

УДК 338.43.01/02:332.122(438)

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH W KONTEKŚCIE REALIZACJI WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UE: DOŚWIADCZENIE POLSKI

Czerewko I., k. n. e., w. o. docenta

Lwowski Narodowy Uniwersytet Agrarny w Dublanach,

Słowik D., lic.

WZNPIE KUL w Tomaszowie Lub., Polska

Черевко І., Словик Д. Зрівноважений розвиток сільських регіонів у контексті реалізації Спільної аграрної політики ЄС: досвід Польщі

Соціально-економічна ситуація вимагає формування державної аграрної політики у сфері зрівноваженого розвитку сільських регіонів. Конструювання державної аграрної політики вимагає взяття до уваги багатьох різних, але тісно пов'язаних між собою завдань: створення належних умов праці і життя сільського населення; структурної перебудови сільськогосподарського сектору; створення умов для зрівноваженого розвитку сільських регіонів.

Ключові слова: сільські регіони, зрівноважений розвиток, аграрна політика.

Czerewko I., Słowik D. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w kontekście realizacji Wspólnej Polityki Rolnej UE: doświadczenie Polski

Sytuacja socjalno-economiczna wymaga tworzenia polityki państwowej w strefie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Construuowanie państwowej polityki rolnej wymaga wzięcia pod uwagę wiele różnych ale ściśle związanych między sobą zadań: kształtowanie warunków pracy i życia ludności wiejskiej; przebudowa strukturalna sektora rolnego; tworzenie warunków do rozwoju zrównoważonego na obszarach wiejskich.

Słowa kluczowe: obszary wiejskie, zrównoważony rozwój, polityka rolna.

Cherevko I., Słowik D. Sustainable development of rural areas in the context of Common Agricultural Policy of EU realization: experience of Poland

The social-economical situation needs the state policy in the sphere of the sustainable development of the rural areas formation. The state agricultural policy construction needs taking into account a lot of different goals closely connected one with other: labour and life conditions on the village establishment; agricultural sector structural rebuilding; conditions for the sustainable development of rural areas creation.

Key words: rural areas, sustainable development, agricultural policy.

Черевко І., Словик Д. Урівноважене розвиток сільських регіонів в контексті реалізації Совместної аграрної політики ЄС: досвід Польщі

Соціально-економічна ситуація потребує формування державної аграрної політики в сфері урівноваженого розвитку сільських регіонів. Конструювання державної аграрної політики потребує урахування багатьох різних, але тісно пов'язаних між собою завдань: створення належних умов праці і життя сільського населення; структурної перестройки сільськогосподарського сектору; створення умов для урівноваженого розвитку сільських регіонів.

Ключевые слова: сільські регіони, урівноважене розвиток, аграрна політика.

Treść problemu. Pojmowanie pojęcia zrównoważonego rozwoju i jego znaczenia ekonomicznego, społecznego i

ekologicznego jest silnie powiązanie ze stanem gospodarki i poziomem konsumpcji w każdym innym kraju. W społeczeństwach ubogich

zrównoważony rozwój oznacza często działania na rzecz osiągnięcia przyrostu wskaźników konsumpcji. W krajach bogatych i rozwiniętych technologicznie w zrównoważonym rozwoju upatruje się raczej ochronę środowiska przyrodniczego przy racjonalizacji poziomu i struktury produkcji i konsumpcji [1]. Nie należąc do grupy ostatnich krajów, Ukraina narazie obiektywnie nie może pozwolić sobie „bawić się” w ekologiczną gospodarkę. A jednak, w społeczeństwie ukraińskim, przy wciąż nie zadawalających parametrach, charakteryzujących sferę ekonomiczną i społeczną, zaczyna się dostrzegać, oprócz dążności do poprawy dobrobytu ekonomicznego, również potrzebę racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego, ponieważ Ukraina stoi u kraju katastrofy ekologicznej – powietrze i woda coraz intensywniej zanieczyszczają się, grunty uprawiane – wysycają się, nawożenia gruntów jest brak na skutek skracania branży zwierzenictwa, wyniszczają się lasy i tereny rekreacyjne. Najbardziej cierpią przy tym obszary wiejskie jako najbliższe znajdujące się do strefy przyrodniczej. Dlatego w Ukrainie wzrasta rola relatywnie nowego podejścia do rozpatrywania i rozwiązywania problemów wszechstronnego i zbilansowanego rozwijania obszarów wiejskich, które w języku angielskim ma nazwę, co brzmi jak *sustainable development of rural areas*, co w wersji polskiej rozumiemy jako zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Oprócz tego, historyczne uwarunkowania wsi i rolnictwa, wespół z liberalizacją gospodarki, wiążą się z koniecznością rozwiązania wielu problemów, warunkujących zrównoważony rozwój obszarów wiejskich: słaby rozwój infrastruktury technicznej, społecznej i kulturalnej, niski poziom wykształcenia i kwalifikacji ludności wiejskiej, niewystarczające możliwości zatrudnienia i pozyskania dochodów poza rolnictwem, mała aktywność ekonomiczna, społeczna i kulturalna ludności, bezrobocie rejestrowane i utajone, niski poziom dochodów ludności wiejskiej, głównie związanej z rolnictwem, niewielka dostępność usług służących prowadzeniu działalności gospodarczej, słabość instytucji i organizacji wspierających rozwój obszarów wiejskich, marginalizacja dziedzictwa kulturowego wsi, rozdrobnienie struktury rolnej, słaba organizacja rynku rolnego oraz łańcuch

marketingowy żywności, niedoinwestowanie gospodarstw rolnych, zagrożenia środowiska naturalnego i wysokie koszty jego ochrony.

