

Jakub Hadyński

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

PERSPEKTYWY ROZWOJU TERENÓW WIEJSKICH W POLITYCE UNII EUROPEJSKIEJ

THE CHALLENGES OF RURAL DEVELOPMENT IN THE EU POLITICY

Słowa kluczowe: rozwój obszarów wiejskich, perspektywy WPR

Key words: rural development, perspectives of CAP

Synopsis. Przedstawiono perspektywy rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 i *health check* 2008 r. Przewiduje się zmianę koncepcji wsparcia dla obszarów wiejskich, która zmierza w kierunku powiązania polityki rozwoju obszarów wiejskich ze zjawiskami współcześnie zachodzącymi w skali świata w obszarze środowiska przyrodniczego. W konsekwencji można się spodziewać, że wzmocniony zostanie II filar WPR, przy jednoczesnym ograniczaniu działań w ramach filaru I.

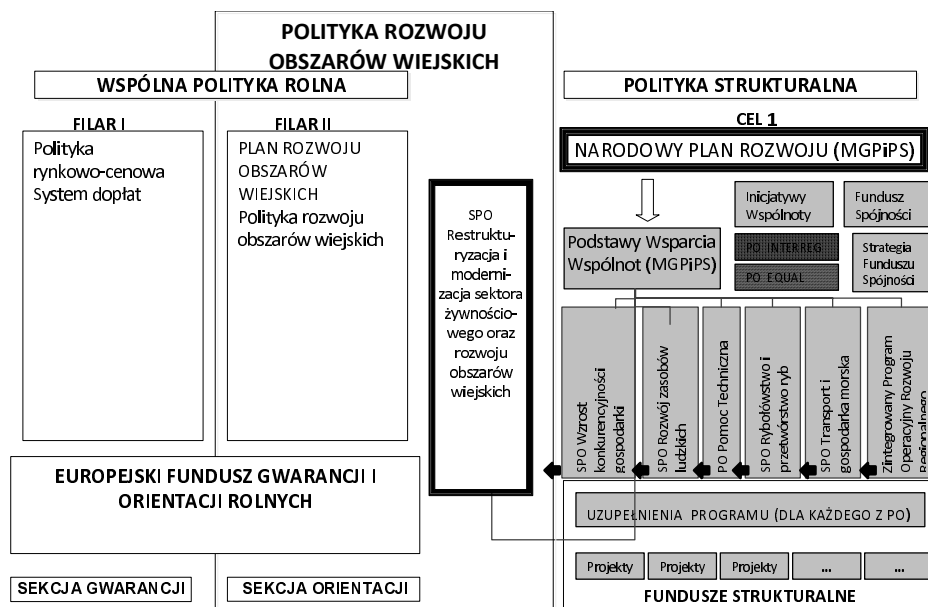
Wstęp

W badaniach wykorzystano dokumenty programowe, analityczne i badawcze, związane z rozwojem obszarów wiejskich w Polsce oraz przedstawiono wyniki uzyskane z ankiet i wywiadów zrealizowanych w niemieckich jednostkach naukowych, organizacjach pozarządowych, zrzeszeniach rolników oraz w instytucjach rządowych, mających wpływ na kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Drugim podstawowym źródłem materiałów badawczych były dane Komisji Europejskiej (KE) oraz dane urzędów statystycznych na poziomie kraju i Wspólnoty.

