

Agnieszka Biernat-Jarka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH W UNII EUROPEJSKIEJ

DEVELOPMENT OF RURAL AREAS IN THE EUROPEAN UNION

Słowa kluczowe: rozwój, obszary wiejskie, Unia Europejska, fundusze

Key words: development, rural areas, the European Union, funds

Synopsis. Przedstawiono zmiany w zakresie kształtowania polityki rozwoju obszarów wiejskich w UE. Omówiono także możliwości wsparcia finansowego tej polityki w ramach aktualnego okresu budżetowego Wspólnoty. Ważnym aspektem, który uwzględniono w artykule jest pozycja Polski i możliwości wykorzystania środków finansowych w ramach PROW.

Wstęp

Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w Unii Europejskiej, w ostatnich latach stało się jednym z podstawowych priorytetów krajów Wspólnoty. Zważywszy na fakt, iż ponad 56% ludności 27 państw członkowskich Unii Europejskiej mieszka na obszarach wiejskich, które stanowią 91% jej terytorium, rozwój tych obszarów jest szczególnie ważną częścią polityki unijnej. W ostatnich latach coraz bardziej widać wzmocnienie tej polityki przez sformułowanie nowych celów rozwoju obszarów wiejskich, a także przez wygospodarowanie większych środków finansowych na rozwój wsi. Tereny wiejskie pełnią wiele funkcji, zaczynając od gospodarczej, a skończywszy na ekologicznej. Dostarczają nam produktów rolniczych, są miejscem prowadzenia działalności pozarolniczej, a także miejscem wypoczynku i rekreacji.

Zmiany w polityce rozwoju obszarów wiejskich

Działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ostatnich latach nabierają szczególnego znaczenia. Duży wpływ na kształtowanie tej polityki miała Strategia Lizbońska (Agenda Lizbońska) przyjęta w 2000 r. przez Radę Europy. Przyjęcie Strategii Lizbońskiej było wynikiem konieczności reformy systemu społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. W czasie przyjęcia Strategii sytuacja UE była stosunkowo dobra, wzrost gospodarczy kształtował się na poziomie 3%, inflacja wynosiła około 1,5%, zaś deficyt wynosił 1,7% PKB [Biała Księga... 2003]. Wyrazem dążeń do przemian społeczno-gospodarczych było sformułowanie celu strategicznego, mówiącego o tym, iż UE powinna dążyć do tego, by do roku 2010 stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie, opartą na wiedzy, zdolną do trwałego rozwoju, tworzącą większą liczbę miejsc pracy i dążącą do większej spójności społecznej. Tak ogólnie sformułowany cel miał być osiągnięty przez następujące działania [Biała Księga... 2003]:

- szybkie przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy, badaniach i innowacjach wdrażanych w przedsiębiorstwach i ciągłe podnoszenie kwalifikacji pracowników,
- liberalizację i integrację m.in. takich rynków jak transport czy energetyka,
- wspieranie rozwoju przedsiębiorczości przez likwidację barier administracyjno-prawnych, łatwiejszy dostęp do kapitału i technologii,
- wzrost aktywności zawodowej, poprawę edukacji, unowocześnienie systemu zabezpieczeń społecznych, a także ograniczenie biedy i wykluczenia społecznego,
- ochronę środowiska naturalnego, ograniczanie zmian klimatycznych i zachowanie zasobów naturalnych.

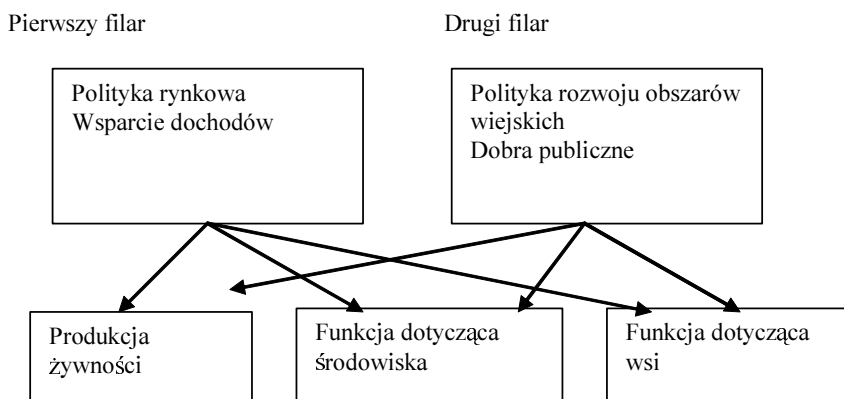
Założenia Wspólnej Polityki Rolnej będące wkładem w Strategię Lizbońską zostały przyjęte przez Radę Unii Europejskiej w Goeteborgu w 2001 r. Początkowo strategia Lizbońska obejmowała dwa filary: ekonomiczny i społeczny. Po szczycie w Goeteborgu dodano jeszcze filar ekologiczny.