Doświadczenie Polski świadczy o tym, że bardzo ważną rolę w skutecznej realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich kraju europejskiego może odegrać właśnie Wspólna Polityka Rolna UE. Problem polega tylko na tworzeniu w tym kraju systemu warunków, sprzyjających tej realizacji. A podobne doświadczenie Polskie dla Ukrainy jest cenne w tym sensie, że Ukraina oficjalnie zadeklarowała swą strategię rozwojową jako ukierunkowaną w stronę Europy.

Analiza ostatnich badań i publikacji. Wymieniony problem miał swoje praktyczne rozwiązanie w Polsce. Realizacja tego procesu odbywała się na tle poważnego wsparcia naukowego, które tworzyli publikacje takich naukowców jak M.Adamowicz, B.Klepacki, A. Krakowiak-Bel, I. Popiuk-Rysińska, A. Wiatrak, A. Woś i wiele innych. W ich pracach przedstawiono rezultaty badań o charakterze tak teoretycznym, jak i praktycznym, dotyczące treści i znaczenia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a jednak problem wpływu Wspólnej Polityki Rolnej UE na skuteczność realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w kraju członkowskim UE jest w pracach naukowych przedstawiony niedostatecznie, co rzutuje na wysoki poziom aktualności danego kierunku badań w sensie możliwości wykorzystania doświadczenia Polski Ukrainą, która deklaruje europejskie ukierunkowanie rozwoju swej gospodarki narodowej.

Materiały i metoda. Głównymi źródłami informacji w trakcie przeprowadzenia badań i napisania niniejszego artykułu były wydania statystyczne i literatura, dotycząca omawianego problemu. W celu opracowania zgromadzonych materiałów źródłowych wykorzystano metody naukowe, obowiązujące w tym zakresie. Do najczęściej stosowanych podczas pisania tej pracy zalicza się następujące metody: monograficzną, syntezy i analizy, indukcji i dedukcji, porównań, projektowania, ekonomiczno-statystyczne.

Zadanie artykułu. Głównym zadaniem niniejszego artykułu jest przedstawienie rezultatów badania doświadczenia Polski w rozwiązywaniu problemu reaktywacji koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich korzystając ze Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

Omówienie problemu i wyniki badań. Ogólnie przez równowagę rozumiemy stan, w którym między różnymi elementami systemu występuje zbilansowanie, a więc, nie ma ich dysfunkcji, co umożliwia trwanie systemu na określonym poziomie. Równowaga może być jednak analizowana w ujęciu statycznym i dynamicznym. To drugie pojęcie jest związane z rozwojem. W warunkach równowagi statycznej nie mają bowiem miejsca zmiany, nie ma więc postępu. W analizie rozwoju gospodarczego mamy do czynienia z równowagą dynamiczną. Zmiana w tych warunkach jest osiąganiem nowego stanu, a więc równowagi na innym niż dotychczas poziomie [4].

Rozwój może następować tylko w warunkach zmian. Na ogół przyjmuje się, że zmiany te muszą być ukierunkowane postępowo, czyli jako efekt powinny powstawać nowe jakości. Takie rozumienie jest słuszne jedynie wówczas, gdy te nowe jakości mają charakter pozytywny [2].

Pamiętać należy, że rozwój może następować tylko w warunkach zmian, zaś zmiany te muszą mieć charakter postępowy, czyli jako ich efekt powinny powstawać nowe jakości. Rozumienie to jest słuszne jedynie wówczas, gdy nowe jakości mają charakter pozytywny.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, treść której rozpatrywana i przyjęta była jeszcze w 2000 r. na VII Kongresie SERIA (Zamosc – Lwow-Dublany, 2000) i którą było uznano jako taką, która może być podstawą dla nowego kierunku państwowej polityki rolnej, narazie nie znalazła w Ukrainie żadnej realizacji. Analizując stan gospodarki kraju i w szczególności jej rolnictwa w kontekście rozwoju obszarów wiejskich można dojść wniosku o pogorszeniu ekonomicznej, ekologicznej i społecznej sytuacji w tej strefie. Zasadniczymi problemami uznania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich za główny kierunek państwowej polityki rolnej na dzień dzisiejszy jest nieobecność prawidłowej państwowej koncepcji mianowanego rozwoju i głównych politycznych, ekonomicznych i społecznych zasadniczych uwarunkowań jej realizacji.

Doświadczenie Polski pokazuje, że jednak decydującym czynnikiem zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich jest w tych obszarach jak narazie bezpośrednio same rolnictwo. Dlatego realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

jest niemożliwa bez podnoszenia rozwoju rolnictwa do niezbędnego poziomu.

Wspólna Polityka Rolna – WPR (Common Agricultural Policy - CAP) jest jednym z filarów Wspólnej Polityki Gospodarczej Unii Europejskiej dofinansowywanym z połowy unijnego budżetu. Jej cele określone zostały w art. 39 Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Są to: zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej, ustabilizowanie rynków rolnych, dostęp do żywności dla wszystkich obywateli UE czy modernizacja europejskiego rolnictwa¹.

