

Polska wieś a strategia lizbońska

Barbara Wieliczko

6.1. Wprowadzenie

Od początku polskiego procesu przygotowań do członkostwa w UE szczególną uwagę zwracano na dostosowanie rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego do wymogów stawianych przez Wspólnotę. Powszechne wręcz obawy sprawiły, iż znaczna część sektora zdołała przeprowadzić trudny i kosztowny proces dostosowania. Nadal jednak gros gospodarstw nie jest w stanie sprostać wymaganiom wspólnotowego rynku. Mówi się wręcz o dychotomii polskiego sektora rolnego – biegunie zdolnym do konkurencji na europejskich i światowych rynkach oraz o biegunie niezdolnym do restrukturyzacji i wymagającym wsparcia o charakterze stricte socjalnym. Podobna sytuacja, choć nieco mniej dramatycznie zarysowana, charakteryzuje wieś całej UE.

Strategia lizbońska obejmuje nie tylko te, powszechnie dyskutowane aspekty dotyczące zwiększania konkurencyjności i budowy społeczeństwa wiedzy, ale również kwestie walki z wykluczeniem społecznym. Wydaje się, iż to właśnie na wsi, zwłaszcza polskiej, splecenie tych płaszczyzn strategii będzie miało fundamentalne znaczenie. Niezbędnym jest, aby realizowane na obszarach wiejskich działania i programy pomocowe umiejętnie łączyły walkę z wykluczeniem ze zwiększaniem konkurencyjności, a nie stały ze sobą w całkowitej sprzeczności.

Warto zastanowić się nad tym, w jakim stopniu założenia strategii lizbońskiej korespondują z zadaniami stojącymi przed mieszkańcami wsi i sektorem rolno-spożywczym, zwłaszcza w nowych krajach członkowskich UE. Wydaje się, iż ogólne założenia strategii nie do końca dostrzegają zróżnicowane potrzeby w tej sferze, choć propozycje reformy unijnej polityki wobec obszarów wiejskich zdają się wychodzić naprzeciw obecnym wyzwaniom.

Obszary wiejskie zajmują ponad 90% terytorium Wspólnoty i są zamieszkiwane przez 57% ludności UE.¹ Wieś stanowi miejsce koncentracji problemów wymagających działań z zakresu walki z wykluczeniem społecznym, jednak nie moż-

¹ Dane określone przy wykorzystaniu definicji obszarów wiejskich przyjętej w OECD. Według niej za obszary wiejskie uznaje się te jednostki administracyjne, gdzie gęstość zaludnienia nie przekracza 150 os./km². Źródło: Commission... (2004a), s. 10.

na zapominać o konieczności budowania gospodarki opartej na wiedzy także w sektorze rolno-spożywczym. Jest to sektor „starej gospodarki”, cechujący się niewielką rentownością i nie dający możliwości na uzyskanie szybkiego tempa wzrostu, a przy tym niezwykle silnie uzależniony od nadal nieprzewidywalnych warunków pogodowych. Niemniej jednak poziom zatrudnienia, a w związku z tym znaczenie, zwłaszcza dla gospodarki na poziomie lokalnym, jest znaczny.

I tu, pojawia się problem konkurencyjności tego sektora na rynkach światowych. Problem ten jest nierozzerwalnie związany z kwestią negocjacji dotyczących liberalizacji światowego handlu prowadzonych w ramach WTO. To głównie z powodu braku porozumienia pomiędzy członkami tej organizacji w sprawie handlu artykułami rolnymi szczyt w Cancun, we wrześniu 2003 r., zakończył się brakiem kompromisu.

Warto zastanowić się nad tym, w jakim stopniu założenia strategii lizbońskiej korespondują z zadaniami stojącymi przed mieszkańcami wsi i sektorem rolno-spożywczym, zwłaszcza w nowych krajach członkowskich UE. Wydaje się, iż ogólne założenia strategii nie do końca dostrzegają zróżnicowane potrzeby w tej sferze, choć propozycje reformy unijnej polityki wobec obszarów wiejskich zdają się wychodzić naprzeciw obecnym wyzwaniom.

6.2. Polityka Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich

Wspólna Polityka Rolna praktycznie od początku procesu integracji europejskiej stanowiła kluczowy jej element. Do chwili obecnej wydatki UE związane z WPR stanowią największą pozycję w jej budżecie. Na przestrzeni blisko pięćdziesięciu lat polityka rolna Wspólnoty ewoluowała w odpowiedzi na zmieniające się uwarunkowania (Wigier, 2004). Z biegiem lat koncentracja na instrumentach rynkowego wsparcia cen artykułów rolnych została zastąpiona przez wsparcie rozwoju ekonomicznego gospodarstw rolnych, a następnie także otoczenia rolnictwa oraz rozwoju kapitału ludzkiego tego sektora gospodarki.

