

## **ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH W ŚWIETLE REFORM WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ I POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ**

Janina Sawicka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**Streszczenie.** W artykule zawarto szczegółową analizę i kompleksową ocenę komplementarności polityki spójności Unii Europejskiej i wspólnej polityki rolnej (WPR) w zakresie rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich, analizę zmian w strukturze wydatków budżetu UE kierowanych na te polityki, a także dyskusję nad dalszymi, po roku 2013, zmianami celów, jak i poszczególnych instrumentów ramach tych dwu fundamentalnych polityk unijnych. Doświadczenia z okresu prac nad przygotowaniem dokumentów programowych 2007–2013, a także pierwsze doświadczenia z realizacji programów w latach 2007, 2008 i 2009 wskazują na nakładanie się podobnych rodzajów interwencji w ramach wspólnej polityki rolnej i polityki spójności, co prowadzi do konieczności biurokratycznego kreślenia niedoskonałych linii demarkacyjnych między działaniami, a w konsekwencji do rozproszania środków i nieefektywnego wykorzystania publicznych środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

**Słowa kluczowe:** rozwój obszarów wiejskich, WPR, polityka spójności, komplementarność

### **WSTĘP**

Na rozwój obszarów wiejskich poza WPR ma wpływ wiele innych polityk: polityka rynku pracy, polityka transportowa (sieć infrastruktury), energetyczna, oświatowa, naukowa itp. Dlatego też w polityce rozwoju regionalnego ważne jest zintegrowane podejście uwzględniające przestrzenny charakter obszarów wiejskich, podejście jednoczące scentralizowane instrumenty polityk horyzontalnych z planami i strategiami rozwoju lokalnego, które z definicji opierają się na istniejących tam zasobach i angażują lokalne podmioty. Sam impuls i wsparcie zewnętrzne nie wystarcza, aby zdynamizować rozwój regionalny, szczególnie w regionach problemowych, słabo gospodarczo rozwiniętych. W różnych częściach Europy

są takie obszary, które mimo znaczącego, wieloletniego wsparcia z zewnątrz, z budżetu UE, wciąż pozostają słabo rozwinięte.

Na przestrzeni kolejnych perspektyw finansowych w budżecie UE wystąpiły przesunięcia relatywnej wagi środków między instrumentami polityki regionalnej i WPR. Obserwuje się spadek finansowania na rzecz rolnictwa i wzrost w innych pozycjach, szczególnie w zakresie polityki spójności. Dominujące przez dziesięciolecia wydatki w budżecie na sektor rolnictwa uzasadniano troską o bezpieczeństwo żywności oraz dążeniem do utrzymania dochodów rolników na poziomie zarobków w innych, nierolniczych sektorach (parytet dochodowy). Sukcesywne zmniejszanie relatywnego wsparcia dla rolników podyktowane było występującymi nadwyżkami produkcji rolnej, rosnącą presją intensywnych metod gospodarowania na środowisko naturalne, a także negatywnym wpływem niektórych instrumentów WPR na liberalizację handlu światowego. Zmiany w wydatkach budżetowych odzwierciedlają także pojawiające się potrzeby wspierania innych celów strategicznych. W szczególności od końca lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku obserwować można silny nacisk na potrzebę finansowania polityki spójności w celu udzielenia pomocy biedniejszym państwom członkowskim i regionom, aby i one mogły skorzystać z integracji gospodarczej całej Unii. Utworzenie Unii Gospodarczo-Walutowej w części Europy jeszcze bardziej tę potrzebę podkreśliło. Mimo wzrostu rangi instrumentów polityki regionalno-strukturalnej i zamrożenia pułapu wydatków WPR, od 1989 r. łączny udział w wydatkach budżetu UE tych dwu polityk pozostaje relatywnie na względnie stałym poziomie około czterech piątych budżetu UE i taka proporcja została utrzymana również w budżecie na lata 2007–2013.

### **POLITYKA SPÓJNOŚCI UE I WPR – KOMPLEMENTARNOŚĆ CZY SPRZECZNOŚĆ CELÓW?**

Środki finansowe WPR kierowane są w głównej mierze do rolników w ramach filaru I (środki kierowane do rolnictwa poprzez instrumenty rynkowo-cenowe: wspólnotowe mechanizmy wspierania cen rolnych, handlu zagranicznego, dopłaty bezpośrednie do produkcji rolniczej, a obecnie raczej do dochodów rolników) w niewielkim stopniu są dostępne dla innych grup ludności wiejskiej. Ze względu na dominującą pozycję filaru I i spuściznę wsparcia związanego z wielkością produkcji wydatki w ramach WPR zorientowane są nadal na historycznie ustalone poziomy produkcji rolnej, a nie na niski poziom dochodów, co ogranicza znaczenie tych wydatków dla celów związanych ze spójnością. Wsparcie dla rolnictwa w ramach WPR może pomóc w zachowaniu gospodarstw rolnych, a co za tym idzie także w zatrzymaniu ludności na obszarach wiejskich, chociaż prawdopodobnie można by osiągnąć większe korzyści, gdyby zamiast tego skierować finansowanie publiczne na szeroko rozumiany rozwój obszarów wiejskich (np. podstawową infrastrukturę, edukację i szkolenia oraz wsparcie dla przedsiębiorczości). Ponadto, przesunięcie większych środków z WPR na ochronę dobra publicznego, jakim jest środowisko naturalne mogłoby przynieść obszarom wiejskim pośrednie korzyści gospodarcze i społeczne, szczególnie w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii w 2004 i 2007 r. (UE-12), posiadających bogate zasoby pod względem bioróżnorodności i walorów krajobrazowych i bardzo ograniczone środki

