

***Program rozwoju
obszarów wiejskich
w latach 2007-2013***

nr 24

Warszawa 2006

Piotr Łysoń

Janusz Rowiński



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013

Autorzy:

dr Piotr Łysoń

dr Janusz Rowiński

Redakcja merytoryczna:

dr Janusz Rowiński



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2006

Pracę zrealizowano w ramach tematu

Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na rozwój regionów wiejskich w pierwszych latach członkostwa. Ogólna koncepcja wsparcia tego rozwoju w latach 2007-2013 środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji
w zadaniu *Koncepcja wsparcia w latach 2007-2013 rozwoju regionów wiejskich środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji*

Recenzent

prof. dr hab. Wojciech Ziętara

Opracowanie komputerowe

mgr Anna Staszczak

Redakcja techniczna

Tadeusz Majewski

ISBN 83-89666-38-3

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984
tel.: (0·prefiks·22) 50 54 444
faks: (0·prefiks·22) 827 19 60
e-mail: dw@ierigz.waw.pl
<http://www.ierigz.waw.pl>*

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 250 egz.

Druk: Dział Wydawnictw IERiGŻ-PIB

Oprawa: UWIPAL

Spis treści

Przedmowa.....	7
----------------	---

dr Janusz Rowiński

Próba optymalizacji struktury Programu Operacyjnego Rozwój Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013.....	9
--	----------

1. Uwagi wstępne	9
2. Uwagi ogólne	10
3. Ocena znaczenia poszczególnych osi i działań dla Polski.....	13
3.1. Uwagi wstępne	13
3.2. Oś pierwsza: „Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa”	14
3.3. Oś druga: „Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”	22
3.4. Oś trzecia: „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie działalności rolnej”	26
3.5. Oś czwarta: Leader+	27
3.6. Uwagi podsumowujące znaczenie poszczególnych działań	27
4. Uwagi ogólne i końcowe.....	31

dr Piotr Łysoń

Rozwój obszarów wiejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 – uwarunkowania, wyzwania, możliwości, rekomendacje.....	33
---	-----------

1. Wstęp.....	33
2. Uwarunkowania.....	34
2.1. Zróżnicowania międzyregionalne	34
2.2. Infrastruktura	35
2.3. Poziom wykształcenia	36
2.4. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne.....	36
2.5. Relatywny spadek poziomu dochodów.....	37
2.6. Zmiana struktury dochodów	37
2.7. Udział rolnictwa w wartości dodanej i zatrudnienie w rolnictwie.....	38
2.8. Bezrobocie rejestrowane i ukryte.....	39
2.9. Migracje.....	40

3. Wyzwania	40
3.1. Cele strategiczne NPR na lata 2007-2013.....	40
3.2. Wyrównywanie szans.....	41
3.3. Dostęp do edukacji.....	41
3.4. Standard życia	42
3.5. Opłacalność produkcji rolniczej.....	42
3.6. Alternatywne źródła dochodów	43
3.7. Zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich	43
3.8. Mobilność przestrzenna i zawodowa mieszkańców wsi.....	44
4. Możliwości	44
4.1. Programy i instrumenty rozwoju obszarów w latach 2004-2006	44
4.2. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.....	47
4.3. Możliwości wykorzystania instrumentów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego	51
5. Rekomendacje	52
5.1. Program Operacyjny „Rozwój obszarów wiejskich”	53
5.2. Postulowany zakres wsparcia w programach rozwoju regionalnego i rozwoju zasobów ludzkich	57
5.3. System wdrożeniowy i koordynacja	61
Bibliografia.....	63

Przedmowa

Kilka najbliższych miesięcy zadecyduje o tym, czy środki, które Polska otrzyma z budżetu Unii Europejskiej w latach 2007-2013 będą dobrze wykorzystane. Polska kończy bowiem opracowywanie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 oraz szczegółowych programów operacyjnych. Jednym z nich jest przygotowywany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (POROW), współfinansowany przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Już wkrótce ma zakończyć się opracowywanie kolejnej, tym razem ostatecznej wersji jego projektu, która będzie poddana szerokiej dyskusji, a następnie przekazana Komisji Europejskiej. Wprawdzie Komisja może zażądać wprowadzenia zmian do planu, ale tylko wówczas, jeśli uzna, że jest on niezgodny ze „Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty”, opracowanym przez Polskę „Krajowym Planem Strategicznym” lub też z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW.

W tej, tak ważnej dla przyszłego rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej dyskusji, nie może zabraknąć głosu wykonawców Programu Wieloletniego. Do rąk Czytelników oddajemy zeszyt zawierający dwie prace wykonane w jego ramach. Są to dwa subiektywne, różne, ale równocześnie uzupełniające się, punkty widzenia.

Podstawą obu prac jest nieostateczna wersja projektu POROW z września 2005 roku, zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Pierwsza, wykonana przez Janusza Rowińskiego, jest autorskim projektem POROW. Jest próbą odpowiedzi na pytania, jaki charakter – „rozwojowy” czy „socjalny” – powinien mieć POROW, i które z działań wymienionych w Rozporządzeniu Rady 1698/2005 powinny znaleźć się w polskim POROW. Znajdują się w niej również ogólne sugestie o podziale środków między poszczególne działania.

Autor drugiej pracy, Piotr Łysoń, zajmuje się przede wszystkim niezwykle ważnym problemem wsparcia rozwoju regionów wiejskich nie tylko środkami EFRROW, ale także dwu innych funduszy – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Nie jest bowiem wykluczone, że w rozgrywającej się obecnie „walce” zainteresowanych o środki unijne (jak wiadomo, znajdujące się w dyspozycji środki są zawsze

mniejsze niż potrzeby) regiony wiejskie będą przegrywać z wielkimi aglomeracjami miejskimi i w rezultacie utrwaląc się będzie zróżnicowanie międzyregionalne poziomu rozwoju gospodarczego Polski. Kwestia, czy kierować środki na projekty, które zapewniają największą efektywność, czy też zmniejszające międzyregionalny dystans rozwoju, jest niewątpliwie jednym z najtrudniejszych dylematów programujących rozwój w długim okresie. Każda podjęta przez nich decyzja będzie krytykowana.

Obie prace mają charakter autorski i każda z nich stanowi odrębną całość. Dlatego też, dla zachowania logiki wyводу, zdecydowano się na nieingerowanie w teksty. Efektem są nieuniknione w takim przypadku powtórzenia, za które Czytelników przepraszamy.

dr Janusz Rowiński

Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej
Państwowy Instytut Badawczy
Warszawa

Próba optymalizacji struktury Programu Operacyjnego Rozwój Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013

1. Uwagi wstępne

Podczas Szczytu Rady Europejskiej, kończącego Prezydencję Wielkiej Brytanii (Bruksela, 15-16 grudnia 2005 roku), osiągnięto porozumienie w sprawie wysokości budżetu UE na lata 2007-2013¹. Decyzję tę dość powszechnie uznano za faktyczny koniec prac nad budżetem wieloletnim, uważając, że jego zatwierdzenie przez Parlament Europejski (PE) będzie formalnością². **Jednakże PE 18 stycznia 2006 roku odrzucił ogromną większością głosów budżet w wersji uzgodnionej podczas szczytu i wezwał Radę do negocjowania jego wysokości**³. Uzasadniając tę decyzję parlamentarzyści europejscy stwierdzili, że budżet wieloletni w wysokości 862 mld euro jest znacznie niższy niż kwota 975 mld euro, proponowana przez PE w czerwcu 2005 roku. Tak niski budżet nie wspiera ich zdaniem dobrobytu i konkurencyjności, nie świadczy o solidarności, nie zapewnia spójności i przyszłego bezpieczeństwa, a także realizacji polityk już zatwierdzonych przez Radę.

Negocjacje między PE a Radą zakończą się najwcześniej w kwietniu lub maju 2006 roku. **Stanowisko PE niewątpliwie opóźni przekazanie państwom członkowskim szczegółowych informacji, jak wysokie otrzymają w latach 2007-2013 współfinansowanie z budżetu UE**, gdyż Komisja Europejska (KE) nie może ich przekazać przed zakończeniem zapowiedzianych uzgodnień. Najprawdopodobniej zatem opóźni się jeszcze więcej, i tak już bardzo opóźniony, proces opracowywania i zatwierdzania projektów wieloletnich programów

¹ Rezultatem porozumienia jest dokument Financial Perspective 2007-2013. Council of European Union. 15915/05. Brussels, 19 December 2005.

² Tak wynikało m.in. z wypowiedzi Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, por. *Blairowi dostało się ostro za budżet*, Gazeta Wyborcza z 21 grudnia 2005 roku.

³ *Parliament says proposed EU budget for 2007-2013 is unacceptably low*, Informacja na stronach internetowych Unii Europejskiej. Z tej samej informacji wynika, że PE zakończenia rozmów z Radą spodziewa się wiosną 2006 roku.

strukturalnych, a także projektów Programów Operacyjnych Rozwoju Obszarów Wiejskich finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Państwa członkowskie bez informacji o wysokości środków nie mogą zakończyć pracy nad ostatecznymi projektami programów, które muszą zawierać szczegółową część finansową (art. 16 pkt. d Rozporządzenia Rady Nr 1698/2005⁴; w tekście stosuje się skrót RR 1698).

Państwa członkowskie są obowiązane opracować POROW zgodnie z zasadami, sformułowanymi w RR 1698 i w „Strategicznych Wytycznych Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013”⁵. Wprawdzie ani w RR 1698, ani w „Strategicznych Wytycznych” nie ma szczegółowego harmonogramu prac i dat, w których poszczególne etapy powinny być zakończone. Wiadomo jednak, że państwa członkowskie powinny zakończyć prace planistyczne do końca pierwszego kwartału 2006 roku. Obecnie w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) przygotowywana jest wersja, która po konsultacjach i ewentualnych zmianach ma zostać przedłożona Komisji do dyskusji i zatwierdzenia. **Wobec komplikacji z zatwierdzeniem budżetu jej szczegółową część finansową powinno się przygotować w oparciu o orientacyjne wysokości środków, którymi Polska będzie dysponować w latach 2007-2013**⁶. Zmiany wynikające z różnicy między kwotami orientacyjnymi a rzeczywiście postawionymi do dyspozycji można będzie wprowadzić później, przy czym zapewne ich efektem nie będzie konieczność wprowadzenia poważnych korekt.

2. Uwagi ogólne

Zgodnie z jednolitym schematem, obowiązującym wszystkie państwa członkowskie, program składa się z trzech osi⁷ podstawowych i jednej (czwar-

⁴ 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. DUUE L277. 21.10.2005.