Wychodząc z założenia, że efektem WPR było uzyskanie produkcji rolnej na poziomie zapewniającym samowystarczalność żywnościową, a skutkiem – produkcja nadwyżek żywności i degradacja środowiska przyrodniczego, UE podjęła działania dotyczące przekształcenia WPR. Jednym z głównych kierunków jest wzmocnienie II filaru WPR i większe zaangażowanie w działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Przyjęto, że rolą obszarów wiejskich jest nie tylko produkcja surowców do produkcji żywności, ale także strategiczna funkcja w zakresie zachowania i ochrony środowiska przyrodniczego oraz stanowienie rezerwuaru dziedzictwa kulturowego: obyczajów, tradycji i zwyczajów. Dodatkowo, tereny wiejskie to ważny obszar życia społecznego i ekonomicznego w UE. Stosując kryterium wskaźnika gęstości zaludnienia 100 osób/km² – obszary wiejskie we Wspólnocie stanowią 91% powierzchni, zamieszkiwanej przez 56% ludności [Komisja Europejska 2009], stąd są ważnym podmiotem polityki spójności. Podczas kolejnych reform WPR wypracowano nowe kierunki kształtowania polityki rolnej w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich, których wdrażanie realizowane jest w ramach specjalnych programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW), stanowiących II filar WPR. PROW wprowadziły dwa rodzaje instrumentów. Pierwsze nazywane *non-accompanying measures* – oferujące połączenie płatności z rozwojem specyficznych programów aktywizujących. Drugi rodzaj środków, *accompanying measure* (środki towarzyszące), związanych z obszarem użytkowania rolniczego, nawiązuje do płatności obszarowych w wymiarze rocznym [Ribbe 2004]. Przez te działania określono podstawę dla decentralizacji odpowiedzialności i dostosowywania polityki rolnej w ramach II filaru do bieżących potrzeb na poziomie krajowym i regionalnym. W konsekwencji jest to działanie popierające propozycję rozwoju obszarów wiejskich w odniesieniu do specyfiki poziomu regionalnego i geograficznego [Dwyer i in. 2002].

Nowa perspektywa rozwoju obszarów wiejskich

Najważniejsze zmiany w budżecie 2007-2013 w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich dotyczą powołania jednego programu rozwoju obszarów wiejskich (rys. 1), na który złożyły się: dawny II filar WPR oraz część polityki strukturalnej dla obszarów wiejskich i rolnictwa. Założono wdrożenie Polityki Rozwoju Wsi nowej generacji, której zadaniem jest wzmocnienie polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz znaczące uproszczenia jej realizacji. Nastąpiła koncentracja działań oraz zwiększono wydatki UE na rozwój obszarów



Rysunek 1. Schemat polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich w budżecie 2007-2013 w Polsce
Źródło: opracowanie własne.

wiejskich, przy jednoczesnym wprowadzeniu pojedynczego instrumentu finansowania i programowania – Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Uproszczenie zarządzania i kontroli nad nową polityką w efekcie zwiększyło spójność i przejrzystość działań.

Najważniejsze elementy nowej polityki dla obszarów wiejskich, dotyczą wypracowania strategii UE w dziedzinie rozwoju wsi, lepiej odpowiadającej priorytetom UE. Działania te realizowane są w różny sposób w poszczególnych krajach członkowskich. W Polsce, w odniesieniu do doświadczeń związanych z realizacją Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, dokonano analizy potrzeb obszarów wiejskich. Następnie, w oparciu o konsultacje na poziomie regionalnym, sformułowano założenia nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich¹. W ramach EFRROW wyznaczono następujące cele:

- poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wsparcie restrukturyzacji,
- poprawa stanu środowiska i obszarów wiejskich poprzez wsparcie zarządzania gruntami,
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej.

Każdemu z celów odpowiada oś priorytetowa, obejmująca odpowiednie instrumenty polityki rozwoju obszarów wiejskich. Zgodnie z założeniami Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20.09.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW, działania zgrupowano w ramach 4 osi – priorytetowych kierunków wsparcia obszarów wiejskich UE. Każda z osi dotyczy odmiennych dziedzin życia społeczno-gospodarczego, choć wszystkie osie się uzupełniają. W ramach osi 1 (gospodarczej) przewiduje się poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. W osi 2 (środowiskowej) wyznaczono cel poprawy środowiska naturalnego i obszarów wiejskich. Oś 3 (społeczna) dotyczy poprawy jakości życia na obszarach wiejskich oraz różnicowania gospodarki wiejskiej. W ramach horyzontalnej osi LEADER zaplanowano realizację Lokalnych Strategii Rozwoju, w zakresie poprawy jakości życia oraz różnicowania działalności na obszarach wiejskich w celu osiągnięcia celów osi 3, współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej, a także nabywania umiejętności, aktywizacji i kosztów bieżących lokalnych grup działania.

