

Miscellanea

BARBARA CHMIELEWSKA,
ALICJA MIEROSŁAWSKA
Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

KRAJOWA CZY REGIONALNA STRATEGIA ROZWOJU ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH?

Wprowadzenie

Unia Europejska to ogromny potencjał gospodarczy i demograficzny, w którym szczególnie miejsce zajmuje rolnictwo, obszary wiejskie oraz ludność rolnicza i wiejska. Mając na uwadze fakt, że ponad połowa ludności UE-25 zamieszkuje obszary wiejskie, obejmujące 90% jej terytorium, rozwój wsi stanowi istotną dziedzinę polityki unijnej i równocześnie wchodzi w zakres problematyki zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.

Od wielu lat cele stawiane zarówno rolnictwu, jak i obszarom wiejskim skupiały się na uprzemysławianiu produkcji żywności i maksymalizacji efektywności ekonomicznej. Dziś obszary wiejskie postrzegane są inaczej i mają przed sobą wiele innych zadań. Coraz szerzej dostrzegane i doceniane są: ścisły związek rolnictwa z rozwojem obszarów wiejskich oraz ich wielofunkcyjność. Nową wizją dla rolnictwa i wsi jest model wielofunkcyjnego europejskiego rolnictwa, uwzględniający zróżnicowanie regionów, zakładający wypracowanie sposobu gospodarowania zgodnego z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju, chroniącego środowisko i różnorodność biologiczną obszarów wiejskich oraz wartości krajobrazu kulturowego, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniego poziomu dochodów, pozwalającego na godziwe warunki życia mieszkańców wsi i rozwój społeczności wiejskich.

Zróżnicowanie rolnictwa i obszarów wiejskich w Unii Europejskiej

Charakterystyka rolnictwa unijnego

Rolnictwo 25 państw Unii Europejskiej (UE-25) to ok. 180 ha użytków rolnych, prawie 10 mln gospodarstw rolniczych i ponad 18 mln osób, stanowiących rodzinną rolniczą siłę roboczą. W tym ogromnym potencjale gospodarczym i demograficznym znaczący jest udział 10-ciu nowoprzyjętych w 2004 r. państw (UE-N10). Areał upraw w „10” nowych krajach członkowskich stanowi ponad 1/5 całego obszaru upraw. Ich udział w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych wynosi 37%, a wkład rolniczej siły roboczej w przeliczeniu na 1 pełnozatrudnionego – 36%.

Rolnictwo unijne (UE-15) wykazywało znaczne zróżnicowanie struktury obszarowej, potencjału produkcyjnego oraz zasobów siły roboczej i sytuacji dochodowej

rodzin. Rozszerzenie Unii w 2004 r. zróżnicowanie to pogłębiło. Nowe państwa członkowskie „rozdrobniły” rolnictwo unijne, na co wskazują różnice w strukturze agrarnej gospodarstw:

Gospodarstwa o powierzchni:		do 5 ha	20-30 ha	50 i więcej ha
UE-15	%	56,6	11,0	9,9
UE-N10	%	70,9	3,8	1,3

W nowoprzyjętych krajach słabsze niż w krajach UE-15 są wyniki produkcyjne w rolnictwie; niższe są plony w produkcji roślinnej oraz wydajność produkcji zwierzęcej. Obecnie na 25 państw UE zaledwie kilka jest liczącymi się producentami rolnymi. Są to przede wszystkim kraje z UE-15, jak: Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania i W. Brytania. Natomiast z grupy 10 nowoprzyjętych państw znaczący wkład produkcyjny wnosi tylko Polska, która swą wysoką pozycję zawdzięcza głównie dużemu arealowi upraw (np. w produkcji żyta). W Polsce, która obok Niemiec, jest liderem w produkcji żyta, plony są 2,2 razy niższe niż w Niemczech, ale powierzchnia upraw 2,5 razy większa. Zróżnicowanie potencjału produkcyjnego w krajach UE-25 przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Zróżnicowanie potencjału produkcyjnego w krajach UE-25

Kraj ^a	Udział w produkcji ogółem UE-25 w %	Kraj ^a	Udział w produkcji ogółem UE-25 w %	Kraj ^a	Udział w produkcji ogółem UE-25 w %
Zboża		Żyto		Pszenica	
Francja	24,1	Polska	43,5	Francja	29,2
Niemcy	17,6	Niemcy	38,7	Niemcy	18,6
Polska	9,8			W. Brytania	11,6
Hiszpania	8,5			Polska	7,3
W. Brytania	7,7			Włochy	5,9
Włochy	7,7			Hiszpania	5,3
Węgry	5,9				
Pozostałe 21 państw	18,7	Pozostałe 23 państwa	18,7	Pozostałe 19 państw	22,1
Ziemiaki		Buraki cukrowe		Warzywa	
Polska	20,8	Francja	23,4	Włochy	23,5
Niemcy	19,3	Niemcy	20,3	Hiszpania	19,0
Niderlandy	11,0	Polska	10,1	Francja	13,4
Francja	10,2	Włochy	8,0	Polska	8,9
W. Brytania	8,9	W. Brytania	6,0	Grecja	6,3
		Hiszpania	5,3	Niderlandy	5,9
				Niemcy	5,7
Pozostałe 20 państw	29,8	Pozostałe 21 państw	18,7	Pozostałe 18 państw	17,3

cd. tab. 1

Owoce		Mięso wołowe i cielęce		Mięso wieprzowe	
Włochy	26,3	Francja	19,8	Niemcy	20,2
Hiszpania	26,0	Niemcy	15,6	Hiszpania	15,4
Francja	17,0	Włochy	14,2	Francja	10,6
Niemcy	7,1	Hiszpania	9,0	Polska	9,1
Grecja	6,4	W. Brytania	8,7	Dania	8,2
Polska	5,4	Irlandia	7,1	Włochy	7,5
				Niderlandy	5,8
Pozostałe	11,8	Pozostałe	25,6	Pozostałe	
19 państw		19 państw		1 państwo	
Mięso drobiowe		Mleko		Jaja kurze	
Francja	18,7	Niemcy	19,7	Francja	16,1
W. Brytania	14,2	Francja	17,0	Niemcy	12,7
Hiszpania	12,0	W. Brytania	10,3	Hiszpania	11,1
Włochy	9,7	Polska	8,7	W. Brytania	11,1
Niemcy	9,0	Niderlandy	7,5	Włochy	11,0
Polska	8,6	Włochy	7,5	Niderlandy	9,5
Niderlandy	6,1			Polska	8,2
Pozostałe	21,7	Pozostałe		Pozostałe	20,3
19 państw		19 państw		18 państw	

^a Uwzględniono tylko te kraje w których produkcja stanowiła powyżej 5% ogólnego wolumenu produkcji. Stan w 2004 roku.

Źródło: Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2005. GUS, Warszawa.

