

Jakub Piecuch

Akademia Rolnicza w Krakowie

EWOLUCJA EUROPEJSKIEJ POLITYKI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH (PLANY NA LATA 2007-2013)

W wyniku zakończenia negocjacji w Kopenhadze i poparcia w referendum idei integracji ze Wspólnotą Europejską przez polskie społeczeństwo Polska stała się pełnoprawnym członkiem WE. Problemy będące przeszkodami w rozwoju gospodarczym Polski i pozostałych dziewięciu krajów, które zakończyły negocjacje w Kopenhadze, wydają się poważniejsze niż te, które pojawiły się w trakcie rozszerzania Unii w latach poprzednich. Nowe państwa są słabiej rozwinięte ekonomicznie niż jakikolwiek dotychczasowy kraj członkowski Wspólnoty Europejskiej. Ta niekorzystna sytuacja dotyczy całej polskiej gospodarki, w tym także polskiego rolnictwa. Zachowało ono bowiem tradycyjny charakter, stosując ekstensywne metody produkcji. Istotną barierą wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce jest ich niedostateczne nasycenie infrastrukturą techniczną. Niska jakość infrastruktury technicznej obniża poziom życia na polskiej wsi, a jednocześnie zmniejsza atrakcyjność inwestycyjną tych obszarów. Polska wieś jest dotknięta również problemem wysokiego bezrobocia i, pomimo postępującej koncentracji ziemi i produkcji, nadal funkcjonuje bardzo liczna grupa małych gospodarstw, które nie są w stanie zapewnić odpowiedniego dochodu swym właścicielom. W efekcie polskie rolnictwo charakteryzuje się niską produktywnością, wysokim bezrobociem i wciąż niewielkimi możliwościami tworzenia pozarolniczych miejsc pracy. Przystąpienie Polski do Wspólnoty Europejskiej zasadniczo zmienia warunki rozwoju obszarów wiejskich w naszym kraju, przyspieszając konieczność tworzenia konkurencyjnego wobec producentów zachodnioeuropejskich, rolnictwa.

Dzięki akcesji Polska stała się jednym z największych beneficjentów zarówno wspólnej polityki rolnej (WPR), jak i prowadzonej przez Unię Europejską polityki spójności społeczno-ekonomicznej. Przemiany strukturalne, podejmowane na polskiej wsi, są wspierane znacznymi europejskimi środkami finansowymi, związanymi z realizacją tej polityki. W tej sytuacji rząd Polski staje przed koniecznością stworzenia takiej strategii rozwoju obszarów wiejskich, która będzie zgodna z kie-

runkami zmian dokonującymi się we Wspólnocie Europejskiej. Przemiany te są związane z reformą pierwszego filaru WPR, ustaleniami Rady Europejskiej z Lizbony i Goeteborga, wnioskami konferencji w Salzburgu, propozycjami legislacyjnymi Komisji Europejskiej z lipca 2004 r., dotyczącymi reformy polityki spójności na lata 2007-2013 czy też propozycjami nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013, przedstawionymi w lutym 2004 r. przez Komisję Europejską Radzie Europejskiej oraz Parlamentowi Europejskiemu.

W czerwcu 2003 r. ministrowie rolnictwa krajów WE zawarli w Luksemburgu porozumienie, które wraz z ustaleniami Rady WE z kwietnia 2004 r., nakreśliło kształt WPR w okresie planistycznym na lata 2007-2013. Zasadniczym elementem reformy jest oddzielenie płatności bezpośrednich od struktury i wielkości produkcji rolnej. Zmiana ta oznacza zastąpienie, w większości przypadków, obecnie funkcjonujących płatności bezpośrednich systemem jednolitej płatności niezwiązanej z rozmiarami produkcji. Inne ważne elementy reformy WPR dotyczą m.in. ograniczenia płatności bezpośrednich dla największych producentów i przeznaczenia zaoszczędzonych środków na działania na rzecz wsi (modulacja) oraz powiązania otrzymywanych płatności z koniecznością spełnienia określonych wymogów przez gospodarstwo. Ponadto zaproponowano redukcję cen interwencyjnych na rynku mleka w zamian za podwyższenie płatności bezpośrednich oraz wprowadzenie mechanizmu dyscypliny finansowej, który uniemożliwiłby wzrost wydatków na politykę rolną ponad przyjęte limity (*The Second Wave...* 2004). Dodatkowo położono duży nacisk na wzrost poziomu wsparcia dla rozwoju obszarów wiejskich oraz zwiększenie bezpieczeństwa i jakości żywności.