Stwierdzono tam, że rozwój gospodarczy musi odbywać się zgodnie z właściwym wykorzystaniem zasobów naturalnych, dbaniem o bioróżnorodność i ochronę gleb. Dlatego też Wspólna Polityka Rolna musi opierać się o zasadę zrównoważonego rozwoju. Należy szczególną uwagę zwrócić na produkcję żywności metodami przyjaznymi dla środowiska naturalnego, w tym rolnictwa ekologicznego, a także dbać o odnawialne źródła energii [Rozwój... 2007].

Postanowienia dotyczące aspektów środowiskowych obszarów wiejskich znajdowały potwierdzenia w sprawozdaniach Komisji dotyczących wdrażania Strategii Lizbońskiej. Zwłaszcza mocny akcent można znaleźć w 6. sprawozdaniu, przedstawionym w roku 2006, gdzie uznano, iż rolnictwo to także produkcja roślin energetycznych dających możliwość wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Za efekt wypracowanego w Lizbonie planu można uznać takie działania, jak Program Natura 2000 czy Kompleksowa Dyrektywa o Odnawialnej Energii [Cele... 2008].

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w Luksemburgu w 2003 r.

Zasadnicze zmiany w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich określają postanowienia Rady UE z 26 czerwca 2003 r. w ramach reformy z Luksemburga. Oprócz zmian dotyczących pierwszego filaru WPR wprowadzono także postanowienia wzmacniające politykę rozwoju obszarów wiejskich. Pierwszy filar skupiał się na zapewnieniu wsparcia dochodów producentów rolnych, którzy produkcję powinni prowadzić w oparciu o sygnały płynące z rynku, podczas gdy drugi filar miał wspierać rolnictwo w wypełnianiu funkcji środowiskowej (por. rys. 1). Podczas reformy z Luksemburga zaproponowano zwiększenie wydatków na rozwój obszarów wiejskich przy jednoczesnym ograniczeniu środków na pierwszy filar WPR. Możliwość taka pojawiła się dzięki wprowadzonemu ograniczeniu płatności bezpośrednich (modulacji) dla większych gospodarstw rolnych. Zasada modulacji polegała na obniżaniu od 2005 r. płatności bezpośrednich dla gospodarstw rolnych otrzymujących powyżej 5 tys. euro płatności rocznie. Zaoszczędzone środki mogą być przeznaczone na dodatkowe wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Obowiązkowa modulacja stosowana jest w krajach UE-15, natomiast pozostałe kraje mają możliwość dobrowolnej modulacji. Maksymalna stawka zmniejszenia dopłat wynosi 20%. Wprowadzono także działania mające przyczynić się do spełnienia wymogów ochrony środowiska naturalnego producentów rolnych (mechanizm wzajemnej zgodności).



Rysunek 1. Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich

Źródło: Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013. Komisja Europejska, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2006.

Postanowienia w ramach Konferencji w Salzburgu

Kolejne postanowienia dotyczące przyszłej polityki rozwoju obszarów wiejskich zostały przedstawione podczas konferencji „Przyszłość rolnictwa – tworzenie polityki zdolnej do sprostanania naszym ambicjom” w Salzburgu, w listopadzie 2003 r. Najważniejsze konkluzje tej konferencji dotyczyły następujących zagadnień [Polityka... 2006]:

- rolnictwa i leśnictwa, gdzie stwierdzono, iż sektory te nadal są niezwykle istotne w kształtowaniu krajobrazu obszarów wiejskich i podstawą utrzymania społeczności wiejskich,

- rozszerzenia koncepcji wsi, rozwoju obszarów wiejskich nie można opierać wyłącznie na rolnictwie, ale trzeba zwrócić uwagę na konieczność dywersyfikacji dochodów mieszkańców wsi,
- jakość i bezpieczeństwo żywności, coraz większe znaczenie dla mieszkańców wsi odgrywa nie tylko jakość żywności, ale także dobrostanu zwierząt i poprawy stanu środowiska naturalnego,
- polityka rozwoju obszarów wiejskich musi obejmować całość obszarów wiejskich poszerzonej UE,
- obszary wiejskie muszą aktywnie uczestniczyć w budowaniu spójności społeczno-ekonomicznej,
- w opracowywaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich powinny uczestniczyć wszystkie strony zainteresowane jej gospodarczym, środowiskowym i społecznym rozwojem,
- polityka obszarów wiejskich powinna być wdrażana zgodnie z zasadą partnerstwa organizacji publicznych i prywatnych,
- polityka rozwoju obszarów wiejskich w UE powinna być uproszczona, a jej realizacja musi opierać się na jednolitym systemie programowania finansowania i kontroli.