w budżetach krajowych na ich ochronę i zachowanie. Rozwój obszarów wiejskich w ramach WPR finansowany jest poprzez instrumenty jej II filaru i są to w szczególności działania rolnośrodowiskowe, wspieranie wielofunkcyjnego rozwoju wsi, dziedzictwa kulturowego, partnerskich inicjatyw lokalnych.

Unijna polityka spójności i polityka rozwoju obszarów wiejskich w szczególności i w praktyce nie zawsze są komplementarne. Pewien nowy wymiar wzajemnych relacji między politykami nadają horyzontalne cele zawarte w Strategii Lizbońskiej odnoszące się do spójności terytorialnej. To nowe podejście w unijnej polityce spójności, jak i jej cele, instrumenty wsparcia, zarówno te adresowane terytorialnie, jak i horyzontalne, mają bardziej służyć całej Unii Europejskiej, a nie ograniczać się do redystrybucji środków z krajów (regionów) bogatych do biedniejszych. Spójność w Unii Europejskiej w dużej mierze zależy również od umiejętności zarządzania zróżnicowanym bogactwem dziedzictwa obszarów wiejskich. Zmieniają się funkcje wsi i zmiany te wymagają lepszego zarządzania, bardziej skoordynowanego terytorialnie.

Zwolennicy zachowania jednolitości WPR w celu uzyskania większej komplementarności działań w ramach jej I i II filaru rozwiązania problemu dopatrują się w umocnieniu reform w kierunku jej regionalizacji, tj. terytorialnego różnicowania wsparcia, jakie otrzymują rolnicy z I filaru WPR. Pewne pozytywne doświadczenia wynikają z regulacji względem europejskich obszarów problemowych (less favoured areas). Jest to tendencja reform całej WPR w kierunku jej większej regionalizacji i do osiągnięcia zbieżności celów i interwencji w ramach WPR niezależnie od jej filarów. W dyskusjach nad kształtem WPR pojawiają się głosy za jej regionalizacją, co może być punktem wyjścia i porozumienia w dyskusjach nad komplementarnością wielu polityk wspólnych realizowanych na terytoriach wiejskich.

Pewien kierunek reform, dyskutowany najczęściej w środowiskach lobbingu rolniczego, zakłada, iż powinna nastąpić stopniowa konwergencja celów I i II filaru WPR, a co za tym idzie – koncentracja środków aż do połączenia w przyszłości dwu dotychczasowych funduszy rolnych w jeden rolno-wiejski fundusz.

Analiza PROW na lata 2007–2013 potwierdza, że zarówno w Polsce, jak i w większości innych krajów UE występują dysproporcje w strukturze nakładów między jego osiami „rolniczymi – 1 i 2” i osią „nierolniczą 3” na niekorzyść działań pozarolniczych. Przyjmując za 100% wydatki na wszystkie działania II filaru WPR w latach 2007–2013 w UE, struktura tych wydatków w podziale na cztery osie priorytetowe przedstawia się następująco: oś 1 – konkurencyjność rolnictwa i leśnictwa – 32%; oś 2 – środowisko i obszary wiejskie – 48%; oś 3 – warunki życia i dywersyfikacja – 12%; oś 4 – Leader – 6%; plus pomoc techniczna – 2% [Guyomard 2008]. Analizując powyższe dane można powiedzieć, że wśród instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich dominują działania w ramach osi 2 i 1, najbardziej „rolniczych” w porównaniu z pozarolniczą osią 3. Rodzi to następujące pytanie: czy koncentracja działań finansowanych z EFRROW na problemach rolnictwa i sektora żywnościowego jest usprawiedliwiona? Pytanie to jest szczególnie zasadne w sytuacji, gdy ranga tego sektora w rozwoju obszarów wiejskich relatywnie maleje (w wielkości PKB i wskaźnikach zatrudnienia).

W następstwie reformy wspólnej polityki rolnej z 2003 r. utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Obszarów Wiejskich finansujący jedyny instrument wspierania rozwoju obszarów wiejskich w UE. U podstaw wydzielenia EFRR z EFROW było umieszczenie

rozwoju obszarów wiejskich w ramach jednolitych ram finansowych i programowych. Poprzedni system był krytykowany ze względu na zbyt dużą liczbę programów i systemów programowania, współwystępowanie różnorodnych systemów zarządzania i kontroli, duże obciążenie biurokratyczne Komisji i państw członkowskich, brak spójności i przejrzystości polityki rozwoju obszarów wiejskich [Piskorz 2009].