Regionalne zróżnicowanie społeczno-gospodarcze obszarów wiejskich

Obszary wiejskie¹ w Unii Europejskiej są bardzo zróżnicowane pod względem geograficznym, demograficznym oraz poziomu rozwoju infrastrukturalnego. Są to zarówno tereny w przewadze góryste, jak w Austrii, jak i nizinne, np. w Polsce. Odsetek ludności zamieszkującej na obszarach wiejskich jest także ogromnie zróżnicowany. W krajach starej UE-15 zamieszkuje ok. 19% ludności (od ok. 50% w Finlandii do zaledwie 5% w Belgii), a w nowych UE-N10 ok. 37% (w Polsce – 38,5%)². Gęstość zaludnienia waha się od 410 osób/km² w Holandii do 15 osób/km² w Finlandii³. W Polsce gęstość zaludnienia na obszarach wiejskich wynosi 50 osób/km² (od 119 w województwie małopolskim do 24 w warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim).

¹ Podstawą wyodrębnienia obszarów wiejskich są kryteria: administracyjne – obszary poza granicami miast, demograficzne – gęstość zaludnienia poniżej 150 osób/km² (na poziomie gminy) lub poniżej 100 osób/km².

² W 2004 r. Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2005. GUS, Warszawa, s. 70 i 81.

³ Z braku danych dotyczących gęstości zaludnienia na obszarach wiejskich podano gęstość zaludnienia ogółem, co pośrednio odnosi się także do sytuacji na obszarach wiejskich.

Sytuację na obszarach wiejskich w znacznym stopniu kształtują uwarunkowania na rynku pracy. Rolnictwo jest miejscem pracy wśród starych członków Unii dla 4% osób zawodowo czynnych, a wśród nowych członków – średnio ponad 12%. Ludność rolnicza (tj. osoby pracujące w rolnictwie i osoby będące na utrzymaniu) stanowiła 20,3% ogółu ludności w UE-15: od 3,3% w Belgii i Luksemburgu do 43,2% w Grecji (w Polsce wskaźnik ten wyniósł 37,7%). Ludność aktywna zawodowo, tj. ludność, której głównym zajęciem jest praca w rolnictwie, stanowiła 1,9% w UE-15: od 0,7% w Belgii i Luksemburgu i 0,9% w Wielkiej Brytanii do 7,5% w Grecji i 6,1% w Portugalii (w Polsce wskaźnik ten wynosił 10,9%)⁴. Polska „wniosła” największy wkład rolniczej siły roboczej – jest to prawie ¼ ogólnej liczby rolniczej siły roboczej UE⁵. Stopa bezrobocia kształtowała się od 4,5% w Irlandii do 19,0% w Polsce. Poza zróżnicowaniem między krajami istnieje bardzo duże zróżnicowanie regionalne. Wskaźnik stopy bezrobocia kształtuje się od 2,4% w regionie Dorset & Somerset w W. Brytanii, do 32,8% w Réunion – zamorskiej prowincji Francji. Niestety wśród 10 regionów o najwyższym bezrobociu znalazły się aż 4 województwa polskie – Dolnośląskie, Zachodniopomorskie, Lubuskie i Warmińsko-Mazurskie – wszystkie ze stopą bezrobocia powyżej 20%. Wyjątkowo niekorzystna sytuacja na rynku pracy dotyczy ludzi młodych (15-24 lata). W 10 regionach o najwyższym bezrobociu wskaźnik stopy bezrobocia kształtuje się od 56,6% w Réunion – zamorskiej prowincji francuskiej, do 42,9% na włoskiej Sycylii. Wśród tej 10-tki znalazło się aż 5 województw polskich: Lubuskie (48,0%), Dolnośląskie (47,9%), Warmińsko-Mazurskie (46,7%), Zachodniopomorskie (45,5%) oraz Świętokrzyskie (42,9%) [5].

Jednym z podstawowych problemów rolnictwa i obszarów wiejskich, zwłaszcza w nowoprzyjętych państwach, są niskie dochody ludności rolniczej i wiejskiej. W 2004 r. wszystkie nowoprzyjęte kraje wykazywały wartość PKB na 1 mieszkańca poniżej średniej UE-15. Wskaźnik ten kształtował się na poziomie od 79,9% (na Cyprze), do 40,9% (na Łotwie) wartości średniej UE-25. Spośród krajów byłej „15” wskaźniki poniżej średniej odnotowano tylko w trzech państwach: Hiszpanii (97,4%), Grecji (81,1%) i Portugalii (72,9%). W pozostałych krajach wartość PKB ukształtowała się powyżej średniej UE-25 – od ponad dwukrotnej przewagi w Luksemburgu, do 7,9-procentowej przewagi we Włoszech.

W Unii występują bardzo duże dysproporcje regionalne (na poziomie NUTS-1) wartości PKB na 1 mieszkańca w stosunku do średniej UE-25, od prawie 3-krotnej przewagi w regionie Inner London – położonym w Wielkiej Brytanii do zaledwie

⁴ Dane w 2002 r. *Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2005*. GUS, Warszawa, s. 463. Do **ludności rolniczej** zaliczono wszystkie osoby, których źródłem utrzymania jest rolnictwo, tj. pracujących w rolnictwie oraz będących na ich utrzymaniu.

Do **ludności aktywnej zawodowo w rolnictwie** zaliczono wszystkie osoby, których głównym zajęciem jest praca w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie.

Za: *Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2005*. GUS, Warszawa, s. 425.

⁵ W 2003 r. Obliczenia własne na podstawie Eurostat, Luksemburg 2006. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page...> Por. także [21].

33% wartości tej średniej w dwóch województwach w Polsce – Lubelskim i Podkarpackim. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wyjątkowo niekorzystną, na tle innych państw, sytuację w Polsce, na co wskazuje fakt, iż wśród 10 regionów o najniższym PKB aż 6 stanowią regiony polskie (tabela 2).

Tabela 2

Regionalne zróżnicowanie udziału wartości PKB w średniej UE-25

10 Regionów o najwyższym PKB %			10 Regionów o najniższym PKB %		
UK	Inner London	278	PL	Lubelskie	33
BE	Bruxelles-Capitale	238	PL	Podkarpackie	33
L	Luksemburg	234	PL	Podlaskie	36
DE	Hamburg	184	PL	Świętokrzyskie	37
FR	Ile de France	173	PL	Warmińsko-Mazurskie	37
AT	Wien	171	PL	Opolskie	37
UK	Berkshirea	165	HU	Észak Magyarorszag	38
IT	Bolzano	160	SK	Východné Slovensko	39
DE	Oberbayern	158	HU	Eszag-Alföld	39
SE	Stockholm	158	HU	Dél- Alföld	40

^a Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire.

Źródło: [5], dane za 2003 rok..

W Unii Europejskiej postępuje proces dywersyfikacji dochodowej ludności wiejskiej, wynikający m.in. ze struktury zatrudnienia. W Polsce liczba ludności rolniczej jest najbardziej zbliżona do liczby ludności rolniczej we Francji, ale liczba osób, dla których głównym zajęciem jest praca w rolnictwie, jest 5-krotnie mniejsza. We Włoszech liczba ludności rolniczej jest wyższa niż w Polsce prawie o 1/3, natomiast osób, dla których główne źródło utrzymania stanowi praca w rolnictwie, jest prawie 3,5 razy mniej (tabela 3).

Tabela 3

Źródła dochodów rodziny rolniczej w Polsce i w wybranych krajach EU-15

Struktura dochodów	Polska	UE	Francja	Niemcy	Włochy	W.Bryt.
	%					
Dochód rolniczy	72,8	55,0	62,0	38,0	30,8	51,0
Dochód spoza rolnictwa	27,2	45,0	38,0	62,0	69,2	49,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie [4]. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page>.

