

# **Problemy polityki regionalnej Unii Europejskiej i Polski w odniesieniu do obszarów wiejskich**

**Krzysztof Koreleski**

*Katedra Planowania, Organizacji i Ochrony Terenów Rolniczych  
Akademia Rolnicza im. Hugona Kollątaja w Krakowie  
Al. A. Mickiewicza 24/28, 30-059 Kraków*

**Słowa kluczowe:** polityka regionalna, obszary wiejskie, Unia Europejska, Polska

## **Wstęp**

Zasadniczym celem unijnej polityki regionalnej, obejmującej całokształt zagadnień gospodarczych, społecznych, ekologicznych, jest trwały i zróżnicowany rozwój przestrzeni, mający na celu zapewnienie podobieństwa warunków życia i pracy pomiędzy regionami. Cel ten realizowany jest w ramach takich programów, jak: Europa 2000, Europa 2000 Plus czy Europejska Perspektywa Rozwoju Regionalnego.

Rozwój obszarów wiejskich UE prowadzony jest od wielu lat w ramach polityki regionalnej, która kilkakrotnie była reformowana. Dlatego też doświadczenia krajów Piętnastki są tak ważne dla Polski, aspirującej do członkostwa w UE.

Ewolucję unijnej polityki można sprowadzić do trzech zasadniczych etapów, których podstawowymi celami była:

- redukcja zapóźnienia obszarów najsilniej upośledzonych,
- wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich (głównie lata osiemdziesiąte),
- wzrost konkurencyjności obszarów i zmniejszenie bezrobocia (głównie lata dziewięćdziesiąte).

Tak zwane obszary problemowe Unii (Less Favoured Areas) wiążą się z zapóźnieniami i trudnościami w ich rozwoju, którym odpowiadają tzw. cele, czyli środki naprawcze. Obowiązujące cele w latach dziewięćdziesiątych w liczbie siedmiu (1, 2, 3, 4, 5a, 5b i 6), zgodne z założeniami „Agendy 2000”, dotyczącej programowania polityki strukturalnej w okresie prawdopodobnego poszerzenia Unii o kraje Europy Środkowej, zostają ograniczone do trzech. Są to: cel 1 — oddziaływanie na obszarach zacofanych gospodarczo, cel 2 — oddziaływanie na obszary dotknięte niekorzystnymi zmianami strukturalnymi, cel 3 — wspieranie innych terenów poprzez systemy edu-

kacyjne i poprawę rynku pracy. Ważna zmiana dotyczy również tzw. Inicjatyw Europejskich, których liczba zostaje zredukowana do trzech:

- współpraca transgraniczna,
- rozwój terenów wiejskich,
- wykorzystanie zasobów ludzkich (walka z bezrobociem).

Istotne znaczenie ma także wzrost budżetu funduszy strukturalnych i funduszu kohezyjnego, co oznacza dalszy wzrost nakładów na politykę rozwoju regionalnego.

## **Treść i środki realizacji polityki regionalnej**

---

Treść regionalnej polityki wiejskiej, która powinna być zgodna z ogólnymi zasadami gospodarki przestrzennej, stanowią środki prowadzące do [12]:

- racjonalnego wykorzystania zasobów sił wytwórczych,
- zapobiegania ekstensyfikacji obszarów wiejskich,
- dostosowywania struktur gospodarczych do potencjału środowiska,
- ochrony i kształtowania środowiska,
- rozwoju infrastruktury technicznej, społecznej i ekorozwoju obszarów wiejskich,
- tworzenia nowych miejsc pracy,
- zapobiegania pogarszaniu się warunków życia ludności wiejskiej.

Pośród sposobów i środków realizacji wiejskiej polityki regionalnej wymienia się najczęściej różne formy interwencjonizmu (instytucjonalny, socjalny, ekonomiczny), środki prawne (stymulujące bądź destymulujące określoną działalność gospodarczą), środki inwestycyjne (służące rozwojowi określonej działalności), środki instytucjonalne (instytucje działające na rzecz rozwoju rolnictwa) oraz środki informacyjne (promocja przyjętych kierunków działań). Zgodnie z zasadami Spójnej polityki rozwoju obszarów wiejskich [10] — określona została polityka i program przekształceń strukturalnych wsi oraz powiązana z nią polityka zmian infrastruktury terenów wiejskich, a także — opierając się na polityce strukturalnej i społecznej — zasady stosowane w praktyce finansowej dotyczącej terenów wiejskich.