W środowiskach lobbingu pozarolniczego (np. w Komitecie Regionów) dyskutowany jest alternatywny kierunek zmian na przyszłość, tak aby oddzielić od WPR wszystkie instrumenty adresowane do pozarolniczych podmiotów na obszarach wiejskich i połączyć je z instrumentami polityki spójności. W uzasadnieniu merytorycznym głównie wskazuje się na rosnące znaczenie nierolniczych funkcji wsi i pozytywne, historyczne, doświadczenia wynikające z terytorialnego wymiaru polityki regionalnej (spójności).

Definicja polityki rozwoju, zawarta w znowelizowanej ustawie z dnia 7 listopada 2008 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (w Polsce) również wskazuje na potrzebę zapewnienia większej spójności regionalnej i przestrzennej kraju, w tym jego obszarów wiejskich, akcentowania celów rozwojowych nakierowanych bardziej na poprawę konkurencyjności gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy, zgodnie z celami przyjętymi w odnowionej, europejskiej Strategii Lizbońskiej. Istotne jest zatem zastosowanie zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich łączącego wymiary: społeczny, gospodarczy i ekologiczny (wg koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju), a przede wszystkim terytorialny w zakresie działań realizowanych przez poszczególne wspólnotowe polityki sektorowe oraz tych realizowanych w ramach ogólnokrajowych i samorządowych strategii regionalnych. Osiągnięcie długookresowych celów rozwojowych w UE i w Polsce wiąże się z koniecznością podjęcia na nowo dyskusji nad kształtem wzajemnych relacji (komplementarności) między polityką spójności, branżowymi politykami wspólnotowymi, w tym WPR, zarówno na poziomie celów, jak i instrumentów i zasad ich realizacji, w tym w szczególności w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich, zajmujących ponad 95% terytorium naszego kraju. W celu dostarczenia argumentów w dyskusjach nad kształtem polityki rolnej i spójności po 2013 r., konieczne jest systematyczne dokonywanie monitoringu i pogłębionych analiz zasad i instrumentów wsparcia obszarów wiejskich w ramach poszczególnych funduszy wspólnotowych.

Finansowanie rozwoju obszarów wiejskich w ramach II filaru z utworzonego w 2005 r., odrębnego Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich w swoich założeniach miało na celu m.in. zachowanie komplementarności działań w ramach obu filarów, szczególnie w obliczu odbywających się wówczas negocjacji perspektywy finansowej 2007–2013. Fakty są takie, że uzgodniona perspektywa finansowa jest daleka od pierwotnych oczekiwań. Na rozwój obszarów wiejskich przeznaczono bowiem w 2006 r. 9,1% unijnego budżetu, a nakłady na ten cel w 2013 r. zostały zredukowane zarówno relatywnie, jak i absolutnie i wskaźnik ten wyniesie 7,3% (nowe kraje UE-12 dostały 47,3% całości EFROW) [Parish 2008].

Odnosnie do reformy polityki rozwoju obszarów wiejskich w ramach „health check” Komisja Europejska proponuje dodanie czterech nowych kierunków działań odnoszących się do zmian klimatu, gospodarowania energią, gospodarki wodnej i bioróżnorodności, a w celu ich sfinansowania proponuje się podwyższenie wskaźnika modulacji (przesunięcie środków z I do II filaru WPR).

Zdaniem niektórych polityków (Neil Parish), nie należy oczekiwać, że ten mechanizm zadziała efektywnie. Po pierwsze bowiem dodano cztery nowe działania, które zostaną sfinansowane z filaru II, a po drugie, modulacja pojmowana jako odsetek dopłat bezpośrednich, które mogą być przesunięte do filaru II, liczona jest na poziomie każdego kraju, a sytuacja jest taka, że największe potrzeby i środki na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich są w krajach, gdzie suma dopłat bezpośrednich nie jest duża (dodatkowo na niższy poziom dopłat w nowych krajach członkowskich wpływa przyjęta zasada stopniowego, corocznego dochodzenia do poziomu 100% dopłat bezpośrednich, jakie już otrzymują rolnicy w krajach UE-15). W krajach o największych potrzebach, takich jak regiony dotknięte suszą czy wyróżniające się wysoką bioróżnorodnością, przesunięcia z modulacji będą symboliczne (są to także tereny Natura 2000, a więc znaczna część cennych środowiskowo obszarów wiejskich w Polsce). W odniesieniu do Polski system modulacji będzie obowiązywał od 2012 r. Modulacja, w tym modulacja progresywna, obejmuje gospodarstwa otrzymujące ponad 5 tys. euro rocznie. Ocenia się, że po wprowadzeniu tego systemu w Polsce w 2012 r. aż 74% gospodarstw nie będzie nim objętych, otrzymują bowiem mniej niż 5 tys. euro rocznie dopłat bezpośrednich. Tylko około 1% polskich gospodarstw znajdzie się w górnej stawce modulacji (o płatnościach powyżej 300 tys. euro rocznie) [Michałek, Wilkin 2008].