W ramach wspólnej polityki gospodarczej Unia Europejska oddziałuje m.in. na rolnictwo. Wspólna Polityka Rolna UE ma na celu poprawę efektywności rolnictwa. Na początku zgodnie z Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską z 1957 roku miała ona za zadanie poprawę efektywności rolnictwa. To w tym dokumencie pojawia się zapis o stopniowym wprowadzeniu wspólnej organizacji rynków branżowych, utworzeniu wspólnego rynku mleka i jego przetworów, rynku wołowiny i cielęciny, rynku zbożowego, nasion oleistych, wina, ziemniaków i innych.

W ten sposób, według założeń, miała ona doprowadzić do:

- bezpieczeństwa żywnościowego,
 - zwiększenia wydajności rolnictwa poprzez jego unowocześnienie,
 - zapewnienia ludności rolniczej godziwych warunków życia (rozwój obszarów wiejskich),
 - stabilizacji rynków artykułów spożywczych,
 - korzystnych cen dla konsumentów [3].
- Powyższe zagwarantować ma przestrzeganie określonych zasad takich jak:
- rozwój technologii rolniczych (mechanizacja rolnictwa, badania),
 - zapewnienie rolnikom dochodu umożliwiającego „godne” życie,
 - wspólne działania na rzecz stabilizacji rynków rolnych w poszczególnych krajach członkowskich,
 - ciągłość zatrudnienia w rolnictwie,
 - gwarancja określonych poziomów cen produktów rolnych.

¹http://www.zgorzelec.eu/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=255&Itemid=100 105%E2%80%9107.04.2011.

Wszystkie działania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej przyczyniają się do szerokiego rozwoju całej produkcji rolnej. W dokumencie „Przyszłość WPR po 2013 roku”² mieszają się wnioski, dotyczące korzyści ze Wspólnej Polityki Rolnej. Są to:

➤ bezpieczeństwo żywności dla 500 milionów konsumentów poprzez utrzymanie zdolności produkcyjnej w całej UE,

➤ większa stabilność rynku dla konsumentów i rolników, zrównoważona produkcja, która spełnia najwyższe na świecie standardy w zakresie bezpieczeństwa żywności, śledzenia, środowiska i dobrostanu zwierząt,

➤ zatrudnienie i vitalność ekonomiczna na obszarach wiejskich prawie 30 milionów osób znajduje zatrudnienie w gospodarstwach rolnych, a ponad 40 milionów pracuje w łańcuchu rolno-spożywczym,

➤ ponad trzy czwarte gruntów w UE zarządzane jest w taki sposób, aby zapewnić atrakcyjny i zróżnicowany krajobraz dla mieszkańców wsi oraz turystów.

Polityka rolna jest zatem najważniejszym sektorem gospodarczym w Unii Europejskiej.

1 maja 2004 r. Polska stała się państwem członkowskim Unii Europejskiej. Od tego momentu, na podstawie **Traktatu akcesyjnego** w 2003 roku, bierze udział w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej ze statusem **kraju z derogacją**. Oznacza to, że Polska jest zobowiązana do przyjęcia wspólnej waluty po wypełnieniu warunków określonych w Traktacie o funkcjonowaniu UE (tylko Wielka Brytania i Dania posiadają klauzulę *opt-out*, tzn. samodzielnie mogą zdecydować o tym, czy i kiedy przystąpią do strefy euro), chociaż decyzja dotycząca tego kiedy zastąpić złotówkę wspólną walutą należy przede wszystkim do władz krajowych, ponieważ Traktat nie narzuca konkretnej daty pełnego członkostwa Polski w Unii Gospodarczej i Walutowej.

Instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce są: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Nieruchomości Rolnych. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nadzoruje kwestie administracyjne dotyczące wszystkich spraw związanych z produkcją rolną i polską wsią oraz

z rybołówstwem. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podlega pod Ministerstwo Finansów, a do jej zadań należy nadzór nad prawidłowością finansowania rolnictwa i obszarów wiejskich przy wykorzystaniu środków unijnych jak i krajowych. Agencja Rynku Rolnego administruje mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce. Natomiast do zadań Agencji Nieruchomości Rolnych należy przejmowanie i gospodarowanie mieniem i realizacja programu osadnictwa³.

Wejście Polski do Unii Europejskiej dało szansę na restrukturyzację rodzimego rolnictwa i uczynienie go konkurencyjnym na rynkach Wspólnoty i poza nimi. Jednak państwo polskie musiało przed 2004 rokiem ulec przekształceniom, by mogło efektywnie funkcjonować w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Modernizacja polskiego rolnictwa i dostosowywanie go do unijnych wymogów także, tak jak w przypadku innych unijnych krajów, wspierane jest dopłatami bezpośrednimi. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁴ podaje, „że od 2004 roku do 2006 Polska skorzystała z uproszczonego systemu bezpośrednich dopłat (a więc dopłaty jakie otrzymywali rolnicy były proporcjonalne do utrzymywanych przez nich w gospodarstwie powierzchni użytków rolnych) przy spełnianiu następujących warunków

➤ minimalna wielkość gospodarstwa to 1ha (w tym zaliczyć można w to: grunty orne, sady, pastwiska i łąki trwałe, długookresowe plantacje,

➤ dodatkowe opłaty przekazywane były także na uprawę zboża, kukurydzy, lnu i konopi, ziemniaków skrobiowych, chmielu, tytoniu, roślin oleistych, roślin wysokobiałkowych, strączkowych.