Sytuacja dochodowa rodzin rolniczych coraz bardziej uzależniona jest od struktury dochodów, tym bardziej, że nadal utrzymuje się znaczny dysparytet dochodowy w rolnictwie na tle innych sektorów. Ma to znaczący wpływ na sytuację dochodową polskich rodzin rolniczych, gdzie $\frac{3}{4}$ dochodu ogółem pochodzi z pracy na roli (tabela 4).

Tabela 4

Dochoody rolnicze na tle innych sektorów

Średni miesięczny zarobek brutto	Lata			
	1995	2000	2001	2002
Inne sektory gospodarki w euro/miesiąc	2300	2550	2600	2700
W rolnictwie: euro/miesiąc	1350	1550	1600	1700
w % (inne sektory = 100)	58,7	60,8	61,5	62,9

Źródło: Farm Accountancy Data Network (FADN), Eurostat.

Prognozy przewidują wprawdzie wzrost dochodów rolniczych, ale możliwe jest to przede wszystkim w wyniku spadku zatrudnienia w rolnictwie. Przewiduje się, iż do 2013 r. realny dochód rolniczy w przeliczeniu na 1 pełnozatrudnionego będzie wykazywał dynamikę wzrostu, przy czym będzie ona wyższa w krajach UE-N10 niż byłej UE-15, ale jednocześnie kraje UE-N10 cechowała będzie wyższa niż kraje UE-15 dynamika spadku zatrudnienia w rolnictwie. Podstawowym wyzwaniem jest więc tworzenie nowych miejsc pracy dla ludności opuszczającej rolnictwo.

Wspólna Polityka Rolna instrumentem konwergencji rolnictwa i obszarów wiejskich

Zróznicowane rolnictwo europejskie jest w swoisty sposób ujednolicone Wspólną Polityką Rolną (WPR), którą objęte są wszystkie kraje unijne. W ciągu ostatnich dziesięciu lat Wspólna Polityka Rolna uległa gruntownym zmianom. W okresie poprzedzającym lata 90. podstawowym celem WPR było dążenie do zapewnienia samowystarczalności w zakresie podstawowych produktów spożywczych, co wynikało z powojennego braku żywności. Była to polityka subwencyjna skierowana na wzrost produkcji.

W latach 80. WPR odniosła sukces w zakresie osiągnięcia samowystarczalności, ale zaczęły pojawiać się efekty uboczne, przede wszystkim nadwyżki produkcyjne. Część z nich była eksportowana (z dużymi dotacjami), pozostałe musiały być magazynowane bądź zagospodarowane wewnątrz UE, co stanowiło duże obciążenie dla budżetu, zakłócało funkcjonowanie światowego rynku żywności i powodowało wysokie koszty ich składowania, zwłaszcza zboża. Ponadto nie zawsze intensyfikacji produkcji towarzyszyły działania przyjazne dla środowiska naturalnego; pojawiały się problemy w hodowli zwierząt w następstwie nowych technologii żywienia itp. Niestety WPR w wielu przypadkach doprowadziła nie tylko do zniszczenia środowiska, ale także do zlikwidowania wielu miejsc pracy. Ponadto coraz więcej kontrowersji budziła kwestia rozdysponowania środków finansowych: 53% rolników w UE otrzymuje około 3% dotacji, a 2,2% rolników otrzymuje 25% puli

dotacji (niektórzy nawet powyżej 300 tys. euro)⁶. W Polsce, jak wynika z badań przeprowadzonych w 2005 r. na próbie ok. 4 tys. gospodarstw indywidualnych, ok. 17,5% największych jednostek przejmowało 56,7% ogólnej sumy dopłat bezpośrednich [17]. W efekcie takiej polityki coraz mniejsza liczba osób dostaje coraz więcej pieniędzy. Poza tym społeczeństwa zaczęły przywiązywać coraz większą wagę do problemów środowiskowych. Wywołało to potrzebę reformy WPR w kierunku dostosowania do wymogów rynku, przyjaznej dla środowiska, nastawionej na efektywne i zrównoważone rolnictwo i nie promującej nadprodukcji⁷.

Po radykalnej reformie w 2003 r. WPR wspiera nie tylko rolnictwo, ale także trwały rozwój obszarów wiejskich. Zmienia się polityka wspierania gospodarstw rolnych, gdyż według zasad nowego systemu rolnicy nadal będą otrzymywać dopłaty bezpośrednie, gwarantujące stabilność ich przychodów, lecz nie będą one powiązane z produkcją. Ponadto rolnicy będą musieli przestrzegać norm w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa produkcji żywności i właściwego traktowania zwierząt. Bezpośrednie dopłaty dla rolników nie spełniających powyższych wymogów będą ograniczane (zasada współzależności). WPR, odchodząc od dotowania wielkości produkcji, uzależnia uzyskanie subwencji od sprostania normom jakości, ochrony środowiska i bezpieczeństwa żywności. Są to działania zgodne z preferencjami konsumentów i podatników, którzy mają dziś inne potrzeby niż na początku istnienia WPR. Obecnie 91% społeczeństwa UE uważa, że najważniejszym zadaniem WPR powinno być zagwarantowanie bezpieczeństwa żywności, a na drugim miejscu wymienia ochronę środowiska (89%).

Dyskusja nad reformą WPR budzi zrozumiałe pytanie o kształt unijnej polityki optymalnej dla każdego państwa, w tym dla Polski. Jest to szczególnie istotne, gdyż rolnictwo polskie i innych krajów, o krótszym niż państwa założycielskie stażu w Unii, przypomina rolnictwo bogatych państw Unii Europejskiej sprzed kilkunastu lat⁸ i potrzebuje środków na działania tradycyjne, przede wszystkim na modernizację i restrukturyzację. Z drugiej strony wieś też potrzebuje „zmian”, zwłaszcza inwestycji w infrastrukturę, edukację, ochronę środowiska oraz instrumentów na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, bez których nie będą możliwe pozytywne zmiany, zwłaszcza strukturalne w sektorze rolnictwa.

Obecnie nie istnieje już kwestia, czy zmieniać polską wieś, ale jak ją zmieniać, gdyż nawet w grupie gospodarstw towarowych dochód parytetowy uzyskuje tylko 16% rodzin, a z rolnictwa powinno odejść co najmniej 2 mln osób (jawne lub ukryte bezrobocie), lecz niestety nie ma dla nich pracy poza rolnictwem. Oczywiście jest

⁶ Na podstawie sprawozdania z seminarium pt. „Rozwój obszarów wiejskich”. Organizatorzy: Fundacja IUCN Poland oraz Fundacja Rozwoju, Warszawa, 28.11.2003 r. W seminarium uczestniczyli przedstawiciele organizacji rolniczych i rozwoju wiejskiego, organizacji ekologicznych, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwa Środowiska /za:/ www.iucn-ce.org/documents/agenda2007/wnioski_p_1_dm.pdf.

⁷ Ważnym punktem zwrotnym w tym zakresie był Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku (konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” (UNCED, 3-14.06. 1992 roku).