Wnioski z dyskusji nad rozwiązaniem problemów wynikających z ograniczonej ilości środków finansowych kierowanych na rozwój obszarów wiejskich w ramach WPR i polityki spójności obecnie i w przyszłości powinny znaleźć większe odzwierciedlenie w stanowiskach wypracowywanych w różnych resortach i gremiach ekspertów, w toku rozpoczętej w 2009 r., debaty nad nową perspektywą finansową po 2013 r.

Odnosnie do dalszych reform polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich tego rodzaju dyskusje już są prowadzone (konferencja *Rural areas: Current situation and future Challenges*. Cypr, 16–17.10.2008). Zdaniem polityków (Neil Parish), centralną osią zmian po 2013 r. powinno być dążenie do osiągnięcia zbieżności celów i interwencji w ramach WPR niezależnie od jej filarów. Powinna następować stopniowa konwergencja celów I i II filaru WPR, a co za tym idzie, koncentracja środków i połączenie w przyszłości dwu dotychczasowych funduszy rolnych w jeden rolno-wiejski fundusz. Uzasadnienia celowości zmian zmierzających w tym kierunku szuka się i znajduje w praktycznych doświadczeniach polityki względem obszarów o niekorzystnych warunkach naturalnych do produkcji rolnej (te obszary mają ustalony status formalny i prowadzi się tam, począwszy od lat 70., wspólnotową politykę wspierania ich rozwoju). W dyskusjach nad kształtem WPR pojawiają się głosy za jej regionalizacją, co może być punktem wyjścia i porozumienia w dyskusjach, których celem jest uzyskanie komplementarności wielu odrębnych polityk wspólnotowych realizowanych na terytoriach wiejskich.

W perspektywie 2007–2013 środki na rozwój obszarów wiejskich zostały włączone w ramy wspólnej polityki rolnej. Takie rozwiązanie nie musi być korzystne, w tym przede wszystkim dla pozarolniczego rozwoju obszarów wiejskich. Utworzenie EFROW finansującego działania II filaru WPR jest tylko pozornym uproszczeniem schematu budżetu, a praktycznie przyczynia się do odłączenia środków na cele pozarolnicze od polityki spójności i jak wskazują pierwsze doświadczenia PROW, na marginalizację działań pozarolniczych. Dwa strumienie finansowania obszarów wiejskich

(instrumenty polityki spójności oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach WPR) mogą także powodować dublowanie niektórych celów, a w sytuacji ograniczoneści środków ich pomijanie w działaniach finansowanych z funduszy strukturalnych. W związku z tym zachodzi potrzeba co najmniej przeglądu i monitoringu efektywności istniejących wspólnotowych instrumentów na rzecz obszarów wiejskich oraz sposobu ich koordynacji w ramach wszystkich polityk wspólnotowych, zarówno branżowych, jak i horyzontalnych.

Dyskusje nad rozwiązaniem problemów wynikających z ograniczoneści środków finansowych kierowanych na rozwój obszarów wiejskich zarówno w ramach WPR, polityki spójności, jak i innych polityk branżowych (polityka transportowa, polityka ochrony środowiska, społeczna) nie mogą być pomijane w debacie nad nową perspektywą finansową budżetu UE po 2013 r.

## **POLITYKA I PLANOWANE KIERUNKI ZMIAN FINANSOWANIA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W RAMACH DZIAŁAŃ II FILARU WPR**

Przeprowadzenie analizy charakteru działań finansowanych z EFRROW w skali całej UE, zapisanych w krajowych programach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 i zsumowanych na szczeblu wspólnotowym, już pozwoliło ocenić planowane kierunki rozdysponowania środków tego funduszu zarówno na szczeblu unijnym, jak i w poszczególnych krajach członkowskich. Tym samym możliwa jest ocena, w jakim kierunku zmierza polityka rozwoju obszarów wiejskich. Zaplanowany na lata 2007–2013 budżet Unii Europejskiej w wysokości 975 mld euro określa wydatki na cele II filaru WPR na poziomie 88 mld euro.

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do stosowania określonych centralnie w rozporządzeniu KE alokacji minimalnych na poszczególne osie, niemniej jednak wystąpiły znaczne różnice regionalne, głównie między starymi i nowymi krajami członkowskimi. Przykładowo, takie kraje jak Irlandia, Francja, Wielka Brytania, Austria, Szwecja przeznaczyły większość (od 70 do 80%) wszystkich środków z filaru II WPR na finansowanie działań osi 2 – środowisko i obszary wiejskie. Kraje biedniejsze, takie jak Węgry, Polska, Portugalia, Hiszpania, Cypr, Grecja, Bułgaria i Rumunia, prawie połowę środków (od 40 do 50%) przeznaczyły na działania osi 1 – poprawa konkurencyjności sektora rolnego.