W roku 2004, za hektar uzyskać można było 161 zł dopłaty podstawowej, w roku 2005 już 199 zł, a w 2006 – 238 zł; dopłaty dodatkowe dla trwałych użytków zielonych wynosiły: w 2004 roku 181 zł na 1 ha, w 2005 – 225 zł, a w 2006 – 279 zł; a dopłaty dodatkowe dla upraw polowych, które wspierane są w Unii Europejskiej dopłatami bezpośrednimi

² „Przyszłość WPR po 2013 roku” Copa - Cogeca | European Farmers European Agri-Cooperatives 4 maja 2010.

³ http://www.free.org.pl/Wspolnotowa_Polityka_Rolna.html 11.04.2011.
⁴ <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie> 08.04.2011.

wynosiły: 281 zł na 1 ha w roku 2004, 284 zł w 2005 roku i 285 zł w roku 2006⁵.

Według informacji zawartych na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi system dopłat bezpośrednich w ramach stosowanego w systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS) podlega stopniowemu dochodzeniu do poziomu stosowanego w krajach UE-15 (tzw. zasada *phasing-in*). Jednocześnie, Polska podjęła decyzję o uzupełnianiu jednolitej płatności obszarowej krajowymi płatnościami uzupełniającymi (z ang. CNDP - Complementary National Direct Payments) w maksymalnie dopuszczanej przepisami wspólnotowymi wysokości, tzn. do poziomu 30% płatności stosowanych w krajach UE – 15 na dzień 30 kwietnia 2004 roku.

Poziom płatności bezpośrednich otrzymywanych przez polskich rolników, począwszy od roku 2004 wzrasta corocznie. W roku 2010 on wyniósł 100% poziomu wsparcia uzyskiwanego przez rolników UE-15 (70% z budżetu UE+30% krajowe płatności uzupełniające).

Krajowe płatności uzupełniające w latach 2004-2009 realizowane były w następujących sektorach: upraw podstawowych (m.in. zboża, rośliny oleiste, wysokobiałkowe), chmielu, skrobi ziemniaczanej, tytoniu, roślin przeznaczonych na paszę uprawianych na trwałych użytkach zielonych (płatność zwierzęca – wypłacana od 2007 roku).

Ponadto, z budżetu unijnego wypłacana jest oddzielna płatność cukrowa (od 2006 roku), która jest efektem przeprowadzonej reformy na rynku cukru, a także od 2008 roku oddzielna płatność do pomidorów oraz płatność do uprawy owoców miękkich kierowanych do przetwórstwa, które zostały wprowadzone w wyniku przeprowadzonej w 2007 roku reformy WPR na rynku owoców i warzyw.

Najwięcej środków finansowych jest kierowanych do rolników w postaci jednolitej płatności obszarowej oraz krajowych płatności uzupełniających (przede wszystkim do grupy upraw podstawowych i do płatności zwierzęcej) oraz oddzielnej płatności z cukrowej.

Od roku 2010, w związku z wejściem w życie postanowień kończących przegląd Wspólnej Polityki Rolnej (ang. Health Check),

w Polsce jest realizowane nowe wsparcie tzw. wsparcie specjalne, w formie:

➤ specjalnej płatności obszarowej do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych,

➤ płatności do krów utrzymywanych w gospodarstwach położonych na obszarach wrażliwych pod względem gospodarczym lub środowiskowym, które doświadczają szczególnych niedogodności z tego tytułu,

➤ płatności do owiec utrzymywanych w gospodarstwach położonych na obszarach wrażliwych pod względem gospodarczym lub środowiskowym, które doświadczają szczególnych niedogodności z tego tytułu”⁶.

Wyraźne zatem dostrzec można, że Polska może liczyć na unijne wsparcie w kwestii pobudzania rynku rolnego, aczkolwiek system dopłat bezpośrednich to nie jedyna forma wsparcia rolników. Funkcjonują także programy operacyjne, z których także można wspierać rolnictwo.

Wcześniejsze przystosowanie rolnictwa do wymagań unijnych możliwe było także dzięki realizacji w kraju w okresie 2000-2006 Programu Operacyjnego „Sapard”. Jego charakterystyka opisana została w dokumencie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁷. Podstawą przygotowania Programu Operacyjnego SAPARD jest *Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa*, w którym określone zostały m.in. priorytety dostosowania rolnictwa i obszarów wiejskich do akcesji. Należą do nich: ustanowienie i wdrażanie spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, harmonizacja prawa i struktur administracji weterynaryjnej i fitosanitarnej, modernizacja niektórych segmentów gospodarki żywnościowej (mleczarstwo, gospodarka mięsna, przetwórstwo owoców i warzyw), ekologiczne aspekty rolnictwa oraz przygotowanie do wprowadzenia Wspólnej Polityki Rolnej⁸. W celu ułatwienia wdrożenia *acquis communautaire* i przygotowania rolnictwa i mieszkańców wsi do wyzwań związanych z wejściem Polski do UE zostały określone następujące cele dla programu SAPARD:

➤ poprawa konkurencyjności polskiego

⁶ <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/Platnosci-bezposrednie> 09.04.2011.

