne. Jeżeli tak się stanie, może zaistnieć potrzeba przyjęcia bardziej strategicznego podejścia do ustalania priorytetów inwestycyjnych i łączenia ich z uwzględnieniem zarówno miękkich, jak i twardych instrumentów, a także pod względem zbilansowania finansowania z różnych źródeł, tj. UE, krajowych i własnych. Być może podmioty lokalne będą musiały ustalić swoje potrzeby inwestycyjne, biorąc w większym stopniu pod uwagę własną perspektywę i finansować je adekwatnie.

Wsparcie dla turystyki


Województwo zachodniopomorskie jest jednym z województw, które dysponują największym potencjałem rozwoju przemysłu turystycznego. Dlatego usługi i udogodnienia związane z turystyką zyskują na znaczeniu w kontekście strategii dywersyfikacji gospodarki wielu obszarów wiejskich. W województwie zachodniopomorskim możliwości tego rodzaju koncentrują się jednak wzdłuż wybrzeża. Z tego względu jedna z kwestii, przed którym staje województwo, dotyczy tego, czy w pozostałych jego częściach istnieje potencjał do rozwoju tego sektora, w tym agroturystyki. Ostatnie lata były w Polsce okresem szczególnego rozwoju agroturystyki – obecnie działa blisko 8 000 gospodarstw agroturystycznych i około 120 stowarzyszeń przedsiębiorców z tego sektora. Rozwój ich oferty wymaga wprowadzenia wyższej jakości usług, które z kolei wymagają inwestycji w umiejętności pracowników (np. szkoleń zawodowych). Na obszarach wiejskich podejście do rozwoju lokalnej turystyki wydaje się łączyć zasoby naturalne i kulturowe z tradycyjnymi, wysokiej jakości produktami spożywczymi wytwarzanymi lokalnie.

Inna strategia na rzecz turystyki w województwie, której znaczenie rośnie, zakłada poprawę koordynacji między polityką transportową i polityką turystyczną w celu zwiększenia mobilności turystów. Zdarza się często, że obszary wiejskie natrafiają na trudności w zakresie poprawy koordynacji ze względu na fakt, że transportem zarządzają zasadniczo, zamawiają i finansują go jednostki na różnych poziomach administracji i takie usługi mają bardzo ograniczony zakres. Mimo że poprawa koordynacji wykazuje istotny potencjał do wygenerowania oszczędności i korzyści skali, wiele systemów instytucjonalnych i zarządczych może ograniczać możliwości poprawy efektywności. Województwo mogłoby rozbudowywać swoje szlaki turystyczne, wzmacniając w dalszym ciągu swoją markę i tożsamość, strategię znajdowania nisz, a także wspólne strategie marketingu i komunikacji. Wiele gmin wiejskich województwa postrzega turystykę jako ważny element ich strategii rozwoju gospodarki lokalnej, chociaż w dalszym ciągu nie są one właściwie powiązane ze strategiami sąsiadujących gmin. Z tego względu konieczne jest podjęcie dodatkowych działań w celu poprawy koordynacji strategii i inwestycji.

Bibliografia:

Furmankiewicz M., Janc K., Macken-Walsh A. (2016), "The impact of EU governance and rural development policy on the development of the third sector in rural Poland: A nation-wide analysis", *Journal of Rural Studies*, Vol. 43, s. 225-234, <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.12.011>.

Zawalińska K. (2008), „Ile jest spójności a ile efektywności w polityce rozwoju obszarów wiejskich w Polsce?”, *Więś i Rolnictwo*, nr 2/139, IRWIR PAN, Warszawa, s. 43-56.



Niniejsza charakterystyka województwa zachodniopomorskiego została opracowana w ramach raportu OECD pt. "Przeglądy polityk rozwoju obszarów wiejskich w Polsce - OECD 2018"

Pełny raport jest dostępny:

<http://www.oecd-ilibrary.org> oraz/lub <http://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Fundusz Spójności