Od lat 90. XX wieku zmiany w polityce rolnej zmierzają w kierunku dalszego ograniczania bezpośredniego wspierania rolnictwa, na rzecz wsparcia przemian w gospodarce obszarów wiejskich. Ważnym elementem obecnej polityki jest rozwijanie wielofunkcyjności rolnictwa oraz dążenie do uczynienia z niego ważnego narzędzia w dziedzinie ochrony środowiska i dbałości o zachowanie europejskiego dziedzictwa przyrodniczego. Z tego względu od 1993 r. funkcjonuje w ramach tzw. II filaru WPR instrument o nazwie „programy rolno-środowiskowe”. Mają one na celu wsparcie działań służących zachowaniu, czy powrotowi do bardziej przyjaznych środowisku metod gospodarowania (Niewęgłowska, 2002).

Zaproponowana w lipcu 2004 r. przez Komisję Europejską, a przyjęta przez Wspólnotę w roku 2005,² reforma wspólnotowej polityki związanej z rozwojem obszarów wiejskich, zapowiada zwiększenie spójności prowadzonych działań pomocowych. Jej celem jest uproszczenie dotychczasowych mechanizmów funkcjonowania wsparcia na rzecz wsi oraz dostosowanie instrumentarium do priorytetów polityki Wspólnoty, których głównym źródłem jest strategia lizbońska. Również i w przypadku polityki wiejskiej celem UE staje się zwiększanie konkurencyjności gospodarki, zrównoważony rozwój, rozwijanie społeczeństwa czy umacnianie spójności społecznej.

Reforma ta ma także stanowić odpowiedź na oczekiwania europejskiej opinii publicznej i konsumentów domagających się zwiększenia wysiłków dotyczących bezpieczeństwa i jakości żywności oraz ochrony środowiska. Podobne cele były również elementem zbioru czynników przyświecających reformie funkcjonowania WPR, którą przyjęto w 2003 roku (szerzej: Wieliczko, 2004, s. 58-68). Główne punkty nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich obejmują:

- » utworzenie jednego instrumentu finansowania i programowania, którym będzie Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW);
- » umocnienie kontroli, oceny i sprawozdawczości; system kontroli finansowej będzie obejmował wszystkie elementy rozwoju wsi;
- » wsparcie oddolnego podejścia; państwa członkowskie, regiony i lokalne grupy działania³ będą miały większą swobodę w dostosowywaniu programów do potrzeb lokalnych.

Zmieniona polityka wiejska ma się koncentrować na trzech kluczowych celach, zwanych osiami, obejmujących:

1. Oś priorytetowa 1: Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa (zawiera takie działania jak: wsparcie dla rolników uczestniczących w programach jakości żywności, wsparcie dla gospodarstw niskoprodukcyjnych w nowych

² Zmiany w zakresie polityki na rzecz rolnictwa i rozwoju wsi zapisano w rozporządzeniach: Rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. U. UE L 209, z dn. 11 sierpnia 2005 r.). Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. U. UE L 277/1 z dn. 21 października 2005 r.).

³ Lokalne grupy działania (ang. *local action groups*) to nazwa stosowana dla grup realizujących projekty dotyczące rozwoju obszarów wiejskich w ramach kolejnych edycji inicjatywy wspólnotowej Leader. W obecnym okresie programowania 2000-2006 funkcjonuje trzecia edycja tej inicjatywy – Leader+. Inicjatywę tę charakteryzuje właśnie to oddolne podejście. W Polsce w okresie 2004-2006 w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” realizowane jest działanie 2.7 „Pilotażowy program Leader+”.

- państwach członkowskich w osiągnięciu konkurencyjności, pomoc na zagospodarowanie się dla młodych rolników, poprawa i rozwój infrastruktury związanej z rozwojem i przystosowaniem w rolnictwie i leśnictwie);
2. Oś priorytetowa 2: Środowisko i gospodarka gruntami (w jego ramach realizowane będą takie działa jak: płatności w ramach NATURA 2000, płatności w odniesieniu do dobrostanu zwierząt, działania rolno-środowiskowe, płatności za utrudnienia wynikające z położenia dla rolników na terenach górskich);
 3. Oś priorytetowa 3: Poprawa poziomu życia i dywersyfikacja (zawiera takie działania jak: odnowa wsi, wsparcie na tworzenie mikroprzedsiębiorstw, promowanie turystyki, dywersyfikacja w kierunku działalności pozarolniczej).

Co więcej, w ramach każdego z realizowanych programów⁴ powinien znajdować się element podejścia charakterystyczny dla obecnej inicjatywy wspólnotowej Leader. Oznacza to, iż każdy program powinien zapewniać współfinansowanie projektów opracowanych przez lokalne grupy działania i zgodnych z obszarami priorytetowymi unijnej polityki wobec wsi.

Dla zapewnienia realizacji przynajmniej w minimalnym stopniu wszystkich wyznaczonych celów w każdym z państw członkowskich wprowadzono minimalny pułap środków, które muszą być przeznaczone na każdy z nich (tab. 1).

