

BOŻENA OLESZKO-KURZYNA

*Rozwój obszarów wiejskich jako priorytet wspólnej
polityki rolnej Unii Europejskiej*

The development of rural areas as a priority of the European Union's common
agricultural policy

Abstrakt: Rozwój obszarów wiejskich to obecnie jeden z ważniejszych priorytetów wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej. Pierwsze instrumenty służące rozwojowi obszarów wiejskich pojawiły się już w latach 70. ubiegłego wieku, jednak skala i zakres ich stosowania były ograniczone. Stopniowo, wraz ze zmianami WPR, rozbudowywano instrumentarium, zwiększały się także nakłady finansowe na wsparcie tych obszarów. Kształt WPR, zaplanowany na lata 2007–2013, zakłada dalsze wzmocnienie polityki rozwoju obszarów wiejskich. Coraz bardziej odchodzi się od silnie wspieranej interwencji sektorowej w kierunku prorynkowej polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Celem opracowania jest ukazanie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich podejmowanych w ramach WPR UE z uwzględnieniem finansowych aspektów tej polityki.

WPROWADZENIE

Introduction

Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej od początku swego istnienia przeszła znaczące transformacje. Początkowo ukierunkowana była na realizację celów produkcyjnych rolnictwa, następnie z początkiem lat 70. wsparcie zostało rozszerzone również na obszary wiejskie, które pełnią różnorodne funkcje, nie tylko funkcję produkcyjną, ale również społeczno-kulturową i środowiskową (funkcje niekomercyjne). Znaczny wzrost zainteresowania problematyką rolnictwa wielofunkcyjnego i rozwoju obszarów wiejskich obserwujemy od początku lat 90. Priorytety te jeszcze bardziej zyskują na znaczeniu w latach 2007–2013. W Nowej Perspektywie Finansowej zdecydowanie większą uwagę zwrócono na zagadnienie jakości życia na obszarach wiejskich. Jest to ważne, obserwujemy bowiem narastający problem wyludniania się i marginalizacji znacznych obszarów

wiejskich UE. Okazuje się, że konkurencyjność obszarów wiejskich jest znacznie niższa niż obszarów miejskich, dlatego potrzebne są wielokierunkowe działania m.in.: na rzecz poprawy infrastruktury społecznej i technicznej, tworzenia pozarolniczych miejsc pracy oraz utrzymania wysokiej jakości zasobów naturalnych wsi. Wymaga to ogromnych nakładów finansowych i przeorientowania celów i narzędzi WPR UE w kierunku polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

OBSZARY WIEJSKIE UNII EUROPEJSKIEJ – DEFINICJA I CHARAKTERYSTYCZNE CECHY

The EU's Rural Areas – Definition and Distinctive Features

Mimo że w literaturze istnieje wiele definicji obszarów wiejskich, nie wypracowano jeszcze w UE takiej, która byłaby punktem wyjścia opracowania spójnej koncepcji polityki rozwoju obszarów wiejskich¹. Najbardziej użyteczna jest definicja obszarów wiejskich przyjęta na podstawie decyzji Rady z 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (2007–2013) (2006/144/WE). Za tereny wiejskie uznaje się takie, których liczba ludności wiejskiej przekracza 50% lub są one zamieszkałe przez mniej niż 150 osób/km². Istotna jest też klasyfikacja zaproponowana przez OECD, która dzieli regiony na²:

- **regiony o przewadze obszarów wiejskich**, gdzie ponad 50% mieszkańców zamieszkuje jednostki administracyjne o gęstości zaludnienia mniejszej niż 150 osób/km²;
- **regiony w znacznym stopniu wiejskie**, gdzie odsetek populacji zamieszkującej jednostki administracyjne o gęstości zaludnienia mniejszej niż 150 osób zawiera się w przedziale 15–50%;
- **regiony o przewadze obszarów miejskich**, gdzie społeczność wiejska stanowi mniej niż 15%.

Obecnie Komisja Europejska pracuje nad stworzeniem alternatywnych definicji, które lepiej odzwierciedlałyby różnorodność obszarów w znacznym stopniu wiejskich i okolicznych.

Jak już wspomniano, obszary wiejskie stanowią 93,2% terytorium UE-27. Tak duży odsetek tych obszarów, przy często niewielkim udziale powierzchni użytkowanej rolniczo w danym kraju, wynika z faktu przyjęcia dość specyficznej definicji obszarów wiejskich. Mianowicie uznano, że skoro rozwój zrównoważony jest priorytetem wspólnotowej polityki rozwoju obszarów wiejskich, to należy

¹ Przegląd definicji szeroko prezentuje: B. Wieliczko, *Polityka Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich*, „Studia i Monografie IERiGŻ”, nr 134, Warszawa 2006, s. 42.

² *Ibid.*, s. 12.

włączyć do tych obszarów nie tylko obszary użytkowane rolniczo, ale również lasy oraz inne obszary, które nie są przekształcone przez człowieka³. Dlatego np. Szwecja czy Finlandia, mimo niewielkiego znaczenia rolnictwa, posiada udział obszarów wiejskich przekraczający 90% powierzchni kraju.

W regionach o przewadze cech wiejskich i w znacznym stopniu wiejskich mieszka ok. 58% ludności Wspólnoty. Regiony te generują 45% wartości dodanej brutto w UE-27 i 53% zatrudnienia. Mimo to pozostają wciąż zacofane w stosunku do obszarów miejskich pod względem wielu wskaźników, np. dochód na mieszkańca jest o ok. 1/3 mniejszy niż w regionach miejskich, niższe są wskaźniki aktywności zawodowej kobiet, mniej rozwinięty jest sektor usług, niższe jest wykształcenie⁴.