¹ Dokumenty krajowe, określające założenia dla wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) to: Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – dokument strategiczny, którego założenia i cele wdrażane są na poziomie każdego kraju członkowskiego przez programy rozwoju obszarów wiejskich oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [PROW 2007-2013] – dokument programowy.

Budżet PROW 2007-2013 wynosi łącznie 17 217 817 440 euro, w tym: EFROW 13 230 038 156 euro, przy założeniu wkładu krajowego 3 987 779 284 euro. Analiza danych w tabeli 1. pozwala stwierdzić, że oś 1 jest traktowana priorytetowo, bowiem na finansowanie przeznaczonych jest 41% środków. Stosunkowo duże środki wydatkowane będą na oś dotycząca zachowania i ochrony środowiska przyrodniczego. W ramach działania LEADER zakłada się przekazanie 2% środków oraz część osi 3 (3%), której realizację wspiera LEADER. Łącznie przeznaczono 5% wsparcia na ten program [PROW 2008]. Działania realizowane w ramach PROW, można poklasyfikować według podstawowych 3 grup [Rowiński 2007]:

- rozwój gospodarki żywnościowej (blisko 5 miliardów euro, w tym środki na rolnictwo niecałe 4 miliardy euro) i rozwój innych działów gospodarki (blisko 3 miliardy euro),
- ochronę środowiska (ponad 3 mld euro),
- dochody i działania o charakterze socjalnym (2,5 mld euro),
- inne działania (ponad 1,6 mld euro).

Obecnie, przyszłość polskiej wsi związana jest z rozwojem regionalnym i kreowaniem wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich oraz rozwojem pozarolniczej działalności. W latach 2004-2006 służyły temu cele Polityki Strukturalnej realizowanej w Polsce, a obecnie w budżecie 2007-2013 uruchomiono nowe priorytety rozwoju w ramach Polityki Spójności UE.

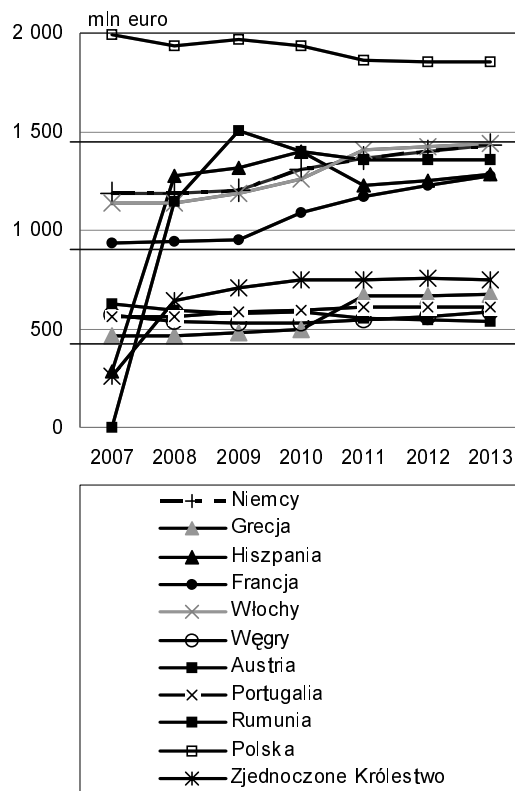
Analizując w ramach EFRROW podział środków pomiędzy kraje członkowskie [Rozporządzenie Rady... 2005] można przyjąć, że Polska jest największym beneficjentem środków w tym funduszu. W skali całej Unii Europejskiej budżet działań związanych z polityką rozwoju obszarów wiejskich wynosi ponad 96 mld euro, z czego blisko 14% ogólnej kwoty trafi na polską wieś [Komisja Europejska 2009].