⁷ Program Operacyjny „Sapard”, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wersja z 5 listopada 2004.

⁸ Tamże, s. 34.

⁵ http://www.bryk.pl/teksty/studia/pozosta%C5%82e/europeistyka/14757-dzia%C5%82ania_unii_europejskiej_na_rzecz_polskiego_rolnictwa.html 09.04.2011.

rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, zarówno na rynku krajowym jak i rynku międzynarodowym;

➤ dostosowanie sektora rolno-spożywczego do wymagań Jednolitego Rynku w zakresie wymagań sanitarnych, higienicznych oraz jakościowych;

➤ wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich poprzez rozwój infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi⁹.

Rezultaty realizacji programu według Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawiają się następująco: „Do końca 2006 roku Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dokonała należnych płatności na rzecz beneficjentów Programu SAPARD. Łącznie z Rocznych Umów Finansowych 2000-2003 (RUF 2000-2003), odsetek i środków Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 wypłacono beneficjentom prawie 1,068 mld euro* (około 4,512 mld złotych), co stanowi prawie 113% środków pierwotnej alokacji przeznaczonych na Program SAPARD z RUF 2000-2003. Nie sprawdziły się obawy, że Polska nie wykorzysta przyznaných środków”. „Oprócz konkretnych korzyści finansowych, Program SAPARD odegrał istotną rolę w budowaniu kapitału ludzkiego. Tysiące beneficjentów programu uzyskało wiedzę i doświadczenie pozwalające im skutecznie korzystać ze środków dostępnych w ramach funduszy strukturalnych na okres 2004-2006, przyczyniając się do lepszego wykorzystania przez Polskę środków pomocowych UE. Program SAPARD przyczynił się także do zwiększenia zamówień na dostawy maszyn i urządzeń oraz roboty budowlane. Wiele firm dzięki Programowi SAPARD przetrwało lub poprawiło swoje wyniki finansowe. Zjawisko to miało oczywiście wpływ na ograniczenie skali bezrobocia”¹⁰.

Jeśli chodzi o unijne dofinansowanie polskiego rolnictwa to zastosowano w nim także mechanizm modulacji, tzn. przesunięcie środków z filaru I jakim są dopłaty bezpośrednie do filaru II, który przeznaczony jest na rozwój obszarów wiejskich. O takim wsparciu obszarów wiejskich pisać będę w dalszej części pracy. Argumentem przemawiającym za funkcjonowaniem II filaru jest to, że pomoc

kierowana jest na rozwój kapitału ludzkiego na wsi, a z modulacji wyłączone są gospodarstwa mniejsze, otrzymujące corocznie 5 tys. euro płatności bezpośrednich. Według oceny tematu zaprezentowanej w dokumencie „Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej wobec wyzwań oceny funkcjonowania WPR” „Polska uważa, że należy w większym stopniu wykorzystać środki z modulacji na alokację do regionów słabiej rozwiniętych w celu zwiększenia różnic między obszarami wiejskimi w państwach członkowskich”¹¹.

Rozwój obszarów wiejskich w wyniku dotacji unijnych w ramach II filaru jest także elementem Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, bo w ramach działań z tego obszaru inwestuje się przede wszystkim w ludzi, którzy zajmują się nie tylko rolnictwem, ale także inną pozarolniczą działalnością, która bardzo często pobudza lokalną gospodarkę (na przykład agroturystyka, lokalna twórczość ludowa – pamiątki dla turystów, potrawy regionalne – także atrakcyjne towary dla turystów).

Narzędziem, przy pomocy którego realizować można w Polsce działania z zakresu rozwoju wsi jest **Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013**. Jest on instrumentem realizacji wsparcia finansowego Unii Europejskiej w ramach II filaru i finansowany jest z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz z budżetu państwa (wymóg obligatoryjny - wsparcie z II filaru możliwe jest przy zaangażowaniu środków krajowych). Podstawowymi celami programu są:

➤ poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa przez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,

➤ poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich przez wspieranie gospodarowania gruntami ,

➤ poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popierania różnicowania działalności gospodarczej.

Realizacja tych celów jest możliwa poprzez działania skupione wokół czterech osi:

1) Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,

⁹ Tamże, s. 35.

¹⁰ „Informacja o rezultatach programu SAPARD”, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, czerwiec 2007 r.

¹¹ „Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej wobec wyzwań oceny funkcjonowania WPR”, MRiRW, s. 7.

2) Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich,

3) Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej,

4) Leader.

