



# ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES  
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,  
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,  
fax. (18) 477 86 11, e-mail: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

## PREZES ZARZĄDU

Ludwik Węgrzyn  
POWIAT BOCHENSKI

## WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek  
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwiecień  
POWIAT KARTUSKI

Ewa Masny-Askanas  
MIASTO NA PRAWACH POWIATU  
m.st. WARSZAWA

Krzysztof Nosal  
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik  
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski  
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Tramś  
POWIAT POLKOWICKI

## CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Sebastian Burdzy  
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła  
POWIAT MAKOWSKI

Edmund Kaczmarek  
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski  
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki  
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina  
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń  
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski  
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis  
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki  
POWIAT PISKI

Marek Pławiak  
POWIAT NOWOSĄDECKI

## KOMISJA REWIZYJNA

**PRZEWODNICZĄCY**  
Józef Swaczyna

POWIAT STRZELECKI

## Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek  
POWIAT WIERUSZOWSKI

## CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski  
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciótek  
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek  
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski  
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz  
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski  
POWIAT SUWAŃSKI

Andrzej Opala  
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

## DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/438/15

Warszawa, 18 grudnia 2015 roku

Szanowny Pan

**Krzysztof Jurgiel**

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na Pana pismo z 9 grudnia 2015 r. SSODws(bb)-076-92/15 w sprawie zgłaszania wniosków i problemów dotyczących przedmiotu działalności naszej organizacji oraz przesłania uwag dotyczących Programu Działań Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015 – 2019 przekazuję uwagi i wątpliwości Związku Powiatów Polskich.

### Uwagi metodyczne

1. Ze względu na to, jakie obszary tematyczne obejmuje materiał, wydaje się być on kompleksowym planem działań, tj. zarówno wobec rolnictwa jako gałęzi gospodarki narodowej (obszary I-II), jak i wobec obszarów wiejskich jako terenów osadniczych (obszar III) oraz wobec mieszkańców (obszar IV); z klamrą programowo-organizacyjno-finansową w postaci obszaru V. Zatem przed analizą merytoryczną treści widać, iż materiał zawiera odpowiedzi na pytania CO (kompleksowo, co stanowi niewątpliwą zaletę) oraz JAK.
2. Materiał nie daje odpowiedzi na pytanie KTO, tj. brak jest przypisania podmiotu (-ów) odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań, które mają doprowadzić do osiągnięcia celów szczegółowych, od których zależy z kolei osiągnięcie celów głównych. W formułowaniu tego typu planów działań istotne jest wybranie jednego z dwóch podstawowych założeń konstrukcyjnych. Albo przyjmuje się założenie, że plan przewiduje działania, które będą podejmowane wyłącznie przez autora, tj. tylko takie, które pozostają w jego kompetencji i możliwości. Albo przyjmuje się, iż przewidziane zadania realizowane będą przez różne podmioty, tj. autora (w tym przypadku MRiRW i szerzej rząd i parlament) i od niego zależne, ale i niezależne, a wtedy należy wyraźnie określić podmioty odpowiedzialne.

3. Brak jest także odpowiedzi na pytanie KIEDY. Owszem, ogólne ramy czasowe zamierzeń zostały jasno określone: jako okres pięcioletni, a w praktyce czteroletni, prowadzący się do długości kadencji parlamentu. Brak wyznaczenia harmonogramu sprawia wrażenie, że wszystkie działania zaczną być realizowane jednocześnie, co po pierwsze jest niemożliwe, a po drugie może okazać przeciwnie skuteczne.
4. W tekście często spotykane jest ujmowanie jako zadania - celów, np. zadanie 01.02.04 „Naturalna, zdrowa żywność, gospodarstwa ekologiczne, dobrostan zwierząt. Jest to sformułowane jako abstrakcyjny postulat, a nie zadanie realizacyjne. Nie mówiąc o tym, że nie wiadomo – kto, kiedy i jak miałyby je realizować.