Tab. 1. Skala minimalnego finansowania oraz poziom maksymalnej stopy współfinansowania dla poszczególnych celów proponowanej polityki wiejskiej UE (w %)

Oś	Skala minimalnego finansowania	Maksymalna stopa współfinansowania	Maksymalna stopa współfinansowania w regionach konwergencji
Oś 1	15	50	75
Oś 2	25	55	80
Oś 3	15	50	75

Źródło: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2004), s. 17.

Zaprezentowany projekt reformy wydaje się być zgodny z kierunkiem wyznaczonym przez strategię lizbońską. Kluczową kwestią dla realizacji celów lizbońskich będzie więc przygotowanie i wdrożenie projektów, które w największym stopniu przyczynią się do uzyskania oczekiwanych efektów.

⁴ Wspieranie różnych obszarów życia społeczno-gospodarczego z funduszy strukturalnych UE odbywa się w ramach tworzonych przez państwa-beneficjentów tzw. programów operacyjnych. Przedstawiają one założenia i kierunki pomocy odpowiadające krajowym potrzebom, a jednocześnie zgodne ze wspólnotowymi priorytetami.

Należy zaznaczyć, iż już dziś realizowane programy wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich zawierają różnego rodzaju instrumenty pomocowe, które można podzielić na trzy kategorie:

1. instrumenty wsparcia rozwoju konkurencyjności obszarów wiejskich poprzez restrukturyzację rolnictwa, promowanie zróżnicowanej działalności gospodarczej zarówno w rolnictwie, jak i poza nim,
2. instrumenty służące ochronie środowiska i zachowaniu dziedzictwa przyrodniczego,
3. instrumenty wsparcia poprawy warunków życia na obszarach wiejskich.

Komisja Europejska uznała, iż również na obszarach wiejskich niezbędne jest realizowanie zadań wynikających ze strategii lizbońskiej. Działania w tym zakresie powinny obejmować m.in. wdrażanie ICT w przedsiębiorstwach wiejskich (np. system rezerwacji i promocji w agroturystyce), wspierania rozwoju małych przedsiębiorstw (np. przez sprzęt, szkolenia i treningi), rozwoju przedszkoleń na obszarach wiejskich (Komisja Europejska, 2006).

6.3. Wspólnotowe obszary wiejskie – „stara” i „nowa” Unia

Obszary wiejskie we Wspólnocie są bardzo zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, warunków przyrodniczych czy znaczenia rolnictwa w gospodarce regionu. W chwili obecnej wyróżnia się trzy zasadnicze rodzaje obszarów wiejskich występujących w Unii Europejskiej:

1. dobrze zintegrowane z resztą gospodarki, charakteryzujące się rozwojem gospodarczym i wzrostem populacji,
2. pośrednie obszary wiejskie, gdzie znaczną rolę odgrywa rolnictwo, jednak struktura gospodarcza ulega stałej dywersyfikacji, a rola usług rośnie,
3. oddalone od centrów obszary peryferyjne cechujące się dużym odsetkiem nisko wykwalifikowanej siły roboczej, malejącą i starzejącą się populacją, niską dostępnością i jakością usług, słabymi powiązaniem z resztą gospodarki (European Commission, 2003, s. 38).

Każdy z tych typów obszarów wiejskich cechuje się odmiennymi problemami społeczno-gospodarczymi i wymaga programu wsparcia opartego na innych działaniach. Najlepiej zintegrowane obszary wiejskie, to zwykle rejony graniczące z dużymi ośrodkami miejskimi, które stanowią dla nich nie tylko rynek zbytu, ale są również miejscem zaspokajania potrzeb w zakresie wielu usług publicznych, w tym zwłaszcza korzystania ze służby zdrowia oraz edukacji. Pobliskie miasto stanowi również miejsce pracy wielu mieszkańców okolicznych wsi.

Drugi typ obszarów wiejski, który w nomenklaturze zaproponowanej przez Immanuela Wallersteina (1979) w odniesieniu do państw można określić jako półperyferia, cechuje się znacznie gorszymi warunkami rozwoju. W tym przypadku miasto mogące być miejscem zaspokojenia wielu potrzeb jest na tyle oddalone, iż nie stanowi naturalnego zaplecza dla mieszkańców wsi. Co więcej, sektor rolny nie zapewnia wystarczającej liczby miejsc pracy, dlatego też to właśnie w obrębie tych obszarów wiejskich spotykamy się paradoksalnie z największymi trudnościami. To tu niezbędne jest takie określenie strategii dalszego rozwoju, która zapewni powstawanie nowych miejsc pracy, które nie zagrażą równowadze ekologicznej. W tym przypadku nie ma prostych, sprawdzających się w każdych warunkach, recept. Ostateczna strategia musi uwzględniać zarówno potencjał środowiskowy, jak i ludzki danych obszarów.

Natomiast trzeci typ obszarów wiejskich, wymaga głównie działań z zakresu zwalczania wykluczenia społecznego, których kluczowym elementem powinna być aktywizacja lokalnych społeczności.