W ramach wszystkich osi można wyodrębnić działania dominujące, takie jak: instrumenty rolno-środowiskowe w gospodarstwach rolnych – 22% całości nakładów; modernizacja gospodarstw rolnych – 10% całości; dopłaty do rolnictwa na terenach problemowych i dopłaty w rejonach górskich – po 7%; wartość dodana w gospodarstwach rolnych i leśnictwie – 6%. Daje to razem ponad połowę całości wydatków (52%). Gdy dodamy do tego działania „młodzi rolnicy” i „wcześniejsze emerytury” – po 3%, to jasne się staje, że w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich UE przeważają te związane z modernizacją i poprawą konkurencyjności sektora rolnego. Intencją, celem działań rolno-środowiskowych jest potrzeba kompensowania rolnikom wyższych kosztów produkcji wynikających z nakładów poniesionych na ochronę środowiska lub

rekompensata utraconych korzyści w regionach o mniej sprzyjających dla rolnictwa warunkach naturalnych. Działania w ramach osi 1 natomiast mają na celu poprawę konkurencyjności produkcji rolniczej, m.in. przez modernizację gospodarstw czy przetwórstwo żywności.

W celu wzmocnienia rozwoju pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich dyskutowane są m.in. rozwiązania reformujące WPR w kierunku odchodzenia od istniejącego systemu naliczania dopłat bezpośrednich (głównego jej instrumentu finansowego) i stopniowego przechodzenia na model terytorialny, tj. powiązania dopłat z zasobami ziemi rolniczej i regionalnego różnicowania systemów. Takie rozwiązania już istnieją w nowych krajach członkowskich (uproszczony, obszarowy system naliczania dopłat bezpośrednich w Polsce jest tego przykładem). W niektórych starych krajach, takich jak Niemcy, Dania, Anglia, już wprowadzono modele zróżnicowane regionalnie. Tendencja reform w kierunku regionalizacji i różnicowania wsparcia, jakie otrzymują rolnicy w ramach I filaru WPR, ma zostać wzmocniona w przygotowywanej na 2009 r., nowej propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej europejskich obszarów problemowych (less favoured areas), co wzmocni reformy całej WPR (I i II filar) w kierunku jej większej regionalizacji. Ten kierunek reform nie powinien być przygotowywany wyłącznie w środowiskach lobby rolniczego, gdyż efekty rozdysponowania niebagatelnych środków wspólnotowych w ramach WPR mają szerszy wymiar i duże znaczenie dla rozwoju i spójności przestrzeni europejskiej.

Filozofia reform WPR zapoczątkowanych w 2003 r., sprowadza się do zasady oddzielania (niewiązania) płatności, jakie otrzymują rolnicy, od produkcji rolnej w ich gospodarstwach (decoupling policy). Reforma „health check” z 2008 r. potwierdza ten kierunek zmian. Problem, który wciąż pozostaje nierozwiązany, wynika z dużej różnorodności naliczania płatności bezpośrednich w obecnie istniejących systemach w poszczególnych krajach członkowskich i w sektorach produkcji rolnej. Opiera się on przeważnie na historycznie ukształtowanych poziomach referencyjnych w starych krajach członkowskich, co powoduje, że sumarycznie większość dopłat otrzymują rolnicy właśnie z tych krajów. Tak więc dla bardziej rolniczych obszarów wiejskich w nowych krajach członkowskich, w tym głównie w Polsce, bardziej sprawiedliwy podział środków i wykorzystanie instrumentów z dominującego I filaru WPR będą miały znaczenie i wpływ na ich dalszy rozwój.

Odzwierciedleniem toczących się dyskusji nad reformą WPR a zarazem opiniotwórczym głosem może być wystąpienie komisarza w KE ds. WPR na konferencji w Limasol na Cyprze na temat *Rural areas: Current situation and future Challenges*, na której to konferencji debatowano w gronie kilkuset europejskich polityków i ekspertów nad przyszłością polityki rozwoju obszarów wiejskich [Fischer Boel 2008]. Pani Komisarz odnosząc się do przyszłości polityki rozwoju obszarów wiejskich po 2013 r., stwierdziła, iż reformy WPR powinny zmierzać w kierunku osiągnięcia równowagi między instrumentami wspierania dochodów rolników i interwencji na rynku w powiązaniu z działaniami na rzecz obszarów wiejskich „Rozwój wsi powinien »at the very least« zachować ten udział wsparcia, jaki jest obecnie”. Niebagatelny wpływ na taki kierunek reformy powinny mieć też opinie społeczeństwa, gdyż cele polityki rozwoju obszarów są bardziej popularne (niż cele I filaru WPR). W interesie obszarów wiejskich leży zarówno poprawa konkurencyjności rolnictwa i całego sektora żywnościowego, jak

i dbanie o wiejski krajobraz (np. walka z erozją gleb to ważny cel publiczny). Ważne jest, aby wspierać gospodarstwa wiejskie w kierunku dywersyfikacji i poprawy warunków życia ludności (temu służą zarówno duże, jak i drobne projekty infrastrukturalne – np. strony internetowe w celach matrymonialnych).