### **Uwagi merytoryczne**

Wytypowanie poszczególnych obszarów – rozwoju obszarów wiejskich (III), polityki społecznej (IV) oraz edukacji (VI) – jest niewątpliwie słuszne, jednak cele i zadania określono na tak wysokim poziomie ogólności (hasła, postulaty), że jedynym komentarzem mogą być życzenie powodzenia, aby to wszystko udało się zrealizować.

Zarówno rząd, jak i jednostki samorządu terytorialnego funkcjonują w rzeczywistości, charakteryzującej się konkretnymi uwarunkowaniami. Stąd podstawowe pytanie po lekturze materiału brzmi: jak rząd zamierza postawione cele w określonych ramach czasowych osiągnąć?

Biorąc powyższe pod uwagę, kluczowym aspektem wydaje się obszar opisany jako V (INSTYTUCJE, ADMINISTRACJA, PROGRAMOWANIE I FINANSOWANIE).

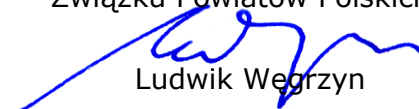
1. W całym trzynastostronicowym materiale nie ma ani jednego zdania na temat roli jednostek samorządu terytorialnego i współpracy rządu (resortu rolnictwa i rozwoju wsi) z JST w osiągnięciu celów i realizacji zadań.
  - Jednostki samorządu terytorialnego odpowiadają za realizację większości usług publicznych. Od uwarunkowań finansowych, prawnych i organizacyjnych tworzonych przez rząd dla samorządów zależy w dużym stopniu jakość świadczonych lokalnym społecznościom wiejskim usług publicznych (edukacyjnych, zdrowotnych, opieki społecznej, infrastruktury, itd.). Bez partnera w postaci JST zmian jakościowych na obszarach wiejskich nie da się wprowadzić;
  - Jak często podkreślają samorządowcy z obszarów wiejskich w apelach do rządu i parlamentu, tereny wiejskie gmin i powiatów, to dziś nie tylko, a często zupełnie nie – tereny rolnicze. Utożsamianie rozwoju obszarów wiejskich z rozwojem gałęzi gospodarki, jaką jest rolnictwo, jest nieadekwatne do rzeczywistości;
  - Samorządowcy podkreślają konieczność prowadzenia regionalnej polityki rolnej, tj. ujęcia w konstrukcji rządowej polityki rolnej bardzo ważnego aspektu zróżnicowanych uwarunkowań regionalnych. Innymi cechami charakteryzują się tereny rolne w województwie zachodniopomorskim, a innymi w województwie lubelskim, co widać najwyraźniej choćby po przeciętnej wielkości gospodarstwa rolnego.