Tak odmienne od siebie typy obszarów wiejskich wymagają wsparcia w różnym stopniu i zakresie, a przede wszystkim w odmiennej formie. Paleta istniejących instrumentów pomocowych nie w pełni jednak uwzględnia specyficzne potrzeby poszczególnych kategorii obszarów wiejskich, co ogranicza możliwość przygotowania najbardziej odpowiedniego dla danych obszarów pakietu działań. Co więcej, ani państwa członkowskie UE ani Komisja Europejska nie dysponują szeroką wiedzą na temat wpływu każdego z działań na rozwój społeczno-gospodarczy zarówno wsi, jak i rolnictwa. Nie ma też jeszcze opracowań wskazujących na wzajemne powiązania i zależności pomiędzy poszczególnymi działaniami, co także ogranicza możliwości efektywnego wykorzystania przyznanych środków pomocowych.

6.4. Wieś i rolnictwo nowych członków UE

Dotychczasowe badania prowadzone w krajach obecnej UE wskazują, iż większy wpływ na przemiany strukturalne w rolnictwie ma ogólny stan gospodarki, a nie sytuacja w tym sektorze. Nie należy jednak sądzić, iż rolnictwo i jego problemy wśród nowych członków przedstawiają się wszędzie jednakowo. Już sama średnia wielkość gospodarstwa pozwala przewidzieć charakter kluczowych trudności, z jakimi boryka się rolnictwo w poszczególnych krajach. Dane dotyczące przeciętnej wielkości gospodarstw oraz udziału najmniejszych (do 5 ha) i największych (powyżej 50 ha) gospodarstw w całkowitej powierzchni użytków rolnych w wśród nowych członków Wspólnoty wyraźnie wskazują, iż problemy, z jakimi się borykają, są różne (tab. 2).

Tab. 2. Wybrane dane dotyczące struktury agrarnej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej

Kraj	Średnia wielkość gospodarstwa (w ha)	Udział gospodarstw pon. 5 ha w całkowitej wielkości UR (w %)	Udział gospodarstw pow. 50 ha w całkowitej wielkości UR (w %)
Czechy	100	1	93
Estonia	12	9	56
Litwa	4	31	11
Łotwa	12	9	31
Polska	8	16	25
Słowacja	31	2	96
Słowenia	6	46	8
Węgry	4	18	58

Zródło: IAMO (2004), tab. 3.2.

W poszczególnych badanych krajach średnia wielkość gospodarstwa rolnego waha się od 2 do 100 ha, co jednoznacznie wyklucza uznawanie tej grupy państw za jednakowe pod względem funkcjonowania rolnictwa. Należy również zauważyć, patrząc na odsetek gruntów zajmowanych przez gospodarstwa należące do grupy najmniejszych i największych, iż w wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej wyraźnie zaznacza się dwubiegunowość w sektorze rolnym. Zdecydowanie od tego schematu odbiegają Czechy, gdzie zarówno liczba największych gospodarstw, jak i zajmowana przez nie powierzchnia użytków rolnych znacznie przewyższają obie te wielkości w odniesieniu do grupy gospodarstw najmniejszych. Także średnia wielkość gospodarstwa kilkakrotnie przewyższa średnie wielkości typowych dla „nowych”, jak i „starych” członków Wspólnoty i wynosi aż 100 ha. Taka struktura wynika z przekształcenia wcześniej funkcjonujących wielkich gospodarstw państwowych w podmioty prywatne.

Oczywiście wielkość gospodarstw nie daje pełnej informacji o stanie i poziomie rozwoju rolnictwa na danym terenie, jednakże daje pewne wyobrażenie o podstawowych problemach i trudnościach tego sektora, zwłaszcza w kontekście ich zdolności do konkurowania na rynku.

W świetle strategii lizbońskiej można by sobie zadać pytanie o to, czy polska wieś może być uczestnikiem procesu realizacji tego ambitnego programu, jakim jest strategia lizbońska. Odpowiedź wydaje się oczywista – wieś nie tylko może, ale wręcz musi być obszarem skoncentrowanych działań mających na celu realizację zadań zapisanych w strategii lizbońskiej. Znaczenie obszarów wiejskich wynika chociażby z samego faktu, iż zajmują one ponad 90% obszaru UE i są zamieszkiwane przez przeszło połowę jej obywateli (Wieliczko, 2006, s. 5).

Trudno byłoby mówić o sukcesie strategii, gdyby ograniczyła się ona jedynie do terenów i ludności miejskiej.