⁵ „Strategiczne wytyczne rozwoju regionów wiejskich”, powinny być zatwierdzone Decyzją Rady. Dotychczas Rada jej nie podjęła. Znana jest jedynie propozycja Komisji: Proposal for a Council Decision. Strategic Guidelines for Rural Development 2007-2013. Document COM(2005) 304 final. Brussels, 5.7.2005.

⁶ Zasadę taką przyjęto opracowując wstępny projekt POROW. Jednakże ograniczono się do podziału środków między osie. (Por. Program Operacyjny Rozwój Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Wstępny projekt W-03/IX/05. Warszawa, wrzesień 2005). Tymczasem dopiero ich podział między działania umożliwia ocenę POROW wykraczającą poza ogólniki.

⁷ W ekspertyzie stosuje się, aby uniknąć nieporozumień, nazewnictwo przyjęte w polskiej wersji Rozporządzenia, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Podstawą konstrukcji programu są osie (*axes*), które z kolei składają się z działań (*measures*). Nazewnictwo to jest odległe od polskiej tradycji planistycznej.

tej) osi dodatkowej – Leader+. Każda z trzech osi podstawowych dzieli się na kilka lub nawet kilkanaście działań, przy czym za pomocą każdej z nich realizuje się jeden cel. Trzy realizowane cele (RR 1698 art. 4 ust. 1) to:

- (1) Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
- (2) Poprawa stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarki gruntami,
- (3) Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz wspieranie różnicowania działalności gospodarczej.

Aczkolwiek proces programowania POROW jest wieloetapowy, to jednak dwa etapy decydują o charakterze programu. Pierwszym jest wybór z listy działań możliwych⁸ tych, które zostaną włączone do planu. Na tym etapie planowania znacznie większe znaczenie niż decyzja o włączeniu działania do programu ma decyzja o jego niewprowadzeniu do programu.

Podział znajdujących się w dyspozycji państwa członkowskiego środków finansowych między działania jest najważniejszym etapem programowania POROW. O sile oddziaływania decyduje bowiem wysokość środków finansowych zaplanowanych na realizację działania. Formalnie państwo członkowskie jest jedynie ograniczone wiążącą decyzją Rady, zobowiązującą do przeznaczenia określonej części środków unijnych na sfinansowanie projektów zaliczonych do poszczególnych osi (szczegóły dalej). Jednakże w rzeczywistości **swoboda jest ograniczona działaniami i wydatkami, które muszą być uwzględnione w POROW. Są to działania i wydatki sztywne w podobnym znaczeniu tego terminu, w jakim sztywna jest znaczna część wydatków budżetowych.**

W POROW do działań i wydatków sztywnych, wynikających wprost z przepisów unijnych, należą płatności wspierające działalność rolniczą na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania zarówno w regionach górskich, jak i innych (RR 1698, art. 37). Poziom wydatków, związanych z tymi dwoma działaniami, charakteryzuje się całkowitą sztywnością, gdyż podział gruntów rolniczych na położone w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i pozostałe został dokonany przed kilku laty i nie przewiduje się jego rewizji.

Jednakże nie zawsze działania i wydatki charakteryzują się tak wysokim stopniem sztywności. **Sztywność może być bowiem spowodowana również**

⁸ Lista 35 działań, które mogą wprowadzić do POROW wszystkie państwa członkowskie, i 2 działań, które zostały zaproponowane wyłącznie nowym członkom, znajduje się w RR 1698.

jedynie koniecznością dalszego finansowania niektórych projektów, wprowadzonych do programu w poprzednich latach. Niektóre rodzaje projektów wiążą się bowiem z wieloletnimi zobowiązaniami finansowymi wobec beneficjentów⁹. W POROW należy więc zapewnić środki finansowe na wypłaty wynikające z projektów rozpoczętych w latach 2004-2006 w ramach następujących działań Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)¹⁰. Należą do nich:

- (1) Wcześniejsze emerytury rolników i robotników rolnych (renty strukturalne),
- (2) Wspieranie niskotowarowych (*semi-subsistence*) gospodarstw rolnych przeprowadzających restrukturyzację,
- (3) Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawiających dobrostan zwierząt,
- (4) Zalesianie gruntów rolnych,
- (5) Grupy producentów rolnych.

Jednakże wysokość wypłat z pięciu wymienionych działań może być wyższa od zobowiązań podjętych w poprzednich latach. Państwo członkowskie może podjąć decyzję o czynnej kontynuacji programu i włączać do niego nowych beneficjentów. Środki finansowe przeznaczone na te działania składają się więc zazwyczaj z części sztywnej, równej wysokości podjętych wcześniej zobowiązań i „niesztywnej”, wynikającej z wprowadzania do programu nowych beneficjentów. Dlatego też dla odróżnienia od omawianych poprzednio działań sztywnych działania te i wydatki z nimi związane nazwano „półsztywnymi”.

Półsztywne wydatki mogą występować również w działaniach będących kontynuacją Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPO) i dotyczyć niektórych projektów finansowanych z następujących działań:

- (1) Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą lub pożarem, oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych,
- (2) Scalanie gruntów,
- (3) Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi.

Na wydatki sztywne i część sztywną wydatków półsztywnych programujący POROW nie mają wpływu i muszą zapewnić w programie środ-

⁹ Np. renta strukturalna jest wypłacana przez 10 lat, jeśli przechodzi na nią rolnik 55-letni, a właściciele gospodarstw niskotowarowych, jeśli wypełniają skrupulatnie wszystkie zobowiązania, otrzymują subwencje przez 5 lat.

¹⁰ W tekście stosuje się dwa skróty. Skrótem POROW określa się Program Operacyjny Rozwój Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, natomiast skrótem PROW – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006.

ki na ich pokrycie. Również pozostałe środki nie mogą być rozdysponowane w dowolny sposób, choć niewątpliwie swoboda programujących jest nieporównanie znacznie większa niż przy wydatkach sztywnych. Swobodę tę ograniczają wytyczne Rady, zawarte w RR 1698.

Rada ustaliła zasady podziału części środków, którymi będą dysponować państwa członkowskie (RR 1698, art. 17 ust. 1). Co najmniej 10% środków unijnych ma być przeznaczonych na poprawę konkurencyjności (oś 1) i również 10% na poprawę jakości życia (oś 3), a co najmniej 25% na poprawę stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich (oś 2). W sumie 45% środków, postawionych do dyspozycji państw członkowskich, zostało rozdysponowanych między osie przez Radę. Ponadto przynajmniej 5% wszystkich środków pochodzących z budżetu UE ma być realizowanych za pośrednictwem struktur organizacyjnych Leader+ (RR 1698, art. 17 ust. 2). Z narzuconego podziału wynika wyraźnie, że Radzie zależy na przeznaczeniu środków unijnych przede wszystkim na poprawę stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich. Do celu tego Rada przywiązuje znacznie większe znaczenie niż do poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, poprawy jakości życia oraz różnicowania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Jednakże **zasady narzucone przez Radę nie stanowią poważnego ograniczenia swobody państw członkowskich w podejmowaniu decyzji o podziale środków. Mogą one dowolnie rozdysponować 55% środków unijnych i w rezultacie całkowicie zmienić proporcje podziału środków z budżetu UE między osie**¹¹.

Ustalenie wysokości środków, przeznaczonych na każde z działań, należy do uprawnień państwa członkowskiego. **Państwa członkowskie mają więc w rzeczywistości bardzo dużą swobodę kształtowania programów krajowych, ale nie mogą wykroczyć poza listę działań możliwych.** Formalnie możliwości Komisji ingerowania w programy krajowe są niewielkie i ograniczają się do sugestii przesunięć środków między działaniami.

3. Ocena znaczenia poszczególnych osi i działań dla Polski

3.1. Uwagi wstępne

Niewątpliwie o jakości programu decyduje dobór właściwych działań, a także wysokość środków przewidzianych na realizację każdego z nich. **W warunkach rozdrobnienia polskich gospodarstw rolnych szczególne znaczenie**

¹¹ We wstępnym polskim projekcie POROW na oś pierwszą przewidziano około 46% środków unijnych, na drugą około 34%, a na trzecią około 16% (pozostałe 4% przeznaczono na pomoc techniczną), por. Program Operacyjny Rozwój..., jw.

mają dwie grupy działań. Do pierwszej należą poprawiające efektywność gospodarowania i optymalizujące struktury produkcyjne polskiego rolnictwa, a do drugiej przyczyniające się do różnicowania działalności gospodarczej. Działania drugiej grupy są dlatego tak ważne w warunkach polskich, gdyż ograniczają bezrobocie w regionach wiejskich i pobudzają mieszkańców wsi do aktywnego poszukiwania sposobów poprawy sytuacji materialnej. Natomiast działania związane z poprawą stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich, powinny być realizowane tylko w takim zakresie, aby gospodarstwa mogły przestrzegać minimalne, wymagane przez UE standardy ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt. Gospodarstwom, które nie będą ich spełniać, grozi bowiem ograniczenie płatności bezpośrednich. Równocześnie należy minimalizować te wszystkie działania, które jedynie poprawiają sytuację dochodową beneficjenta, ale nie zmieniają w sposób korzystny i trwały produktywności jego działalności.

3.2. Oś pierwsza: „Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa”

W osi 1 znajduje się 14 działań, podzielonych na trzy grupy i dostępnych we wszystkich państwach członkowskich, oraz 2 działania przejściowe, które mogą być realizowane jedynie w nowych państwach członkowskich. Choć oś 1 nosi nazwę „Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa” niektóre z proponowanych w RR 1698 działań mają z poprawą konkurencyjności jedynie luźny związek. Wątpliwości budzi zwłaszcza grupa działań służących upowszechnianiu wiedzy rolniczej i podnoszeniu kwalifikacji zawodowych rolników. Znajduje się w niej pięć następujących działań (RR 1698, art. 20 lit. a):

- (1) Szkolenia zawodowe i działania informacyjne przeznaczone dla pracujących w rolnictwie, gospodarce żywnościowej i w leśnictwie,
- (2) Wspieranie młodych rolników, rozpoczynających po raz pierwszy samodzielne kierowanie gospodarstwem,
- (3) Wcześniejsze emerytury rolnicze (zwane również rentami strukturalnymi – mogą je pobierać rolnicy i pracownicy rolni),
- (4) Częściowy zwrot kosztów usług doradczych poniesionych przez rolników i użytkowników lasów,
- (5) Organizacja systemu doradztwa dla prowadzących gospodarstwa leśne, doradztwa w zakresie zarządzania gospodarstwem rolnym oraz organizacji usług chwilowego zastępstwa w gospodarstwie.