W marcu 2000 r. Rada Europejska przedstawiła w Lizbonie 10-letnią strategię, której celem jest przekształcenie gospodarki Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjną, dynamicznie rozwijającą się i opartą na wiedzy gospodarkę świata. Decyzje, które zapadły w Lizbonie, zostały wzbogacone o strategię zrównoważonego rozwoju w trakcie szczytu Rady Europejskiej w Goeteborgu. Strategia ta podkreślała potrzebę skutecznej integracji w tworzonej polityce, aspektów ekonomicznych, społecznych i tych, które dotyczą ochrony środowiska (*A European Union Strategy...* 2002). Ustalenia Rady Europejskiej, podjęte w Goeteborgu, wskazują na potrzebę takiego ukierunkowania WPR, aby zaspokajała ona rosnące potrzeby społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności, zróżnicowania produktów, dobrostanu zwierząt, poprawy stanu środowiska oraz położenia większego nacisku na ochronę przyrody (*Strategia rozwoju...* 2004).

W listopadzie 2003 r. na konferencji w Salzburgu przedstawiono zasady, którymi powinny się kierować państwa członkowskie WE, tworząc przyszłą politykę rozwoju wsi. Najważniejsze z nich to (*Conclusions...* 2003):

- dążenie do zachowania różnorodności wsi i wspieranie wielofunkcyjności rolnictwa,
- podniesienie konkurencyjności sektora rolnego przy równoczesnym zachowaniu różnorodności produkcji wynikającej ze specyficznych warunków obszarów wiejskich w poszczególnych krajach członkowskich,

- kształtowanie polityki rozwoju obszarów wiejskich takiej, która dotyczy całości terenów rolniczych i służy potrzebom całego społeczeństwa rozszerzonej Wspólnoty Europejskiej,
- stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich na podstawie zasady partnerstwa między sektorem publicznym i prywatnym, zgodnie z zasadą subsydiarności,
- konieczność uproszczenia polityki rozwoju wsi.

Tworząc strategię rozwoju obszarów wiejskich, rząd polski musi także uwzględnić propozycję nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013, przedstawioną 10 lutego 2004 r. Finansowanie WPR oraz wspólnej polityki rybołówstwa stanowi drugą, oprócz spójności na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, pozycję na liście celów perspektywy finansowej obejmującej lata 2007-2013. Charakterystyczne jest jednak to, iż kolejne lata przynoszą redukcję środków przeznaczanych na ten cel (tab. 1). Rolnictwo włączono do grupy drugiej, związanej z zarządzaniem i ochroną zasobów naturalnych.

Tabela 1. Propozycja nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013 (w cenach z roku 2004)^(a)

Srodki przeznaczone na zobowiązania	2006 ^(b)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Trwały wzrost	47 582	59 675	62 795	65 800	68 235	70 660	73 715	76 785
1a) konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	8 791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
1b) spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia ^(c)	38 791	47 570	48 405	49 120	49 270	49 410	50 175	50 960
2. Zarządzanie i ochrona zasobów naturalnych	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
w tym:								
rolnictwo – stabilizacja rynków rolnych oraz dopłaty bezpośrednie	43 735	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293
3. Sprawy obywatelskie, swobody, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 381	1 630	2 015	2 330	2 645	2 970	3 295	3 620
4. UE jako partner globalny ^(d)	11 232	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740
5. Administracja ^(e)	3 436	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
Kompensaty	1 041							
Srodki na zobowiązania ogółem	120 688	133 560	138 700	143 140	146 670	150 200	154 315	158 450
Srodki przeznaczone na płatności ogółem ^{(c) (d)}	114 740	124 600	136 500	127 700	126 000	132 400	138 400	143 100
Srodki przeznaczone na płatności jako procent DNB	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%
Dostępny margines	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%
Własne zasoby jako procent DNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

^(a) w mln euro,

^(b) wydatki przewidziane na rok 2006 przedstawione zostały zgodnie z nową klasyfikacją w celu ułatwienia porównań,

^(c) łącznie z Funduszem Solidarności (1 mld euro w 2004 r. w cenach bieżących),

^(d) od 2008 roku dane uwzględniają Europejski Fundusz Rozwoju (EFR); zobowiązania z tytułu EFR na lata 2006 i 2007 przedstawiono jedynie w celach porównawczych. Płatności do 2008 r. nie uwzględniają środków funduszu,

^(e) wydatki na administrację dotyczą wszystkich instytucji oprócz Komisji Europejskiej i obejmują ponadto renty, emerytury oraz szkoły europejskie; wydatki komisji włączono do wydatków ujętych w pierwszych czterech punktach.