⁸ Z wyjątkiem ok. 16% gospodarstw, które osiągnęły poziom parytetowy i mogą być uznane za konkurencyjne na rynku europejskim.

więc, że zmiany powinny następować równocześnie w sektorze rolnictwa oraz na terenach wiejskich. Toteż niezwykle ważne w polityce rolnej i wiejskiej jest opracowanie wizji, a następnie priorytetów, celów strategicznych i działań operacyjnych wspólnie dla rolnictwa i obszarów wiejskich. Nie mniej ważnym jest jednak określenie, w jakim zakresie powinna regulować te kwestie polityka krajowa (narodowa), a jakie cele i zadania powinny być postawione przed polityką regionalną.

Wizja rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w regionalnych strategiach rozwoju

Od początku polskiej transformacji gospodarczej opracowywane były różne dokumenty programowe dla polskiej polityki rolnej i wiejskiej, w celu określenia długofalowej strategii i kierunków rozwoju sektora wsi i rolnictwa. W 1990 r. powstał dokument *Strategia dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, który wskazał następujące cele:

- zwiększenie zatrudnienia i mobilności siły roboczej na terenach wiejskich,
- szybką prywatyzację i powstanie małych jednostek produkcyjnych,
- wzrost inicjatywy i powstanie alternatywnych źródeł zatrudnienia,
- powstanie socjalnej siatki bezpieczeństwa dla ludności.

W istocie polityka Polski wobec sektora żywnościowego w latach 90. charakteryzowała się szybką prywatyzacją zakładów przetwórczych, stosunkowo niskim wsparciem z budżetu krajowego oraz koncentracją środków publicznych na wsparcie modernizacji, restrukturyzacji, a także osłonę socjalną starszego pokolenia rolników. Strategia ta w dużym stopniu nadała kształt reformie sektora żywnościowego w późniejszych latach [18].

W następnych latach powstawały kolejne dokumenty: w 1994 r. – *Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej*, w 1998 r. – *Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, a w 1999 r. został opracowany dokument strategiczny – *Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa*, który podkreślał wagę prowadzenia zintegrowanej polityki rozwoju wsi i obszarów wiejskich oraz wyznaczył kierunki wykorzystania środków przedakcesyjnych w ramach programu SAPARD.

Przed akcesją Polski z Unią Europejską został przygotowany *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006* (NPR), będący strategicznym dokumentem określającym najważniejsze cele i priorytety rozwoju gospodarczego Polski po przystąpieniu do UE. Zgodnie z celem strategicznym NPR, jedną z osi rozwoju społeczno-gospodarczego kraju stanowią przekształcenia w rolnictwie oraz rozwój obszarów wiejskich. NPR wyznaczył także kierunki rozwoju obszarów wiejskich i tworzył podstawę dla *Sektorowego Programu Operacyjnego: Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* (SOP) oraz *Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006* (PROW). Podkreślić należy, że oba te programy (SOP i PROW) są w dużym stopniu kontynuacją programu SAPARD, a więc także *Spójnej Polityki Strukturalnej Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa*.

Równocześnie zostały opracowane *Strategie Rozwoju Regionalnego Województw na lata 2004-2006*, które następnie zostały zaktualizowane na okres 2007-2013 (do

2015 albo 2020). Zarówno w pierwszych, jak i w zaktualizowanych strategiach zostały wyodrębnione cele operacyjne, działania lub kierunki, odnoszące się do rolnictwa i obszarów wiejskich, ale w żadnej z tych *Strategii...* nie stanowiły one pozycji pierwszoplanowej (cel strategiczny lub priorytet). Wskazania w zakresie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich sformułowane w wojewódzkich *Strategiach Rozwoju Regionalnego* przedstawiono w tabeli 5.

Jak wynika z tabeli 5, poszczególne województwa z różną szczegółowością formułowały cele, priorytety i zadania dla rolnictwa i obszarów wiejskich. Zarysowały się jednak dwa charakterystyczne podejścia:

1. Wizja rolnictwa ukierunkowanego na tworzenie gospodarstw towarowych oraz pozarolniczych miejsc pracy dla osób odchodzących ze wsi i rolnictwa, gdzie zostały wyeksponowane następujące kierunki działań :

- stwarzanie warunków do tworzenia wysokotowarowych gospodarstw rolnych (województwo dolnośląskie),
- wspieranie adaptacji gospodarstw rolnych do funkcjonowania na współczesnych rynkach rolnych (województwo kujawsko-pomorskie),
- modernizacja sektora rolno-spożywczego, koncentracja handlu hurtowego, promowanie tworzenia grup producentów (województwa kujawsko-pomorskie, lubuskie, opolskie, pomorskie, śląskie),
- poprawa jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej, scalanie gruntów, działania porządkujące stosunki własnościowe, poprawa dróg (województwo wielkopolskie),
- wspieranie wzrostu eksportu, restrukturyzacja i wspieranie prorynkowych form produkcji (województwo zachodniopomorskie).

2. Wizja rolnictwa ukierunkowanego na rozwój wielofunkcyjnych gospodarstw rolnych, tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich, gdzie wskazano następujące kierunki działań:

- różnicowanie działalności gospodarczej na wsi, rozwój infrastruktury transportowej i komunalnej oraz pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich (województwa: mazowieckie, lubuskie, śląskie),
- poprawa zagospodarowania obszarów wiejskich przy zachowaniu i wykorzystaniu zasobów kulturowych i przyrodniczych wsi, rozwój usług agroturystycznych (województwa: opolskie, pomorskie, wielkopolskie).
- wsparcie rozwoju rolnictwa ekologicznego (województwa: mazowieckie, pomorskie, zachodniopomorskie).

Podejście regionalne ma więc szczególne znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, przede wszystkim dlatego, że polska wieś nie jest obszarem jednolitym. O jej zróżnicowaniu decydują rozmaite czynniki, począwszy od historycznych, XIX-wiecznych dróg rozwojowych związanych z okresem rozbiorów, aż po aktualnie istniejące kwestie oddalenia od wielkich ośrodków miejskich, typu ukształtowanej struktury agrarnej, możliwości zatrudnienia poza rolnictwem, poziomu infrastruktury itp. Dlatego w Polsce nieodzowne jest regionalne zróżnicowanie polityki rolnej i wiejskiej, w celu dostosowania do potrzeb i stanu zasobów istniejących na różnych obszarach.