Analiza obszarów wiejskich UE wskazuje na silnie zróżnicowanie w poszczególnych krajach (klimat, oddalenie od dużych miast, znaczenie rolnictwa na danym obszarze). Szczególnie duże dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym obszarów wiejskich w „starych” i „nowych” krajach UE widać, gdy analizuje się zatrudnienie w rolnictwie. Biorąc pod uwagę znaczenie rolnictwa, wyróżnimy⁵:

- **obszary wiejskie UE-15** (tzw. stara UE), gdzie udział rolnictwa w PKB wynosi 2%, zatrudnienie 4%;
- **obszary wiejskie „nowych” państw członkowskich (2004)** – 3% PKB, zatrudnienie 12%;
- **obszary wiejskie Rumunii i Bułgarii (2007)** – 10% PKB, zatrudnienie powyżej 20%.

A zatem to rolnictwo pokazuje wagę problemu rozwoju obszarów wiejskich w danym kraju i potrzeby wsparcia w tym zakresie. Nie oznacza to, że obszary wiejskie UE-15 nie wymagają pomocy, tu również występuje istotne zróżnicowanie, inna jest bowiem sytuacja krajów, w których udział rolnictwa w ogólnej powierzchni obszarów wiejskich jest duży, inna w krajach o marginalnej roli rolnictwa. Ponadto kraje te w znacznie większym stopniu dotyka problem wyludniania się. Zwraca uwagę fakt, że w krajach „starej” UE, mimo wzrostu znaczenia II filaru WPR, nadal na rozwój obszarów wiejskich przeznaczają się mniej środków niż na wsparcie dochodów rolników⁶.

³ Szczegółowa typologia została określona w ramach projektu CORINE Land Cover. Szerzej zob. B. Wieliczko, *op. cit.*, s. 14.

⁴ Komunikat Komisji do spraw Rady i Parlamentu Europejskiego *Zatrudnienie na obszarach wiejskich: wypełnienie luki w zatrudnieniu* [SEK(2006) 1772], s. 3.

⁵ *WPR – nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, FAPA, Warszawa 2007, s. 12 oraz B. Wieliczko, *op. cit.*, s. 14.

⁶ *Ibid.*, s. 17.

KWESTIA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH WE WSPÓLNEJ
POLITYCE ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

The Issues of Rural Development in the European Union's Common Agricultural Policy

Problem rozwoju obszarów wiejskich w polityce rolnej UE pojawił się w latach 70. XX w., jednak skala i zakres stosowanych instrumentów były ograniczone. Polityka rynkowo-cenowa zdecydowanie zdominowała WPR i budżet EWG aż do lat 90. Poziom wydatków na WPR sięgał 60% budżetu UE, w tym wydatki na politykę strukturalną zaledwie kilka procent. Dopiero reforma McSharry'ego z 1992 r., a zwłaszcza Agenda 2000 i reforma Fischlera z 2003 r., silniej akcentowały potrzebę wzmocnienia polityki rozwoju obszarów wiejskich i stopniowo rozszerzały zakres stosowanych instrumentów.

WPR jako polityka sektorowa już w latach 70. doprowadziła do poważnego kryzysu ekonomicznego, społecznego i ekologicznego. W związku z narastającymi problemami w rolnictwie w 1972 r. wydane zostały trzy dyrektywy dotyczące polityki strukturalnej, mające umożliwić jej rozwój w ramach WPR⁷. Była to pierwsza faza rozwoju polityki strukturalnej w rolnictwie, która jednak nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, dlatego na początku lat 80. rozpoczęto prace nad kolejnymi reformami. W 1985 r. opublikowano „Zieloną Księgę”, która stanowiła koncepcję modyfikacji mechanizmów działania WPR⁸. Twórcy tej „Księgi” głównie skupili się na działaniach dotyczących rynku rolnego, dopiero w późniejszym okresie zostały przyjęte założenia odnoszące się do polityki strukturalnej⁹. Przyjęty został system dopłat, w ramach którego finansowano rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej, na przykład turystyki czy rzemiosła, a także rozwój drobnych gospodarstw rolnych oraz dopłaty za odłogowanie gruntów rolnych lub produkcję surowców rolnych z przeznaczeniem nieżywnościowym. W ramach promocji polityki strukturalnej zachęcano rolników do przejścia na wcześniejsze emerytury rolnicze. W efekcie podejmowanych działań zaczęła się wysuwać na pierwszy plan polityka strukturalna przed rynkową¹⁰.

Innym ważnym elementem reformy w zakresie polityki strukturalnej były zmiany w funkcjonowaniu Funduszy Strukturalnych¹¹. W 1988 r. zostało przyjęte

⁷ Dotyczyły one wsparcia dla modernizacji gospodarstw (159/72), odchodzenia od pracy w rolnictwie (160/72) oraz kształcenia (161/72).

⁸ *Polityka rolna i strukturalna Unii Europejskiej a procesy dostosowawcze w rolnictwie polskim*, praca zbiorowa, Ekspert – SITR Spółka z o.o., Koszalin 2000, s. 9.

⁹ M. Wigier, *Przyczyny i charakter zmian polityki strukturalnej w rolnictwie integrującej się Europy*, „Studia i Monografie IERiGŻ”, nr 124, Warszawa 2004, s. 37.

¹⁰ *Ibid.*, s. 41.