Jest oczywiste, że wzrost umiejętności zawodowych oznacza lepsze prowadzenie gospodarstwa, a zatem poprawia jego konkurencyjność. Jednakże w RR 1698 nie uwzględniono, że polski system doradztwa rolniczego jest finan-

sowany z budżetu i wobec tego rolnicy na ogół nie płacą za otrzymywane porady. Ponadto zastrzeżono (RR 1698, art. 21), że ze środków unijnych nie mogą być finansowane kursy i szkolenia, będące częścią normalnych programów i systemów kształcenia na poziomach średnim i wyższym. Wydaje się więc, że w polskich warunkach kursy, o których mowa w działaniach (1) i (5) powinny być uruchamiane przez Ośrodki Doradztwa Rolniczego jako część ich działalności statutowej, a działanie (4) nie jest w ogóle potrzebne (natomiast być może jest konieczne w tych państwach UE, w których usługi doradcze świadczą rolnikom na zasadach handlowych firmy prywatne).

Okazuje się więc, że z tej grupy działań w polskim POROW powinny się znaleźć przede wszystkim dwa działania: **(1) Wcześniejsze emerytury oraz (2) Wspieranie młodych rolników, rozpoczynających samodzielne gospodarowanie.** Wcześniejsze emerytury są uważane za środek przyspieszający skutecznie przekształcenia strukturalne rolnictwa przy pomocy wcześniejszej wymiany pokoleń, a równocześnie zapewniający właściwy poziom życia rolnikom, którym brakuje nie więcej niż 10 lat do wieku emerytalnego. Nasuwa się jednak wątpliwość, czy wcześniejsze emerytury w polskich warunkach nie są przede wszystkim środkiem o charakterze socjalnym. Może się bowiem okazać, że objęcie gospodarstwa przez jedno z dzieci (najczęstsza forma przekazania) niczego w nim nie zmienia. Jednakże nawet jeśli przejęcie gospodarstwa początkowo jest fikcją prawną, to w miarę upływu czasu przejmujący gospodarstwo nabiera pewności i zaczyna je prowadzić zgodnie ze swoimi pomysłami. Trudno zresztą sobie wyobrazić rezygnację z programu wcześniejszych emerytur w latach 2007-2013 (program realizowany jest w latach 2004-2006 jako jedno z działań PROW, a emerytury przyznano – stan na 10 listopada 2005 roku – blisko 27 tys. rolników. Nikt przecież nie odbierze praw nabytych prawomocnymi decyzjami). Wręcz przeciwnie, za niewłaściwą należy uznać sytuację, gdy rolnik starający się o rentę strukturalną i spełniający wszystkie warunki otrzyma decyzją odmowną ze względu na brak środków.

Pewne wątpliwości budzi również wspieranie młodych rolników rozpoczynających samodzielne gospodarowanie. W praktyce bowiem występuje zjawisko formalnych podziałów funkcjonujących gospodarstw, aby młodzi członkowie rodziny mogli uzyskać środki finansowe. Pewnym, dość mocnym zabezpieczeniem się jest uzależnienie decyzji o przyznaniu środków od złożenia planu rozwoju gospodarstwa, co oznacza, że powinny zostać właściwie wykorzystane. Zainteresowanie tym działaniem, które jest kontynuacją istniejącego w latach 2004-2006, będzie niewątpliwie bardzo duże (w latach 2004-2005 młodzi rolnicy złożyli ponad 18 tys. wniosków na kwotę znacznie przekraczającą środki przewidziane na trzylecie 2004-2006; dane te świadczą, że część mło-

dych właścicieli zamierza dokonać poważnej modernizacji swych gospodarstw) i niezależnie od wyrażonych wątpliwości należy na jego realizację przeznaczyć jak najwięcej środków. Jednakże muszą być spełnione procedury polegające na dokładnym sprawdzeniu planów rozwoju gospodarstw młodych rolników, ubiegających się o wsparcie, a następnie otrzymujący pomoc powinni być otoczeni wszechstronną opieką wykwalifikowanych doradców. Chodzi o minimalizację ryzyka i właściwe wykorzystanie środków finansowych, nie tylko publicznych, ale również własnych środków rolników.

Druga grupa działań znajdujących się w osi 1 ma na celu restrukturyzację, modernizację i zwiększanie wolumenu środków trwałych, zaangażowanych w rolnictwie i w leśnictwie. Znajduje się w niej (RR 1698, art. 20 lit. b) sześć następujących działań:

- (1) Modernizacja gospodarstw rolnych,
- (2) Zwiększanie wartości gospodarczej lasów,
- (3) Zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych,
- (4) Wspieranie współpracy mającej na celu opracowywanie nowych produktów, nowych procesów produkcyjnych i nowych technologii w gospodarce żywnościowej i leśnej,
- (5) Rozwój infrastruktury związanej z rolnictwem i leśnictwem,
- (6) Odtwarzanie potencjału produkcyjnego rolnictwa, zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i prowadzenie działań zapobiegawczych.

Z działań tych niewątpliwie największe znaczenie ma modernizacja gospodarstw rolnych, polegająca (RR 1698, art. 26) na inwestycjach poprawiających ogólne wyniki gospodarowania, a przy tym wykonanych zgodnie ze standardami UE. Jest to działanie, które było w okresie poprzedzającym akcesję częścią SAPARD-u, a następnie w latach 2004-2006 częścią SPO. Jak wiadomo, w okresie przedakcesyjnym rolnicy dopiero w ostatnich miesiącach zdecydowali się na uczestnictwo w programie, i to tylko dlatego, że umożliwiono im zakup maszyn i urządzeń. Kilkakrotnie wyższy limit, zaplanowany w SPO na modernizację gospodarstw rolnych, został najprawdopodobniej już rozdysponowany. Nie wiadomo jednak ze względu na brak danych, czy do tak dużego zainteresowania przyczyniła się istniejąca od uruchomienia programu możliwość zakupu maszyn i urządzeń, czy też rolnicy obecnie znacznie częściej niż przed akcesją decydują się na wpływającą na wzrost siły ekonomicznej gospodarstwa modernizację budynków inwentarskich i ich wyposażenia. Opracowujący program powinni dysponować takimi informacjami przed podjęciem decyzji o wysokości środków przeznaczonych na to działanie. Jeśli nadal utrzymuje się tendencja zakupu maszyn, to zaprogramowane kwoty powinny być umiarkowane, jeśli

natomiast następuje wzrost liczby projektów polegających na modernizacji budynków i ich wyposażenia, to na działanie należy przeznaczyć możliwie dużą kwotę.

Omawiana kwestia wymaga dużego wyczucia. W obecnych warunkach wymiana maszyn przynajmniej w niektórych regionach może być bowiem bardzo silnym bodźcem modernizacyjnym, jeśli wymianie ulega sprzęt wyeksploatowany i dawno zużyty moralnie.

Z kolei współfinansowanie inwestycji leśnych (RR 1698, art. 27) zwiększających wartość gospodarczą lasów ma dla Polski umiarkowane znaczenie, gdyż mogą być wspierane jedynie przedsięwzięcia wykonywane w lasach prywatnych oraz gminnych, natomiast wykluczone są inwestycje w lasach stanowiących własność państwową. Podczas realizacji tego działania należy zwracać szczególną uwagę, aby nie zalesiać niewielkich działek rolnych, a przede wszystkim zalesiać działki tworzące większe kompleksy umożliwiające racjonalną gospodarkę leśną. W niektórych sytuacjach zalesienia powinny być zatem poprzedzone pracami scaleniowymi. Zalesianie niewielkich działek może mieć natomiast wpływ na poprawę stanu środowiska naturalnego. Stąd konieczność uwzględniania sytuacji lokalnych.

Ważnym działaniem jest natomiast poprawa infrastruktury związanej z rolnictwem i leśnictwem (RR 1698, art. 30), gdyż ma ona poprawić dostęp do gruntów rolnych i leśnych (co oznacza budowę dróg lokalnych), wspierać niezwykle ważną, ale od dziesięcioleci prowadzoną w bardzo ograniczonym zakresie komasację gruntów, a także inwestycje energetyczne oraz regulujące stosunki wodne. Zwrócić jednak należy uwagę, że zarówno prac scaleniowych, jak i większości robót melioracyjnych nie uda się wykonać i rozliczyć przy stosowaniu reguły, iż rozliczenie projektu musi nastąpić najpóźniej w trzecim roku od podpisania umowy (tzw. zasada $n + 2$), gdyż są to często prace wieloletnie (scalanie trwać może nawet dziesięć lat, również duże projekty melioracyjne są realizowane przez wiele lat).

Jest również oczywiste, że w POROW należy przeznaczyć poważne środki na „Zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych” (RR 1698, art. 28). Przykład SAPARD-u świadczy, że inwestycje w przemyśle rolno-spożywczym są bardzo efektywne i służą również rolnictwu. Modernizacja kilku kluczowych branż przemysłu rolno-spożywczego (mięsnej, drobiarskiej, mleczarskiej, rybnej, owocowo-warzywnej) w okresie poprzedzającym członkostwo przyczyniła się do szybkiego, trwałego wzrostu eksportu rolno-spożywczego do pozostałych państw członkowskich, co spowodowało wzrost popytu na niektóre podstawowe surowce rolnicze, i w konsekwencji nie tylko

wzrost dochodów rolniczych, ale także wzrost cen artykułów sprzedawanych przez rolników.

Trzecia grupa działań, które mogą znaleźć się w pierwszej osi, ma na celu podniesienie jakości produkcji rolnej i produktów rolnych. Należą do niej:

- (1) Udzielanie rolnikom pomocy w przestrzeganiu norm wynikających z przepisów wspólnotowych,
- (2) Wspieranie rolników uczestniczących w systemowych programach poprawy jakości żywności,
- (3) Wspieranie grup producentów prowadzących działania informacyjne i promocyjne w ramach programów poprawy jakości żywności.