Niewątpliwie uzyskanie oczekiwanych rezultatów będzie wymagało znacznie większego nakładu pracy i środków finansowych niż w przypadku terenów miejskich. Wynika to z wielu czynników, przy czym szczególnie istotnymi są ograniczony dostęp do edukacji umożliwiający budowanie społeczeństwa wiedzy oraz niska zdolność do tworzenia nowych miejsc pracy.⁵

Wyjątkiem może być jedynie kwestia ochrony środowiska, gdzie skala zanieczyszczeń i dewastacji naturalnej przyrody jest znacznie mniejsza niż na silnie zurbanizowanych obszarach przemysłowych bądź poprzemysłowych.⁶

Kolejną ważną kwestią jest infrastruktura społeczna i dostęp do usług publicznych. W Polsce dostęp mieszkańców wsi do usług publicznych jest ograniczony. Co więcej, ich jakość często jest znacznie niższa, niż w przypadku terenów miejskich (*Joint...*, 2003). Problem niskiej jakości i ograniczonego dostępu do różnego rodzaju usług publicznych na wsi nie jest charakterystyczny jedynie dla naszego kraju, czy nowych członków Wspólnoty, lecz dotyczy wszystkich państw Unii. Różna bywa skala problemu, niemniej jednak w każdym z państw występują trudności z zapewnieniem mieszkańcom wsi usług na odpowiednim poziomie. Zróżnicowanie to jest silnie uwarunkowane ogólnym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, strukturą gospodarki, warunkami przyrodniczymi i lokalizacją w stosunku do centrów życia społeczno-gospodarczego. Inne trudności dotyczą alpejskich terenów Austrii, a inne nizinnej Polski, czy greckich wybrzeży Morza Śródziemnego.

6.5. Obecne działania a strategia lizbońska – przykład rent strukturalnych

Jednym z kluczowych celów strategii lizbońskiej jest zmniejszenie bezrobocia oraz zwiększenie poziomu zatrudnienia w grupie wiekowej powyżej 55. roku życia. W przypadku obszarów wiejskich walka z bezrobociem wiąże się z rozwijaniem gospodarki wiejskiej poza rolnictwem i sektorem rolno-spożywczym. Znaczne bezrobocie utrudnia jednocześnie realizację celu związanego ze zwiększeniem aktywności zawodowej osób powyżej 55. roku życia. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, iż problem ten wygląda różnie w poszczególnych krajach Wspólnoty. Szczególnie złożonym problemem jest aktywność zawodowa osób z tej grupy zawodowej w rolnictwie.

⁵ Takie czynniki jak ograniczony rynek zbytu, czy oddalenia od większych rynków zbytu (zwłaszcza przy niskiej jakości infrastrukturze transportowej) ogranicza rozwój działalności gospodarczej, a w przypadku sektora usług często całkowicie ją wyklucza.

⁶ Choć nie wolno oczywiście zapominać o takich problemach, jak niedostatek oczyszczalni ścieków na obszarach wiejskich, czy nie w pełni rozwinięta infrastruktura wodno-kanalizacyjna.

Począwszy od reformy WPR w roku 1992 jednym z elementów II filaru WPR są tzw. renty strukturalne (*early retirement*). Przyznawane są one rolnikom powyżej 55. roku życia, którzy przełożą swoje gospodarstwa młodszym rolnikom. Działanie to zostało wprowadzone w celu poprawy struktury wiekowej w rolnictwie i zwiększeniu tempa zmian w tym sektorze. Należy jednakże zauważyć, iż renty strukturalne, zakładające całkowite wycofanie się beneficjenta tego świadczenia z działalności rolniczej i przejście na wcześniejszą emeryturę. Są całkowicie sprzeczne z celami strategii lizbońskiej, która zakłada podniesienia wskaźnika aktywności zawodowej u osób po 50. roku życia. Z drugiej strony, celem tego działania jest konsolidacja gruntów, co ma służyć zwiększaniu efektywności działalności rolniczej, a tym samym jej konkurencyjności, która również należy do palety celów strategii. Tym samym, bardzo trudno jednoznacznie ocenić wartość tego instrumentu z punktu widzenia realizacji celów strategii lizbońskiej. Należy sądzić, iż w przypadku poszczególnych państw i regionów może być ona różna w zależności od skali zainteresowania starszych rolników tym instrumentem i dalszego sposobu użytkowania ziemi, którą ci rolnicy przekazali w zamian za renty. Warto jednak zaznaczyć, iż struktura wiekowa rolników w poszczególnych państwach Wspólnoty jest bardzo zróżnicowana (tab. 3).

Tab. 3. Poziom zatrudnienia w rolnictwie w poszczególnych kategoriach wiekowych w wybranych państwach UE (w %)