¹¹ Wraz z podpisaniem Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 r. stworzono podstawy dla nowej polityki strukturalnej EWG, a zwłaszcza jej polityki regionalnej. Na podstawie tego porozumienia wprowadzono do Traktatu o WE Tytuł V: *Spójność ekonomiczna i socjalna*, w którym mówi się o konieczności zlikwidowania dysproporcji i zacofania w rozwoju niektórych regionów Wspólnoty (Art. 130a Traktatu o WE). Następnie w 1988 r. przeprowadzono reformę trzech Fun-

te Rozporządzenie 2052/88 w sprawie koordynacji, reorganizacji i ujednoczenia funduszy strukturalnych. Pozwoliło to w sposób zintegrowany podejść do problematyki rozwoju gospodarki, w tym również obszarów wiejskich i rolnictwa. Reforma ta była możliwa dzięki zwiększeniu puli środków finansowych skierowanych na politykę strukturalną¹². Co ważne, WPR została ukierunkowana na długoletnie planowanie i programowanie korzystnych warunków dla rozwoju struktur rolnych, w szczególności obszarów wiejskich. Również ta reorganizacja prowadzonej polityki rynkowej okazała się niewystarczająca i konieczne były dalsze, bardziej radykalne reformy.

Pierwszą poważną reformą WPR, zmieniającą w istotny sposób jej filozofię działania, była reforma McSharry'ego z 1992 r. Nastąpiła tu istotna reorientacja celów WPR w kierunku społecznych funkcji rolnictwa, przede wszystkim: redystrybucji dochodów w kierunku większej równości i sprawiedliwości społecznej, ochrony środowiska oraz rozwoju obszarów wiejskich¹³. Jej celem stało się podnoszenie konkurencyjności rolnictwa, zaczęto jednocześnie kłaść większy nacisk na problematykę ochrony środowiska oraz krajobrazowo-kulturowe walory obszarów wiejskich. Cel nadrzędny reformy został sprecyzowany w sposób następujący: „Utrzymanie dostatecznej liczby ludności wiejskiej w celu zachowania walorów środowiska naturalnego, ochrony tradycyjnego wiejskiego krajobrazu i modelu rolnictwa rodzinnego, zajmującego się nietradycyjnymi zajęciami”¹⁴. Po raz pierwszy wprowadzono także tzw. instrumenty towarzyszące polityki strukturalnej (uzupełniły one politykę rynkową), mające na celu: zachęcanie rolników do stosowania metod produkcji chroniących środowisko (programy rolno-środowiskowe) i tereny wiejskie, zalesienie gruntów rolnych, zachęcanie rolników do przechodzenia na wcześniejsze emerytury (renty strukturalne)¹⁵.

Warto podkreślić, że do momentu wprowadzenia reformy McSharry'ego zasadniczym elementem oddziaływania Wspólnoty na obszary wiejskie były instrumenty obecnie zaliczane do I filaru WPR. W wyniku tej reformy punkt ciężkości unijnych działań zaczął przesuwać się w kierunku narzędzi wspierających otoczenie rolnictwa, a zwłaszcza obszary wiejskie i jej mieszkańców. Jednak w sytuacji gdy polityka rynkowa angażowała ponad 90% środków Europejskiego Funduszu

duszy Strukturalnych (ERDF, ESF i EAGGF), które od tego czasu miały funkcjonować w sposób skoordynowany. Podjęto także decyzję o zwiększeniu łącznego budżetu funduszy z 7,2 mld ECU w 1987 r. do 14,5 mld ECU w 1993 r. Ponadto KE została upoważniona do występowania, w ramach określonego budżetu, z tzw. Inicjatywami Wspólnotowymi.

¹² D. Czykier-Wierzbą, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 55.

¹³ B. Mucha-Leszko, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE – przesłanki i uwarunkowania zmian systemowych*, „Annales UMCS”, sec. H, vol. XXXVIII, 2004, s. 39.

¹⁴ M. Wigier, *op. cit.*, s. 48.

¹⁵ *Wspólna Polityka Rolna. Zasady funkcjonowania oraz ich reforma*, FAPA, Warszawa 2005, s. 5.

Orientacji i Gwarancji Rolnej, działania wobec obszarów wiejskich realizowane były w ograniczonym zakresie.

Ewolucję w kierunku polityki rozwoju obszarów wiejskich potwierdza tzw. Raport Buckwella *W kierunku wspólnej polityki rolnej i obszarów wiejskich*, który zakładał istnienie czterech głównych elementów WPR: stabilizacji rynku, zachowania środowiska naturalnego i krajobrazu, programów rozwoju wsi oraz przejściowej pomocy przystosowawczej. Raport zalecał ograniczenie roli polityki rynkowej na rzecz strukturalnej, jednak zawarte w nim propozycje nie zostały uwzględnione w kolejnej reformie, tj. Agendzie 2000¹⁶.

Sz szczególnie duże znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich miała Agenda 2000¹⁷. Została w niej nakreślona koncepcja europejskiego modelu rolnictwa, w którym rolnicy, zgodnie z oczekiwaniami społecznymi, produkują bezpieczną żywność, stosując przyjazne dla środowiska metody produkcji, a obszary wiejskie cechuje wysoka aktywność ekonomiczna i duże zróżnicowanie działalności. Agenda zakładała radykalną reformę WPR uwzględniającą nowe uwarunkowania, m.in.: proces liberalizacji światowego handlu żywnością, rosnące wymagania konsumentów w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności oraz rozwoju zrównoważonego, a także poszerzenie UE na wschód (zakładała pakiet budżetowy do 2006 r.)¹⁸. Propozycje przedstawione w Agendzie są w dużej mierze kontynuacją reformy z 1992 r., głównie przez dalsze odchodzenie od wysokich cen rynkowych na rzecz płatności bezpośrednich. Jednak Agenda większy nacisk kładzie na nową orientację w polityce rolnej, mianowicie wielofunkcyjny rozwój wsi. Zwrócono uwagę na zmniejszające się znaczenie gospodarcze sektora rolnego i wzrost jego roli pozaprodukcyjnej: dostarczanie tradycyjnych wartości kulturowych, zachowanie krajobrazu i specyficznych ekosystemów oraz współtworzenie charakteru obszarów wiejskich. Wprowadzono obowiązek tworzenia zintegrowanych planów rozwoju obszarów wiejskich, które muszą określać wpływ przyszłych działań w rolnictwie na ekonomiczną, społeczną i środowiskową sytuację w kraju¹⁹. Działania na rzecz obszarów wiejskich w latach 2000–2006 można podzielić na dwie grupy²⁰:

¹⁶ M. Wojtas, *Wspólna polityka rolna a przemiany strukturalne w rolnictwie Unii Europejskiej*, „Annales UMCS”, sec. H, vol. XLI, 2007, s. 51.