O wykorzystaniu Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich wspomina także „Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013”¹². W dokumencie znajduje się poniższy zapis:

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jest odpowiedzią na problemy występujące na wsi. Ich charakterystykę można także znaleźć w „Strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013”. Narodowy Spis Powszechny w 2002¹³ roku pokazał, że 38,2% ogółu całej populacji Polaków stanowią mieszkańcy wsi, przy czym wieś rozumiana jest jako obszar znajdujący się poza granicami administracyjnymi miasta. Do dominujących problemów na wsi należą:

- wysoki odsetek osób z niskim wykształceniem (mieszkańcy miast charakteryzują się zdecydowanie wyższym odsetkiem osób z wykształceniem ponadpodstawowym (73% w miastach wobec ok. 56% na wsi) i ponad trzykrotnie niższym odsetkiem osób bez wykształcenia (1,5% w miastach wobec 5,0% na wsi¹⁴),

- bezrobocie (jawne i ukryte; szacowane na ok. 1,6 mln osób¹⁵), jego przyczyną są ograniczone możliwości zatrudnienia na wsi, alternatywą może być tworzenie miejsc pracy związanych z pozarolniczą działalnością,

- niski rozwój infrastruktury technicznej (brak internetu, telefonów, kanalizacji, sieci gazowej, dróg itp.), obniża standard życia mieszkańców wsi i zainteresowanie „zewnętrznych” inwestorów, ze względu na małą atrakcyjność terenu,

- niski poziom infrastruktury społecznej (mała ilość instytucji kultury i sportu, służby zdrowia itp.), co przekłada się na niski poziom integracji społecznej na wsi, mniejsze szanse edukacyjne dzieci na wsi.

Taka diagnoza wyznacza kierunki rozwoju wsi (m. in. przy wykorzystaniu wsparcia unijnego), a ożywienie gospodarcze tego terenu

może być osiągnięte dzięki małym firmom, pozwalającym osobom prywatnym angażować swój kapitał (chodzi o działalność, która nie musi być związana jedynie z rolnictwem). Jest to możliwe dzięki wprowadzeniu mechanizmu rynkowego w gospodarce. Mieszkańcy wsi mogą podjąć działalność handlową, usługową, rzemieślniczą przy wykorzystaniu zasobów gospodarstw. Bardzo istotnym rozwiązaniem może być ukierunkowanie się na agroturystykę, rzemiosło i rękodzielnictwo czy „małe” przetwórstwo produktów rolnych.

Jest to istotne, ponieważ problemem rozwoju rolnictwa jest nadmiar „siły roboczej”. Nadmierne zatrudnienie hamuje poprawę struktury agrarnej i efektywność gospodarowania oraz postęp technologiczny, co z kolei przekłada się na niskie dochody rolnicze i niepełne wykorzystanie potencjału produkcyjnego.¹⁶

W „Strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013” znajduje się także analiza SWOT¹⁷ mocnych i słabych stron polskich obszarów wiejskich, szans na ich rozwój i zagrożeń (tabl.).

Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju ma na celu poprawę jakości życia na wsi (wzrost aktywności społeczności lokalnych oraz tworzenie nowych miejsc pracy). Za wdrażanie strategii odpowiedzialne są Lokalne Grupy Działania (dalej w tekście LGD) właściwe dla wybranych terenów.

Cel działania: działania inicjujące podejmowanie lub rozwijanie przez rolników, domowników i małżonków rolników, działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem, co wpłynie na tworzenie pozarolniczych źródeł dochodów, promocję zatrudnienia poza rolnictwem na obszarach wiejskich.

¹² „Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013”, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, czerwiec 2005.

¹³ „Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013”, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, czerwiec 2005, s. 20.

¹⁴ Tamże, s. 21.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ „Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013”, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, czerwiec 2005 s. 29.

¹⁷ Tamże, s. 40.