Pani Komisarz podkreśliła, iż polityka rozwoju wsi i rolnictwa jest dobrze zarządzana wspólnie w ramach I i II filaru WPR: „rolnictwo i rozwój wsi jest jak silna para (małżonków) przebywająca pod jednym dachem”. Nie podziela tym samym stanowiska Komitetu Regionów (i innych środowisk lobbingu pozarolniczego), aby oddzielić od WPR wszystkie instrumenty adresowane do pozarolniczych podmiotów na obszarach wiejskich i połączyć je z instrumentami polityki spójności, co zdaje się dobitnie potwierdzać następujący cytat: „mamy tę samą listę zakupów, ale niekoniecznie kupujemy w tym samym sklepie”. Tak wyrażone stanowisko nie pozostawia złudzeń co do braku dobrego klimatu w kierunku ustępstw i zbliżenia stanowisk różnych centrów decyzyjnych w Komisji Europejskiej i szerokich środowisk politycznego lobbingu wokół Parlamentu Europejskiego. Wydaje się, że nastrój i atmosfera konfrontacji a nie współdziałania przenosi się do krajów członkowskich w dyskusjach nad przyszłym kształtem polityki rozwoju obszarów wiejskich.

## **REGIONALIZACJA DZIAŁAŃ POLITYKI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE**

Większa synchronizacja działań wielu sektorowych polityk unijnych (w tym polityki rolnej, a także polityki spójności) może następować na poziomie regionów. Władze samorządowe, oczywiście w granicach swoich uprawnień i kompetencji, wykazują bardziej terytorialne podejście w realizacji celów rozwojowych własnych regionów. Nawet wobec tak scentralizowanej wspólnej polityki rolnej możliwa jest pewna regionalizacja jej działań delegowanych na niższy szczebel administracyjny (samorządowy). Przykładem mogą być tutaj zadania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 już przekazane przez MRiRW do samorządów województw, takie jak: podstawowe usługi dla gospodarstw i ludności wiejskiej; poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa; odnowa i rozwój wsi; wdrażanie lokalnych strategii rozwoju; wdrażanie projektów współpracy; funkcjonowanie lokalnej grupy działania. Charakter tych zadań, mimo ich skromności, wyraźnie wpisuje je w realizację szerszej koncepcji i programu wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich i jest przykładem doceniania przez resort wiodącej roli samorządów lokalnych w realizacji tej strategii i wypełnianiu jej treścią. Inne instrumenty i zadania pozostające nadal w gestii władz centralnych, których regionalizacja dałaby więcej możliwości samorządom i szans rozwojowych regionom, są następujące: różnicowanie działalności rolniczej; doskonalenie kapitału ludzkiego i społecznego; wspieranie grupowych form gospodarowania; wspieranie mikroprzedsiębiorstw. Podobne zadania zostały określone w regionalnych programach operacyjnych, po raz pierwszy w perspektywie 2007–2013 przygotowywanych na szczeblu wojewódzkim, programach finansowanych z EFRR w ramach unijnej polityki spójności. Te same cele odnajdujemy również w przygotowanych nadal centralnie programach operacyjnych:



Innowacyjna Gospodarka i Kapitał Ludzki. Ta wielość centrów programujących, decyzyjnych i wykonawczych rodzi mnóstwo barier biurokratycznych usankcjonowanych przestarzałym prawem (ustawa reformująca samorządy w kierunku ich dalszej decentralizacji jest na etapie przygotowań). Problemem jest także wciąż młoda w Polsce demokracja i kultura samorządności, wszak samorządy wojewódzkie w ich obecnej postaci zostały wprowadzone ustawą z 1999 r. Często znalazły się tam kadry z bagażem doświadczeń z poprzedniego okresu gospodarki centralnie planowanej, co raczej nie pomaga we wdrażaniu idei decentralizacji, budowaniu partnerstwa lokalnego i myślenia w kategoriach małych ojczyzn. Braki te zostały uwidocznione m.in. w porównaniach treści 16 wojewódzkich strategii rozwojowych oraz w wojewódzkich programach operacyjnych przygotowanych przez samorządy na lata 2007–2013. Mimo występujących w praktyce dużych różnicowań regionach w Polsce zarówno pod względem zasobów tradycyjnych, jak i nowoczesnych czynników rozwoju, zawarte w dokumentach cele strategiczne i zadania rozwojowe są podobne – nie odzwierciedlają specyfiki danego regionu.

#### **KIERUNKI REFORMOWANIA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ NA TLE ZMIAN GLOBALNYCH. PRZYSZŁOŚĆ POLITYKI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH**

Dyskusje nad kształtem WPR po 2013 r. toczą się równoległe z rokowaniami WTO w ramach Rundy Doha, rozpoczętej w 2001 r. i nadal niezakończonych, nad dalszą liberalizacją handlu produktami rolnymi i artykułami rolno-żywnościowymi w skali globalnej. Podobnie w latach 90. reforma MacSharry’ego była po części odpowiedzią na negocjacje i ustalenia w ramach Rundy Urugwajskiej GATT-WTO.