Z tej grupy działań najważniejsze jest działanie pierwsze (RR 1698, art. 31), gdyż ułatwia rolnikom dostosowanie się do norm unijnych w takich dziedzinach jak środowisko naturalne, zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt i roślin, właściwe traktowanie zwierząt i bezpieczeństwo pracy. Poważnym ograniczeniem tego działania jest możliwość udzielania pomocy jedynie przez okres nie dłuższy niż 5 lat od daty, w której norma została wprowadzona przepisami wspólnotowymi jako obowiązkowa. Przepis ten w nowych państwach członkowskich powinien obowiązywać w zmodyfikowanej formie, gdyż datą, od której powinno się liczyć okres pięcioletni winno być członkostwo w UE (a zatem 1 maja 2004 roku), a nie rzeczywista data wprowadzenia przepisu w życie. Działanie to będzie miało niewątpliwie duże powodzenie. Podobne działanie o nazwie „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE” jest realizowane w latach 2004-2006. Ze względu na dużą liczbę złożonych wniosków (blisko 75 tys.) na kwotę kilkakrotnie przekraczającą zaplanowane środki, obecnie nie przyjmuje się wniosków o włączenie do programu. Tymczasem do tego działania rolnicy powinni mieć możliwie jak najszerszy dostęp i dlatego też należy w programie na lata 2007-2013 przewidzieć odpowiednio wyższe kwoty.

Działanie polegające na wspieraniu rolników uczestniczących w systemowych programach poprawy jakości żywności zostało opisane (RR 1698, art. 32) tak nieprecyzyjnie, że nie wiadomo, jakie projekty mogą być objęte pomocą. Być może kwestia ta zostanie wyjaśniona po opublikowaniu kryteriów, o których wspomniano w RR 1698 (art. 32 lit. b). Nie zostały one dotychczas podane, co jest kolejnym dowodem, że służby Komisji zaniedbują swe obowiązki i nie wykonują różnych prac w terminie. Nie jest wykluczone, że działanie to mogłoby umożliwić wsparcie tych rolników, którzy zamierzają dostosować swoje gospodarstwa do norm unijnych wprowadzonych w życie dawniej niż 5 lat temu.

Niejasno są sformułowane również kryteria pomocy udzielanej w związku z uczestnictwem zespołów producentów w systemowych programach poprawy jakości (RR 1698, art. 33). Dodatkowy kłopot wynika także z faktu, że zespołów producentów jest w Polsce niewiele. Tymczasem brak silnych, dobrze zorganizowanych zespołów może już w najbliższych latach poważnie utrudniać funkcjonowanie niektórych rynków rolnych, w tym przede wszystkim rynku owoców i warzyw, na którym zespoły spełniają ważne funkcje regulacyjne.

Ostatnią wreszcie grupą stanowiącą część pierwszej osi są dwa działania, które będą funkcjonowały przez ograniczony okres w nowych państwach członkowskich. Są nimi:

- (1) Pomoc restrukturyzującym się gospodarstwom niskotowarowym,
- (2) Pomoc powstającym grupom producentów.

Oba działania znajdują się w PROW realizowanym w latach 2004-2006, a pomoc mająca na celu tworzenie i wzmacnianie siły ekonomicznej zespołów producentów była już przewidziana w programie przedakcesyjnym SAPARD.

Propozycję wspomagania przez pięć lat od daty członkostwa gospodarstw niskotowarowych, które mają możliwości przekształcenia się w gospodarstwa żywotne, sformułowała strona unijna. Gospodarstwo może otrzymać z tego tytułu subwencję w wysokości 1350 euro rocznie (nieco powyżej 5 tys. złotych), czyli w sumie 6750 euro (około 27 tys. złotych). Nie wydaje się, aby za tę kwotę, w dodatku rozłożoną na pięć lat i powiększoną o środki własne w takiej samej wysokości, można było przekształcić gospodarstwo w żywotne. W Polsce za uprawnione do korzystania ze wsparcia z tego działania, a zatem za gospodarstwa niskotowarowe, zostały uznane gospodarstwa uzyskujące standardową nadwyżkę bezpośrednią¹² z przedziału od 2 do 4 ESU¹³. W przeliczeniu na złotówki oznacza to gospodarstwa osiągające SGM w wysokości nie niższej niż

¹² SGM (Standardowa Nadwyżka Bezpośrednia – *Standard Gross Margin*) jest nadwyżką średniej z trzech lat wartości produkcji określonej działalności rolniczej nad wartością kosztów bezpośrednich, w przeciętnych dla danego regionu warunkach produkcji. SGM są aktualizowane co dwa lata i obliczane w przekrojach regionalnych. Nadwyżka bezpośrednia (*Gross Margin* – GM) z określonej działalności rolniczej jest równa rocznej wartości produkcji uzyskanej z jednego hektara uprawy lub od jednego zwierzęcia, pomniejszonej o koszty bezpośrednie poniesione dla wytworzenia tej produkcji. Por. I. Augustyńska-Grzymek i in.: *Metodyka liczenia nadwyżki bezpośredniej dla działalności produkcji rolniczej (zgodnie ze standardami Unii Europejskiej)*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2000, s. 7-8.

¹³ ESU (Europejska Jednostka Wielkości – *European Size Unit*) jest parametrem służącym do określenia wielkości ekonomicznej gospodarstwa. Wielkość ekonomiczna jest sumą SGM wszystkich działalności występujących w gospodarstwie rolnym. Jedno ESU odpowiada określonej wartości SGM wyrażonej w euro; obecnie 1 ESU = 1200 euro. Por. I. Augustyńska-Grzymek i in., jw., s. 10.

około 9500 zł i nie wyższej niż około 19000 zł. Stąd wniosek, że gospodarstwa osiągające SGM powyżej 19000 złotych są gospodarstwami żywotnymi. Oba progi zostały ustalone niezwykle nisko i budzą wątpliwości wielu ekonomistów. Gospodarstwo o sile ekonomicznej dwa ESU to gospodarstwo bardzo słabe, uzyskujące zaledwie około 950 zł SGM miesięcznie, i nie mające żadnych możliwości przekształcenia się w gospodarstwo żywotne, które powinno zapewnić utrzymanie dwóm jednostkom siły roboczej. Stąd też próg czterech ESU, od którego zaczyna się według PROW gospodarstwo żywotne, jest również niewątpliwie zbyt niski. Jeśli polskie gospodarstwa rolne mają mieć siłę ekonomiczną porównywalną z gospodarstwami UE-15, to dolnym progiem gospodarstwa żywotnego powinny być gospodarstwa o sile 8 ESU, a obecnie przejściowo 6 ESU. Powstają wątpliwości, czy należy ustalać dolny próg. Cztery ESU powinno być dolnym progiem upoważniającym rolnika zamierzającego rozwinąć swe gospodarstwo do starania się o subwencję z tytułu niskiej towarowości. Dolny próg nie byłby potrzebny, jeśli warunkiem uczestnictwa w działaniu byłby plan rozwoju gospodarstwa, a niezrealizowanie przedstawionego programu groziłoby koniecznością zwrotu otrzymanych kwot. Ponieważ jednak rolnikom, którzy w ciągu pierwszych trzech lat nie będą realizowali planu rozwoju grozi jedynie skreślenie z listy beneficjentów, restrykcje w postaci dolnego progu są konieczne.

Konkludując – działanie to jest w obecnej postaci raczej zapomogą socjalną, a nie jednym z instrumentów przyspieszających poprawę struktur produkcyjnych rolnictwa polskiego. Duże zainteresowanie rolników (złożono ponad 116 tys. wniosków, a wysokość środków, o które ubiegają się rolnicy, przekracza kwotę przewidzianą w programie¹⁴) może być właśnie spowodowane tym, że niewykonanie w ciągu trzech pierwszych lat prac przewidzianych we wniosku nie powoduje żadnych sankcji poza wstrzymaniem dalszej pomocy. To wprost zaproszenie do ustawienia się w kolejce po pieniądze bez zamiaru wywiązywania się z podjętych zobowiązań.

Negatywna opinia o subwencjonowaniu w obecnej formie gospodarstw niskotowarowych nie oznacza jednak, że w POROW nie powinno

¹⁴ Przyjmowanie wniosków rozpoczęło 1 lutego 2005 roku, a wstrzymano 22 marca 2005 roku. W okresie tym przyjęto ponad 116 tys. wniosków, por. *Informacja dla Zespołu – Komitetu do Spraw Monitorowania Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich*. Stan realizacji PROW na lata 2004-2006. Dane na dzień 10 listopada 2005. W PROW przewidziano objęcie działaniem 126 tys. gospodarstw, co świadczy o zupełnie błędnej ocenie zapotrzebowania. Według szacunków D. Osucha, opublikowanych [w:] *Plan wyboru gospodarstw polskiego FADN*. Warszawa, październik 2004, w Polsce około 280 tys. gospodarstw ma wielkość ekonomiczną w przedziale od 2 do 4 ESU, a ponieważ działanie to należy do „łatwych” można było spodziewać się, że wnioski będą składane masowo.

być tego działania. Znajduje się ono w PROW i rolnicy, którzy zostali do niego włączeni, muszą otrzymywać subwencje przez pięć lat, jeśli kontrole po trzech latach uznają, że plan rozwoju gospodarstwa jest właściwie realizowany. W takim przypadku są to prawa nabyte, których odebranie jest wykluczone. Stąd też POROW musi zapewnić dalsze finansowanie gospodarstw niskotowarowych co najmniej w takim zakresie, jaki wynika z przechodzących na kolejne lata zobowiązań, zaciągniętych wobec rolników w okresie programowania i realizacji PROW.

Kolejnym działaniem jest „Pomoc powstającym grupom producentów”. Jak już stwierdzono, rolnicy polscy powinni organizować się w grupy producentów, choćby z tego powodu, że jest to forma organizacyjna wzmacniająca ich pozycję na rynku. Tymczasem nadal w Polsce powstaje niewiele zespołów producentów. W PROW przewidziano, że pomocą z omawianego działania w latach 2004-2006 zostaną objęte 172 grupy. Tymczasem do 10 listopada 2005 roku wydano zaledwie 32 decyzje włączające grupę producentów do programu. Jeśli tempo ich powstawania nie ulegnie przyspieszeniu, to Polska po zakończeniu PROW nadal będzie państwem, w którym będzie działać niewiele grup producentów zrzeszających znikomą liczbę gospodarstw. Dlatego też przyczyny dotychczasowych niepowodzeń organizacyjnych powinny być dokładnie przeanalizowane. Wydaje się bowiem, że dość powszechny pogląd, iż grupy producentów nie powstają tylko dlatego, że kojarzą się polskim rolnikom ze spółdzielniami produkcyjnymi, nie uwzględnia wszystkich przyczyn. Jeśli byłby to pogląd słuszny, równie silną, a nawet jeszcze większą niechęć powinny wzbudzać spółdzielnie mleczarskie. Tymczasem są one powszechnie akceptowane przez rolników. Niezbędne jest zatem dokładne przeanalizowanie przyczyn, dlaczego grupy producentów nie powstają, mimo poważnych zachęt, również finansowych, a następnie usunięcie przeszkód w takim terminie, aby już w roku 2007 nastąpiło zdecydowane przyspieszenie procesu ich organizacji.