Analiza SWOT polskich obszarów wiejskich*

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> - duży, nie w pełni wykorzystany areal ziemi rolniczej i duże zasoby względnie taniej siły roboczej a tym samym niskie koszty jednostkowe pracy i ziemi; - przewagi komparatywne w sektorach i kierunkach produkcji o wysokich nakładach pracy i ziemi; - przewagi cenowe produkcji rolnej w pierwszych latach członkostwa w UE; - korzystna struktura wiekowa mieszkańców wsi (w tym rolników) . wysoki odsetek ludzi młodych; - przedsiębiorczość mieszkańców wsi; - duże skupiska ludności na obszarach wiejskich; - niski stopień specjalizacji, który daje dużą elastyczność zmian kierunku produkcji; - względnie dobry stan środowiska naturalnego; - korzystne warunki do rozwoju turystyki; - zmodernizowany sektor przetwórczy; - duże zaplecze surowcowe przetwórstwa; - sąsiedztwo dużych rynków zbytu: rynku krajów WNP i rynku niemieckiego; - zdobyte doświadczenia w pozyskiwaniu środków z funduszy przedakcesyjnych (np. SAPARD) 	<ul style="list-style-type: none"> - wysokie bezrobocie (w tym bezrobocie pokoleniowe); - niska mobilność ludności wiejskiej; - niskie wykształcenie mieszkańców wsi; - brak kapitału w rolnictwie i na obszarach wiejskich; - niska zdolność kredytowa podmiotów sektora rolnego; - ograniczona możliwość zatrudnienia poza rolnictwem; - słabo rozwinięta infrastruktura społeczna (szkoły, instytucje kulturalne) oraz infrastruktura techniczna (wodociągi, kanalizacja, gazyfikacja); - niska atrakcyjność inwestycyjna obszarów wiejskich; - słaba integracja pionowa i pozioma w sektorze rolno-spożywczym i małe skłonności do wspólnych działań; - słaby marketing i kadra menedżerska w małych zakładach przetwórczych; - powiększające się dysproporcje w dochodowości pomiędzy małymi i wielkoobszarowymi gospodarstwami; - zróżnicowanie rozwoju regionów; - niekorzystna struktura gospodarstw; - słaby stan zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego w niektórych regionach
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> - objęcie Polski funduszami strukturalnymi; - objęcie polskiego rolnictwa Wspólną Polityką rolną, co daje możliwość konkurowania na jednolitym rynku na względnie równych warunkach; - reforma Wspólnej Polityki Rolnej: odejście od wsparcia intensyfikacji produkcji oraz zwiększenie swobody podejmowania decyzji produkcyjnych; - rozwój pozarolniczej działalności na obszarach wiejskich; - dywersyfikacja działalności rolniczej; - duży wewnętrzny rynek zbytu na obszarach wiejskich powiązany z potencjalnym wzrostem siły nabywczej; - duży, jednolity rynek zbytu UE; - zmiana oczekiwań ludności w UE w zakresie funkcji społecznych rolnictwa na korzyść rolnictwa wielofunkcyjnego; - zmiana oczekiwań konsumentów w zakresie metod produkcji na korzyść ekstensywnych, przyjaznych środowisku i dobrostanowi zwierząt; - preferencje polskich konsumentów wobec polskiej żywności; - adaptacja technologii i metod zarządzania z UE-15; - przeniesienie aktywności ekonomicznej na obszary wiejskie; - wzrost zainteresowania obszarami wiejskimi jako miejscem zamieszkania i spędzania wolnego czasu; - prognozowany rozwój turystyki; - otwarcie rynku UE dla polskich producentów żywności ekologicznej, tradycyjnej, regionalnej; - rozwój infrastruktury kulturalnej i ochrona dziedzictwa kulturowego, który przyczyni się do zaspokojenia potrzeb społecznych oraz podniesienia atrakcyjności obszarów wiejskich 	<ul style="list-style-type: none"> - rozbieżność priorytetów rozwoju obszarów wiejskich i polityki rolnej między rozwiniętymi państwami UE a Polską; - obniżenie wsparcia rolnictwa europejskiego w wyniku negocjacji WTO; - ograniczona możliwość poprawy wykształcenia ludności wiejskiej przy ubogiej infrastrukturze społecznej; - szybki rozwój produkcji rolnej w krajach o niskich kosztach produkcji; - konieczność poniesienia dużych wydatków w krótkim czasie na dostosowanie do unijnych standardów

Pomoc udzielana jest na rozwijanie lub podjęcie następujących usług:

- 1) usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa,
- 2) usługi dla ludności,
- 3) drobna wytwórczość, rzemiosło lub rękodzieło,
- 4) roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne,
- 5) usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem,
- 6) usługi transportowe,
- 7) usługi komunalne,
- 8) przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych,
- 9) magazynowanie lub przechowywanie towarów,
- 10) wytwarzanie materiałów energetycznych z biomasy,
- 11) rachunkowość, doradztwo lub usługi informatyczne.

Rozwijanie obszarów wiejskich ma za swój cel główny rozwijanie u mieszkańców wsi umiejętności przedsiębiorczych i rozwijanie lokalnej gospodarki. W publikacji „Pozarolnicza działalność gospodarza polskich gospodarstw rolniczych na tle gospodarstw z krajów UE” *Annę Krakowiak-Bel*¹⁸ mieści się charakterystyka gospodarstw podejmujących działalność pozarolniczą w Unii Europejskiej i w Polsce.

Największą aktywność gospodarczą w całej UE wykazują gospodarstwa najmniejsze, których powierzchnia nie przekracza 5 ha. W 2005 r. gospodarstwa te stanowiły 67% wszystkich prowadzących działalność pozarolniczą. Podobnie jest w Polsce. Natomiast, kiedy wielkość gospodarstw rolnych powiększa się, ich pozarolnicza działalność maleje.

W Unii Europejskiej dodatkową działalność gospodarczą podejmują najczęściej gospodarstwa specjalizujące się w chowie zwierząt żywnych w systemie wypasowym (20% gospodarstw prowadzących działalność pozarolniczą). Zainteresowanie tą formą działalności zauważalne jest również wśród gospodarstw specjalizujących się w uprawach polowych, hodowli oraz w ogrodnictwie¹⁹. Jeśli

chodzi o Polskę to najczęściej gospodarstw prowadzących działalność pozarolniczą zajmuje się ogrodnictwem. Znacznie wyższy niż w UE jest też odsetek gospodarstw „z różnymi uprawami i zwierzętami”. Niewielki udział w aktywności pozarolniczej mają gospodarstwa „z chowem zwierząt w systemie wypasowym” oraz z „uprawami polowymi”²⁰.

Najwięcej (60%) gospodarstw unijnych prowadziło przetwórstwo produktów rolnych. Dominującymi działalnościami są: działalność usługowa z wykorzystaniem własnego sprzętu (15% gospodarstw) oraz turystyka (9,2%)²¹. Gospodarstwa polskie najchętniej prowadzą działalność usługową z wykorzystaniem własnego parku maszynowego (29% gospodarstw), a także akwakulturę (10%) i turystykę (9%)²².

Produkcja lokalnych produktów spożywczych (na przykład przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych) wchodzi także w zakres działalności nierolniczej na terenach wiejskich w Polsce.