Ważnym elementem rozwoju regionalnego jest współpraca transgraniczna. Wyjaśnienie jej roli w procesach integracyjnych zawiera wstęp do Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych. Współpraca ta ma głównie za zadanie łagodzenie skutków granic państwowych, zwanych niekiedy „bliznami historii”.

Zróźnicowanie obszarów granicznych znajduje odbicie w ich typologii, co wskazuje na potrzebę dostosowania współpracy transgranicznej do istniejących w Europie typów pogranicza [13]. Obszary pogranicza współpracują ze sobą na zasadzie różnego rodzaju związków, stowarzyszeń — tzw. euroregionów. Najbardziej znane europejskie euroregiony długiej tradycji występują wzdłuż granicy niemiecko-holenderskiej, francusko-niemiecko-luksemburskiej czy niemiecko-francusko-szwajcarskiej.

W ramach Stowarzyszenia Regionów Granicznych, które istnieje od początku lat 70., skupia się obecnie około 80 współpracujących w Europie regionów granicznych, w tym także euroregiony z pogranicza Polski z jej sąsiadami („Pomerania”, „Pro Europa Viadrina”, „Sprewa-Nysa-Bóbr”, „Nysa”, „Tatry”, „Karpacki”, „Bug”, „Niemen”). Treść współpracy transgranicznej tworzą głównie problemy społeczno-ekonomiczne, w tym także aktywizacja terenów wiejskich, oraz ekologiczne — ochrona i kształtowanie środowiska.

## **Instrumenty wspierania regionalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich**

---

Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich finansowane jest w UE przez Sekcję Gwarancji Funduszu Rolnego na drodze tzw. strukturalnych środków uzupełniających (Program McShary’ego), jak akcja rolnictwo—środowisko, wcześniejsze emerytury, pomoc w zalesianiu oraz inne środki, jak: wsparcie dla inwestycji, osadnictwo młodych farmerów, szkolenia itp. Aktualnie wprowadza się modyfikacje kryteriów wspierania obszarów problemowych (LFA), zmierzające do lepszego zintegrowania celów ochrony środowiska z polityką rozwoju wsi. Z tego też względu system pomocy dla obszarów o trudnych warunkach stopniowo przekształca się w instrument promowania ekstensywnych sposobów gospodarowania w rolnictwie oraz ochrony szeroko pojętego środowiska wiejskiego [2]. W latach 2000–2006, w ramach ograniczania przestrzennego zasięgu obszarów problemowych, przewiduje się zmniejszenie udziału ludności zamieszkałej na ich obszarze z obecnego, wynoszącego ok. 50%, do 35% oraz obniżenie maksymalnego i przeciętnego poziomu współfinansowania ze strony UE wspieranych przedsięwzięć. Oznacza to wzrost nakładów na politykę rozwoju regionalnego do ok. 0,46% PKB Unii, w tym ok. 40 mld euro planuje się przeznaczyć na potrzeby nowych krajów członkowskich [11].

Wyrównywaniu dysproporcji ekonomicznych i społecznych w obrębie UE służą liczne fundusze strukturalne, m.in. Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Rozwoju Rolnictwa, a także tzw. Fundusz Spójności (Kohezji). Ich zadaniem jest udzielanie pomocy obszarom zacofanym, wspieranie rozwoju regionów wiejskich, walka z bezrobociem, wspieranie rozwoju infrastruktury, partycypowanie w inwestycjach służących ochronie środowiska itp.

Państwa Europy Środkowowschodniej mogą aktualnie korzystać przede wszystkim z pomocy programów PHARE oraz funduszy przedakcesyjnych SAPARD i ISPA.

Program PHARE, jako główny instrument Partnerstwa dla Członkostwa, pełni również rolę katalizatora, przyciągającego do współfinansowania poszczególnych działań w dziedzinie wielofunkcyjnego rozwoju wsi inne instytucje finansowe, jak

Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju czy Bank Światowy.

Program SAPARD jest podstawowym instrumentem wspierającym działania w zakresie modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich — głównie poprzez przygotowanie sektora rolnego do akcesji oraz przyjęcie *acquis communautaire* w celu przygotowania się do wykorzystania funduszy strukturalnych po uzyskaniu członkostwa. Podstawą ubiegania się o środki z programu SAPARD jest tzw. Program Operacyjny, opracowywany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przy pomocy FAPA. Program ISPA nakierowany jest na realizację dużych projektów inwestycyjnych wspomagających rozbudowę transeuropejskich sieci transportowych, oraz projektów z zakresu ochrony środowiska. Będzie on pośrednio także stymulował rozwój przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich.