Wiek	< 25		25-34		35-44		45-54		55-64		> 65	
	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M
UE-15	1,9	5,9	4,6	12,4	7,8	16,6	8,8	15,0	6,9	11,5	2,9	5,6
Francja	1,2	5,6	4,2	13,3	8,2	19,3	10,4	20,5	5,3	8,5	1,3	2,2
Grecja	2,0	4,0	4,5	9,5	8,1	10,1	11,4	11,8	13,8	15,0	3,3	6,6
Hiszpania	1,8	7,1	5,1	16,1	6,5	20,8	5,9	15,3	5,5	13,8	0,8	1,4
Irlandia	0,8	6,3	1,7	15,9	2,2	18,2	3,1	20,3	1,7	16,3	0,8	12,6
Niemcy	2,6	6,1	5,3	10,9	10,2	18,6	9,4	15,4	6,0	10,4	1,8	3,5
Portugalia	1,0	2,4	3,6	3,7	6,2	5,9	10,7	7,0	12,8	10,8	15,9	20,1
W. Brytania	2,4	9,5	3,4	16,7	5,3	20,2	4,8	13,5	4,5	12,4	1,9	5,4
Czechy	1,3	4,5	4,7	12,7	8,3	17,1	14,3	22,5	2,0	11,8	0,2	0,4
Litwa	3,9	4,6	6,4	12,8	11,2	17,5	10,4	13,5	5,8	10,0	1,6	2,3
Polska	3,6	6,0	8,8	11,4	11,9	14,6	10,6	13,7	5,5	6,1	3,9	4,1
Słowacja	0,6	5,8	4,5	15,4	10,2	19,4	14,1	22,0	0,4	7,3	0	0,2
Węgry	1,5	4,6	4,6	18,6	7,5	18,0	10,0	23,9	2,7	7,7	0,3	0,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Agri (2003, 2003a).

Tak znaczne rozbieżności wymagają niewątpliwie odmiennej polityki każdego z państw. Niezwykle ważne jest, aby podejmowane działania zarówno w zakresie zwiększania konkurencyjności rolnictwa, jak i walki z wykluczeniem społecz-

nym uwzględniały strukturę wiekową rolników. I tak w Irlandii jednym z priorytetów będzie wsparcie najstarszych rolników (powyżej 65. roku życia), w tym zapewnienie im dostępu do odpowiednich usług medycznych oraz pomoc w znalezieniu następcy. Natomiast w Polsce ważnym elementem polityki na rzecz wsi i rolnictwa powinno być wsparcie najmłodszych rolników w procesie rozwijania ich gospodarstw i dostosowywania do wymogów coraz bardziej konkurencyjnego rynku, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego.

6.6. Debata o okresie programowania 2007-13

Debata na temat przyszłości polityki spójności UE dotyczy m.in. kwestii:

wyboru między dwoma priorytetami rozwoju regionalnego. Jednym jest wspieranie przede wszystkim najbardziej konkurencyjnych obszarów europejskich i jednoczesne inwestowanie w naukę, nowe technologie i innowacyjność gospodarczą. Druga strategia wiąże się z przeświadczeniem, że zbyt wielkim obciążeniem dla rozwoju kontynentu europejskiego są dysproporcje gospodarcze i społeczne, dlatego należy przede wszystkim dążyć do ich niwelowania i pobudzania rozwoju regionów najslabszych ekonomicznie. (Grosse, 2004a)

Kwestie te sięgają fundamentalnych dylematów dotyczących wyboru modelu funkcjonowania Wspólnoty. Jeden z modeli zakłada koncentrowanie się na integracji całego obszaru UE, co wiązałoby się z umacnianiem instytucji wspólnotowych oraz zwiększaniem skali redystrybucji dochodów. Drugi model wiąże się z ograniczeniem działań Wspólnoty do wspierania rozwoju konkurencyjności unijnej gospodarki i ograniczonymi kompetencjami organów ponadnarodowych, co prowadziłoby do zawężenia działania UE do strefy wolnego handlu (Grosse, 2004a).

W kontekście znacznego wzrostu zróżnicowania w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy państwami i regionami Wspólnoty związanego z ostatnim rozszerzeniem UE, ważnym aspektem dyskusji o zmianach w polityce spójności jest kwestia rodzaju stosowanych instrumentów. Pojawia się pytanie, czy należy na całym obszarze Wspólnoty realizować politykę w oparciu o te same działania pomocowe, czy też powinny być one odmienne z uwagi na specyfikę uwarunkowań występujących na danym obszarze. Jest to bardzo ważna kwestia z punktu widzenia efektywności oferowanego wsparcia. Nie mniej istotne jest też indywidualne określenie kryteriów dostępu do środków pomocowych oraz szczegółowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania danych działań. Obecnie państwa członkowskie dysponują pewnym marginesem swobody w opracowaniu konkretnych rozwiązań, jednak jest on niewielki.

Polityka wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego w Unii Europejskiej coraz bardziej odchodzi od swojego dotychczasowego charakteru w kierunku wspierania o nastawieniu terytorialnym. Wydaje się, iż tej zmianie towarzyszy również systematyczne odchodzenie od wyodrębniania obszarów wiejskich i miejskich na rzecz wspierania budowania powiązań między nimi w ramach poszczególnych regionów.

Warto dodać, iż polityka na rzecz obszarów wiejskich została wyłączona z polityki spójności i bliżej związana ze Wspólną Polityką Rolną.⁷ Uzasadnieniem do takiego działania jest niewątpliwie chęć lepszego skoordynowania działań związanych z rolnictwem i obszarami wiejskimi. Z drugiej jednak strony taka zmiana zahamuje proces budowania powiązań pomiędzy wsią a miastem, co nie będzie sprzyjało ogólnemu rozwojowi regionalnemu. Zdaniem T. G. Grosse i J. Olbrychta (2004) taka decyzja „wzmocni lobby rolnicze”.