Mimo dotychczasowych niepowodzeń należy w POROW kontynuować działanie, zapewniając środki w takiej wysokości, aby wszystkie powstające zespoły mogły otrzymać pomoc finansową. Ponadto należy zwrócić uwagę, że wsparcie powstałej grupy trwa pięć lat. Część wydatków, które zostaną poniesione w okresie nowego budżetu wieloletniego, ma więc charakter sztywny, gdyż wynikają ze zobowiązań podjętych w latach 2004-2006.

3.3. Oś druga: „Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”

Celem drugiej osi jest „Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich” przy pomocy podzielonych na dwie grupy 13 działań, wspierających zrównoważone użytkowanie gruntów rolniczych i leśnych. W grupie pierwszej, wspierającej zrównoważone użytkowanie gruntów rolniczych znajduje się sześć następujących działań:

- (1) Subwencionowanie rolnictwa w regionach górskich o niekorzystnych warunkach gospodarowania,
- (2) Subwencionowanie rolnictwa w innych regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania,
- (3) Subwencionowanie rolników uczestniczących w programie NATURA 2000 i spełniających warunki Dyrektywy 2000/60/WE,
- (4) Subwencionowanie rolników uczestniczących w programach rolnośrodowiskowych,
- (5) Subwencionowanie rolników uczestniczących w programach właściwego traktowania zwierząt,
- (6) Wspieranie inwestycji nieprodukcyjnych.

Dwa pierwsze działania mają charakter sztywny. Prace nad wyodrębnieniem obszarów, zaliczanych do mających niekorzystne warunki gospodarowania, położonych zarówno w regionach górskich, jak i w pozostałych, były prowadzone przez Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa. Ich wyniki zostały wykorzystane przy ustalaniu obszarów¹⁵, na których działalność rolnicza ze względu na niekorzystne warunki gospodarowania będzie wspierana ze środków PROW. **Z tej formy pomocy korzysta obecnie ponad 600 tys. gospodarstw i nie są możliwe – bez niezwykle poważnej przyczyny – zmiany, ograniczające powierzchnię użytków rolnych, uznanych za znajdujące się na obszarach o niekorzystnych warunkach.**

Działanie trzecie „Subwencionowanie rolników uczestniczących w programie NATURA 2000 i spełniających warunki Dyrektywy 2000/60/WE” należy będzie niewątpliwie do najtrudniejszych. Jest to bowiem działanie dobro-

¹⁵ Wykazy te znajdują się w załącznikach do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 73, poz. 657). Znowelizowane wykazy znajdują się w załącznikach do zmieniających cytowane rozporządzenie Rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2004 r. (Dz. U. Nr 158, poz. 1652) i 23 września 2004 r. (Dz. U. Nr 213, poz. 2159).

wolne, a udzielenie subwencji jest uzależnione od przestrzegania pakietu ściśle określonych, niekiedy dość uciążliwych, zasad prowadzenia gospodarstwa. Polegają one na obowiązku postępowania zgodnie z wymienionymi w pakiecie zaleceniami, na które składają się zarówno nakazy wykonania różnych zabiegów, jak i przestrzeganie wyszczególnionych w pakiecie ograniczeń. O tym jak trudno jest w rolnictwie polskim realizować takie projekty, świadczy dobitnie rezygnacja w programie przedakcesyjnym SAPARD z realizacji programów rolnośrodowiskowych. Znajdowały się w nim programy pilotażowe, które miały być realizowane w dwóch ważnych dla programu NATURA 2000 regionach (dolina Biebrzy i ujście Noteci – są to obszary specjalnej ochrony ptaków). W PROW działanie to stanowi część działania „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt”¹⁶. O jego realizacji wiadomo niewiele. Dostępne dane statystyczne obejmują jedynie rok 2004 i nie pozwalają na stwierdzenie, czy do programu zgłosiły się gospodarstwa położone na obszarach wyodrębnionych jako obszary NATURA 2000, a jeśli tak, to ile ich jest i jakie pakiety realizują. Z danych tych wynika bowiem, że w 2004 roku wnioski o uczestnictwo w omawianym działaniu składały niemal wyłącznie gospodarstwa starające się o subwencjonowanie z tytułu przestrzegania zasad wymienionych w dostępnym na obszarze całego kraju pakiecie rolnictwo ekologiczne. Stąd można wnioskować, że o subwencje ubiegało się niewielu rolników mających gospodarstwa w strefach priorytetowych, realizujących najważniejsze dla obszarów NATURA pakiety: (1) rolnictwo zrównoważone, (2) utrzymanie łąk ekstensywnych i (3) utrzymanie pastwisk ekstensywnych.

Niezależnie jednak od występujących obecnie i najprawdopodobniej w przyszłości trudności realizacyjnych jest oczywiste, że **program NATURA 2000 musi być w Polsce możliwie jak najszybciej wprowadzony. Stąd też w POROW na to działanie powinny być przewidziane środki w takiej wysokości, aby wszyscy rolnicy zgłaszający uczestnictwo w programie NATURA 2000 i spełniający warunki, mogli być do niego włączeni.**

Działanie czwarte „Subwencjonowanie rolników uczestniczących w programach rolnośrodowiskowych” ma, przynajmniej dotychczas, charakter wspierania gospodarstw, które są już gospodarstwami ekologicznymi lub znajdują się

¹⁶ W Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 174, poz. 1809) jedynie raz wymienia się obszary NATURA 2000, stwierdzając ogólnie, że zostały one określone w przepisach o ochronie przyrody. Brak jest zresztą w tym rozporządzeniu jakichkolwiek regulacji problemu dobrostanu zwierząt, bo chów ras lokalnych jest ochroną zasobów genetycznych, a nie poprawą dobrostanu zwierząt.

w okresie przestawiania na produkcję rolniczą metodami ekologicznymi. Od kilku co najmniej lat namawia się rolników do produkcji ekologicznej z raczej miernymi rezultatami. Nie jest jednak wykluczone, że wobec subwencjonowania ze środków PROW gospodarstw ekologicznych i wprowadzających ekologiczne metody gospodarowania, sytuacja począwszy od 2005 roku zacznie ulegać zmianie. Oczywiście odpowiednio wysoka podaż produktów rolnictwa ekologicznego jest niezbędnym warunkiem tworzenia się rynku żywności ekologicznej. Jednakże równocześnie musi powstawać odpowiednio gęsta sieć handlowa, oferująca konsumentom produkty rolnictwa ekologicznego. Obecnie nie ma jej nawet w dużych miastach. Jeśli sytuacja nie ulegnie zmianie, pieniądze przeznaczone na wspieranie rolnictwa ekologicznego może się okazać działaniem nieefektywnym ze względu na brak odbiorców. Trudno bowiem liczyć, że jedyne lub niemal jedynymi odbiorcami polskich produktów ekologicznych będą konsumenci w innych państwach członkowskich.

Trudno odnieść się do działania piątego „Subwencjonowanie rolników uczestniczących w programach właściwego traktowania zwierząt” i szóstego „Wspieranie inwestycji nieprodukcyjnych”. Na podstawie dostępnych dokumentów nie wiadomo, jakie projekty można będzie współfinansować ze środków mających poprawić traktowanie zwierząt. Poświęcony temu problemowi art. 40 RR 1698 jest niezwykle ogólnikowy i próbuje wyjaśnić tę kwestię jedynie przy pomocy określenia, jakich przedsięwzięć z tego działania subwencjonować nie można¹⁷. W polskim wstępnym projekcie POROW powtórzono te sformułowania. Trudno na ich podstawie zaprosić rolników do udziału w programie.

Nie ma także przepisów wyjaśniających, jakie projekty będzie można współfinansować ze środków działania „Wspieranie inwestycji nieprodukcyjnych”. Kwestią tą zajmuje się art. 41 RR 1698, ale jest sformułowany w taki sposób¹⁸, że niczego właściwie nie wyjaśnia.

Na grupę drugą, wspierającą zrównoważone użytkowanie gruntów leśnych, składa się siedem działań:

(1) Wspieranie pierwszego zalesienia gruntów rolniczych,

¹⁷ Art. 40 ust. 2 pierwszy akapit brzmi: „Subwencjonować można jedynie te zobowiązania rolników, które wykraczają poza obowiązujące standardy dobrostanu zwierząt, ustanowione zgodnie z art. 4 Rozporządzenia (WE) Nr 1782/2003 oraz załącznikiem III do tegoż Rozporządzenia, oraz poza inne obowiązkowe wymagania wprowadzone przepisami krajowymi”.

¹⁸ Art. 41 brzmi: „Wsparcia, przewidzianego w art. 36 lit. a. pkt. vi udziela się: (a) inwestycjom powiązanim z projektami, realizowanymi na podstawie art. 36 lit. a. pkt. iv lub innymi projektami rolnośrodowiskowymi; (b) inwestycjom na terenie gospodarstwa rolnego, zwiększającym wartość publiczną obszaru NATURA 2000 albo innych, wymienionych w programie, obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej”.

- (2) Subwencionowanie wprowadzenia po raz pierwszy na gruntach rolniczych gospodarki rolno-leśnej,
- (3) Wspieranie pierwszego zalesienia gruntów nierolniczych,
- (4) Subwencionowanie użytkowników lasów uczestniczących w programie NATURA 2000,
- (5) Subwencionowanie uczestników programów leśnośrodowiskowych,
- (6) Subwencionowanie przywracania możliwości produkcyjnych lasu i wprowadzanie środków zapobiegawczych,
- (7) Subwencionowanie inwestycji nieprodukcyjnych.