Źródło: (*Communication... 2004*).

Kluczowe znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich w naszym kraju będzie miała, jak się wydaje, reforma polityki spójności wynikająca z zatwierdzenia w dniu 14 lipca 2004 r. przez Komisję Europejską, propozycji legislacyjnych na lata 2007-2013. Na tej podstawie obszary wiejskie lub zależne od rybołówstwa będą przedmiotem wielu działań finansowanych ze środków strukturalnych w sposób komplementarny i zgodny z działaniami podejmowanymi w ramach dwóch nowych funduszy: Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Rybołówstwa (EFR). Wymienione fundusze mają zastąpić zarówno sekcję orientacji i specjalne nakłady sekcji gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), jak i Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIOR). Nie będą one jednak, tak jak to było dotychczas, częścią funduszy strukturalnych (*Cohesion Policy... 2004*)¹.

Projekt rozporządzenia rady (WE) dotyczący wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW, po uzyskaniu ostatecznego kształtu, decydować będzie o charakterze unijnej polityki w tym obszarze. Determinować będzie tym samym kierunek rozwoju polskiej wsi w latach 2007-2013.

Celem Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich jest promocja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terenie całej UE – do polityki stabilizowania rynków i wspierania dochodów w ramach wspólnej polityki rolnej do prowadzonej polityki spójności i wspólnej polityki rybołówstwa (*Proposal for... 2004*).

Rada wskazuje trzy zasadnicze zakresy problemów i wyzwań stojących przed obszarami wiejskimi. Są to kwestie (*Strategia rozwoju... 2004*):

- ekonomiczne – związane z dochodem niższym od przeciętnego, starzeniem się społeczności wiejskiej, wysokim uzależnieniem od pierwszego sektora;
- społeczne – wynikające z poziomu bezrobocia wyższego od przeciętnego, wykluczenia społecznego, niskiej dywersyfikacji rynku pracy i małej gęstości zaludnienia, ograniczającej swobodny dostęp do podstawowych usług;
- środowiskowe – związane z prośrodowiskową rolą rolnictwa i leśnictwa.

Projekt dotyczący wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW wyznacza trzy następujące cele nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich:

- poprawa konkurencyjności gospodarki rolnej i leśnictwa poprzez wsparcie ich restrukturyzacji,
- poprawa jakości środowiska przyrodniczego i terenów wiejskich przez poprawę zarządzania gruntami,
- poprawa warunków życia ludności wiejskiej i promocja dywersyfikacji działalności gospodarczej.

Przedstawione cele EFRROW powinny być realizowane przez trzy osie priorytetowe obejmujące odpowiednie instrumenty polityki rozwoju obszarów wiejskich. Są nimi:

- oś priorytetowa 1 – poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- oś priorytetowa 2 – zarządzanie gruntami,

¹ Jako fundusze strukturalne traktowano dotychczas Sekcję Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIOR).

- oś priorytetowa 3 – dywersyfikacja produkcji rolnej i podniesienie jakości życia ludności wiejskiej.

Ponadto wyodrębniono działania wchodzące w zakres inicjatywy LEADER. Do najważniejszych z nich należy finansowanie programów lokalnych przewidzianych dla wskazanych terenów wiejskich, realizacja działań zmierzających do implementacji lokalnych strategii rozwoju inicjowanych przez lokalnie funkcjonujące grupy działania, tworzenie partnerskich związków między sektorem publicznym i prywatnym, wdrażanie nowatorskich działań stymulujących rozwój lokalny oraz tworzenie sieci lokalnych partnerstw (*Proposal for...* 2004).

Zgodnie z propozycjami zawartymi w projekcie z lipca 2004 r., Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich ma być zasilony 89 mld euro. Z tej kwoty 56 mld euro odpowiadać ma obecnie istniejącej sekcji gwarancji, a 33 mld euro Sekcji Orientacji EFOGR. Ponadto EFRROW zasilony zostanie środkami uzyskanymi dzięki ograniczeniu płatności bezpośrednich dla największych producentów i przeznaczeniu zaoszczędzonych w ten sposób funduszy na działania na rzecz wsi w ramach systemu modulacji (*New Perspectives...* 2004). Podział środków w ujęciu rocznym przedstawia tab. 2.