Wydaje się jednak, iż to spodziewane wzmocnienie będzie miało charakter jedynie pozorny, a przynajmniej niekorzystny z punktu widzenia rozwoju wsi. Oddzielenie od polityki spójności sprawi, iż wieś nie będzie włączona w główny nurt działań z zakresu rozwijania konkurencyjności i innowacyjności wspólnotowej gospodarki. Jest to szczególnie niekorzystne dla państw, których obszary wiejskie są w szczególnie niekorzystnej sytuacji, a ich poziom rozwoju najbardziej odbiega od unijnej średniej.

6.7. Wnioski

Strategia lizbońska nie zawiera w swej treści ani słowa „rolnictwo” ani „wieś”. Z jednej strony można by uznać to za oznakę braku zainteresowania, czy wręcz woli do budowania konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy również w sektorze rolno-spożywczym i włączenia ludności wiejskiej w proces tworzenia społeczeństwa informacyjnego. Taka polityka byłaby niezwykle niekorzystna, choćby dlatego, iż aż 57% ludności Unii zamieszkuje na terenach wiejskich.

Z drugiej jednak strony można uznać, że brak wyróżnienia wsi czy rolnictwa oznacza, iż proces realizacji celów wyznaczonych w strategii ma objąć całą Wspólnotę i wszystkie sektory jej gospodarki w jednakowym stopniu. Wydaje się jednak, iż i taka polityka nie jest w pełni zasadna. Wynika to z faktu ogromnego opóźnienia obszarów wiejskich w procesie tworzenia gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego. Źródeł tego zapóźnienia należy szukać głównie w warunkach naturalnych – oddalenie od centrów rozwoju i rozpo-

⁷ Polityka na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich od roku 2007 będzie finansowana z dwóch funduszy, którymi są:

1. Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG),
2. Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

wszechnienia nowoczesnych technologii czy utrudnionego rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej wynikających z niskiej gęstości zaludnienia.⁸

Odrębną kwestią jest ocena wpływu dotychczasowej Wspólnej Polityki Rolnej na konkurencyjność europejskiego rolnictwa na rynkach światowych. Wydaje się, że trudno o jednoznaczną ocenę unijnej polityki rolnej, gdyż sytuacja wygląda odmiennie na poszczególnych rynkach rolnych. Należy jednak zaznaczyć, iż państwa rozwijające się jednoznacznie protestują na forum WTO przeciw obecnej polityce wspierania przez Wspólnotę tego sektora, gdyż uznają jej działania za przejaw nieuczciwej konkurencji.

Warto również zadać sobie pytanie, jak Unia Europejska chciałaby pogodzić postulat konkurencyjności z aspektem ochrony środowiska i kwestią walki z wykluczeniem społecznym. Obszary wiejskie, jak w soczewce, skupiają złożoność tych problemów. Wydaje się, iż brak jest jednoznacznego rozwiązania, co do kwestii przyszłości europejskiego rolnictwa, zwłaszcza w świetle dynamicznego rozwoju rolnictwa w takich państwach jak Chiny, Rosja czy Ukraina, które dysponują ogromnym potencjałem.

Od wielu już lat postępuje proces rozwarstwiania się rolnictwa. Na jednym biegunie znajdują się gospodarstwa małe, o wysoce ograniczonych zdolnościach do modernizacji swoich gospodarstw. Natomiast drugi biegun tworzą duże, wielkotowarowe gospodarstwa. Należy przy tym pamiętać, iż każdy z tych biegunów wymaga odmiennych instrumentów pomocowych. Gospodarstwa duże powinny mieć możliwość uzyskania wsparcia w zakresie zwiększania swojej konkurencyjności, co w kontekście rozwijania gospodarki opartej na wiedzy powinno również obejmować programy kooperacji z placówkami naukowo-badawczymi i wspólne opracowywanie nowych, innowacyjnych rozwiązań. W tym świetle zapowiedź rozwijania przez Wspólnotę doradztwa rolniczego należy uznać za bardzo słuszne.

Zaś w przypadku małych, rodzinnych gospodarstw, niezbędne jest dalsze wspieranie rozwoju ich działalności pozarolniczej, z jednej strony, a z drugiej – prowadzenia działalności rolniczej pozwalającej na zachowanie dziedzictwa przyrodniczego tych terenów. Również i w tym przypadku doradztwo rolnicze będzie ważnym sposobem wsparcia.

Ważnym pytaniem w przypadku europejskiego rolnictwa jest kwestia stosunku Wspólnoty do wykorzystywania w rolnictwie organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Dotychczas polityka UE zdecydowanie sprzeciwiała się wprowadzaniu na wspólnotowy rynek tego typu organizmów. Ograniczono również wsparcie badań w zakresie biotechnologii, co sprawiło, iż europejskie ośrodki naukowo-badawcze zajmujące się tą dziedziną pozostają obecnie w tyle za po-

⁸ Co powoduje, iż wprowadzanie niektórych rozwiązań może być nieopłacalne z uwagi na niski, potencjalny popyt.

dobnymi placówkami spoza Europy. Z pewnością biotechnologia może być uznana za element nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy. Uzasadnionym byłoby więc rozwijanie również tej dziedziny nauki.