¹⁷ Dokument przedłożony przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques’a Santera Parlamentowi Europejskiemu 15 lipca 1997 r. Ostateczny kształt nadano jej na spotkaniu przywódców krajów członkowskich UE pod koniec marca 1999 r. w Berlinie.

¹⁸ W związku z perspektywą finansową na lata 2000–2006 przyjęto Rozporządzenie Rady (WE) 1257/99/WE z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Na jego mocy dokonano zmian w działaniu funduszu, mających na celu zwiększenie spójności między instrumentami polityki rynkowej i polityki rozwoju obszarów wiejskich.

¹⁹ Komisja Europejska, *Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013*, Luksemburg 2006, s. 4.

²⁰ Szerzej: B. Wieliczko, *op. cit.*, s. 24–26.

1) działania wprowadzone przez reformę McSharry'ego z 1992 r.: wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW (LFA – *less-favoured areas*) funkcjonuje od 1975 r.²¹, renty strukturalne, programy rolno-środowiskowe, zalesiania;

2) działania służące dywersyfikacji i modernizacji gospodarstw rolnych: inwestycje w gospodarstwach rolnych, ułatwianie startu młodym rolnikom, szkolenia zawodowe, poprawa przetwórstwa i sprzedaży produktów rolnych, promocja i dostosowanie rolnictwa, wsparcie leśnictwa.

Możliwy jest także inny podział instrumentarium wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w tym okresie, mianowicie:

- działania bezpośrednio związane z rolnictwem,
- działania związane z ochroną środowiska i zarządzaniem gruntami,
- działania dotyczące społeczności i gospodarki wiejskiej (podstawowe usługi na rzecz ludności wiejskiej i gospodarki; renowacja i rozwój wsi, ochrona i konserwacja dziedzictwa wiejskiego; dywersyfikacja działań rolniczych w celu pozyskania alternatywnych źródeł dochodów).

Ostatnia grupa ma szczególne znaczenie z punktu widzenia podejmowanej w opracowaniu problematyki rozwoju obszarów wiejskich.

Dalsze systemowe zmiany wprowadzono w czerwcu 2003 r. na konferencji w Luksemburgu (reformacja Fischlera). Oprócz głębokich zmian dotyczących I filaru WPR wprowadzono regulacje wzmacniające politykę rozwoju obszarów wiejskich. Nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich, w porównaniu z poprzednią, kładzie większy nacisk na innowacyjność w rolnictwie, zrównoważony rozwój obszarów oraz potrzeby modernizacyjne w sektorze rolnym i leśnym. Wprowadza uproszczenia polegające na jednolitym programie i finansowaniu rozwoju obszarów wiejskich, pozwala też na szersze możliwości zwiększania zakresu bezpieczeństwa i jakości żywności, uwzględniając przy tym pozaprodukcyjne funkcje obszarów wiejskich oraz ich dywersyfikację ekonomiczną. Zastosowano tu nowe rozwiązania, wspierające promocję jakości żywności i dobrostan zwierząt, a także wspierające przystosowanie rolników do spełnienia nowych norm unijnych.

Zasadniczym elementem nowej WPR, która jest wdrażana od 2005 r., jest oddzielenie płatności bezpośrednich od struktury i wielkości produkcji rolnej (*decoupling*). Oznacza to zastąpienie większości dotychczasowych płatności bezpośrednich, specyficznych dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej, systemem jednolitej płatności niezależnej od produkcji (SPS – *Single Payment Scheme*). System ten zapewnia promocję rolnictwa zrównoważonego, bardziej zorientowa-

²¹ Wyróżnione zostały trzy rodzaje ONW: obszary górskie o określonej wysokości nad poziomem morza i nachyleniem terenu; obszary zagrożone depopulacją, charakteryzujące się słabymi glebami, niską produktywnością ziemi i niewielką gęstością zatrudnienia; małe obszary o specyficznych trudnościach (np. wyspy); *Rural Development in the European Union*, European Commission, Luksemburg 2003, s. 9.

nego na rynek. Ponadto do WPR włączono zasadę współzależności (inaczej zasada wzajemnej zgodności – *cross-compliance*)²², która oznacza obowiązek przestrzegania minimum środowiskowego i higienicznego jako warunku uzyskania płatności bezpośrednich. Instrument ten został wprowadzony w odpowiedzi na rosnące oczekiwania unijnych konsumentów w zakresie poprawy jakości żywności²³.

Do innych zasadniczych elementów reformy WPR z 2003 r., mających znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich, należy zasada modulacji, która polega na ograniczeniu dopłat bezpośrednich dla największych i najsilniejszych ekonomicznie producentów rolnych z przeznaczeniem wygospodarowanych środków finansowych na rozwój obszarów wiejskich (przyjęte rozwiązania reformy wdrażano w latach 2002–2006)²⁴.