Na rysunku 2 przedstawiono wielkość środków finansowych przeznaczonych na działania w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, skierowanych do krajów członkowskich Unii Europejskiej. Analiza danych wskazuje, że wsparcie (średnioroczne) w wysokości powyżej 1 miliarda euro, obok Polski, otrzymują takie kraje, jak: Włochy, Niemcy, Rumunia, Hiszpania i Francja. Plan finansowy dla pozostałych krajów przewiduje wsparcie w wysokości poniżej 1 mld euro. W przedziale finansowania od 0,5 do 1,0 miliarda euro znalazły się Wielka Brytania, Grecja, Portugalia, Węgry i Austria. Pozostałe kraje otrzymują wsparcie w wysokości do 0,5 miliarda

Tabela 1. Plan finansowy w podziale na osie (w EUR na cały okres 2007-2013)

Osie	Wkład publiczny			Struktura finansowania [%]
	ogółem wkład publiczny [euro]	stawka wkładu EFRRO [%]	kwota EFRROW [euro]	
oś 1	7 187 532,00	75,00	5 390 649,00	41
oś 2	5 546 001,52	80,00	4 436 801,22	34
oś 3	3 430 183,92	75,00	2 572 637,94	19
oś 4	787 500,00	80,00	630 000,00	5
Pomoc techniczna	266 600,00	75,00	199 950,00	1
Razem	17 217 817,44	76,84	13 230 038,16	100

Źródło: Program Rozwoju... 2007.

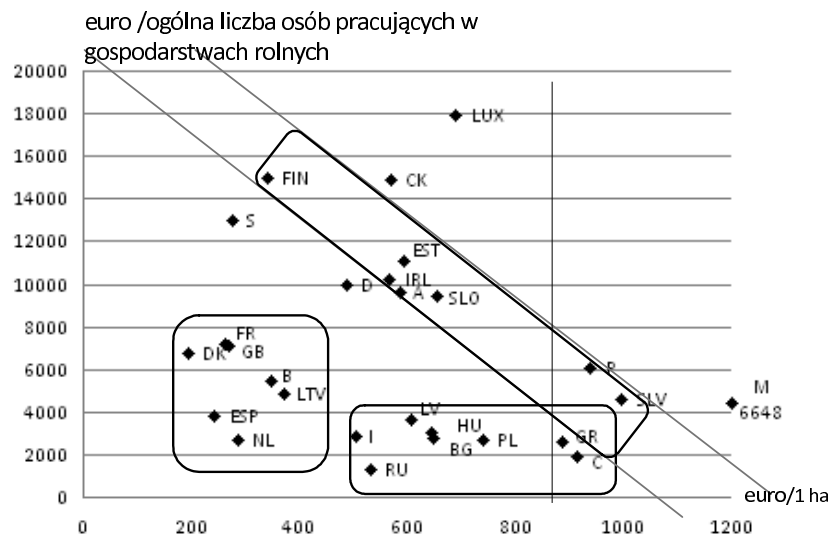


Rysunek 2. Podział środków w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie Decyzji Komisji... 2009.

Rysunek 3. Podział środków w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013

Źródło: jak w tab. 1.



euro. Na rysunku 3 zaprezentowano kraje podzielone według wielkości wsparcia rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, w przeliczeniu na osobę pracującą w rolnictwie oraz ogólną wielkość obszaru użytków rolnych. Analiza danych pozwala stwierdzić, że najwyższe dofinansowanie zarówno pod względem wielkości wsparcia na 1 pracującego, jak i na 1 ha użytków rolnych otrzymują małe państwa UE, takie jak: Malta, Luksemburg i Czechy. Wśród państw, które otrzymują wyższe wsparcie niż wynosi średnia dla krajów członkowskich znalazły się: Finlandia, Estonia, Słowacja, Słowenia i Portugalia. Polska, z uwagi na wysoki odsetek osób pracujących w rolnictwie w porównaniu z pozostałymi krajami członkowskimi, znajduje się w grupie krajów o stosunkowo niskim poziomie wsparcia środkami rozwoju obszarów wiejskich w przeliczeniu na ogólną liczbę osób pracujących w gospodarstwach rolnych.