W RR 1698 art. 42 regulującym niektóre ogólne kwestie związane z tą grupą działań stwierdza się w ust. 1, że „wsparcie może być udzielane jedynie na rzecz lasów i obszarów leśnych będących własnością prywatnych właścicieli lub ich stowarzyszeń oraz własnością gmin lub ich stowarzyszeń”. Jednakże już w tym samym ust. 1 znajduje się postanowienie, że **ograniczenie kręgu beneficjentów nie dotyczy czterech następujących działań: (1) „Wspieranie pierwszego zalesienia gruntów rolniczych”, (2) „Wspieranie pierwszego zalesienia gruntów nierolniczych”, (3) „Subwencionowanie przywracania możliwości produkcyjnych lasu i wprowadzanie środków zapobiegawczych”, (4) „Subwencionowanie inwestycji nieprodukcyjnych”.**

Regulacja zawarta w RR 1698 art. 42 jest niezwykle istotna dla Polski, gdyż większość polskich lasów to lasy państwowe, a przewidziane do zalesienia grunty, zarówno rolnicze, jak i nierolnicze, również należą przede wszystkim do państwa (zarządza nimi Agencja Nieruchomości Rolnych). Nowa regulacja jest znacznie korzystniejsza niż obecnie obowiązujące przepisy dopuszczające współfinansowanie w lasach państwowych jedynie prac odtwarzających potencjał leśny, zniszczony w wyniku klęsk żywiołowych, i prac, zapobiegających przyszłym klęskom i pożarom. **Lasy Państwowe będą więc mogły wykorzystać środki unijne** nie tylko do finansowania prac w Puszczy Piskiej i w kilku innych regionach, w których lasy uległy zniszczeniu wskutek klęsk żywiołowych, ale także **do finansowania zalesień na gruntach państwowych**. Powinno się dążyć zresztą w wielu regionach do zalesiania również prywatnych użytków rolnych niskich klas. Najprawdopodobniej byłoby to w długim okresie postępowanie znacznie racjonalniejsze niż wypłacanie subwencji z tytułu prowadzenia gospodarstw w regionach o niekorzystnych warunkach. Zalesianie gruntów rolniczych niskich klas staje się zresztą coraz bardziej popularne wśród rolników, o czym świadczy rosnąca co roku liczba wniosków o współfinansowanie zalesień z PROW.

Warto zwrócić uwagę, że działania składające się na drugą oś, zwłaszcza znajdujące się w pierwszej grupie, nie wpływają na poprawę efektywności

produkcji rolniczej. Wręcz przeciwnie, polegają one przeważnie na wspieraniu projektów, które charakteryzują się niższą efektywnością niż umiejętnie prowadzone rolnictwo tradycyjne. Subwencjonowanie rolnictwa w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania to podtrzymywanie ze względów pozatekonicznych rolnictwa, które bez subwencji byłoby niekonkurencyjne. Podobny charakter ma wspieranie rolnictwa zrównoważonego i ekologicznego. Ponadto współfinansowanie różnych projektów rolnośrodowiskowych wynika z konieczności zwrotu rolnikom utraconych przychodów. Wiele z nich polega bowiem na obowiązku stosowania zabiegów chroniących środowisko (np. ograniczenie obsady przeżuwaczy i poziomu nawożenia), ale zmniejszających produkcję, przychody i dochody.

Odmienny charakter ma większość działań, znajdujących się w drugiej grupie, które raczej wpływają na poprawę efektywności gospodarki leśnej, a na pewno na zwiększenie potencjału leśnictwa. Niemniej jednak zalesianie gruntów rolniczych oznacza ich trwałe wyłączenie z gospodarki rolnej, a zatem zmniejszenie potencjału produkcyjnego polskiego rolnictwa. Sytuacja taka nie stanowi zagrożenia dla samowystarczalności żywnościowej Polski, ponieważ można zwiększać intensywność gospodarowania na pozostałych użytkach rolnych.

3.4. Oś trzecia: „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie działalności rolnej”

Trzecia oś ma na celu poprawę jakości życia oraz różnicowanie gospodarki na obszarach wiejskich i składa się z działań: (a) różnicujących gospodarkę obszarów wiejskich i (b) poprawiających jakość życia na obszarach wiejskich, a także z (c) różnych szkoleń.

Pierwsza grupa składa się z trzech działań:

- (1) Wspieranie działalności pozarolniczej członków rodziny rolnika, prowadzących z nim wspólne gospodarstwo domowe,
- (2) Wspieranie organizowania i rozwoju mikroprzedsiębiorstw,
- (3) Wspieranie działalności turystycznej.

Do drugiej grupy należą następujące działania:

- (1) Wspieranie usług o podstawowym znaczeniu dla gospodarki wiejskiej i mieszkańców wsi,
- (2) Odnowa i rozwój wsi,
- (3) Prace mające na celu poprawę stanu wiejskiego dziedzictwa kulturowego.

Wreszcie grupa trzecia składa się z dwóch działań:

- (1) Szkolenia dla uczestniczących w działaniach osi 3,
- (2) Szkolenia dla przygotowujących i wprowadzających w życie strategię rozwoju lokalnego.

Działania znajdujące się w grupie pierwszej skłaniające mieszkańców wsi do aktywności, powinny być w POROW uwzględnione w szerokim zakresie. Uruchomione w programie SAPARD podobne działanie cieszyło się wręcz niezwykle powodzeniem, przecząc tym samym dość powszechnym opiniom o bierności mieszkańców wsi i ich niechęci do podejmowania inicjatyw poprawiających ich sytuację materialną.

3.5. Oś czwarta: Leader+

Czwarta dodatkowa oś nosząca nazwę Leader+ różni się od poprzednich, ponieważ polega na wprowadzaniu przez lokalne grupy w życie strategii rozwoju, zawierających cele sformułowane co najmniej w jednej z trzech pierwszych osi. Nie wprowadza więc nowych działań, lecz jest specjalnym sposobem ich realizacji, polegającym na włączaniu miejscowych społeczności do procesu programowania rozwoju lokalnego, a później realizacji zaplanowanych projektów. Polska administracja centralna, a także administracje innych „nowych” państw członkowskich z rezerwą przyjęły propozycję UE, że co najmniej 7% środków unijnych musi dotrzeć do beneficjentów za pośrednictwem Leader+ i w rezultacie jego udział został obniżony do 5%. Nie jest wykluczone, że obawy są zasadne. Równocześnie jednak eksperci mający doświadczenie z podobnymi systemami w „starych” państwach członkowskich twierdzą, że Leader+ może być w Polsce bardzo efektywny, ponieważ istnieje prężna sieć lokalnych organizacji pozarządowych¹⁹.

3.6. Uwagi podsumowujące znaczenie poszczególnych działań

Na podstawie uwag zaprezentowanych w częściach 3.1-3.5 można ułożyć listę działań, które powinny znaleźć się w POROW. Są to przede wszystkim dwa działania sztywne:

- (1) Subwencionowanie rolnictwa w regionach górskich o niekorzystnych warunkach gospodarowania,

¹⁹ Opinię taką wyraził m.in. Jean Claude Ebel, doskonale znający polskie warunki pracownik DATAR-u (Delegation a l'amenagement du territoire et a l'action regionale), instytucji podległej bezpośrednio premierowi i zajmującej się rozwojem regionalnym Francji.

- (2) Subwencionowanie rolnictwa w innych regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Drugą grupę, która powinna być uwzględniona w POROW stanowi 9 następujących działań pólshczywnych:

- (1) Wcześniejsze emerytury,
- (2) Wspieranie młodych rolników rozpoczynających samodzielne gospodarowanie,
- (3) Pomoc restrukturyzującym się gospodarstwom niskotowarowym,
- (4) Pomoc powstającym grupom producentów,
- (5) Subwencionowanie rolników uczestniczących w programie NATURA 2000 i spełniających warunki dyrektywy 2000/60/WE,
- (6) Subwencionowanie rolników uczestniczących w programach rolnośrodowiskowych,
- (7) Wspieranie pierwszego zalesienia gruntów rolniczych,
- (8) Wspieranie pierwszego zalesienia gruntów nierolniczych,
- (9) Subwencionowanie przywracania możliwości produkcyjnych lasu i wprowadzanie środków zapobiegawczych.

Niewątpliwie środki zaplanowane na sfinansowanie większości lub nawet wszystkich działań pólshczywnych będą wyższe niż wynikające ze zobowiązań podjętych w poprzednich latach. Trudno bowiem wyobrazić sobie, że w latach 2007-2013 będą to działania zamknięte, nieprzyjmujące nowych beneficjentów. Dotyczy to zwłaszcza programu rent strukturalnych czy programu NATURA 2000.

Na omawianej liście powinny się również znaleźć następujące z pozostałych programów:

- (1) Modernizacja gospodarstw rolnych,
- (2) Zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych,
- (3) Wspieranie współpracy mającej na celu opracowywanie nowych produktów, nowych procesów produkcyjnych i nowych technologii w gospodarce żywnościowej i leśnej,
- (4) Rozwój infrastruktury związanej z rolnictwem i leśnictwem,
- (5) Udzielanie rolnikom pomocy w przestrzeganiu norm wynikających z przepisów wspólnotowych,
- (6) Subwencionowanie użytkowników lasów uczestniczących w programie NATURA 2000,
- (7) Wspieranie działalności pozarolniczej członków rodziny rolnika, prowadzących z nim wspólne gospodarstwo domowe,

- (8) Wspieranie organizowania i rozwoju mikroprzedsiębiorstw,
- (9) Wspieranie usług turystycznych.

Jak wynika z zestawienia lista jest długa, gdyż obejmuje 20 działań, a zatem ponad połowę działań możliwych, a może być jeszcze dłuższa, ponieważ trudno całkowicie zrezygnować m.in. z programów szkoleniowych.

Jednakże godząc się z nieuchronną koniecznością wprowadzenia do programu tak wielu zadań, należy skoncentrować środki na kilku najważniejszych. Decyzja ta, jak już stwierdzono, nie jest w pełni swobodna, a ograniczają ją przede wszystkim wydatki sztywne, które muszą być przewidziane na sfinansowanie zobowiązań z lat poprzednich (działania sztywne i półsztywne). POROW musi więc zapewnić środki na subwencje z tytułu posiadania gruntów położonych w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, a także na pokrycie powstałych w latach poprzednich zobowiązań wobec beneficjentów, wynikających z wymienionych powyżej 9 działań półsztywnych. Państwo członkowskie może dokonać podziału pozostałych środków w taki sposób, jaki uzna za właściwy, pamiętając jedynie o minimalnych środkach z budżetu UE, które muszą być przeznaczone na każdą z trzech osi.