W sytuacji, gdy coraz powszechniej poza Europą stosuje się w uprawie przynoszące duże plony i odporne na choroby czy szkodniki rośliny zmodyfikowane genetycznie, konkurencyjność unijnego rolnictwa jest jeszcze bardziej, niż do tej pory, zagrożona. Być może UE chciałaby, aby wspólnotowe rolnictwo zmierzało w kierunku koncentracji na wysokiej jakości produkowanej żywności. Należy jednak mieć obawy, czy żywność ekologiczna znajdzie wystarczająco duży rynek zbytu. Co więcej, polityka Unii Europejskiej dotycząca wsi i rolnictwa nie udziela jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o to, jak Wspólnota chce rozwiązać problem typu *trade off* dotyczący działań związanych z zachowaniem dziedzictwa przyrodniczego, a zwiększaniem konkurencyjności wiejskiej gospodarki i tworzeniem nowych miejsc pracy.

Podsumowując wydaje się, iż strategia lizbońska, a także oparta na jej założeniach reforma polityki Wspólnoty wobec obszarów wiejskich nie udzielają satysfakcjonującej odpowiedzi na pytanie, jak zmniejszyć dystans dzielący obszary wiejskie od realizacji celów lizbońskich zarówno w zakresie konkurencyjności gospodarki i budowania społeczeństwa informacyjnego, jak i w zakresie walki z wykluczeniem społecznym.

Za kluczowy element niezbędnych działań na rzecz realizacji strategii na obszarach wiejskich należy określenie, które z jej priorytetów powinny być realizowane w pierwszym rzędzie w poszczególnych typach obszarów wiejskich. Odpowiedź na to pytanie musi być udzielona wraz z określeniem roli, jaką w przyszłości na danym terenie powinno odgrywać rolnictwo. Ogólna koncepcja rozwoju wspólnotowej wsi zawiera się w zdaniu:

Głównym celem polityki rozwoju wsi jest zwiększenie przyrostu ekonomicznego oraz większa elastyczność w sferze gospodarki rolnej, co pozostaje w zgodzie z wytycznymi strategii lizbońskiej. (Komisja, 2006, s. 2)

Bibliografia:

1. Commission of the European Communities (2004a), *Proposal for a Council Regulation on support to Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development. Extended impact assessment*, {COM(2004)490 final}, Brussels.
2. Commission of the European Communities (2004b), *Proposal for a Council Regulation on the financing of the Common Agricultural Policy (presented by the Commission)*, COM (2004) 489 final, 2004/0164 (CNS), Brussels, 14.7.

3. European Commission (2003), *Structural policies and European territories. Competitiveness, sustainable development and cohesion in Europe. From Lisbon to Gothenburg*, Luxembourg.
4. Grosse T. G., (2004a), *Narodowy Plan Rozwoju – czy możliwa jest regionalizacja zarządzania?*, „Analizy i Opinie” nr 28, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
5. Grosse T. G. (red.) (2004b), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
6. Grosse T. G., Olbrycht J. (2004), *Trzeci raport kohezyjny Komisji Europejskiej – wnioski dla Polski*, „Analizy i Opinie” nr 23, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
7. Agri (2003),
http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2003/table_en/35141all.pdf
8. Agri (2003a),
http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2003/table_en/35142all.pdf
9. IAMO (2004), *The future of rural areas in the CEE new Member States*, January.
10. *Joint Memorandum on Social Inclusion of Poland* (2003), Brussels, December 18,
http://europa.eu.int/comm/employment_social/socprot/socincl/pl_jim_en.pdf.
11. Komisja Europejska (2006), *Rozwój obszarów wiejskich drogą do zwiększania liczby miejsc pracy i wzrostu gospodarczego*, „Newsletter”, Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, wydanie specjalne, marzec.
12. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2004), *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020)*, Warszawa, listopad.
13. Niewęglowska G. (2002), *Polski program rolnośrodowiskowy na tle programów Unii Europejskiej*, IERiGŻ, „Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy” z. 490, Warszawa.
14. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. U. UE L 209, z dn. 11 sierpnia 2005 r.).
15. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. U. UE L 277/1 z dn. 21 października 2005 r.).
16. The Lisbon European Council (2000), *An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe. Contribution of the European Commission to the Special European Council in Lisbon*, March 23-24.
17. Wallerstein I. (1979), *The Capitalist World-Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
18. Wieliczko B. (2004), *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej UE – rewolucja czy jedynie drobna korekta?*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1.
19. Wieliczko B. (2006), *Polityka Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich*, „Studia i Monografie IERiGŻ-PIB” nr 134.
20. Wigier M. (2004), *Przyczyny i charakter zmian polityki strukturalnej w rolnictwie integrującej się Europy*, „Studia i Monografie IERiGŻ” nr 124, Warszawa.