Zagadnienia związane z rozwojem obszarów wiejskich podejmowane były także na europejskiej konferencji w Salzburgu w 2003 r. Określono tu priorytety przyszłej polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz sformułowano kluczowe dla jej realizacji tezy²⁵: „Sektor rolny i leśnictwo odgrywają nadal kluczową rolę w kształtowaniu krajobrazu obszarów wiejskich i są podstawą utrzymania społeczności wiejskiej; obywatele Europy przywiązują coraz większą wagę do bezpieczeństwa i jakości żywności, do dobrostanu zwierząt, poprawy stanu środowiska naturalnego na obszarach wiejskich”.

We wrześniu 2005 r. została przyjęta kolejna reforma WPR na lata 2007–2013, zmierzająca w kierunku polityki rozwoju obszarów²⁶. Kształt tej polityki został określony podczas ustaleń Rady Europejskiej w Lizbonie (2000), w Goeteborgu (2001), a także na konferencji w Salzburgu (2003) dotyczącej unijnych obszarów wiejskich. Dodatkowym impulsem były wnioski z konferencji w Luksemburgu (2003).

²² K. Lebiecka, *Regulacje prawne i skutki implementacji zasady wzajemnej zgodności środowiskowej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] J. S. Zegar (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (4)*, IERiGŻ, nr 59, Warszawa 2007, s. 93.

²³ Raport SAEPR/FAPA: *Wstępna analiza instrumentu cross-compliance w kontekście przyszłej implementacji w Polsce*; www.fapa.org.pl

²⁴ Modulacja oznacza zmniejszenie płatności bezpośrednich należnych rolnikowi w danym roku kalendarzowym o określony procent: 3% w 2005 r., 4% w 2006 r., 5% w latach 2007–2013. Modulacja dotyczy dopłat przekraczających 5000 euro rocznie. Pozyskane środki są przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich. Obowiązkowa modulacja dotyczyła krajów UE-15, modulacja w Polsce – 2013 r., w Rumunii i Bułgarii – 2016 r. (Rozporządzenie Rady [WE] nr 378/2007).

²⁵ Komisja Europejska, *Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013*, Luksemburg 2006, s. 7–9.

²⁶ Nowa polityka obszarów wiejskich zaplanowana na lata 2007–2013 działa na podstawie dwóch aktów prawnych: Rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zawierającego nowe ramy finansowania instrumentarium WPR, oraz Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r., dotyczącego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Kontynuację reformy unijnej polityki rolnej miała na celu debata, zakończona w 2008 roku, w ramach tzw. przeglądu instrumentów wspólnej polityki rolnej, określana jako Health Check. Konieczność dokonania takiego przeglądu wynikała z potrzeby oceny skutków dotychczasowych reform, a zwłaszcza dokonania rewizji wdrażania postanowień, jakie zapadły odnośnie do WPR w Luksemburgu w 2003 r. Chodziło tu przede wszystkim o wskazanie sposobów uproszczenia i poprawy efektywności Systemu Jednolitej Płatności oraz uzyskanie możliwości stosowania przez „nowe” kraje członkowskie UE systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS) do roku 2013. Z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich istotne znaczenie ma fakt, że w ramach Health Check założono dalsze zwiększenie modulacji, czyli ograniczanie płatności bezpośrednich dla rolników i przesuwanie zaoszczędzonych środków na rozwój obszarów wiejskich. Zwrócono także uwagę na konieczność poprawy elastyczności WPR, tak by mogła ona sprostać nowym wyzwaniom wynikającym m.in.: ze zmian klimatycznych, rosnącego zapotrzebowania na biopaliwa, deficytu wody, rosnącego ryzyka²⁷.

Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich zaplanowana na lata 2007–2013²⁸ zachowuje ciągłość co do koncepcji programów wspierających obszary wiejskie. Nadal oferowany jest zestaw środków, które państwa mogą wybierać i na które otrzymują pomoc finansową w ramach zintegrowanych programów rozwoju obszarów wiejskich. Zmienione natomiast zostały metody opracowywania tych programów przez wspieranie obecnie strategii trwałego rozwoju obszarów wiejskich.

Każde państwo członkowskie, na podstawie strategicznych wytycznych Rady (WE)²⁹, przygotowało swój krajowy plan strategiczny stanowiący ramy odniesienia dla opracowania programów rozwoju obszarów wiejskich, zawierający trzy osie tematyczne (Konkurencyjność; Środowisko i zarządzanie gruntami; Dywersyfikacja gospodarcza i jakość życia) i oś Leader, wokół których skupione są instrumenty wsparcia³⁰. Osie tematyczne zostały określone tak, by odpowiadały na najważniejsze problemy społeczności wiejskich. W tab. 1 zaprezentowano instrumenty polityki rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013, dostępne w ramach trzeciej osi priorytetowej i osi Leader. Działania te mają ścisły związek z rozwojem obszarów wiejskich, zwłaszcza z jakością życia ich mieszkańców.

Podsumowując, wspólna polityka rolna UE w coraz większym stopniu dąży do wdrażania programów, które jak najlepiej dopasowane są do zróżnicowania terytorialnego obszarów wiejskich i decentralizują proces podejmowania decy-

²⁷ Szerzej: *Podsumowanie przeglądu WPR (Health Check)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2008.

²⁸ Określona w Rozporządzeniu Rady nr 1698/2005.

²⁹ Decyzja Rady z 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013) (2006/144/WE).

³⁰ Komisja Europejska, *Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013*, s. 7–9.