## Obszary problemowe

---

Poniżej przedstawiono strukturę obszarów problemowych w krajach Unii na podstawie tzw. celów obowiązujących do końca 1999 r. [3, 7, 8].

Regiony niodorównujące standardom Unii, o PKB poniżej 75% średniej wartości (na 1 mieszkańca) w krajach Piętnastki (cel 1), praktycznie nie występują w takich krajach, jak Dania, Finlandia, Szwecja czy Luksemburg, natomiast występują na całym obszarze Grecji, Irlandii i Portugalii. W skali Unii obejmują one ok. 30% powierzchni i 25% liczby mieszkańców.

Regiony dotknięte upadkiem tradycyjnego przemysłu (cel 2) obejmują do ok. 15% takich krajów, jak: Austria, Dania, Francja, Luksemburg i Wielka Brytania. Grupa od kilku (Austria, Włochy) do ponad 30% ogółu liczby ludności (Luksemburg, Wielka Brytania). W skali Unii obejmują ok. 10% powierzchni i 13% ludności.

Rejony wymagające aktywizacji terenów wiejskich (cel 5b) obejmują od ok. 4% powierzchni (Dania, Hiszpania, Wielka Brytania) do ok. 25% powierzchni (Austria, Finlandia). W Unii obejmują 20% ogólnej powierzchni i 12% ludności.

Regiony nisko zaludnione i zlokalizowane w obszarach północnych (poniżej 8 mieszkańców na 1 km<sup>2</sup>, powyżej 62 równoleżnika) obejmują po ok. 65% powierzchni Finlandii i Szwecji oraz do 15% ich liczby ludności. W Unii stanowią one ok. 10% jej powierzchni. Dla przykładu, w odniesieniu do terenów wiejskich, we Francji wyróżnia się takie obszary problemowe, jak: strefy rewitalizacji wiejskiej (*les zones de revitalisation rurale*), wiejskie obszary priorytetowego rozwoju (*zones de montagne*) [1].

Reasumując, jeżeli obszary wymagające rozwoju terenów wiejskich w krajach Piętnastki obejmują 1/5 powierzchni i 1/8 ogółu ludności — w Polsce praktycznie cały obszar kraju wymaga sanacji i aktywizacji obszarów wiejskich i dotyczy ponad 1/3 ogółu ludności.



## Aktualne problemy rozwoju obszarów wiejskich Polski

Jednostki regionalne Polski — województwa mają pod względem stopy bezrobocia sytuację zbliżoną do landów niemieckich, nieco lepszą od francuskich i włoskich, a znacznie lepszą od hiszpańskich, natomiast pod względem PKB odniesionego do średniego poziomu krajów Piętnastki — są znacznie uboższe [5]. Tylko najbogatsze regiony (Śląsk, Wielkopolska, Małopolska i Mazowsze) przekraczają nieco wskaźniki najbiedniejszych regionów Europy, jak Alentejo, Portugalia Środkowa czy Grecja Środkowa [9]. Powyższy stan rzeczy dotyczy też w znacznej mierze społeczno-ekonomicznej kondycji terenów wiejskich zlokalizowanych w obrębie województw. Podobnie jak cała Polska tereny wiejskie naszego kraju stanowią przedmiot polityki rozwoju regionalnego UE, jako tzw. obszary słabo rozwinięte (Less Favoured Areas).

Ważniejsze aktualne kierunki działań w zakresie rozwoju rolnictwa i przekształceń terenów wiejskich naszego kraju sprowadzają się pokrótce m.in. [por. 4]:

- W zakresie organizacyjnym: do konieczności jasnego określenia kompetencji wszystkich instytucji odpowiedzialnych za wspólną politykę rolną oraz politykę strukturalną w części dotyczącej wsi i rolnictwa. Wielość bowiem instytucji, grup roboczych, zespołów powoływanych na różnych szczeblach zaciemnia nieco ten obraz.
- W zakresie legislacyjnym: obok aktów prawnych regulujących dostosowywanie sektora wiejskiego do wymogów UE — do umocnienia roli planowania regionalnego (polityki regionalnej) w kreowaniu strategii rozwoju obszarów wiejskich.
- W zakresie infrastruktury wiejskiej: do wsparcia jej rozwoju jako podstawowego warunku aktywizacji obszarów wiejskich (kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, drogi, telefony).
- W zakresie tworzenia miejsc pracy i zapewnienia dodatkowych dochodów do:
  - wsparcia przedsięwzięć tworzących nowe miejsca pracy w gminach gwarantujących zatrudnienie ludności wiejskiej; należy pamiętać, iż niezbędne zmiany struktury obszarowej gospodarstw rolnych zwiększą zapotrzebowanie na nowe miejsca pracy poza rolnictwem w okresie do 2010 r. na 2,0–2,5 mln!,
  - zapewnienia dochodów z tytułu prac związanych z likwidacją zagrożeń powodziowych, zalesień gruntów realizowanych w formie np. robót publicznych, różnych działań proekologicznych, itp.
- W zakresie poprawy struktury obszarowej gospodarstw do tworzenia takich warunków poprzez:
  - system rekompensat dla osób rezygnujących z pracy na roli,
  - system wcześniejszych emerytur dla rolników rezygnujących z prowadzenia gospodarstw mało wydajnych czy bez następców.
- Działania na rzecz zmiany struktury obszarowej za pośrednictwem AW RSP. Agencja ta powinna skoncentrować się na skupie ziemi za renty albo emerytury lub nabywaniu jej, scaleniu, pośrednictwie w wymianie, sprzedaży, uwłaszczeniu itp.

- W zakresie pomocy dla rolników pracujących w trudnych warunkach, zwłaszcza w terenach górskich: do świadczenia pomocy w formie subwencji lub pokrycia odsetek od zaciągniętych kredytów na zakup ziemi, urządzenie gospodarstw, usługi dla rolnictwa itp.
- W zakresie ochrony środowiska: do propagowania proekologicznych metod produkcji rolnej, zalesiania gruntów marginalnych, ochrony wód, redukcji zanieczyszczeń. Wzorem krajów zachodnich powinny to być umowy z rolnikami na ochronę określonych obszarów, krajobrazów, elementów środowiska.
- W zakresie zarządzania: do wsparcia procesu decentralizacji samorządów i rozwoju regionalnego.
- W zakresie udostępniania unijnych środków finansowych: do zapewnienia pomocy w budowaniu potencjału instytucjonalnego, niezbędnego do uzyskania funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych.

Sprawy restrukturyzacji wsi i rolnictwa znajdują ostatnio odbicie w Programie aktywizacji obszarów wiejskich (PAOW), przygotowywanym obecnie na prośby rządu RP. Jego zadaniem jest wniesienie wkładu finansowego w szeroko rozumiany rozwój gospodarczy wsi oraz wsparcie Średniookresowej strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa oraz Spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa.

Zadaniem tego programu jest przede wszystkim:

- Zwiększenie pozarolniczego zatrudnienia na obszarach wiejskich na drodze udzielania mikropożyczek, jednorazowych dotacji dla pożyczkobiorców na zakup środków trwałych, pomocy technicznej i szkoleniowej, opracowywanie programów przekwalifikowań ludności wiejskiej, podniesienie jakości procesu nauczania w wiejskich szkołach.
- Wspieranie procesów decentralizacji organów samorządowych poprzez realizację tzw. Programów rozwoju instytucjonalnego (PRI), prowadzonych w jednostkach pilotażowych, szkolenia dla członków samorządów terytorialnych oraz tzw. Projektów służących wspieraniu efektywnej koordynacji działań szkoleniowych i PRI.
- Pomoc w tworzeniu struktur instytucjonalnych niezbędnych do uzyskania pomocy finansowej UE poprzez różnorodne programy szkoleniowe dla służb samorządowych.

Duży nacisk kładzie PAOW na rozwój i poprawę infrastruktury, uważane za niezbędne warunki wstępne do stymulacji rozwoju sektora prywatnego. Tereny bowiem rozwinięte pod względem infrastruktury (drogi, wodociągi, kanalizacja, telekomunikacja) przyciągają inwestorów, poprzez zapewnienie podstawowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

Omawiany program umożliwia także finansowanie projektów inwestycji kapitałowych, obejmujących nowe inwestycje i modernizację istniejącej infrastruktury. Umożliwia on także korzystanie z usług konsultantów przy przygotowywaniu projektów przez samorzady lokalne.