Z perspektywy globalnej potrzeba wspierania wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa jest bardziej widoczna. Istnieją poglądy, że jest to najważniejszy argument uzasadniający dalsze utrzymanie protekcjonizmu rolnego głównie w krajach rozwiniętych. Powiązanie rolnictwa z rozwojem obszarów wiejskich to już realny kierunek przekształceń WPR sygnalizowany z Brukseli (por. przytoczoną wcześniej wypowiedź Fischer Boel). W Porozumieniu Rolnym Rundy Urugwajskiej wielofunkcyjność rolnictwa definiowana była jako „pozahandlowe aspekty rolnictwa” (*non-trade concerns of agriculture*), które mogą być wspierane takimi instrumentami, jak: zaliczone do „zielonego koszyka” ogólne usługi dla rolnictwa; tworzenie strategicznych zapasów żywności; krajowa pomoc żywnościowa dla konsumentów; niezwiązane z produkcją, lecz bezpośrednio z dochodem rolnika (*decoupled*) płatności bezpośrednie; ubezpieczanie przez władze publiczne ryzyka w sektorze żywnościowym, w tym przed następstwami klęsk żywiołowych; wsparcie systemu emerytalnego dla producentów rolnych; ochrona naturalnych zasobów produkcyjnych; płatności rolnośrodowiskowe; wspieranie rozwoju regionalnego.

W rozmowach negocjacyjnych Rundy Doha zagadnienie wielofunkcyjności rolnictwa było często podnoszone zwłaszcza przez UE i zaczęło urastać do rangi głównego powodu legitymizacji wsparcia dla rolnictwa. To podejście było często krytykowane przez reprezentantów krajów rozwijających się, obawiających się, że wielofunkcyjność

stanie się „przykrywką” dla utrzymania wysokiego protekcjonizmu rolnego w krajach najbogatszych. Zakładano, że w wyniku porozumienia Rundy Doha działania zaliczane do „zielonego koszyka” objęte będą ściślejszym monitoringiem [Michałek, Wilkin 2008]. Wielofunkcyjność rolnictwa i wykorzystywanie tego hasła w rokowaniach handlowych wiąże się bezpośrednio z zagadnieniem specyficznych usług, jakie dostarcza rolnictwo społeczeństwu – usług mających charakter dóbr publicznych, związanych z ochroną różnorodności przyrodniczej i kulturowej, zachowaniem krajobrazu wiejskiego, żywotności obszarów wiejskich itp. W świetle tego zjawiska znaczna część wsparcia dla rolnictwa, w tym mająca na celu zapobieżenie wyeliminowaniu działalności rolniczej ze znacznych obszarów UE, jest traktowana nie jako subsydia dla rolnictwa, lecz jako rekompensata za cenne dla całego społeczeństwa usługi. Jest to też potencjalnie ważny argument w rokowaniach handlowych, chociaż trudny do precyzyjnego zdefiniowania. Próby kwantyfikacji zjawiska wielofunkcyjności rolnictwa, w tym jego rola w dostarczaniu dóbr publicznych, są dopiero we wczesnych fazach zaawansowania, a sama problematyka wysoce kontrowersyjna, także dla naukowców zajmujących się tą dziedziną [Michałek, Wilkin 2008].

Pod presją zarówno negocjacji w sprawach rolnych w WTO, jak i wielu organizacji w krajach członkowskich UE, a także organizacji o charakterze globalnym, dokonywał się od początku lat 90. proces „zazieleniania WPR” (*greening of the CAP*). Polega to na uzależnieniu i usprawiedliwieniu transferu środków publicznych do farmerów od przestrzegania przez nich określonych zasad ochrony środowiska i respektowania dobrostanu zwierząt, a także na wzbogacaniu oferty tzw. programów rolnośrodowiskowych. Celowi temu służy m.in. zasada *cross-compliance*, czyli wzajemnej zgodności. W negocjacjach nad liberalizacją handlu światowego zagadnienie wielofunkcyjności rolnictwa zaczęło urastać do rangi głównego powodu uzasadniającego potrzebę stosowania wsparcia dla rolnictwa w krajach rozwiniętych, a w negocjacjach Rundy Doha także w takich krajach jak Indie i Chiny, które w obronie milionów swoich rolników nie są skłonne nadmiernie otwierać krajowe rynki na napływ konkurencyjnego importu.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Po wprowadzeniu w życie reformy WPR z 2003 r. i utworzeniu nowego funduszu EFROW wzmacniającego jej II filar, wspieranie rozwoju obszarów wiejskich jest nadal w zakresie odpowiedzialności zarówno polityki rozwoju obszarów wiejskich UE, jak i polityki spójności. Tym samym powstało ryzyko dublowania programów wspieranych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i EFROW. W praktyce wystąpiła potrzeba, aby Komisja Europejska i kraje członkowskie zapewniły lepszą koordynację między wsparciem z różnych funduszy i zbieżności interwencji w ramach polityki spójności i polityki rozwoju obszarów wiejskich na tych samych terytoriach. Przepisy w tej sprawie Komisja Europejska wydała w 2007 r. Zrodziło to nowe biurokratyczne bariery w postaci wyznaczenia kryteriów demarkacyjnych, konieczności wielopoziomowych negocjacji i uzgodnień pomiędzy instytucjami zarządzającymi funduszami strukturalnymi i WPR w celu koordynacji działań, tworzenia międzysektorowych komitetów monitorujących, opracowywania dokumentów i wspólnych