Zmiany polityki rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013

W aktualnej perspektywie finansowej na lata 2007-2013 Komisja Europejska dokonała dużych zmian w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich. W polityce tej poszczególne kraje członkowskie mogą wybierać z dostępnego zestawu środków, na które otrzymują pomoc finansową Wspólnoty w ramach zintegrowanych programów. Cały zestaw dostępnych instrumentów jest możliwy w ramach trzech wyodrębnionych celów, czyli:

- podniesienia konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa przez wspieranie restrukturyzacji (pomoc inwestycyjna dla młodych rolników, środki informacyjne i promocyjne),
- poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich przez wspieranie gospodarowania gruntami (np. programy rolnośrodowiskowe, zalesianie i wsparcie obszarów ONW),
- poprawy jakości życia na obszarach wiejskich oraz popierania różnicowania działalności gospodarczej (jakość żywności).

Oś 4 dotyczy programu Leader, który obejmuje następujące elementy, tj. lokalne strategie rozwoju, lokalne partnerstwa publiczno-prywatne, wdrażanie projektów współpracy czy tworzenie partnerstw lokalnych.

Powyższe cele stanowią kontynuację celów wyznaczonych na lata 2000-2006 dla realizacji Planów Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz koncepcji długotrwałego, zrównoważonego rozwoju. Obszary wiejskie zaczęto traktować w znacznie szerszym kontekście niż tylko przez pryzmat sektora rolnego.

Wspólna Polityka Rolna UE od 2007 r.¹ jest finansowana z dwóch oddzielnych funduszy: Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Europejski Fundusz Rolny Gwarancji na zasadzie podziału zarządzania między państwa członkowskie i Wspólnotę finansuje przede wszystkim wydatki w zakresie interwencji rolnego i płatności bezpośrednich. Z kolei Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) wspiera zrównoważony rozwój obszarów wiejskich na terenie całej Wspólnoty, uzupełniając polityki wsparcia rynku i dochodów w ramach WPR, politykę spójności i politykę rybołówstwa².

Tabela 1. Podział wsparcia wspólnotowego na rozwój obszarów wiejskich w poszczególnych państwach członkowskich w okresie 2007-2013

Kraje	Poziom wsparcia [mln zł]	Kraje	Poziom wsparcia [mln zł]
Belgia	418,61	Węgry	3 805,84
Czechy	2 815,51	Malta	76,63
Dania	444,66	Holandia	486,52
Niemcy	8 112,51	Austria	3 911,46
Estonia	714,65	Polska	13 230,03
Grecja	3 707,3	Portugalia	3 929,30
Hiszpania	7 213,91	Słowenia	900,27
Francja	6 441,96	Słowacja	1 969,41
Irlandia	2 339,61	Finlandia	2 079,90
Włochy	8 292,00	Szwecja	1 825,64
Cypr	162,52	Wielka Brytania	1 909,57
Łotwa	1 041,11	Bułgaria	2 609,09
Litwa	1 743,36	Rumunia	8 022,50
Luksemburg	90,03	UE-27	88 294,37

Źródło: Decyzja KE... 2007.

¹ Rozporządzenie Rady nr 1290/200, z dn. 21.06.2005 r. i nr 1698/2005 z dn. 20.09.2005 r.

² Artykuł 3 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 z dn. 20.09.2005 r.

Pomoc finansowa w ramach Funduszu wdrażana jest w drodze konsultacji pomiędzy Komisją i państwem członkowskim oraz podmiotami wyznaczonymi w danym państwie członkowskim. Współpraca ta odbywa się z właściwymi władzami regionalnymi, lokalnymi, a także partnerami gospodarczymi i społecznymi. Jak wynika z tabeli 1 najwyższa kwota wsparcia na politykę rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich została przyznana Polsce. W ciągu siedmiu lat (2007-2013) Polska otrzymała ponad 13,2 mld euro. Państwa, które także uzyskały wysoki poziom wsparcia to Włochy, Niemcy i Rumunia (około 8 mld euro). Najmniej z grupy 27 państw członkowskich Wspólnoty otrzymują Malta i Luksemburg.

W Polsce pomoc UE na rozwój obszarów wiejskich wdrażana jest w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). W PROW wyodrębniono cztery osie, przez które będzie realizowana pomoc finansowa, czyli: oś 1 (Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa), oś 2 (Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich), oś 3 (Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej) oraz oś 4 Leader.