Tabela 2. Podział środków na zobowiązania w ujęciu rocznym w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (w cenach z roku 2004)^(a)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mln euro	11 759	12 235	12 700	12 825	12 952	13 077	13 205

^(a) w mln euro.

Źródło: (*Proposal for...* 2004).

Maksymalny poziom wsparcia programu z budżetu WE jest zróżnicowany i zależy od realizowanych osi priorytetowych (*Strategia rozwoju...* 2004):

- w ramach osi priorytetowej 1 oraz 3 wsparcie może osiągnąć 75% wartości projektu na obszarach dawnego celu 1 (obecnie w regionach konwergencji) oraz 50% na pozostałych obszarach,
- w osi priorytetowej 2 oraz inicjatywie LEADER poziom wsparcia to 80% w regionach konwergencji oraz 55% na pozostałych obszarach.

W projekcie rozporządzenia określono także minimalny poziom środków z budżetu UE, jaki każde państwo członkowskie musi przeznaczyć na poszczególne osie priorytetowe: 15% na oś 1 i 3, 25% na oś 2 oraz 7% na działania w ramach inicjatyw typu LEADER. Oznacza to, że osie priorytetowe są obligatoryjne dla każdego programu. Uzupelnienie działań podejmowanych w ramach EFRROW jest możliwe przez wykorzystanie możliwości, które dają fundusze strukturalne – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny. Dzięki środkom strukturalnym możliwa będzie realizacja wielu działań związanych z rozwojem obszarów wiejskich. Uzyskanie pomocy z funduszy strukturalnych dotyczyć może m.in. inwestycji infrastrukturalnych, usług konsultacyjnych, pomocy dla przedsiębiorców, poprawy dostępu do edukacji czy usług w zakresie doradztwa zawodowego (*Strategia rozwoju...* 2004).

W założeniach kolejnego narodowego planu rozwoju przygotowywanego na lata 2007-2013 podkreśla się wagę rozwoju obszarów wiejskich. Do najważniejszych

celów należy rozwój ekonomiczny tych obszarów korzystny nie tylko z punktu widzenia mieszkańców, ale także przedsiębiorców i inwestorów. Istotne jest także wzmocnienie zrównoważonego ekonomicznie rozwoju sektora rolnego z jednoczesnym uwzględnieniem zachowania równowagi środowiska naturalnego oraz podniesienie konkurencyjności sektora przetwórstwa rolnego dzięki poprawie jakości produktów rolnych i dostosowaniu podaży do wymagań rynkowych (*Założenia...* 2004). Realizacja tych celów przez pozyskiwanie funduszy europejskich możliwa będzie jedynie wówczas, gdy wnikliwie rozpatrzone i uwzględnione zostaną przemiany dokonujące się w podejściu Unii Europejskiej do rozwoju obszarów wiejskich. Ich uwzględnienie pozwoli przyspieszyć proces przemian następujących na polskiej wsi.

Literatura

- A European Union Strategy for Sustainable Development, European Commission, Luxembourg 2002.*
- Cohesion Policy: the 2007 Watershed. Legislative Proposals by the European Commission for the Reform of Cohesion Policy (2007-2013 period), European Commission, Factsheet 2004.*
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Building our Common Future. Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013, Commission of the European Communities, COM(2004) 101 final/2, Brussels, 26.02.2004.*
- Conclusions of Second European Conference on Rural Development in Salzburg, Memo/03/236, Brussels, 21 listopada 2003.*
- New Perspectives for EU Rural Development, European Commission, Factsheet, Luxembourg 2004.*
- Proposal for a Council Regulation on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), Commission of the European Communities, COM(2004)490 final, Brussels, 14.07.2004.*
- Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, listopad 2004.*
- The Second Wave of CAP Reform, Newsletter, European Commission, Directorate-General for Agriculture, Brussels, maj 2004.*
- Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, MGPIPS, Warszawa, 30 kwietnia 2004.*

EVOLUTION OF THE EUROPEAN RURAL DEVELOPMENT POLICY (PLANS FOR THE PERIOD OF 2007-2013)

Summary

Poland is one of the biggest European structural funds beneficiary country. Also a large share of Common Agricultural Policy funds is allocated to our country. To receive all these grants Polish government has to prepare the strategy which corresponds with latest reforms of these policies. The article presents the most important decisions and proposals which the European Community has taken in the last two years.