Tabela 5

Wybrane cele operacyjne i działania w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich sformułowane w wojewódzkich *Strategiach Rozwoju Regionalnego*

Województwo	Wybrane zapisy (cele operacyjne lub działania w obszarze Rolnictwo) wskazujące kierunek rozwoju obszarów wiejskich
Dołnośląskie	Przekształcenie struktury agrarnej (stwarzanie warunków do tworzenia wysokotowarowych gospodarstw rolnych)
Kujawsko-pomorskie	Wykształcenie nowej koncepcji wsi – rozwój pozarolniczej aktywności mieszkańców terenów wiejskich i wykształcenie nowych funkcji dla tych terenów
Lubelskie	Wspieranie adaptacji gospodarstw rolnych do funkcjonowania na współczesnych rynkach rolnych. Wspieranie rozwoju sieci osadniczej, w tym: rewitalizacja miast i wsi
Lubuskie	Poprawa efektywności gospodarstw rolnych (poprzez: modernizację ich wyposażenia, zmianę struktur rolnych, dywersyfikację produkcji)
Lubuskie	Poprawa jakości życia mieszkańców wsi oraz wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich
Łódzkie	Różnicowanie działalności gospodarczej na wsi. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej wsi
Łódzkie	Restrukturyzacja rolnictwa poprzez: przekształcenie struktury agrarnej, zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie
Małopolskie	Zintegrowane, a nie sektorowe podejście do procesów rozwoju
Mazowieckie	Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, w tym: rozwój infrastruktury transportowej i komunalnej, tworzenie pozarolniczych miejsc pracy, przebudowa i modernizacja struktur sektora rolnego, ekologizacja rolnictwa
Opolskie	Poprawa atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich i rozwój infrastruktury technicznej. Konkurencyjność i wzrost wielofunkcyjności gospodarstw rolnych

cd. tab. 5

Podkarpackie	<p>Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich służący powstaniu rentownych gospodarstw rolnych oraz kreowanie pozarolniczych źródeł dochodu. Poprawa struktury obszarowej gospodarstw. Unowocześnienie gospodarstw rolnych</p> <p>Wspieranie systemu zachęt dla gospodarstw towarowych, grup producentów i spółdzielczości</p>
Podlaskie	<p>Wspieranie gospodarstw towarowych, wsparcie gospodarstw nietowarowych w przechodzeniu na produkcję ekologiczną, kreowanie pozarolniczych źródeł dochodu, stymulowanie rozwoju otoczenia rolnictwa i wzrostu zatrudnienia pozarolniczego</p>
Pomorskie	<p>Rozwój gospodarki wykorzystującej specyficzne zasoby regionalne. Wspieranie powiązań kooperacyjnych producentów rolnych i tworzenie grup producenckich, dalszy rozwój infrastruktury</p>
Śląskie	<p>Modernizacja sektora rolno-spożywczego i rozwijanie działalności pozarolniczej, w tym: stworzenie nowych możliwości rozwojowych gospodarstw rolnych, prowadzenie procesów zmian własnościowych zorientowanych na scalanie gruntów i konsolidację gospodarstw</p>
Świętokrzyskie	<p>Aktywizacja rolnictwa i wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich</p>
Warmińsko-mazurskie	<p>Restrukturyzacja obszarów wiejskich, w tym: rozwój infrastruktury technicznej, tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem</p>
Wielkopolskie	<p>Restrukturyzacja obszarów o niewłaściwym potencjale rozwojowym, w tym m.in. wspieranie rozwoju pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich</p> <p>Zwiększenie udziału usług turystycznych i rekreacji w gospodarce regionu, w tym wsparcie rozwoju agroturystyki i promocję turystyki alternatywnej</p>
Zachodnio-pomorskie	<p>Popieranie rozwoju lokalnych produktów i usług, podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej regionu</p>

Źródło: Strategie Rozwoju Regionalnego 16 województw, z lat 2004-2006.

Zostało ono uwzględnione w następnym etapie strategicznego planowania rozwoju na okres zgodny z okresem budżetowym UE, tj. 2007-2013. W jednym z podstawowych dokumentów, jakim są *Założenia do Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013* przyjęto, że nacisk na rozwój obszarów wiejskich będzie położony w ramach strategii rozwoju regionalnego. Wskazano także, iż w zakresie obszarów wiejskich priorytetami powinny być:

- rozwój ekonomiczny podnoszący atrakcyjność obszarów wiejskich dla ich mieszkańców i przedsiębiorców,
- wzmocnienie zrównoważonego rozwoju sektora rolnego, gwarantującego zachowanie trwałości środowiska i walorów krajobrazu,
- podniesienie konkurencyjności sektora przetwórstwa rolnego dzięki poprawie jakości produktów rolnych i dostosowaniu podaży do wymagań rynkowych [18].

Nadal trwają prace nad *Narodową Strategią Spójności 2007-2013*, która jest dokumentem strategicznym, określającym priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych w w/w okresie; wprowadzono nowy model programowania w oparciu o 16 regionalnych programów operacyjnych⁹.

Najnowszym dokumentem odnoszącym się bezpośrednio do rolnictwa i obszarów wiejskich jest opracowana przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi i przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29.06.2005 r. *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020)* [18]. *Strategia...* ta jest zgodna z kierunkiem reformy WPR i kładzie nacisk na zrównoważony rozwój rolnictwa oraz zwiększenie znaczenia obszarów wiejskich poprzez wprowadzenie szeregu nowych instrumentów i rozwiązań. Jej celem nadrzędnym jest poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi poprzez wzrost gospodarczy, z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska. W *Strategii...* założono, że cel ten zostanie osiągnięty poprzez wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, poprawę konkurencyjności rolnictwa oraz wzmocnienie przetwórstwa rolno-spożywczego w kierunku poprawy jakości i bezpieczeństwa żywności.

W dokumencie *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020)* wskazano trzy zasadnicze zakresy problemów i wyzwań stojących przed obszarami wiejskimi:

- 1) ekonomiczny (niższy od przeciętnego dochód, starzenie się ludności wiejskiej, wysoka zależność od sektora rolnego),
- 2) społeczny (wyższy od przeciętnego poziom bezrobocia, wykluczenie społeczne, niska dywersyfikacja rynku pracy oraz niska gęstość zaludnienia, co wpływa na gorszy dostęp do podstawowych usług),
- 3) środowiskowy (prośrodowiskowa rola rolnictwa i leśnictwa).

Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 została opracowana w oparciu o Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz

⁹ <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/Archiwum/ZALOZENIA+DO+NPR+2007-13/>.

Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) [5]. W Rozporządzeniu (rozdz. II, art. 4, ust. 1.) zostały wskazane dla całej Wspólnoty trzy jednolite cele wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Są to:

- 1) poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
- 2) poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami,
- 3) poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej.

W Rozporządzeniu określono 4 następujące osie, obejmujące spójną grupę instrumentów wsparcia [15, 18]:

- oś 1.: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego
- oś 2.: Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich
- oś 3.: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej
- oś 4.: LEADER

W oparciu o w/w Rozporządzenie, wszystkie państwa członkowskie opracowały krajowe i regionalne strategie rozwoju obszarów wiejskich (przy czym nie wszystkie państwa członkowskie przygotowały strategie regionalne). I chociaż opracowane strategie (programy) rozwoju obszarów wiejskich różnią się konstrukcją i zawartością, to wszystkie te dokumenty zawierają odniesienie do wskazanych przez Radę 4 osi. Zwraca uwagę fakt, że poszczególne kraje lub regiony przygotowały w oparciu o zalecenia unijne własny podział środków publicznych między osie, co wskazuje na indywidualne podejście, uwzględniające własną wizję rozwoju, sformułowaną w oparciu o własny (krajowy lub regionalny) stan wyjściowy i potrzeby (tabela 6).