Autorska lista rankingowa działań od najważniejszych do najmniej ważnych, w której pominięto działania sztywne byłaby następująca:

- (1) **Wcześniejsze emerytury – renty strukturalne** (na ten cel powinno się przeznaczyć tyle środków, aby wszyscy spełniający warunki zainteresowani mogli je otrzymać. Trudno jest wyobrazić sobie sytuację, że rolnikowi odmawia się renty, bo „za późno się Pan zgłosił”),
- (2) **Udzielanie rolnikom pomocy w przestrzeganiu norm wynikających z przepisów wspólnotowych** (polscy rolnicy muszą być przygotowani do wejścia w życie zasady *cross-compliance*, uzależniającej wypłatę dopłat bezpośrednich w pełnej wysokości od przestrzegania standardów unijnych),
- (3) **Modernizacja gospodarstw rolnych** (w działaniu tym powinien być przewidziany mechanizm chroniący przed wykorzystaniem zbyt dużej części środków na zakup ciągników i maszyn rolniczych),
- (4) **Wspieranie młodych rolników rozpoczynających samodzielne gospodarowanie,**
- (5) **Pomoc powstającym grupom producentów,**
- (6) **Zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych,**
- (7) **Rozwój infrastruktury związanej z rolnictwem i leśnictwem,**
- (8) **Pomoc restrukturyzującym się gospodarstwom niskotowarowym.**

Na 8 podanych działań należałoby przeznaczyć większość środków finansowych pozostałych po zaspokojeniu wydatków sztywnych. Jednakże równocześnie w miarę możliwości należy zapewnić środki na:

- (9) **Wspieranie działalności pozarolniczej członków rodziny rolnika, prowadzących z nim wspólne gospodarstwo domowe,**
- (10) **Wspieranie organizowania i rozwoju mikroprzedsiębiorstw,**
- (11) **Wspieranie usług turystycznych.**

Są to bowiem działania ułatwiające przekształcanie wsi rolniczej w wieś wielofunkcyjną, a ponadto umożliwiające rolnikom (a także członkom ich rodzin) najczęściej prowadzącym gospodarstwa niezapewniające właściwego poziomu życia, samodzielłą działalność poza rolnictwem. Inny charakter ma działanie

- (12) **Subwencionowanie przywracania możliwości produkcyjnych lasu i wprowadzanie środków zapobiegawczych,** z którego można współfinansować odtwarzanie takich zespołów leśnych jak Puszcza Piska czy region Raciborza.

W rezultacie w rankingu na końcowych miejscach znajdują się następujące działania:

- (13) Subwencionowanie rolników uczestniczących w programie NATURA 2000 i spełniających warunki dyrektywy 2000/60/WE,
- (14) Subwencionowanie użytkowników lasów uczestniczących w programie NATURA 2000,
- (15) Subwencionowanie rolników uczestniczących w programach rolnośrodowiskowych,
- (16) Wspieranie pierwszego zalesienia gruntów rolniczych,
- (17) Wspieranie pierwszego zalesienia gruntów nierolniczych,
- (18) Wspieranie współpracy mającej na celu opracowywanie nowych produktów, nowych procesów produkcyjnych i nowych technologii w gospodarce żywnościowej i leśnej.

Jest kilka przyczyn przesunięcia działań chroniących środowisko na dalsze miejsca. Po pierwsze ich realizacja w latach poprzednich przebiegała z ogromnym trudem (SOP) lub też w ogóle wycofano się z realizacji (SAPARD). Po drugie należy przede wszystkim wykorzystać możliwości wzmocnienia siły ekonomicznej polskich gospodarstw rolnych i niektórych innych segmentów gospodarki żywnościowej. Wreszcie ważnym zadaniem z zakresu ochrony środowiska jest umieszczone na liście rankingowej na miejscu 2 działanie: „Udzielanie rolnikom pomocy w przestrzeganiu norm wynikających z przepisów

wspólnotowych”. Natomiast umieszczenie na ostatnim miejscu działania „Wspieranie współpracy mającej na celu opracowywanie nowych produktów, nowych procesów produkcyjnych i nowych technologii w gospodarce żywnościowej i leśnej” nie wynika z lekceważenia prac badawczych i rozwojowych w tej dziedzinie. Jediną przyczyną tak niskiej pozycji w rankingu jest możliwość ich finansowania z innych środków.

Programując POROW należy mieć również na uwadze pewne kwestie organizacyjne, wynikające z administrowania przez agencję płatniczą dużą liczbą działań. Sprawa ta musi być rozważona również m.in. ze względu na koszty. Uruchomienie każdego dodatkowego działania wiąże się bowiem z dodatkowymi kosztami, które nie wiadomo, czy zostaną zrekompensowane dodatkowymi korzyściami, gdyż ogólna kwota środków finansowych jest niezmienna. Każde dodatkowe działanie oznacza więc mniej środków na pozostałe.

4. Uwagi ogólne i końcowe

POROW nie jest, wbrew nazwie, programem z którego będą w latach 2007-2013 finansowane wszystkie projekty mające na celu rozwój regionów wiejskich, lecz jedynie niektóre z nich, współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Regionów Wiejskich. Projekty związane z regionami wiejskimi będą również finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Rybołówstwa. **Jedną z podstawowych kwestii, którym należy poświęcić w nadchodzącym okresie wiele uwagi, jest więc konieczność skoordynowania na szczeblu regionalnym (najlepiej na szczeblu NUTS 2 czyli województwa) środków ze wszystkich źródeł tak, aby tworzyły logiczny program rozwoju obszarów wiejskich.**

Podjęta przez Radę Europejską (Bruksela, 15-16 grudnia 2005 roku) decyzja zwiększająca w tych państwach członkowskich, w których PKB w latach 2001-2003 kształtował się poniżej 85% przeciętnego PKB w UE-25, pułap udziału współfinansowania z budżetu unijnego do 85% kosztów podlegających zwrotowi (*eligible costs*), dotyczy jedynie programów operacyjnych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz z Europejskiego Funduszu Społecznego²⁰. Natomiast poziom współfinansowania poszczególnych działań, finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Regionów Wiejskich, pozostaje na poziomie podanym w załącz-

²⁰ Financial Perspective 2007-2013. Council of European Union. Dokument Nr 15915/05. Brussels, 19 December 2005, pkt. 55 pierwsze tiret.

niku do RR 1698. Decyzję tę należy uznać za uzasadnioną, ponieważ większość projektów współfinansowanych z EFRROW jest wykonywana na rzecz prywatnych osób fizycznych i prawnych.

Podjęta również przez Radę Europejską w dniach 15-16 grudnia 2005 roku decyzja o zmianie w tych państwach członkowskich, w których PKB w latach 2001-2003 kształtował się poniżej 85% przeciętnego PKB w UE-25, zasady realizacji i rozliczania projektów z n+2 na n+3 dotyczy jedynie programów współfinansowanych w latach 2007-2010 z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności²¹. Programy współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Regionów Wiejskich mają być nadal realizowane i rozliczane według zasady n+2. **Należy zatem rozważyć, czy Polska nie powinna wraz innymi „nowymi” państwami członkowskimi dążyć do takiej nowelizacji przepisów, aby również projekty, finansowane z EFRROW można było rozliczać według zasady n+3.**

Państwa członkowskie mogą dowolnie tworzyć swe programy, wybierając z listy podanej w RR 1698 na zasadzie *cafeterii* te działania, które uważają za potrzebne. Przy odpowiednim ich wyborze, a zwłaszcza w wyniku podziału ogólnej kwoty programu między poszczególne działania, może powstać program o charakterze socjalnym, rozdający środki na cele niewiele mające wspólnego z rozwojem. Równocześnie na podstawie innego zestawu działań lub choćby innego podziału środków finansowych może powstać program silnie wspierający rozwój obszarów wiejskich. **Należy mieć nadzieję, że twórcy Programu Operacyjnego Rozwój Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 nie ulegną naciskom zwolenników programu socjalnego i że będzie to program rozwojowy z działaniami socjalnymi ograniczonymi do minimum.** Postulat nadania programowi charakteru silnie prorozwojowego wynika również z obawy, że po roku 2013, czyli w następnym okresie wieloletniego budżetowania unijnego, Polska może otrzymać znacznie mniejsze środki.

²¹ Financial Perspective..., jw., pkt. 58.

dr Piotr Łysoń

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Warszawa

Rozwój obszarów wiejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 – uwarunkowania, wyzwania, możliwości, rekomendacje

1. Wstęp

Lata 2007-2013 mogą stać się okresem bardzo szybkiego rozwoju Polski, w dużym stopniu dzięki dobremu wykorzystaniu środków Unii Europejskiej i ich krajowego współfinansowania. Jest jednak sprawą dużej wagi czy wykorzystanie środków UE przyniesie wzrost zróżnicowania rozwoju gospodarczego poszczególnych części Polski czy też wpłynie na zwiększenie spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej naszego kraju.

Znalezienie właściwych proporcji podziału środków oraz wybór odpowiednich instrumentów realizacji polityki spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej, wzmocnienia konkurencyjności regionów i utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego jest kluczowe dla dobrego wykorzystania środków UE w okresie 2007-2013.

Poniżej przeanalizowane zostały propozycje zawarte w projekcie Narodowego Planu Rozwoju (NPR) na lata 2007-2013 pomimo, iż najprawdopodobniej albo ulegnie on istotnym zmianom, albo zostanie zastąpiony przez inny dokument. Ze względu jednak na krótki czas pozostający do zakończenia prac nad programami operacyjnymi oraz brak na obecnym etapie innego dokumentu określającego wykorzystanie środków UE przez Polskę w latach 2007-2013, należy odnieść się do propozycji zaprezentowanych w projekcie NPR.

Ze względu na dominującą dotychczas w myśleniu o rozwoju obszarów wiejskich tezę, że kluczową sprawą jest zapewnienie opłacalności produkcji rolnej, modernizacji gospodarstw i przetwórstwa artykułów rolnych, wspartych przez rozwój turystyki wiejskiej i drobnej przedsiębiorczości, należy zdaniem autora zaprezentować przede wszystkim perspektywę wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w sektorach pozarolniczych, z wykorzystaniem możliwości istniejących w ramach wspólnotowego funduszu rozwoju obszarów wiejskich i funduszy strukturalnych na lata 2007-2013. Należy również wykorzystać dotychczasowe doświadczenia z okresu programowania na lata 2004-2006 oraz uwzględnić wyzwania stojące przed szeroko rozumianą polityką rozwoju obszarów wiejskich.

2. Uwarunkowania

2.1. Zróżnicowania międzyregionalne

Polska jest krajem o istotnych różnicach międzyregionalnych, które w dużym stopniu wynikają ze zróżnicowania udziału i charakteru obszarów wiejskich w poszczególnych województwach. Warto przytoczyć choćby kilka charakterystyk, których dokładniejsze zestawienie zostało zawarte w tabeli 1.

