

Kronika

PRZYSZŁOŚĆ ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH – DOŚWIADCZENIA PROGRAMOWANIA ORAZ PERSPEKTYWY EFEKTYWNEJ REALIZACJI STRATEGII

W dniach 18-19 maja 2006r. w Maastricht (Holandia) odbyło się seminarium naukowe na temat „Przyszłość rozwoju obszarów wiejskich – doświadczenia programowania oraz perspektywy efektywnej realizacji” (The Future of Rural Development – Programming Experiences and Perspectives for Effective Implementation).

Organizatorem seminarium był **Europejski Instytut Administracji Publicznej**¹. W seminarium uczestniczyło 30 przedstawicieli urzędów administracji publicznej, jednostek badawczo-rozwojowych, organizacji doradczo-konsultingowych związanych z resortami środowiska, rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich krajów członkowskich, a także przedstawiciele instytucji Unii Europejskiej.

Celem seminarium była wymiana doświadczeń przedstawicieli krajów członkowskich w budowaniu narodowych strategii rozwoju obszarów wiejskich w okresie planowania 2007-2013 (z uwzględnieniem doświadczeń z realizacji programów w latach 2000-2006) oraz dyskusja nad wyzwaniami stojącymi przed administracją publiczną, jednostkami prowadzącymi badania nad rozwojem wsi i rolnictwa w związku z procesem wdrażania, kontroli oraz oceny narodowych planów rozwoju obszarów wiejskich.

Seminarium otworzyło wystąpienie **Thanosa Christidisa**, dyrektora Wydziału ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich przy Dyrektoriacie Generalnym Komisji Europejskiej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Wygłosił on referat pt. „Potrzeby i wyzwania stojące przed rozwojem obszarów wiejskich w kontekście nowych priorytetów Unii Europejskiej”. Zaznaczył, że w czerwcu 2005 roku Rada Europejska przyjęła rozporządzenie w sprawie wsparcia dla rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego dla Rozwoju Obszarów Wiejskich (*European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD*). Komisja Europejska m.in. w następstwie tego rozporządzenia przyjęła w lutym 2006 roku Strategiczne Wytyczne Wspólnoty (*Strategic Community Guidelines – SCG*) dotyczące programowania na lata 2007-2013, które muszą zostać uwzględnione w Narodowych Planach Rozwoju krajów członkowskich w 2006 roku. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty za podstawowe priorytety rozwoju krajów Unii Europejskiej uznają rozwój zrównoważony (priorytet ustanowiony na obradach Prezydencji Rady Europejskiej w 2001 roku w Goeteborgu) oraz wzrost gospodarczy i zatrudnienie (priorytet Strategii Lizbońskiej). SCG jest dokumentem podkreślającym długookresowe priorytety UE, zbiorem wytycznych dla krajów członkowskich, użytecznych przy budowaniu strategii narodowych oraz przy identyfikacji czynników rozwoju obszarów wiejskich, w których użycie środków pomocowych UE zaowocuje wygenerowaniem największej wartości dodanej na poziomie Wspólnoty. Ponadto rolą SCG jest zapewnienie komplementarności działań państw członkowskich w ramach WPR z innymi politykami UE, zwłaszcza w obszarze kohezji i ochrony środowiska. T. Christidis omówił rolę Strategicznych Wytycznych Wspólnoty w procesie

¹ European Institute of Public Administration (EIPA) – www.eipa.nl

realizacji celów rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013, w ramach 4 osi obejmujących spójną grupę instrumentów wsparcia. Jako główne wyzwania realizacji programów wskazał brak wystarczającej liczby wskaźników, które służąc do oceny realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych krajach członkowskich, jednocześnie mogłyby (zagregowane na poziomie UE) posłużyć do oceny postępów w osiągnięciu celów przyjętych na całym obszarze Wspólnoty. Pan Christidis przedstawił również ramy czasowe realizacji poszczególnych etapów programowania na lata 2007-2013, z których wynika, że Komisja Europejska zakłada przyjęcie narodowych planów rozwoju obszarów wiejskich do końca pierwszej połowy 2007 roku, a nie, jak zakładano pierwotnie – do końca 2006 roku. Oznacza to, że Narodowe Strategie Rozwoju muszą wpłynąć do Komisji do końca 2006 r. – Komisja ma 6 miesięcy ich na ocenę i akceptację.