Omówienie wyników

W obliczu nowych wyzwań pojawiających się w skali światowej niezbędne są dalsze zmiany polityki rozwoju obszarów wiejskich. Kwestie te były przedmiotem debaty w ramach przeglądu i oceny WPR, tzw. *health check* w latach 2007-2008, co było konsekwencją zapowiedzi reform przyjętych w 2003 r. w Luksemburgu. W tym zakresie, zidentyfikowano nowe wyzwania dla WPR i z tej perspektywy wiadomo, że nieuniknione są dalsze zmiany, które istotnie wpłyną na kształt polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich UE w dłuższej perspektywie, w szczególności po 2013 r. Zakończony w listopadzie 2008 r. *health check* wskazał na potrzebę dalszych dostosowań WPR, w tym realizacji w ramach II filaru polityki dostosowanej do nowych, długoterminowych wyzwań w skali globalnej. W wyniku debat politycznych i przedstawienia propozycji poszczególnych krajów UE, przyjęto postulaty dotyczące konieczności dostosowania WPR do najważniejszych wyzwań środowiskowych, które związane zostały z 4 dziedzinami, takimi jak: zmiany klimatyczne, zarządzanie zasobami wodnymi, alternatywne źródła energii i bioróżnorodność.

Aktywność w ramach tych obszarów dotychczas była realizowana częściowo w ramach II filaru i w niewielkim zakresie w ramach Polityki Strukturalnej. Jednak, aby sprostać nowym wyzwaniom, działania w ramach II filaru muszą być traktowane priorytetowo w ramach WPR, w związku z tym muszą wzrosnąć fundusze w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich [Rural development... 2005]. Dodatkowo należy postawić pytanie: jakie jeszcze kierunki powinna rozwijać polityka rozwoju obszarów wiejskich po 2013 r.

Można przyjąć, że EFRROW zawiera już wiele instrumentów, które jeśli zostaną odpowiednio zastosowane i sfinansowane, mogą realnie przyczynić się do poprawy tych czterech priorytetowych dziedzin. W szczególności oś 2, ale także wszystkie pozostałe, odgrywają istotną rolę wśród instrumentów wsparcia środowiska przyrodniczego, w zakresie bioróżnorodności, zachowania zasobów wodnych, pośrednio zmian klimatycznych. Istotne kwestie, które powinny być rozważa-

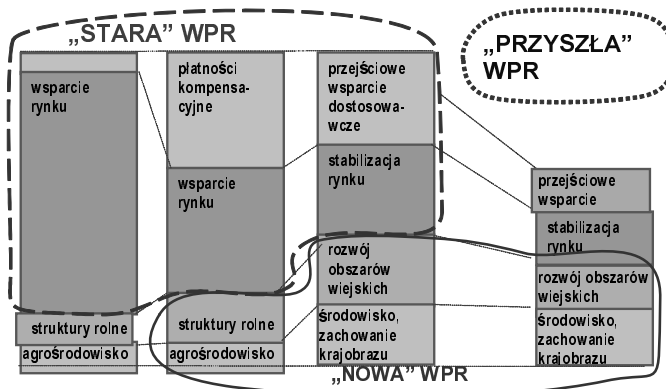
ne w odniesieniu do tego funduszu związane są z koniecznością utrzymania równowagi pomiędzy osiami, instrumentami i sposobami wykorzystania dostępnych instrumentów, przez kraje członkowskie, a także poziomem dofinansowania funduszu.