Jak wskazują dane zawarte w tabeli 6, w krajach unijnych ma miejsce regionalne zróżnicowanie w podejściu do strategicznych planów rozwoju obszarów wiejskich. W Polsce poszczególne regiony (16 województw) nie przygotowują odrębnych regionalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich, tylko ogólną strategię rozwoju własnego województwa oraz regionalne programy operacyjne programy sektorowe¹⁰. Regionalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich nie opracowuje się także w Austrii, głównie ze względu na mały obszar całego kraju, mimo iż podzielony na 9 krajów związkowych. Specyfika i potrzeby poszczególnych regionów są uwzględniane w narodowej strategii rozwoju obszarów wiejskich, a kraje związkowe opracowują własne programy operacyjne.

¹⁰ Np. w województwie mazowieckim opracowano *Strategię Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja)* [19] zawierającą wizję, misję i cele strategiczne rozwoju całego regionu oraz *Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007-2013* [14].

Tabela 6

Podział środków publicznych ogółem między osie (w %)

Numer i nazwa osi	Zalecenia Rady Europy	Polska		Niemcy	Austria
		przed korektą	po korekcie		
oś. 1.: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego	co najmniej 10	45,6	28,2	25-31	ok. 10,0
oś 2.: Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich	co najmniej 25	35,1	35,1	38-44	ok. 80,0
oś 3.: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej	co najmniej 10	16,6	16,6	23-28	ok. 10,0
oś 4.: LEADER	co najmniej 5	1,3	1,3	5-7	5,0
Poza osiami	x	1,3	18,7	x	x
<u>Ogółem</u>	50	100,0	100,0	x	x

Źródło: J. Rowiński: Prezentacja na seminarium pt. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, uwagi o projekcie. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.

Dane dotyczące Niemiec: [8].

Dane dotyczące Austrii: [9].

Inna natomiast sytuacja jest w Niemczech. W tym typowo federacyjnym kraju każde z 14 krajów związkowych (landów) oraz 3 miast wydzielonych na prawach landu¹¹ przygotowują własną strategię rozwoju obszarów wiejskich, która jest jedynie notyfikowana przez ministerstwo federalne (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz w Berlinie), a następnie przekazywana do akceptacji przez urząd w Brukseli. Poszczególne landy mają swobodę określania według potrzeb i koncepcji podziału środków na 4 podstawowe osie (tabela 7).

¹¹ W Niemczech są wydzielone trzy miasta na prawach regionu: Berlin i Hamburg oraz Bremen razem z Bremerhaven.

Zróźnicowanie w podziale środków między poszczególnymi landami jest jednym ze wskaźników, ilustrującym dostosowanie polityki do zróźnicowania regionalnego w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Niemczech. Inna polityka jest kierowana do „nowych” landów niemieckich o niższym poziomie rolnictwa i gorszej infrastrukturze na obszarach wiejskich (byłej NRD), inna do wysoko rozwiniętych gospodarczo „starych” landów byłej RFN. Uwzględnienie tego zróźnicowania wyraża się przede wszystkim w przeznaczeniu więcej środków na oś 1, tj. poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego w landach nowych, a znacznie mniej na oś 2, tj. poprawę środowiska naturalnego i terenów wiejskich w landach starych. Wskazuje to na dostrzeganie konieczności nadrobienia „zaległości” w rozwoju przez nowe landy i dążenie do zmniejszenia dysproporcji w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Tabela 7

**Plan podziału środków unijnych (ELER) na 4 osie na okres 2007-2013,
w programach rozwoju obszarów wiejskich poszczególnych krajów związkowych
w Niemczech**

Nazwa kraju związkowego (land)	Skrót nazwy landu	Oś 1	Oś 2	Oś 3	Oś 4
		%			
Baden-Württemberg	BW	15-19	60-65	13-17	> = 5
Bayern	BY	20-23	58-62	10-15	> = 5
Berlina + Brandenburg	BB+BE	29-32	36-39	23-27	ok. 5
Bremen ^a	(.)	(.)	(.)	(.)	(.)
Hamburg ^a	HH	40-45	25-30	25-30	> = 5
Hessen	HE	20-25	50-55	15-20	> = 5
Mecklenburg-Vorpommern	MV	25-30	25-28	38-44	> = 5
Niedersachsen	NI+HB	40-50	25-30	20-30	ok. 5
Nordrhein-Westfalen	NW	ok. 19	ok. 65	ok. 10	ok. 5
Rheinland-Pfalz	RP	35-40	40-45	10-15	5-10
Saarland	SL	15-20	34-39	29-34	12-17
Sachsen	SN	20-30	25-35	35-45	ok. 5
Sachsen-Anhalt	ST	28-33	27-30	33-40	> = 5
Schleswig-Holstein	SH	28-34	28-34	22-28	10-15
Thüringen	TH	28-33	40-45	18-23	> = 5

^a Berlin i Hamburg są miastami na prawie landu; Bremen też ma status miasta-kraju (Stadtstaat), chociaż należą tu dwa miasta: Bremen i Bremerhaven.

Źródło: [8].

W państwach i regionach rozwiniętych gospodarczo, gdzie rolnictwo jest konkurencyjne, przeznaczają się więcej środków na cele środowiskowe i rozwój obszarów wiejskich (oś 2), jak wskazuje na to podział środków w „starych” landach Niemiec:

Baden-Württemberg (60-65%), Bayern (58-62%), Nordrhein-Westfalen (ok. 65%). Takim przykładem jest także Wielka Brytania, która na oś 2 przeznaczyła prawie 80% środków.

W Polsce, gdzie istnieją duże zróżnicowanie rolnictwa i obszarów wiejskich między terenami położonymi we wschodniej i środkowo-zachodniej części kraju, potrzebna jest także elastyczna polityka wobec rolnictwa i obszarów wiejskich, uwzględniająca ich lokalną specyfikę. Niestety, w Polsce nie ma na poziomie regionalnym (dla każdego województwa osobno) opracowanej struktury podziału środków z przeznaczeniem na poszczególne osie.

Niemcy są dobrym przykładem akceptacji przez rolników wdrażania modelu wielofunkcyjnego rolnictwa. W niemieckim landzie Nordrhein-Westfalen 20% użytków rolnych jest objętych działaniami rolnośrodowiskowymi, a od 1999 r. w niemieckim *Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich* jest zapis o możliwości wypłacania rekompensat za ograniczenia w użytkowaniu rolnikom, którzy gospodarują na terenach objętych siecią NATURA 2000. Dzięki temu znacznie wzrosła wśród rolników akceptacja i zrozumienie dla programu sieci Natura 2000. Rolnicy zauważyli, że program ten nie jest tworzony przeciwko nim, ale również dla nich i mogą z niego czerpać określone korzyści. Podkreślić tu należy, że za decydujący czynnik gwarantujący wdrażanie programów rolnośrodowiskowych uznano odpowiednie przeszkolenie i wiedzę administracji lokalnej, aż do najniższego poziomu zarządzania¹².

Przyszłość rolnictwa i wsi w wielofunkcyjności ich rozwoju

Obszary wiejskie UE znajdują się w okresie koniecznych przemian wywołanych ewolucją sytuacji globalnej, w którą są wpisane, oraz ich dynamiką wewnętrzną. Już w czerwcu 2001 r. w podsumowaniu szczytu Rady Europejskiej w Göteborgu stwierdzono, że „w ubiegłych latach polityka rolna kładła mniejszy nacisk na mechanizmy rynkowe i poprzez ściśle ukierunkowaną pomoc dążyła do zaspokojenia wzrastających oczekiwań ludności co do bezpieczeństwa żywności, jakości produktów żywnościowych, zróżnicowania produktów, dobrostanu zwierząt, stanu środowiska naturalnego oraz zachowania przyrody i środowiska naturalnego. Konkluzje te doprowadziły do utworzenia Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), łączącego w jednym instrumencie finansowym pomoc na rzecz modernizacji rolnictwa, dywersyfikacji produkcji rolnej i poprawy warunków życia na obszarach wiejskich”¹³.