Przedstawiciel Ministerstwa Środowiska, Rolnictwa i Ochrony Konsumentów Nadrenii Północnej-Westfalii (Niemcy), **Marion Schlu**e zaprezentował doświadczenia i wyzwania towarzyszące programowaniu rozwoju obszarów wiejskich z punktu widzenia Niemiec i Nadrenii Północnej-Westfalii. Programowanie rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech jest zdecentralizowane i odbywa się na poziomie każdego z 16 landów. Pozwala to uwzględnić odmienne potrzeby i uwarunkowania ich rozwoju, szczególnie odmienności w poziomie rozwoju landów wschodniej i zachodniej części Niemiec. Największym wyzwaniem stojącym przed Planem Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w okresie planowania 2007-2013 jest redukcja budżetu na realizację Planu. W Niemczech w kolejnym okresie będzie on mniejszy o 37%, a w poszczególnych landach wielkość budżetu może zmniejszyć się o 20%-47% wielkości budżetu na lata 2000-2006. Pozytywnym aspektem zmiany regulacji jest możliwość alokacji środków pomiędzy poszczególnymi osiami PROW, a także pomiędzy regionami bez wymogu zgody Komisji Europejskiej.

Pat Snowden z Departamentu Środowiska i Rozwoju Obszarów Wiejskich Szkocji przedstawił cele, wyzwania i problemy planowania rozwoju wsi w Szkocji. PROW w Wielkiej Brytanii składa się z wytycznych ogólnych dla obszaru kraju oraz z 4 załączników będących odrębnymi planami rozwoju dla obszarów wiejskich Szkocji, Walii, Anglii i Północnej Irlandii.

Blisko 98% powierzchni Szkocji stanowią obszary wiejskie zamieszkiwane przez blisko 20% populacji ludności (około 1 miliona), 85% powierzchni regionu stanowią tereny o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Szkocki Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich realizowany jest w oparciu o 4 osie przyjęte w SCG, lecz mechanizm realizacji wykorzystuje również działania wspierania rolnictwa zestawione w programie o nazwie Land Management Contracts (LGM). W ramach LGM podpisywane są kontrakty pomiędzy władzami a producentami rolnymi, dzięki którym rolnicy otrzymują dofinansowanie do działalności rolniczej w oparciu o ustalone regionalne priorytety rozwoju społecznego i ekonomicznego oraz reguły ochrony środowiska. System LGM przewiduje zróżnicowany poziom dofinansowania, zależnie od zakresu inwestycji, zastosowania technologii i dostosowania się gospodarstwa rolnego do wymogów dotyczących kierunku produkcji i ochrony środowiska. Każde działanie jest premiowane określoną w kontrakcie liczbą punktów, a te przeliczane są na wysokość wsparcia dla producenta rolnego.

Land Management Contracts realizowane są na trzech poziomach (ang. *Tiers*):

Poziom 1. Jednostkowe dopłaty dla gospodarstw rolnych spełniających podstawowe standardy w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności i warunków sanitarnych hodowli zwierząt;

Poziom 2. Wybór działań gwarantujących rolnikom dofinansowanie w wysokości uwarunkowanej ich własnym wyborem realizowanego profilu produkcji rolniczej. Ma to na celu

umożliwienie korzystania z pomocy również tym rolnikom, którzy zajmują się niskodocho-
dową produkcją sprzyjającą ochronie krajobrazu i środowiska naturalnego. Ten typ płatno-
ści wspiera rozwój społeczny, ekonomiczny oraz środowiskowy obszarów wiejskich;
Poziom 3. Ten rodzaj płatności jest przeznaczony na działania o znaczeniu regionalnym
i narodowym. Adresowany do posiadaczy ziemskich (*land managers*), którzy są zaintere-
sowani podejmowaniem działań na rzecz realizacji priorytetów danego regionu.