Tab. 1. Instrumenty polityki rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013
Instruments of the policy of rural development in 2007–2013

Oś priorytetowa	Środki dostępne w ramach osi	Działania w ramach środków
Oś 3 – dywersyfikacja gospodarcza, jakość życia	jakość życia	– podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (tworzenie infrastruktury) – modernizacja i rozwój wsi – zachowanie i poprawa dziedzictwa kulturowego wsi
	różnicowanie gospodarki	– różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej – wspieranie mikroprzedsiębiorstw – zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką
	szkolenia, nabywanie umiejętności i aktywizacja	– szkolenie i informowanie – nabywanie umiejętności, aktywizacja i wdrażanie
	wkład finansowy UE w programy osi 3	co najmniej* 10%
	współfinansowanie przez UE osi 3	maksymalnie** 50–75%***
Oś Leader	wdrażanie	zastosowanie podejścia Leader do wybranych obszarów w ramach 3 osi tematycznych: – wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, – wdrażanie projektów współpracy, – funkcjonowanie lokalnych grup działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja
	wkład finansowy UE w programy osi Leader	co najmniej* 5% (2,5% w nowych krajach członkowskich)
	współfinansowanie przez UE osi Leader	maksymalnie** 55–80%***

* – minimalne wykorzystanie udziału finansowego UE w programach obszarów wiejskich, które musi być przeznaczony na cele poszczególnych osi (w przypadku osi Leader dla nowych państw członkowskich minimum wnosi 2,5%); ** – maksymalne współfinansowanie przez UE poszczególnych osi: minimalna wysokość współfinansowania z EFRROW na poziomie wszystkich osi wynosi 20%; *** – pierwszy wskaźnik współfinansowania nie dotyczy regionów bez konwergencji, drugi – regionów konwergencji, gdzie PKB jest mniejszy niż 75% średniej krajowej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

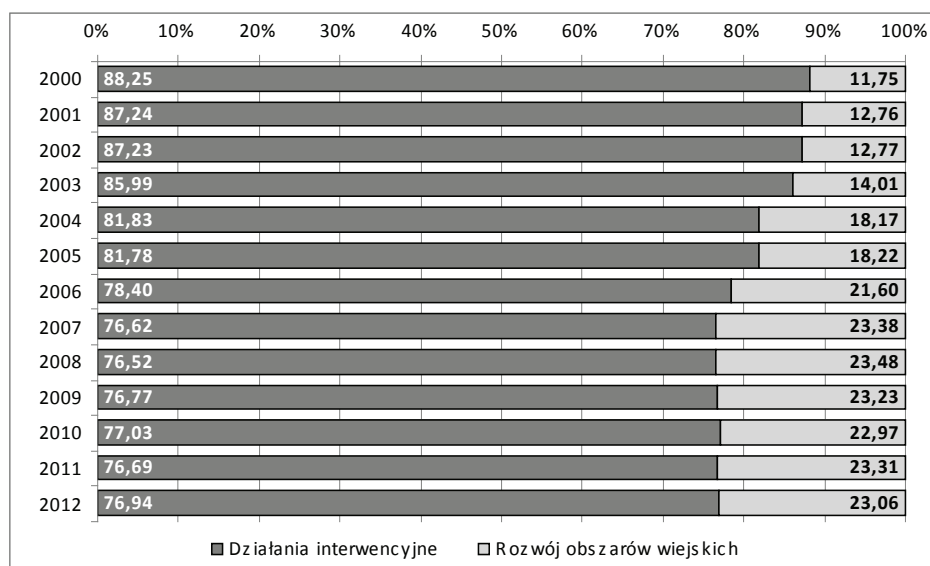
zji w zakresie kierunków rozwoju oraz zarządzania rozwojem. Przejawia się to w rosnącej roli inicjatywy Leader, która w początkowym okresie swojego funkcjonowania stanowiła oddzielną inicjatywę pomocową, a obecnie jest jednym z głównych narzędzi polityki rozwoju obszarów wiejskich³¹.

³¹ Inicjatywa Leader to metoda działania, która ma na celu pobudzenie lokalnych społeczności z terenów wiejskich do wspólnego działania na rzecz rozwoju ich społeczności. Realizowana jest przez powołanie formalnego podmiotu zwanego Lokalną Grupą Działania. Grupa określa cele i priorytety rozwoju danego obszaru, zawarte w dokumencie tzw. Lokalna Strategia Rozwoju. A. Dmitruk, *Inicjatywa leader 1991–2006 a oś Leader 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 2007, s. 12.

WYDATKI BUDŻETOWE UE NA ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH
W LATACH 2007–2013

The EU's budget expenditure on rural development in 2007–2013

Do roku 2006 polityka rozwoju obszarów wiejskich finansowana była z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Sekcja Gwarancji angażowała zdecydowanie więcej środków i służyła głównie finansowaniu działań interwencyjnych i płatności bezpośrednich, natomiast Sekcja Orientacji – wspierała przemiany strukturalne w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Przy czym wydatki z Sekcji Gwarancji dzielono na dwa filary, z których filar II również służył wspieraniu obszarów wiejskich. Analiza danych na rys. 1. wskazuje, że po roku 2000, mimo wielu reform, nadal dominują wydatki na działania interwencyjne (ponad 75% ogółu wydatków na rolnictwo).



Rys. 1. Udział wydatków na działania interwencyjne i rozwój obszarów wiejskich w wydatkach na rolnictwo w UE z uwzględnieniem kwot wynikających z modulacji (od 2006 r.) w latach 2000–2012 (%)

Percentage of expenditure on intervention measures and rural development in the EU's expenditure on agriculture, including amounts resulting from modulation (as from 2006) in 2000–2012 (%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie budżetów ogólnych UE, decyzji Komisji Europejskich oraz informacji statystycznych KE.