Wielofunkcyjność rolnictwa i wsi, charakteryzująca unijne kraje rozwinięte gospodarczo, wyznacza kierunki przemian w rolnictwie i na obszarach wiejskich także w naszym kraju, zwłaszcza że wsparcie dla rolnictwa w coraz większym stop-

¹² Na podstawie konsultacji przeprowadzonych przez autorki w Federalnym Ministerstwie Rolnictwa w Berlinie w listopadzie 2006 r.

¹³ Przemówienie Michela Delebarra, przewodniczącego Komitetu Regionów, wygłoszone na 7 Kongresie Gmin Wiejskich RP, Warszawa, 8.09.2006. Maszynopis, Unia Europejska, Komitet Regionów, www.cor.europa.eu / dokument.

niu uzależnione będzie od spełnienia wymogów środowiskowych i postrzegane jest jako jeden z elementów efektywnego wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

Należy spodziewać się, że także w polskiej polityce rolnej i wiejskiej coraz więcej uwagi będzie kierowane na tworzenie nowych miejsc pracy, tak poza wsią jak i na obszarach wiejskich, dywersyfikację rolnictwa i wsi oraz zintegrowanie rozwoju obszarów wiejskich z rozwojem regionalnym.

Powstaje więc pytanie: co z konkurencyjnością polskiego rolnictwa? Czy w polityce UE ukierunkowanej na rozwój obszarów wiejskich jest również wystarczające wsparcie dla konkurencyjności polskiego rolnictwa? ARiMR informuje, że ma możliwość wsparcia ok. 300 tys. gospodarstw, pod warunkiem przeznaczenia tych środków na inwestycje w tych gospodarstwach [3]. W interesie polskiego sektora rolnego byłoby więc jak najdalsze odsunięcie w czasie liberalizacji handlu światowego, gdyż strat nie zrekompensuje otwarcie nowych rynków dla wyrobów przemysłowych i usług, tym bardziej, że Polska w wytwarzaniu ważniejszych towarów ma przewagi komparatywne zaledwie w trzech: wytwarzaniu produktów z drewna, produktów przemysłowych nieprzetworzonych oraz produktów przemysłowych różnych¹⁴. W takiej sytuacji niezbędnym staje się modernizacja rolnictwa, a przede wszystkim obniżenie jednostkowych kosztów produkcji oraz działania na rzecz wzrostu produkcji i eksportu wyrobów rolno-spożywczych wysokoprzetworzonych, przy jednoczesnym podnoszeniu konkurencyjności producentów wyrobów przemysłowych i usług. W dłuższej perspektywie nastąpi ograniczenie transferów finansowych ukierunkowanych na wsparcie cen oraz otwarcie rynków na produkty z państw spoza UE. Na znaczeniu będą więc zyskiwały reguły horyzontalne, a nie sektorowe (jednolite zasady działania rynku rolnego bez tworzenia odrębnych regulacji dla poszczególnych sektorów). Unia będzie broniła swoich rynków poprzez wzmocnienie norm jakościowych dla produktów wprowadzanych na swój rynek [7].

W ramach EFRROW Polska uzyska w latach 2007-2013 najwięcej środków (17% całej kwoty Funduszu), co daje jej pierwszą pozycję wśród 25 państw członkowskich, ale w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych stawia to Polskę na 5 pozycji, a w przeliczeniu na 1 pracującego dopiero na 21 miejscu¹⁵. Wysokość wsparcia jest więc pojęciem relatywnym i dlatego szczególnie ważne jest, jak Polska wykorzysta te środki. Kierunek rozdysponowania funduszy zależy bowiem od samych Polaków, a nie urzędników z Brukseli, i ostatecznie to sami Polacy ponoszą pełną odpowiedzialność za przyszłość polskiego rolnictwa i terenów wiejskich. Oczywiście są pewne uwarunkowania ramowe, ale jak wskazuje przykład Niemiec (zróżnicowany podział środków w poszczególnych krajach związkowych), każde państwo ma znaczną swobodę decyzji. Ważne, aby podejmowana była ona po przeprowadzeniu dogłębnej analizy i uwzględnieniu wielu aspektów. Przykładem mogą być tu różnice koncepcji między budową infrastruktury wiejskiej a ochroną krajobrazu.

¹⁴ Za: International Trade Centre UNCTAD/WTO. Maszynopis [z:] www.antracen.org./menus/countries.htm.

¹⁵ J. Rowiński: *Koncepcja rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 (program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013)*. Materiały konferencyjne [3].

Z takimi problemami borykają się np. Niemcy, gdzie zostały opracowane oddzielnie – przez federalne ministerstwo ds. infrastruktury i federalne ministerstwo ds. rolnictwa – mapy zagospodarowania infrastrukturalnego oraz rozwoju obszarów wiejskich. Obie koncepcje są rozbieżne i należy znaleźć kompromis pomiędzy zachowaniem środowiska naturalnego a tworzeniem nowych miejsc pracy. Polityka rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech nie przewiduje wspierania pojedynczych firm, ale jedynie tych inwestycji, które gwarantują w przyszłości samofinansowanie się i będą kompleksowo służyły rozwojowi obszarów wiejskich. W takim wypadku najlepszym rozwiązaniem jest (według doświadczenia niemieckich urzędników) opieranie się na szerokiej konsultacji z mieszkańcami wsi oraz angażowanie organizacji służących rozwojowi rolnictwa i terenów wiejskich, które przyczyniają się w znacznym zakresie do promocji konkretnych przykładów dobrych, sprawdzonych działań¹⁶.

W Austrii i w Niemczech polityka wiejska prowadzona jest na trzech poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym, co daje możliwość lepszego jej dopasowania do uwarunkowań i potrzeb lokalnych. W Finlandii natomiast został utworzony specjalny Komitet do spraw Polityki Wiejskiej (YTR). Organ ten działa w ramach administracji centralnej i reprezentowane są w nim różne ministerstwa, organizacje eksperckie i grupy interesu. Uważa się także, że powinna być utworzona sieć polityki wiejskiej (schemat przedstawiono w tabeli 8).

Tabela 8

Sieć tworzenia Polityki Wiejskiej

Poziom	Pozarządowy	Rządowy
Lokalny	Stowarzyszenia wiejskie	Gmina
Mikroregion	LGD ^a	Makroregionalny Związek Gmin
Region	Regionalne organizacje aktorów lokalnych	Regionalne Zespoły Koordynacyjne
Kraj	Krajowa Sieć Wiejska, Parlament Wiejski	Komitet do spraw Polityki Wiejskiej ^b
Unia Europejska	Europen Rural Alliance ERA	Urzednicy UE

^a Lokalne Grupy Działania.