Jednocześnie na podstawie badań, dotyczących założeń programów rolno-środowiskowych 2007-2013, można wysunąć wnioski, że kraje członkowskie przypisują różne priorytety w odniesieniu do ograniczania zasobów wody, bioróżnorodności i zmian klimatycznych, których odzwierciedleniem jest równowaga pomiędzy osiami, instrumentami i wielkością budżetu. W wielu nowych krajach członkowskich (Polska, Litwa), większy nacisk położono na oś 1 i instrumenty takie, jak modernizacja gospodarstw rolnych. Mniejszy nacisk natomiast kładzie się na oś 2. Byłoby to pozytywne, gdyby instrumenty osi 1 były skierowane, np. na efektywność wykorzystania energii lub poprawę i ochronę jakości wody. Jednak sytuacja taka nie ma miejsca. Nawet wśród krajów, które dużą część funduszy przeznaczają na oś 2 istnieje duże zróżnicowanie w wydatkach, a instrumenty finansowe nie zawsze odnoszą się do głównych środowiskowych celów.

Środki finansowe przeznaczone na EFRROW mają najważniejsze znaczenie dla spełnienia wyzwań WPR na lata 2007-2013. EFRROW ma znaczący potencjał, aby odpowiedzieć na środowiskowe wyzwania zidentyfikowane przez KE, ale tylko wówczas, kiedy kraje członkowskie nadadzą im wysoki priorytet w ramach rozwoju obszarów wiejskich. Wymaga to woli politycznej i większego zaangażowania ze strony Komisji Europejskiej podczas akceptacji i implementacji polityk rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych krajach członkowskich. Jednocześnie wymagane jest zwiększenie zakresu badań dotyczących konsekwencji zmian klimatycznych dla rolnictwa, a także wpływu rolnictwa na te zmiany. Na rysunku 4 przedstawiono model zmian WPR, który zmierza w kierunku ograniczenia działań w zakresie wsparcia rynku rolnego. Z drugiej strony zwiększa się znacznie zakres polityki rozwoju obszarów wiejskich, w tym kwestie związane z zachowaniem i ochroną środowiska naturalnego. Można postawić pytanie, czy taki kształt będzie miała nowa Wspólna Polityka Rolna?

Obserwując reformy WPR (począwszy od Agendy 2000), można przypuszczać, że kolejne zmiany również dotyczyć będą umocnienia znaczenia, zarówno politycznego, jak i finansowego II filara. Wzmocnienie II filara może być nową strategią gospodarowania zasobami ziemi (w tym łąkami, pastwiskami, bagnami, zalesieniami i ziemiami marginalnymi). W WPR II filar powinien uwzględniać postulaty i wymagania przyjęte w ogólnoświatowej polityce zachowania i ochrony środowiska naturalnego. W tym celu należy stworzyć spójny i usystematyzowany mechanizm, obejmujący także efektywniejsze zarządzania Naturą 2000 i zasobami ziemi. W odniesieniu do modulacji można przyjąć, że powinna zostać na, co najmniej przyjętym poziomie. Finansowe zwiększenie budżetu II filara przez instrument modulacji jest problematyczne, ponieważ rozwój tej nowej i ważnej dziedziny polityki nie powinien zależeć od wysokości i rozwoju dopłat bezpośrednich. Dlatego też, należałoby zlecić w tym zakresie szczegółowe określenie finansowania II filara, a do tego czasu można przyjąć, że propozycja Komisji dotycząca podwyższenia obowiązkowej modulacji w latach budżetowych 2010 do 2013 rocznie o 2 punkty procentowe, jest najlepszym możliwym do zaakceptowania rozwiązaniem.

Zastrzeżeniem, które stawia KE w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich, jest pozostawienie nadmiernej swobody państwom członkowskim, w kwestii doboru realizowanych działań, a także kryteriów, które warunkują ich uczestnictwo. Efektem jest rozmycie celów realizowanych w ramach PROW, a konsekwencją brak możliwości oceny wydatkowania funduszy na poziomie poszczególnych krajów.