Wydatki na Sekcję Gwarancji wzrosły z poziomu prawie 42 788 mln euro do poziomu 52 618 mln euro, a na Sekcję Orientacji – z poziomu 588 mln euro

do poziomu 3333 mln euro. Jednak biorąc pod uwagę udział w ogólnym budżecie UE, widzimy, że wydatki Sekcji Gwarancji zmalały do poziomu 42,60% (z 44,50% w 2000 r.), natomiast wydatki Sekcji Orientacji wzrosły do poziomu 2,70% budżetu UE. Jednocześnie zachodzi pozytywna zmiana w zakresie podziału środków między I i II filar Sekcji Gwarancji, wydatki na II filar, tj. politykę strukturalną, wzrosły w badanym okresie z ok. 10,5% do poziomu 14,8% środków całej Sekcji.

Stopniowe przeobrażenia zarówno w budżecie UE, jak i w rozdysponowaniu środków w ramach Sekcji Gwarancji świadczą o rosnącym znaczeniu polityki rozwoju obszarów wiejskich. Jednak poszerzanie UE o nowe kraje powoduje, że realne środki możliwe do wykorzystania przez poszczególne kraje ulegają znacznemu zmniejszeniu. Ponadto obserwujemy stopniowe ograniczanie wydatków budżetowych na WPR (1994 – 0,54%; 2004 – 0,43%; 2013 – 0,33% DNB UE), co jest wyrazem dążenia do większego urynkowania rolnictwa i poprawy jego konkurencyjności. Może to stanowić utrudnienie w realizacji głównych celów polityki rozwoju obszarów wiejskich (w poszerzonej UE) i nie do końca odzwierciedla dążenie do przeorientowania celów WPR w kierunku większego wspierania rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich (tab. 2).

Tab. 2. Wydatki na rolnictwo w UE w latach 2000–2006 według podziału na rodzaj wsparcia
Expenditure on agriculture in the EU in 2000–2006 by type of support

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
w mln euro (w cenach bieżących)							
Budżet ogólny UE	93792	97189	100672	102145	115434	119419	123515
Sekcja Gwarancji	41738	44530	46587	47387	49305	51439	52618
I filar	37352	40035	41992	42680	42769	44598	44847
II filar	4386	4495	4595	4698	6841	6841	7771
Sekcja Orientacji	588	1359	1550	2254	2962	3097	3333
udział w budżecie ogólnym UE (w %)							
Sekcja Gwarancji	44,50	45,82	46,27	46,38	42,71	43,08	42,60
I filar	39,82	41,19	41,71	41,78	37,05	37,35	36,31
II filar	4,68	4,63	4,56	4,60	5,66	5,73	6,29
Sekcja Orientacji	0,63	1,40	1,54	2,21	2,57	2,59	2,70
udział w Sekcji Gwarancji (w %)							
I filar	89,49	89,91	90,14	90,08	86,74	86,70	85,23
II filar	10,51	10,09	9,86	9,92	13,26	13,30	14,77

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2006*, SEK (2006) 50-PL, Komisja Europejska, styczeń 2006; dane dotyczące Sekcji Orientacji: *Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information*, KE, sierpień 2006.

W Nowej Perspektywie Finansowej 2007–2013 nastąpiła istotna zmiana sposobu finansowania polityki rozwoju obszarów wiejskich. W celu uproszczenia zasad udzielania pomocy oraz zwiększenia spójności stosowanych mechanizmów powołano jeden fundusz, tzw. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), finansujący rozwój obszarów wiejskich (wcześniej II filar Sekcji Gwarancji i Sekcja Orientacji). Powstał jednocześnie Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, realizujący wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednio. Powstały zatem, w miejsce Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, dwa odrębne Europejskie Fundusze Rolnicze³². Oba fundusze stanowią część budżetu ogólnego Wspólnoty Europejskiej i zostały włączone do działu „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona”, podczas gdy do końca roku 2006 wydatki na WPR stanowiły odrębną pozycję w budżecie: „Wydatki na rolnictwo”. Zmiana ta jest wyrazem zmniejszającego się znaczenia sektora rolnego jako dominującego we wspólnej polityce rolnej na korzyść szerszego podejścia obejmującego rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo i ochronę środowiska.

Tab. 3. Wydatki na rolnictwo w UE w latach 2007–2013 według podziału na rodzaj wsparcia
Expenditure on agriculture in the EU in 2007–2013 by type of support

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
w mln euro (w cenach bieżących)							
Budżet ogólny UE	128091	131487	135321	138464	142445	147075	151886
Zarządzanie zasobami nat.	58102	58759	59170	59608	60488		
Rozwój obszarów wiejskich – ROW*	12343	12542	12491	12462	12871	12820	12764
udział w budżecie ogólnym UE (w %)							
Zarządzanie zasobami nat.	45,36	44,69	43,73	43,05	42,47	41,42	40,38
Działania interw. i płatności bezpośr.	35,72	35,15	34,50	34,05	33,43	32,70	31,98
Rozwój obszarów wiejskich – ROW*	9,64	9,54	9,23	9,00	9,04	8,72	8,40
udział w dziale „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona” (w %)							
ROW	21,24	21,34	21,11	20,91	21,28	21,05	20,81
udział w dziale „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona” z uwzględnieniem kwot wynikających z obowiązku stosowania modulacji przez kraje UE-15 (w %)							
ROW	23,38	23,48	23,23	22,97	23,31	23,06	–

* W tej kategorii wydatków znajdują się także wydatki: „Rybołówstwo i gospodarka morską”, inne działania i programy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2007*, Komisja Europejska, luty 2007; dane dotyczące rozwoju obszarów wiejskich: Decyzja Komisji Europejskiej z 1 czerwca 2007 r. (2007/383/WE); dane dotyczące modulacji: Decyzja Komisji Europejskiej z 29 sierpnia 2006 r. (2006/588/WE).