Szkocki PROW obejmował będzie działania 2 i 3 programu Land Management
Contracts, program Leader oraz pomoc dla gospodarstw na obszarach o niekorzystnych
warunkach gospodarowania.

Sirpa Karjalainen z Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa Finlandii zaprezentowała fiń-
skie doświadczenia w programowaniu rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa. Finlandia
jest najbardziej wysuniętym na północ krajem Unii Europejskiej, z czym wiążą się specy-
ficzne uwarunkowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Użytki rolne w Finlandii
obejmują tylko 6,7%, a lasy aż 78% obszaru kraju (wynosi on 338 145 km²). Około 40%
ludności z 5,23 mln populacji mieszkańców kraju stanowi ludność zamieszkała na obsza-
rach wiejskich (wskaźnik gęstości zaludnienia należy do najniższych w Europie i wynosi
15 osób/km² – w UE-15 wskaźnik ten wynosi ok. 120 osób/km²). PKB Finlandii w 2004
roku stanowił 149,7 miliardów euro (28 600 euro na osobę), a udział sektora rolnego
w tworzeniu produktu krajowego wynosił 3,2%.

Rolnictwo i obszary wiejskie Finlandii są silnie strukturalnie zróżnicowane. Południowo-
wschodni region kraju cechuje wysoki udział wielkoobszarowych gospodarstw rolnych (pre-
kraczących średni obszar użytków rolnych gospodarstw w kraju, który wynosi 31,5 ha),
specjalizujących się w produkcji roślinnej, hodowli trzody chlewnej oraz drobiu. Jest z tym
związany dobrze rozwinięty przemysł przetwórstwa rolno-spożywczego. Północno-wschod-
ni obszar kraju charakteryzują: znaczne zalesienie oraz duże odległości pomiędzy osadami
i poszczególnymi gospodarstwami rolnymi. Jest to region małych gospodarstw rolnych
specjalizujących się w hodowli bydła mlecznego. Społecznym i ekonomicznym problemem
rozwoju obszarów wiejskich regionu jest postępujące wyludnienie, spowodowane migracją
ludności na atrakcyjniejsze pod względem klimatu i infrastruktury społecznej południe
kraju. Kolejny region, Laponia, jest regionem bardzo słabo zaludnionym, z postępującą
depopulacją, gdzie surowy i bardzo zmienny klimat (oraz wynikający z niego krótki okres
wegetacji) wpływają na trudne warunki gospodarowania i tym samym marginalizację funk-
cji rolnictwa jako głównego źródła utrzymania. Kluczową i zarazem wciąż wzrastającą rolę
w gospodarce regionu odgrywa sektor turystyki oraz branże z nim powiązane.

Członkostwo w Unii Europejskiej oraz udział we Wspólnej Polityce Rolnej wywarło
silny wpływ na sektor rolnictwa w Finlandii. WPR zapoczątkowała proces koncentracji i in-
dustrializacji produkcji rolnej. Gospodarstwa rolne (zwłaszcza na południowo-wschodnim
obszarze kraju) zwiększyły areal użytków rolnych i wdrożyły nowe technologie poprawiając
wyniki produktywności, co spowodowało spadek zatrudnienia w rolnictwie. W wyniku
przemian sektorowych zanotowano zmniejszenie udziału dochodu z produkcji rolniczej
w ogólnych dochodach gospodarstw, wzrost natomiast udziału wsparcia ze środków WPR
oraz udziału dochodów z pracy poza rolnictwem.