^b Polityka wobec wsi wychodząca poza zakres tylko jednego ministerstwa wymaga istnienia odpowiedniego organu. W Finlandii jest to Komitet do spraw Polityki Wiejskiej (YTR), który w sposób ciągły rozwija system polityki wiejskiej w ramach administracji centralnej, a także na poziomie regionalnym i lokalnym.

Źródło: E. Uusitalo: Zintegrowany rozwój obszarów wiejskich na poziomie lokalnym w Finlandii. Maszynopis z konferencji: Rozwój obszarów wiejskich – wyzwaniem dla społeczeństw europejskich. Warszawa, 7-8.03.2006 r. /za:/ www.agro-info.org.pl/files/?id_plik=1158.

¹⁶ Na podstawie konsultacji przeprowadzonych przez autorki w Federalnym Ministerstwie Rolnictwa w Berlinie w listopadzie 2006 r.

W Polsce polityka ds. obszarów wiejskich powinna być realizowana głównie poprzez programy regionalne, gdyż mają one większe możliwości uwzględniania potrzeb samorządów. Inne są bowiem problemy obszarów wiejskich podmiejskich, a inne obszarów wiejskich peryferyjnych. Do tej pory samorzady lokalne miały mały wpływ na kształt strategii wojewódzkiej, która przygotowywana była odgórnie, a samorzady po zgłoszeniu swoich postulatów (często nie poświęcając wiele uwagi rolnictwu i obszarom wiejskim na swoim terenie) wyrażały jedynie swoją opinię na temat przedstawionego im dokumentu. Dlatego ważnym i optymistycznym jest stanowisko Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, że Rząd nie zaakceptuje programów, które nie uwzględnią problematyki wiejskiej¹⁷.

W Niemczech udział lokalnych samorządów i grup lokalnych jest bardzo aktywny. Zgłaszają one swoje propozycje do ministerstwa regionu (landu), który następnie przekazuje je do instytutu naukowego celem oceny pod kątem ich efektywności i wpływu na rozwój własnego i sąsiednich terenów. Dopiero ta ocena, a także wyniki realizacji projektów skierowanych do samorządów w poprzednim okresie planowania są podstawą formułowania celów i działań strategicznych regionu¹⁸.

Współczesne kraje w pogoni za coraz wyższym poziomem rozwoju gospodarczego często zapominają o ważności obszarów wiejskich, które są miejscem, gdzie żyje duża część populacji. Widocznym staje się także przenoszenie się mieszkańców miast na wieś. Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich powinna znaleźć się w centrum uwagi, gdyż rozwiniętej Europie potrzebna jest wieś żywotna.

Wnioski

1. Ze względu na wysokie zróżnicowanie regionalne poziomu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, strategia krajowa (dokument o randze ogólnokrajowej) powinna wyznaczać wizję docelowego kierunku rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.
2. Rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich powinien być regulowany poprzez wytyczenie celów strategicznych i działań w regionalnych strategiach rozwoju, opracowywanych w oparciu o postulaty „oddolne” i po konsultacjach z samorządami oraz środowiskiem lokalnych rolników i przedsiębiorców.
3. Strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich powinna być odpowiedzią na zróżnicowanie w rozwoju regionów oraz służyć wypracowaniu konsensusu między konkurencyjnością rolnictwa a zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich.
4. Strategia powinna prowadzić do znalezienia rozwiązania wielu dylematów dotyczących wsi, m.in.: wyboru pomiędzy gospodarką opartą na wiedzy a wsparciem tradycji; problemu, w jaki sposób podkreślać znaczenie obszarów wiejskich i konieczność ich wspierania, nie budując jednocześnie postaw roszczeniowych.

¹⁷ Z wypowiedzi Minister Rozwoju Regionalnego G. Gęsickiej [za:] www.mrr.gov.pl/ Aktualności/, 2006.

¹⁸ Na podstawie konsultacji przeprowadzonych przez autorki w Regionalnym Ministerstwie Rolnictwa w Poczdamie w listopadzie 2006 r.

5. Dla rozwoju wsi potrzebna jest infrastruktura techniczna i społeczna, ale z uwagi na wysokie jej koszty, których małe jednostki nie są w stanie ponieść, strategia rozwoju powinna wskazywać rozwiązania, które pozwolą na wyposażenie obszarów wiejskich w odpowiedniej gęstości sieć infrastruktury technicznej i instytucji społecznych, przy jak najniższym koszcie ich utrzymania.
6. Strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich powinna prowadzić do zatrzymania ludzi na wsi, poprzez rozwój kapitału ludzkiego i tworzenie nowych, trwałych miejsc pracy, aby nie dopuścić do powstawania miejskich i wiejskich skupisk biedoty i rozszerzania zjawiska wykluczenia społecznego.

Literatura:

1. 16 zaktualizowanych Strategii Rozwoju Regionalnego województw. Maszynopisy ze stron internetowych poszczególnych 16 województw.
2. Agrarpolitischer Bericht des Bundesregierung 2006. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Deutscher Bundestag 16/640.
3. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Materiały konferencyjne, IERiGŻ PIB, Pułtusk, 11-12.12.2006.
4. Eurostat. Luksemburg 2006.
5. Eurostat. Luksemburg, Pressemitteilung, 126/2005.
6. Grüner Bericht 2006. Nr 47, Lebensministerium.at., Wien 2006.
7. Hardt Ł.: Możliwe scenariusze reformy Wspólnej Polityki Rolnej – przegląd najważniejszych propozycji oraz implikacje dla Polski. Biuletyn Analiz UKiE nr 16, Warszawa 2006.
8. Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Stand 19. September 2006.
9. Nationaler Strategieplan Österreichs die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013. Ländliche Entwicklung 2007-2023. Entwurf, Version 2,0, Stand 10.03.2006. Lebensministerium.at.
10. Polska wieś 2025. Wizja rozwoju (red. J. Wiklin) AgroInfo, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
11. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Projekt W-06/VII/06, MRiRW, Warszawa, lipiec 2006.
12. Programy Krajowe dla Wsi. Materiały robocze. Grupa Robocza ds. Programów Krajowych dla Wsi, 05.04.2006.
13. Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013. Maszynopis, Warszawa, wrzesień 2005.
14. Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007-2013. Wstępny Projekt, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Warszawa, czerwiec 2006.
15. 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). Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 21.10.2005 [PL].

16. Rozwój obszarów wiejskich. Sprawozdanie z seminarium. Organizatorzy: Fundacja IUCN Poland oraz Fundacja Rozwoju, Warszawa, 28.11.2003.
17. Sikorska A.: Tendencje zmian strukturalnych. *Nowe Życie Gospodarcze*, Nr 23, 10.12.2006.
18. Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do 2020). MRiRW, NPR 2007-2013, Warszawa, czerwiec 2005.
19. Strategia Rozwoju Województw Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja). Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa maj 2006.
20. Założenia do Krajowego Programu Rozwoju Wsi. MRiRW, maszynopis, Warszawa, 27 luty 2006.
21. Zróżnicowanie funkcji gospodarstw rolnych w ujęciu przestrzennym. Praca zbiorowa: W. Michna (autor), współpraca: A. Mierosławska, B. Chmielewska, D. Lidke. Zeszyt nr 9 w Programie Wieloletnim: Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. IERiGŻ PiB, Warszawa 2005.