³² Europejskie Fundusze Rolnicze powstały na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej.

Środki na rozwój obszarów wiejskich zaplanowane w budżecie na lata 2007–2013 wynoszą średnio ok. 12,6 mld euro rocznie (tabela 2). Jak wynika z danych, udział działu „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona” w budżecie ogólnym UE ulega zmniejszeniu z ok. 45% w 2007 r. do poziomu ok. 40% w roku 2013. Podobnie jest z wydatkami na rozwój obszarów wiejskich, których udział kształtuje się na poziomie 8,4% budżetu UE, tj. o 1,24 punktu procentowego mniej niż w 2007 r.

Podział środków finansowych między instrumenty interwencji rynkowej a instrumenty rozwoju obszarów wiejskich został ustalony na poziomie ok. 79% i 21%, a z uwzględnieniem modulacji – 77% i 23% (tab. 2 i rys. 1). Charakterystyczne jest to, że do roku 2006 obserwujemy wyraźną tendencję do zwiększania wydatków na rozwój obszarów wiejskich oraz zahamowanie tego procesu w latach 2007–2013. W Nowej Perspektywie Finansowej wydatki te utrzymują się na stałym poziomie. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich dysponuje wprawdzie nominalnie większymi środkami w porównaniu z II filarem Sekcji Gwarancji i Sekcją Orientacji w latach 2000–2006, jednak większa liczba krajów beneficjentów sprawia, że tak naprawdę środki w przeliczeniu na jeden kraj członkowski są mniejsze.

WNIOSKI

Conclusions

Liczne reformy, jakim poddano wspólną politykę rolną, pokazują dążenie UE do przeorientowania jej w politykę rozwoju obszarów wiejskich. Rozszerzanie zakresu działań tej polityki wskazuje, że długotrwałym celem dla obszarów wiejskich jest zrównoważony rozwój, który oznacza równoczesne działania w kilku kierunkach: wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich, ograniczania bezrobocia, poprawy warunków życia ludności wiejskiej oraz wzmocnienia funkcji gospodarczych i społecznych tych obszarów. Znajduje to pewne odzwierciedlenie w alokacji środków finansowych przeznaczanych na rozwój obszarów wiejskich po roku 2000. Niepokojący jest jednak fakt, że mimo nominalnego wzrostu środków finansowych przeznaczanych na politykę rozwoju obszarów wiejskich większa liczba krajów członkowskich zmniejsza realną wartość wsparcia dla poszczególnych krajów.

Wzmocnieniu polityki rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 sprzyja powołanie Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, który znacznie upraszcza zasady udzielania pomocy oraz zwiększa spójność stosowanych mechanizmów wsparcia. Istotne jest to, że państwa członkowskie i regiony mają obecnie duży zakres swobody dla realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, co umożliwi im wybór takich opcji, które będą naj-

bardziej skuteczne w rozwiązywaniu konkretnych problemów. Swoboda decyzji na poziomie narodowym (krajowym i lokalnym) oraz konieczność angażowania środków własnych beneficjentów prowadzi do zwiększenia aktywności społeczno-gospodarczej samych mieszkańców obszarów wiejskich. W tym kontekście politykę rozwoju obszarów wiejskich należy ocenić pozytywnie, wychodzi ona bowiem naprzeciw potrzebom obszarów wiejskich, a zwłaszcza lokalnych społeczności.

Rozwiązania zaplanowane na lata 2007–2013 wprawdzie zmniejszają złożoność systemu wsparcia wsi, jednak nadal brakuje rozwiązań pozwalających na pełniejsze analizowanie efektywności i skuteczności stosowanych instrumentów. Instytucje wdrażające poszczególne programy dostarczają jedynie ogólnej informacji o skali zainteresowania danym programem (wykorzystanie dostępnych środków, liczba beneficjentów itp.). Nadal brakuje odpowiedzi na kluczowe pytania dotyczące np. zgodności grupy beneficjentów z grupą docelową, dla której zaprojektowany jest dany instrument wsparcia, kosztów transakcyjnych programów czy ich efektów. Trudno jest zatem jednoznacznie ocenić konstrukcję obecnego systemu wsparcia obszarów wiejskich i stwierdzić, czy np. zasadne jest prowadzenie odrębnej polityki na rzecz obszarów wiejskich w latach 2007–2013. Polityka ta rozpatrywana jest nadal w kontekście zmian w rolnictwie i jego otoczeniu, a zatem jest traktowana jako element WPR. Być może bardziej skuteczne byłoby realizowanie działań na rzecz wsi w ramach polityk sektorowych czy problemowych UE, zwłaszcza że obszary wiejskie stanowią ponad 90% terytorium Wspólnoty i zamieszkuje je ok. 56% obywateli.

SUMMARY

The problem of the development of rural areas in the EU's agricultural policy appeared in the 1970s. Gradually, as the CAP changed, the scale and range of appropriate instruments increased. The shape of the CAP planned for 2007–2013 anticipates further strengthening of the policy of rural development. This is facilitated by the establishment of the European Agricultural Fund for Rural Development, which considerably simplifies the rules of granting assistance and increases the cohesion of the applied mechanisms of support. At the same time, in the submitted programs for rural development two separate thematic axes were distinguished concerning the support of rural development: the quality of life in rural areas and Leader. The adopted instruments show that the long-term goal for rural areas is sustainable development, which means simultaneous activities in several directions: multifunctionality of agriculture and rural areas, reduction of unemployment, improvement of living conditions of the rural population, and strengthening of the economic and social functions of these areas. At present the issue of rural development is the key element in the Community debate on necessary changes in the EU's policy after 2013.