W efekcie oddziaływania Wspólnej Polityki Rolnej, w ostatniej dekadzie liczba gospo-
darstw rolnych w Finlandii zmniejszyła się o 28% (z 99 964 w 1995 roku do 72 054
w 2004 roku); dotyczyło to głównie gospodarstw we wschodniej i północnej części kraju.
W tym czasie średni obszar użytków rolnych gospodarstw wzrósł o 45% (z 21,7 ha do
31,5 ha w analogicznym okresie), a liczba gospodarstw rolnych o obszarze powyżej 50 ha
użytków rolnych podwoiła się (z 6490 w 1995 do 12 713 w roku 2004). Efekty wpływu

polityki rolnej na liczbę i strukturę obszarową gospodarstw rolnych uważa się za trwałą, a prognozy rozwoju rolnictwa do roku 2012 zakładają spadek liczby gospodarstw do ok. 55 tys. i wzrost średniego obszaru użytków rolnych do ok. 40 ha.

Obecnie rozwój obszarów wiejskich w Finlandii napotyka wyzwania, jakie niosą ze sobą: proces starzenia się społeczeństwa, migracje i związane z nimi wyludnianie północnej i północno-wschodniej części kraju oraz tendencje do koncentracji aktywności ekonomicznej ludności w kilku silnie zurbanizowanych regionach. Poważnym problemem Finlandii są zbyt małe i słabe decyzyjnie jednostki administracji lokalnej, które często niezdolne są do samodzielnego zarządzania rozwojem nowoczesnej infrastruktury obszarów wiejskich oraz efektywnego wykorzystania środków wsparcia na rozwój lokalny. Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa Finlandii widzi zatem potrzebę częściowej decentralizacji systemu oddziaływania na obszary wiejskie. Szansę zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich upatruje się w przetruceniu części decyzji (co do obszarów wsparcia w rozwoju terenów wiejskich) na Lokalne Grupy Działania. To właśnie program Leader wskazuje się jako najlepiej oddziałujące na tereny wiejskie narzędzie polityki strukturalnej. W Finlandii program ten jest realizowany z dużą efektywnością. Sprzyjają temu wieloletnie tradycje pracy wolontariackiej ludności oraz aktywnej kooperacji lokalnych środowisk mieszkańców i władz administracyjnych. Na terenie kraju istnieje 58 Lokalnych Grup Działania, stowarzyszonych w 15 nieoficjalnych regionalnych grupach roboczych. Na potrzeby realizacji programu w następnym okresie planowania przygotowują one 15 regionalnych i 58 lokalnych strategii działania, które na poziomie narodowym są koordynowane pod względem spójności oraz komplementarności z działaniami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego.

W Finlandii do ważnych wyzwań dla PROW można zaliczyć problemy zatrudnienia, rozwoju mikroprzedsiębiorstw oraz wspieranie turystyki na obszarach wiejskich i kształcenia ustawicznego, a także pieczę nad zachowaniem dziedzictwa kulturowego, zwłaszcza na terenach zagrożonych depopulacją. Bariere skutecznego wdrażania programów wspierających rozwój obszarów wiejskich stanowi głównie rosnąca biurokracja na poziomie regionalnym. Aby przeciwdziałać tym ograniczeniom, proponuje się przeniesienie części obowiązków związanych z techniczną obsługą programów pomocy obszarom wiejskim na Lokalne Grupy Działania, co ma zwiększyć efektywność realizacji programu, szczególnie w sferze celowego i precyzyjnego zaspokajania potrzeb ludności na małych obszarach.

Nina Dobrzyńska z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawiła stan realizacji PROW w Polsce oraz wskazała na problemy i dylematy towarzyszące programowaniu rozwoju wsi na lata 2007-2013. Do podstawowych wyzwań, jakie stają przed polityką rolną, zaliczyła potrzebę modernizacji gospodarstw rolnych, dużą liczbę niskotowarowych gospodarstw rolnych (280 tys.), bezrobocie i zbyt powolny rozwój Lokalnych Grup Działania. Problemy polskiego rolnictwa dotyczą także sposobów i wyboru najbardziej adekwatnych proporcji alokacji środków WPR pomiędzy rolnictwo a obszary wiejskie oraz intensyfikacji rolnictwa i ochrony krajobrazu i środowiska naturalnego.