O produktach lokalnych wspomina dokument „Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej wobec wyzwań oceny funkcjonowania WPR”: „Biorąc pod uwagę rosnące zainteresowanie konsumentów, a także w związku z narastającym procesem globalizacji w ramach wsparcia obszarów wiejskich powinno znaleźć się miejsce dla instrumentów wsparcia produktów regionalnych oraz żywności wysokiej jakości. Ocalenie unikatowych produktów, głęboko zakorzenionych w tradycji europejskiej m. in. przez wsparcie w ramach II filaru WPR, nie powinno być kwestionowane. Takie wsparcie dla produkcji żywności wysokiej jakości m.in. ze względu na jej własności zdrowotne i środowiskowe wyznacza jeden z kierunków, który nie może zostać pominięty w ramach wsparcia obszarów wiejskich”

Działalność pozarolnicza, taka jak agroturystyka czy wytwórstwo produktów lokalnych jest

krajów UE” *Anna Krakowiak-Bel*, w: „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich”, Nr 5/2009, POLSKA AKADEMIA NAUK, Oddział w Krakowie, s. 209–217, Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi.

²⁰ Tamże.

²¹ „Pozarolnicza działalność gospodarza polskich gospodarstw rolniczych na tle gospodarstw z krajów UE” *Anna Krakowiak-Bel*, w: „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich”, Nr 5/2009, POLSKA AKADEMIA NAUK, Oddział w Krakowie, s. 209–217, Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi.

²² Tamże.

¹⁸ „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich”, Nr 5/2009, POLSKA AKADEMIA NAUK, Oddział w Krakowie, s. 209–217, Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi.

¹⁹ „Pozarolnicza działalność gospodarza polskich gospodarstw rolniczych na tle gospodarstw z

częścią założeń realizacji wspólnej polityki rolnej UE w Polsce. Taka forma aktywności społeczności wiejskiej stwarza dla niej szansę na godne warunki bytowe. W dalszej perspektywie dochody z takiej działalności służyć mogą zaspokajaniu dalszych potrzeb konsumenckich, a tym samym pobudzać mogą unijną gospodarkę.

Świadomość społeczeństwa w zakresie tego czym jest agroturystyka, korzystanie z jej ofert, zainteresowanie turystów „produktami regionalnymi” (lokalnymi) jest dowodem efektywności unijnej polityki rolnej w Polsce.

Wnioski. 1. W świetle przedstawionych problemów, celem rolnej polityki państwa w kierunku zrównowazonego rozwoju obszarów wiejskich powinno być:

➤ kształtowanie warunków pracy i życia ludności wiejskiej, które pozwolą jej realizować cele ekonomiczne, edukacyjne, kulturowe i społeczne: rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, tworzenie warunków do rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej;

➤ przebudowa struktur sektora rolnego, tworząca przesłanki adaptacji rolnictwa do zmieniającej się sytuacji gospodarczej i społecznej: poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz ich modernizacja, polepszanie jakości produktów rolnych i ich przetwórstwa, wzmocnienie roli rolników na rynku produktów rolnych, wdrażanie postępu biologicznego;

➤ tworzenie warunków do rozwoju

zrównowazonego na obszarach wiejskich, ochrona zasobów środowiska naturalnego oraz wiejskiego dziedzictwa kulturowego: ograniczenie szkodliwego wpływu rolnictwa na środowisko naturalne, ochrona terenów wiejskich przed negatywnymi skutkami oddziaływania przemysłu, upowszechnienie metod produkcji rolniczej, które są przyjazne środowisku, zagospodarowanie gruntów marginalnych (np. zalesianie gruntów rolnych), ochrona i promocja twórczości ludowej oraz obrzędów kultywowanych w poszczególnych regionach.

2. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wiąże się z realizacją wspólnych dla wszystkich państw członkowskich UE postanowień, decyzji czy procedur. Realizacja wspólnej polityki gospodarczej jest jedną z takich „wspólnych procedur”, której wypełnianie ma, według założeń, w dalekiej perspektywie podnieść poziom życia każdego z nas. W skali globalnej efekty Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej są zauważalne. Przedstawione argumenty udowadniają, że dysponowanie wiedzą, doświadczeniem i środkami finansowymi może wpłynąć korzystnie na pozytywne efekty w drodze realizacji koncepcji zrównowazonego rozwoju obszarów wiejskich. Zatem, w tym sensie, pomimo wielu, czasem trudnych dla polskich przedsiębiorców czy rolników, koniecznych i zgodnych z unijnym prawem reform, efektywność wspólnej polityki gospodarczej UE jest faktem.

LITERATURA

1. Adamowich M. *Rola polityki agrarnej w zrównowazonym rozwoju obszarów wiejskich* / M. Adamowich // *Roczniki naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*. – 2000. – Z. 1, t.2. – S. 8-13.
2. Woś A. *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych* / A. Woś. – Warszawa : PWN, 1995.
3. Klepacki B. *Zrównowazony rozwój terenów wiejskich – wybrane aspekty teoretyczne* / B. Klepacki // *Roczniki naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*. – 2000. – Z. 1, t. 2.
4. Popiuk-Rysińska I. *Unia Europejska. Geneza, kształt i konsekwencje integracji* / I. Popiuk-Rysińska. – Warszawa : WSiP, 2009. – 59 s.