Rysunek 4. Ewolucja WPR

Źródło: Kirschke 2008.

Podsumowanie

W artykule przedstawiono zmiany, jakie zaszły w polityce rozwoju obszarów wiejskich. Zgodnie z założeniami budżetu 2007-2013 uproszczeniu uległy zasady implementacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, co przekłada się na ograniczenie źródeł finansowania tej polityki. Doprowadziło to wyodrębnienia się jednego funduszu bezpośrednio wspierającego rozwój obszarów wiejskich – Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i wyznaczenia 4 kierunków – osi, w oparciu o które rozwijane są obszary wiejskie. Jednocześnie uwidacznia się zmiana koncepcji wsparcia dla obszarów wiejskich, która zmierza w kierunku powiązania polityki rozwoju obszarów wiejskich ze zjawiskami współcześnie zachodzącymi, w skali świata w obszarze środowiska przyrodniczego. W konsekwencji można się spodziewać, że wzmocniony zostanie II filar WPR, zwłaszcza kierunek związany z ochroną i zachowaniem środowiska przyrodniczego, przy jednoczesnym ograniczaniu działań w ramach filaru I. Tak postawiona teza nasuwa wiele pytań badawczych, dotyczących wpływu instrumentów rozwoju obszarów wiejskich na rynek.

Literatura

- Decyzja Komisji z dnia 22 października 2009 r. zmieniająca decyzję 2006/636/WE ustalającą podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (notyfikowana jako dokument nr C(2009) 8033).
- Dwyer J., Baldock D., Beaufoy G., Bennett H., Lowe P., Ward N.** 2002: Comparative report. Europe's rural future the nature of rural development II. Rural development in an enlarging european union. December. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań. 2002: GUS, Warszawa.
- Kirschke D. za Buckwell (1997). 2008: Evolution and challenges for the European Union's Common Agricultural Policy. Presentation at the International Conference devoted to 110 years of the National Agricultural University of Ukraine. Kiev, November 3-7, Humboldt University of Berlin.
- Kirschke D., Witzke H.** 2008: Wywiad w ramach projektu Stanowisko Niemiec w zakresie *health check* WPR 2008. Profil państwa członkowskiego w zakresie przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej. Niemcy, Berlin.
- Komisja Europejska 2009: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_pl.htm].
- Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. 2007: Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 MRiRW (PROW 2007-2013). 2008: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013). 2008: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (z uwzględnieniem zmian merytorycznych zaakceptowanych przez KE w dniu 22 czerwca 2009 r.).
- Ribbe L.** 2004: Observations on the Environmental Compatibility of the EU Agricultural Budget, Euronatur/ABL. The potential environmental impacts of the CAP reform agreement. Final Report for Department for Environment, Food and Rural Affairs, GFA-RACE Partners Limited in association with IEEP, report No GRP-P-172.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2006: GUS, Warszawa.
- Rowiński J.** 2007: Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a rozwój regionów wiejskich. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy. Przemysł 12-13 października.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).
- Rural Development Environmental Programming Guidelines. 2005: A Manual based on the findings of the Europe's Living Countryside Project. WWF, LUPG and SNM.
- The implementation of the CAP and visions of its future role across 27 EU Member States. 2008: Council for the Rural Area Raad voor het Landelijk Gebied [www.rlg.nl]. Netherlands.

Summary

This paper presents the current directions of the rural development policy in Poland and the EU in relation to global changes. The objectives of the current Rural Development Plan period 2007-2013 occurred as a result of the priorities which were allocated to the agricultural and rural policies. Hence, the issue of Health Check was also taken into consideration and a set of views from a range of societal groups have been incorporated.

Adres do korespondencji:

dr Jakub Hadyński
 Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu
 Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie
 ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań
 tel. (61) 848 71 07, e-mail: jahad@wp.pl