Robert Markus z Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawił strukturę i sposób funkcjonowania Trybunału oraz procedurę audytu wydatkowanych środków w ramach wybranych działań PROW. W jego opinii, na podstawie analizy oddziaływania WPR na obszary wiejskie, można wysunąć następujące wnioski i rekomendacje dla Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich zaangażowanych w proces konstruowania strategii rozwoju obszarów wiejskich:

- programy rozwoju obszarów wiejskich powinny opierać się na jasno sformułowanej strategii, w której konkretnym celom odpowiada wartościowe oszacowanie relacji 'nakłady – efekty' inwestycji;

- PROW na poziomie Wspólnoty, jak i na poziomie państw członkowskich powinien mieć wyszczególnione cele priorytetowe, w zależności od faktycznych potrzeb na szczeblu narodowym i ponadnarodowym. Podkreślenie celów priorytetowych jednoznacznie uwypukli najważniejsze problemy obszarów wiejskich danego państwa, co pomoże skoncentrować siły i środki WPR na ich rozwiązywanie;
- w ramach oceny *ex post* programu winno się szczególnie uważnie analizować projekty inwestycyjne zrealizowane z sukcesem, które wywarły istotny wpływ na rozwój lokalny. Studium przypadku takiego projektu pozwoli na wyszczególnienie adekwatnych wskaźników oceny, może posłużyć jednocześnie do tworzenia zasad dobrej praktyki na potrzeby wnioskowania o finansowanie i realizację projektów inwestycyjnych w ramach PROW w przyszłości;
- należy tworzyć bazę wskaźników oceny realizacji projektów w ramach działań PROW, co dostarczy wiedzy na temat efektywności inwestycji na obszarach wiejskich.

Seminarium uzupełniła dyskusja panelowa, podczas której przedstawiciele państw członkowskich debatowali na temat głównych problemów rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych krajach oraz trudności w programowaniu i ewaluacji polityki wobec terenów wiejskich na lata 2007-2013. Uznano, iż głównym problemem dotyczącym wszystkich państw członkowskich jest brak jednoznacznie zdefiniowanej grupy wskaźników określających poziom rozwoju obszarów wiejskich i – co za tym idzie – umożliwiających adekwatną i porównywalną na poziomie ponadnarodowym ocenę stopnia wpływu oddziaływania Wspólnej Polityki Rolnej na obszary wiejskie. Za godny uwagi uznano także fakt, że planowanie rozwoju terenów wiejskich w wielu krajach przebiega na poziomie regionalnym, a realizacja PROW na szczeblu kraju składa się z odrębnych strategii tworzonych dla poszczególnych obszarów. Charakterystycznym przykładem takiego postępowania jest Królestwo Belgii, gdzie plany rozwoju tworzone są osobno dla regionów Flandrii i Walonii i w takiej postaci trafiają do akceptacji przez Komisję Europejską.

Z punktu widzenia Polski, za bardzo istotne należy uznać przywiązanie przez państwa UE-15 dużej wagi do realizacji programu Leader. Konstrukcja i filozofia tego programu, przewidująca oddziaływanie (za pośrednictwem Lokalnych Grup Działania) na infrastrukturę społeczną i techniczną na najniższych szczeblach jednostek administracyjnych, sprawdziła się w państwach, które mają wieloletnią praktykę w realizacji tego działania. Doświadczenia Finlandii pokazują, że skuteczność ta jest tym wyższa, im lepiej rozwinięte są postawy obywatelskie, aktywność społeczna oraz poziom edukacji i tradycje kooperacji społeczności lokalnych, co łącznie tworzy tzw. społeczeństwo obywatelskie.

Paweł Chmieliński