Określono minimalne wykorzystanie udziałów finansowych UE w programach rozwoju obszarów wiejskich na cele poszczególnych osi. Co najmniej 10% tego udziału musi być przeznaczony na cele pierwszej osi, 25% na cele drugiej, 10% – trzeciej, a 2,5% musi wspierać oś Leader. Minimalna wielkość udziału finansowego UE dla osi 1, 2 i 3 jest pewnego rodzaju środkiem zabezpieczającym, który ma zapewnić uwzględnienie w każdym krajowym programie wszystkich trzech głównych celów polityki rozwoju obszarów wiejskich. Finansowanie tego planu w ramach PROW w Polsce przedstawia tabela 2. Jak przedstawia tabela 2 najwięcej środków finansowych w Polsce, w ramach PROW zostało przeznaczonych na realizację Osi 1, a więc na działania typu renty strukturalne, modernizację gospodarstw rolnych i zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej. W ramach Osi 2 największa pomoc finansowa została przeznaczona na wspieranie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) oraz program rolno-środowiskowy. Oś trzecia z kolei to w największym stopniu wsparcie na podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej oraz rozwój i tworzenie mikroprzedsiębiorstw.

Podsumowanie

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w obecnej perspektywie budżetowej znacznie różni się od poprzedniego okresu finansowania. Wyodrębnienie Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich daje możliwość większej przejrzystości w zakresie wydatkowanych środków na ten cel. Obecna polityka rozwoju obszarów wiejskich została ukształtowana w wyniku wielu konferencji i spotkań m.in. w Lizbonie i Goeteborgu. Polityka ta uwzględnia nie tylko zmiany dokonujące się w UE, a także procesy gospodarcze dokonujące się na świecie.

Literatura

- Biała Księga. (praca zbiorowa) 2003: Polska wobec Strategii Lizbońskiej. UKIE, Warszawa, s. 8.
- Biernat-Jarka A.** 2003: Zmiany Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. *Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia*, 2(2), Wyd. SGGW, Warszawa.
- Biernat-Jarka A.** 2005: Zmiany w zakresie polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich w Unii Europejskiej. [W:] Kwestia agrarna w Polsce i na świecie. Wyd. SGGW, Warszawa.
- Cele strategii Lizbońskiej a Wspólna Polityka Rolna. Zespół SAEPR i FAMMU. Luty 2008, Warszawa.
- Decyzja Komisji Europejskiej nr 2007/2274 z 1 czerwca 2007 r.
- Decyzja Rady w sprawie strategicznych wytycznych dla Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013). Z dn. 5.07. 2005, Bruksela [http://www.europa.eu.int].
- Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013. 2006: Dyrekcja Generalna Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Wspólnoty Europejskiej.

Tabela 2. Plan finansowy PROW 2007- 2013 w podziale na osie (w euro na cały lata 2007-2013)

Osie	Wkład publiczny		
	ogółem [tys. zł]	stawka wkładu EFRROW [%]	kwota EFRROW [tys. zł]
Oś 1	7 187 532,00	75	5 390 649,00
Oś 2	5 546 001,52	80	4 436 801,216
Oś 3	3 430 183,92	75	2 572 637,94
Oś 4	787 500,00	80	630 000,00
Pomoc techniczna	266 600,00	75	199 950,00
Razem	17 217 817,44	76,84	13 230 038,156

Źródło: PROW 2007.

PROW 2007-2013. 2007: MRiRW, Warszawa.
Rozporządzenie Rady nr 1698/2005 z dn. 20.09.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. U. UE
Rozporządzenie Rady nr 1290/200, z dn. 21.06.2005 r.
Rozporządzenie Rady nr 1698/2005 z dn. 20.09.2005 r.
Rozwój obszarów wiejskich drogą do zwiększania liczby miejsc pracy i wzrostu gospodarczego. 2007: Wydanie specjalne Newsletter, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i rozwoju Obszarów Wiejskich, Komisja Europejska.
Wspólne działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia: Wspólnotowy program lizboński. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, z dn. 20.07.2005 r. Bruksela.

Summary

The Council Regulation and Community strategic guidelines set priorities for rural development which reflected EU policy priorities, particularly the Lisbon and Goeteborg strategies for growth and jobs and sustainable development. Each Member state submits a national strategy plan ensuring that its proposals for using Community aid for rural development is consistent with the Community strategic guidelines. Rural Development Programme for 2007-2013 are built around three thematic axes: economic concerns, the environment and the countryside and social aspects. These are complemented by a horizontal axis: the Leader approach which acts as a way of implementing rural development policy.

Adres do korespondencji:

dr Agnieszka Biernat-Jarka
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
e-mail: biernat-jarka.agnieszka@wp.pl