Decyzje strategiczne PAOW podejmowane będą przez Krajowy Komitet Sterujący (KKS), któremu przewodniczy minister rolnictwa i rozwoju wsi. Komitetowi temu udziela merytorycznego i technicznego wsparcia tzw. Jednostka Koordynacji Programu (w ramach FAPA) oraz liczne zespoły realizujące projekt przy kilku ministerstwach. Na szczeblu województw powołane zostaną regionalne komitety sterujące (RKS) pod przewodnictwem marszałków oraz wojewódzkie biura wdrażania programu — współpracujące z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w zakresie finansowej obsługi przedsięwzięć.

## Zakończenie

---

Nie ulega wątpliwości, iż doświadczenia krajów Piętnastki w formułowaniu zasad oraz praktycznej realizacji polityki regionalnej mogą być z powodzeniem wykorzystane w polskiej strategii rozwoju obszarów wiejskich.

Doświadczenia wynikające z ograniczonych prób wprowadzania polityki regionalnej naszego kraju wskazują na potrzebę kompleksowego (zintegrowanego) działania, obejmującego — obok sfery produkcyjnej — podmiotowość społeczności lokalnych. Powodzenie bowiem przyjętej strategii zależeć będzie od przedsiębiorczości i aktywności mieszkańców oraz uświadomienia im roli, jaką mają do spełnienia [6].

Można oczekiwać, iż działania w zakresie polityki regionalnej odniesionej do terenów wiejskich przyczynią się do ograniczenia — w porównaniu z pozostałymi regionami — dysparytetów w zakresie rozwoju infrastruktury, poziomu kwalifikacji siły roboczej, poziomu wydajności pracy, jakości produkcji itp. Procesy te sprzyjać będą zatem ograniczeniu bezrobocia, przeciwdziałać ucieczce młodzieży ze wsi i wydłubaniu się terenów wiejskich. W ten sposób obszary te mogą stać się atrakcyjnym miejscem pracy i zamieszkania.

## Literatura

---

- [1] Auroux J. 1998. *Reforme des zonages et aménagement du territoire*. 1998. Rapport (Monsieur le Premier ministre): ss. 25.
- [2] Ciepielewska M. 1998. Komisja określa prawne podstawy realizacji „Agendy 2000”. *Wieś i Doradztwo* 4: 12–18.
- [3] Condense de L’annuaire Eurostat. 1998. *Des chiffres pour se connaître*, Paris: ss. 33.
- [4] Koreleski K. 1999. Planowanie rozwoju i ochrona obszarów wiejskich. Mat. konf., Śląska Izba Rolnicza, Zarząd Woj. Śląskiego, MSDR w Krakowie, Szczyrk: 41–48.
- [5] Koreleski K. 1999. Nowa struktura terytorialna kraju w kontekście rozwoju regionalnego UE. *Zesz. Nauk. AR w Krakowie*, Sesja Nauk. 68: 27–36.

- [6] Kotala A. 2000. Regionalna polityka strukturalna wynikająca z Agendy 2000. *Więś i Doradztwo* 1: 20–26.
- [7] L'Europe investit dans ses régions. 1997. Carte et commentaires, Commission Européenne, Luxembourg: ss. 10.
- [8] L'Union Européenne. 1999. États membres, régions et unités administratives, Commission Européenne, Luxembourg.
- [9] Saganowski E., Śmiłowska T. 1996. Uproszczona metoda szacunku PKB według regionów. Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych, GUS i PAN, z. 235, Warszawa: 17–28.
- [10] Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa. 1999. Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Dokument przyjęty przez RM w dniu 13 VII 1999: ss. 79.
- [11] The Structural Funds and Cohesion Fund from 2000 to 2006. 1997. Newsletter no 42. Regional Policy and Cohesion EU, Brussels-Luxemburg: 32.
- [12] Wiatrak A. P. 1998. Podstawy regionalnej polityki wiejskiej. *Więś i Doradztwo* 4: 19–23.
- [13] Wiech W. 1997. Rola współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej. *Człowiek i Środowisko* 22: 301–318.

## Problems of regional policy of the UE and Poland with regard to rural areas

---

**Key words:** regional policy, rural areas, European Union, Poland

### Summary

The aim of regional rural policy is to ensure the similarity of living and labour conditions between regions. Realization of this policy is based on various forms of interventionism supported by means of legal, financial and institutional characters. Poland demands continuing activities in organizational, legislation and infrastructural domains. It is necessary to create new labour vacancies, to transform farm acreage structure, to support the enterprises in the field of environmental protection, processes of decentralization of self-governments and regional development, to assist in making the Union's financial means accessible. The country ought to become an attractive place of work and living.