2. Jakie są relacje pomiędzy w celami i zadaniami wytyczonymi na bieżącą kadencję rządu, a obowiązującymi długookresowymi dokumentami strategicznymi państwa?
- Przede wszystkim chodzi o przyjętą w 2012 r. „Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020” oraz „Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020: REGIONY, MIASTA, OBSZARY WIEJSKIE” z 2010 r.;
  - Brakuje informacji, jak cele i zadania średniookresowe (na obecną kadencję) mają się do długookresowej strategii rozwoju kraju. Czy wszystkie cele szczegółowe, priorytety i kierunki interwencji zostały zachowane i będą realizowane? Które nie będą? Zakładamy, że na te pytania mają odpowiedzieć zadania celu 05.10 Programowanie rozwoju i opracowanie Paktu dla Obszarów Wiejskich, w tym ocena dotychczasowej polityki i jej założeń. Zgłaszamy zatem chęć uczestniczenia przedstawicieli JST w tym procesie na partnerskich zasadach.
  - Jak do powyższych, obowiązujących dokumentów strategicznych odnosi się zamiar opracowania Paktu dla Obszarów Wiejskich (obszar V, zadanie 05.10.03). Czy mnożenie programów jest rzeczywiście konieczne?
3. Czy planowana jest przez rząd zmiana warunków unijnej polityki rolnej i polityki spójności, tj. renegocjacja zapisów *Umowy Partnerstwa* z Komisją Europejską, a w konsekwencji programów operacyjnych? Ma to kluczowe znaczenia dla podstaw finansowania działań rozwojowych na obszarach wiejskich (zresztą nie tylko), ze względu, iż póki co fundusze unijne pozostają jedynymi (a jeśli nie jedynymi, to dominującymi w praktyce) dostępnymi środkami na rozwój.
- W zakresie interwencji unijnej polityki rolnej renegocjacja wymagałaby zmiany ustalonych poziomów interwencji unijnego funduszu rolnego oraz zmiany zapisów PROW 2014-2020 i PORiM 2014-2020, a także – co ważne – proporcji wartości nakładów przeznaczonych na wsparcie rolnictwa, jako gałęzi gospodarki, w stosunku do nakładów na inwestycje społeczne i infrastrukturalne na obszarach wiejskich. Wartości te, jak powszechnie wiadomo, są zupełnie niewspółmierne (dla przykładu z 13,5 mld euro alokacji PROW 2014-2020 na działania społeczno-infrastrukturalne przeznaczone zostało ok. 2,3 mld euro, tj. 17 proc.);
  - Relatywnie niskie nakłady na rozwój obszarów wiejskich są również konsekwencją stanowiska negocjacyjnego polskich władz, przy poparciu ówczesnej opozycji, prezentowanego podczas negocjacji budżetu unijnej polityki rolnej. Przyjęto priorytet, jakim było uzyskanie jak najwyższych kwot dopłat bezpośrednich do arealu ziemi rolnej; ko rozumianej modernizacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich;
  - Uzupełnienia nakładów polityki rolnej na inwestycje społeczne i infrastrukturalne na obszarach wiejskich nie stanowią w wystarczającym stopniu alokacje funduszy polityki spójności, ze względu na ogólną zasadę ich koncentracji. Obecne możliwości interwencji w ramach polityki spójności są wypadkową z jednej strony przyjęcia w 2010 r. modelu rozwoju kraju, polegającego na skoncentrowaniu interwencji głównie na dużych środkach miejskich i ich obszarach funkcjonalnych, zgodnie ze światowymi i europejskimi tendencjami, a z drugiej - priorytetów unijnej polityki spójności na okres 2014-2020. Zatem, czy i jeśli tak, to w jakim kierunku sposób obecny rząd zamierza zmienić te uwarunkowania, aby zrealizowanie założonych postulatów było możliwe?

4. Z naszych doświadczeń zarówno uczestniczenia, jak i obserwacji dotychczasowego procesu planowania i wdrażania krajowej polityki rozwoju, jak i unijnej polityki spójności wynika zasadniczy wniosek w sferze organizacyjno-administracyjnej. Niezależnie od tego, czy zmieni się *Umowa Partnerstwa*, czy warunki pozostaną niezmienione, kluczowe znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich będzie miała zasada partnerstwa i ścisła współpraca pomiędzy zaangażowanymi podmiotami.
- Na poziomie rządowym konieczna jest ścisła, skoordynowana współpraca ministra ds. rozwoju obszarów wiejskich z pozostałymi ministrami odpowiedzialnymi za polityki sektorowe. Podobnie jak powinno to mieć miejsce w przypadku ministra ds. rozwoju regionalnego, w gestii którego znajduje się planowanie polityki miejskiej. Rozwój obszarów wiejskich i miejskich jest bowiem współzależny. Nie da się zarządzać tym rozwojem z podejściem „resortowej niepodległości”. Z poziomu rządowego zarówno obszary wiejskie, jak i miejskie, współzależne od siebie, wymagają zintegrowanej polityki. Realnej, a nie deklaratywnej. Byliśmy bowiem świadkami niepowodzeń wskutek pozostawienia tego bardzo ważnego zalecenia w sferze werbalnej, a jednocześnie sukcesów, gdy współpraca była rzeczywiście zadaniowa, a nie resortowa;
  - Partnerem poziomu rządowego musi być samorząd terytorialny – regionalny i lokalny, ponieważ bez niego wprowadzenie zmian jakościowych nie jest możliwe;
  - Nie można również zapominać o tzw. trzecim sektorze, tj. włączaniu organizacji społecznych działających na terenach wiejskich, które w ostatnim okresie rozwinęły profesjonalizm swojej działalności. Bardzo dobrym inkubatorem tej współpracy są Lokalne Grupy Działania.

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich



Ludwik Węgrzyn