stanowisk. Wszystko to odbywa się w atmosferze pośpiechu, a przede wszystkim stanowi zagrożenie, iż mnożone bariery biurokratyczne spowodują opóźnienia i mniej efektywne wykorzystanie środków przewidzianych w perspektywie 2007–2013 na rozwój obszarów wiejskich w Polsce.

W wielu środowiskach widzi się pilną potrzebę dokonania oceny wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 już w warunkach wydzielenia EFROW z polityki spójności. Rozdzielenie to miało ułatwiać wykorzystanie funduszy oraz umożliwić bardziej zintegrowane programowanie rozwoju obszarów wiejskich. Po pierwszych latach doświadczeń powstaje wątpliwość, czy uzyskano te efekty. Podobnie rodzi się wątpliwość, czy nastąpił rozwój w obszarach interwencji wspólnych dla EFROW i polityki spójności, takich jak: dywersyfikacja działalności gospodarczej, infrastruktura, podstawowe usługi, dziedzictwo kulturowe, zapobieganie ryzyku, a przede wszystkim, czy mechanizmy koordynacji i integracji interwencji z różnych funduszy zastosowane w praktyce są skuteczne.

Nauka powinna dawać argumenty środowiskom decyzyjnych w kraju i za granicą oraz być partnerem w dyskusji nad wyzwaniami przyszłości, m.in.: jak zdywersyfikować działalność gospodarczą na wsi i zatrzymać migracje z terenów wiejskich; jakie są główne wyzwania rozwojowe obszarów wiejskich; czy wykorzystujemy w pełni potencjał rozwojowy tych obszarów; jak polityki wspólnotowe powinny wspierać rozwój wsi; czy i w jakim zakresie WPR powinna wspierać rozwój obszarów wiejskich; czy polityka spójności powinna brać większą odpowiedzialność za rozwój obszarów wiejskich oraz jak można poprawić koordynację i spójność polityk wspólnotowych wspierających rozwój wsi?

Na wiele tego rodzaju pytań odpowiedzi powinny dostarczać badania prowadzone przez środowiska akademickie i jest to także wyzwanie dla naszego środowiska, aby tego rodzaju badania podejmować.

## PIŚMIENNICTWO

- Fischer Boel M., 2008. Prospects for rural development policy, speech/08/533, z wystąpienia na konferencji: Europe's rural areas in action: facing the challenges of tomorrow. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/533&format=PDF&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> 01.04.2009
- Guyomard H., 2008. Z wystąpienia na konferencji: Rural areas: Current situation and future Challenges. Cypr, 16–17.10.2008 (niepublikowane)
- Michałek J., Wilkin J., 2008. Wstępna ocena konsekwencji niepowodzenia sesji ministerialnej Doha (lipiec 2008) dla instrumentów stosowanych w ramach WPR – Ekspertyza dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (niepublikowane).
- Parish N., 2008. Z wystąpienia na konferencji: Rural areas: Current situation and future Challenges, Cypr, 16–17.10.2008 (niepublikowane).
- Piskorz W., 2009. Z wystąpienia na międzynarodowej konferencji: Rolnictwo i obszary wiejskie 5 lat po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Warszawa, 28–29.04.2009 (niepublikowane)
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658, ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. 2008 r., Nr 216 poz. 1370).

**RURAL AREAS DEVELOPMENT WITHIN REFORMS  
OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY AND COHESION POLICY  
OF THE EUROPEAN UNION**

**Abstract.** The paper deals with analysis and complex assessment of reformed CAP and cohesion policy of EU compatibility within the frames of regional development and rural areas development. The analysis of structure and changes in EU budget expenditures on these policies was done as well as discussion on future reforms, objectives changes and measures after 2013 within these two fundamental EU policies. Experiences from 2007–2013 programming period as well as first experiences from practical realization numerous programs in 2007, 2008 and 2009 show that similar measures within CAP and Cohesion Policy are overlapping what leads to necessity for introducing numerous imperfect bureaucracy demarcation lines between measures that as a consequence leads to dispersion and inefficiency in the public means utilization in area of rural areas development support.

**Key words:** rural areas development, CAP, Cohesion Policy, compatibility

Zaakceptowano do druku – Accepted for print 15.05.2009