Tabela 1. Wybrane charakterystyki zróżnicowania międzyregionalnego

Lp.	Województwo	Stopa bezrobocia rejestrowanego ^a (w %)	Udział rolnictwa w wartości dodanej ^b (w %)	Gęstość zaludnienia ^c (os./km ²)	Udział ludności wiejskiej ^d (w %)	Średnia pow. UR na gospodarstwo powyżej 1 ha ^e (ha)	Saldo migracji wewnętrznych i zewnętrznych na 1000 osób ^f
	POLSKA	18,0	3,1	122	38,4	8,44	-0,4
1	Dolnośląskie	21,1	2,6	145	28,9	12,19	-0,8
2	Kujawsko-Pomorskie	22,5	5,0	115	38,1	13,73	-0,7
3	Lubelskie	16,8	5,0	87	53,4	6,89	-2,1
4	Lubuskie	24,4	3,2	72	35,6	14,70	-0,6
5	Łódzkie	18,3	2,9	143	35,2	6,84	-0,4
6	Małopolskie	14,0	2,0	214	50,1	3,31	1,1
7	Mazowieckie	14,4	2,6	144	35,3	7,60	2,7
8	Opolskie	18,6	4,7	112	47,6	13,06	-4,0
9	Podkarpackie	17,8	2,6	118	59,5	3,82	-1,2
10	Podlaskie	14,7	6,0	60	41,0	11,44	-1,6
11	Pomorskie	20,6	2,3	120	32,2	15,97	0,5
12	Śląskie	16,1	1,0	382	21,1	4,41	-2,0
13	Świętokrzyskie	20,5	5,1	110	54,3	4,84	-1,9
14	Warmińsko-Mazurskie	27,6	4,3	59	39,9	21,47	-1,5
15	Wielkopolskie	15,3	5,2	113	42,5	12,86	0,6
16	Zachodniopomorskie	25,5	3,8	74	30,7	24,11	-0,9

^a wg danych GUS na 30 VI 2005 r.; ^b źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS za 2003 r.; ^c wg danych GUS na 31 XII 2003 r.; ^d wg danych GUS na 31 XII 2003 r.; ^e wg danych GUS za rok 2002; ^f wg danych GUS za rok 2003.

Liczba mieszkańców na 1 km² waha¹ się od 59 w woj. warmińsko-mazurskim i 60 w woj. podlaskim do 214 w woj. małopolskim i 382 w woj. śląskim.

¹ Wg danych GUS z roku 2003.

Udział procentowy mieszkańców wsi wynosi od 21,1% w woj. śląskim do 59,5% w woj. podkarpackim.

Średnia powierzchnia użytków rolnych przypadająca na gospodarstwo rolne o powierzchni użytków rolnych pow. 1 ha waha się od 3,31 ha w woj. małopolskim do 24,11 ha w woj. zachodniopomorskim².

Krótką analizę innych cech ujętych w tabeli 1, wpływających na zróżnicowania międzyregionalne, została ujęta w zamieszczonych poniżej podrozdziałach, w których omówiono stopę bezrobocia, udział rolnictwa w wartości dodanej oraz migrację.

2.2. Infrastruktura

W projekcie NPR na lata 2007-2013 zawarta została następująca diagnoza: „Słabo rozwinięta infrastruktura techniczna na wsi stanowi jedną z najważniejszych barier rozwoju obszarów wiejskich. Nieodpowiedni stopień rozwoju infrastruktury nie tylko obniża standard życia i gospodarowania, lecz także decyduje o słabej atrakcyjności obszarów wiejskich dla inwestorów.”

Obszary wiejskie są w porównaniu z miastami gorzej wyposażone w infrastrukturę. Jako przykład można podać, że wg danych na koniec 2004 r.³:

- na 100 mieszkańców wsi przypada 18,6 przyłączy wodociągowych i jedynie 3,9 sztuk przyłączy kanalizacyjnych,
- 17,8% mieszkańców wsi korzysta z sieci gazowej (w mieście 73,2%),
- na 100 mieszkańców wsi przypada 19,45 abonentów telefonów stacjonarnych (w mieście 40,98) – jednak w ostatnich latach nastąpił również na wsi dynamiczny rozwój telefonii komórkowej.

Także dostęp do sieci transportowej i komunikacji publicznej na obszarach wiejskich jest trudniejszy niż w dużych miastach, a często odległości od największych centrów rozwoju są tak duże, że utrudniają bądź uniemożliwiają większości mieszkańców obszarów wiejskich korzystanie z ofert pracy w szybko rozwijających się dużych miastach lub aglomeracjach.

Niska gęstość zaludnienia na wsi (poza województwami południowo-wschodnimi) i w wielu przypadkach rozdrobnienie sieci osadniczej powoduje, że budowa infrastruktury jest droższa i z tego między innymi powodu nasycenie obszarów wiejskich infrastrukturą wodociągową, kanalizacyjną, gazową, telefoniczną i drogową odbiega od średniej krajowej.

² Wg danych GUS z roku 2002.

³ MRiRW: *Informacja o stanie infrastruktury technicznej wsi na koniec 2004 roku.*

2.3. Poziom wykształcenia

Istotną barierą rozwoju obszarów wiejskich obok trudniejszego dostępu do infrastruktury i sieci komunikacyjnej jest niższy niż w miastach poziom wykształcenia. O ile średnio w kraju 10,2% osób w wieku powyżej 13 roku życia posiada wyższe wykształcenie, a w miastach 13,2%, to na wsi jest to jedynie 4,2%⁴. Jednakże, choć odsetek osób z wyższym wykształceniem jest na wsi trzykrotnie niższy niż w miastach, to w ostatnich latach przyrasta w szybszym tempie niż w miastach.

Różnicowanie szans edukacyjnych dzieci miejskich i wiejskich rozpoczyna się już w wieku przedszkolnym, gdyż ze względu na utrudniony dostęp wiele dzieci wiejskich nie chodzi do przedszkoli. Brakuje również pozaprzedszkolnych form opieki i edukacji dzieci w wieku przedszkolnym. Tymczasem edukacja przedszkolna ma wpływ na umiejętności korzystania w późniejszym okresie z oferty edukacyjnej szkoły.

Szkoły wiejskie są mniej przepelnione od miejskich i w większości przypadków mają mniej liczne klasy, co umożliwia w większym zakresie indywidualną pracę z uczniami, ale równocześnie są gorzej wyposażone i odczuwają niedobór nauczycieli zachodnich języków obcych oraz zajęć pozalekcyjnych.

Dodatkowo wiele wiejskich dzieci pochodzi z rodzin, w których brakuje pieniędzy nie tylko na podręczniki dla dzieci, ale także na zapewnienie dziecku całodziennego wyżywienia czy ubrania.

Statystycznie niższy poziom wykształcenia mieszkańców wsi jest często przyczyną niższych aspiracji edukacyjnych ich dzieci.

Również konieczność codziennych dojazdów do odległej szkoły utrudnia wielu dzieciom wiejskim znalezienie dodatkowego czasu na naukę w domu lub edukacyjne zajęcia pozalekcyjne.

Powyższe dane obrazują skalę dystansu w poziomie wykształcenia i szansach na zdobycie dobrego wykształcenia pomiędzy miastem a wsią, co jest bardzo istotnym czynnikiem słabszej pozycji mieszkańców wsi w konkurencji na rynku pracy.

2.4. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne

Dane Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiIZ) jednoznacznie wskazują na silną koncentrację bezpośrednich inwestycji zagranicznych w największych ośrodkach miejskich i ich sąsiedztwie, tj. miast i aglo-

⁴ Wg danych GUS na rok 2002.

meracji liczących co najmniej 0,5 mln mieszkańców. Siedem województw, w których są takie miasta lub aglomeracje, przyciągnęło w 2004 roku ponad 77% z ogólnej liczby bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a samo województwo mazowieckie – prawie 27%.

Natomiast województwa podkarpackie, lubelskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie, które w całości można uznać za tereny wschodnie⁵, zaabsorbowały w 2004 roku jedynie ok. 7% ogólnej liczby bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce.

Obszary wiejskie poza położonymi w bezpośrednim sąsiedztwie największych miast lub aglomeracji, lub węzłów głównych szlaków komunikacyjnych nie są postrzegane jako atrakcyjne dla inwestorów, co w oczywisty sposób utrudnia tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na wsi.

2.5. Relatywny spadek poziomu dochodów⁶

W okresie transformacji systemowej znacząco spadł wskaźnik relatywnego średniego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych na wsi. W roku 1988 kształtował się na poziomie 116% średniej krajowej, a w roku 1999 – 93% średniej krajowej (spadek o 23 punkty procentowe). Spadek ten jest wynikiem przede wszystkim przesunięcia dużej grupy mieszkańców wsi uprzednio uzyskujących dominujący dochód⁷ z pracy lub gospodarstwa rolnego do klasy gospodarstw domowych, których dominujący dochód pochodzi z transferów socjalnych (emerytur, rent, zasiłków).

2.6. Zmiana struktury dochodów⁸

W okresie transformacji systemowej wyraźnie zmieniła się struktura dochodów mieszkańców wsi. W latach 1988-1999 udział gospodarstw domowych na wsi uzyskujących dominujący dochód z rolnictwa spadł z ok. 35% do ok.

⁵ Zdaniem autora do terenów wschodnich, które mają być objęte specjalnym programem rozwoju Polski wschodniej, należałoby, m.in. w celu zapewnienia spójności przestrzennej tego programu, zaliczyć także niektóre powiaty woj. mazowieckiego położone na prawym brzegu Wisły, dotyczyć to powinno przede wszystkim pow. łosickiego, siedleckiego, sokołowskiego, ostrowskiego, ostrołęckiego, przasnyskiego i makowskiego oraz miast Siedlce i Ostrołęka, gdyż oddalone od Warszawy powiaty woj. mazowieckiego są podobnie biedne jak województwa wschodnie (patrz dane GUS dot. PKB/osobę wg NUTS 3).

⁶ Za: P. Łysoń: *Zróżnicowanie dochodów gospodarstw domowych w okresie transformacji systemowej w Polsce* – praca doktorska (WNE UW).

⁷ Za dominujące uznane zostało źródło dochodów stanowiące min. 50% uzyskiwanego dochodu do dyspozycji.

⁸ Za: P. Łysoń: *Zróżnicowanie dochodów...*, jw.

12,5%. Jednocześnie w tym samym okresie udział tych, które uzyskują dominujący dochód z transferów socjalnych wzrósł z ok. 16% w 1988 roku do ok. 43% w 1999 roku. W przypadku gospodarstw domowych uzyskujących dominujący dochód z pracy ich udział w populacji wiejskich gospodarstw domowych spadł z ok. 40% w 1988 roku do ok. 36% w 1999 roku.

Mieszkańcy wsi stali się bardziej zależni od instrumentów polityki społecznej, w tym emerytur, rent i zasiłków, a częściowo zostali wyparci z rynku pracy. Ponadto duża grupa gospodarstw domowych przestała uzyskiwać dominujący dochód z rolnictwa. W grupie gospodarstw domowych o dominującym dochodzie z rolnictwa ich poziom kształtował się w okresie 1988-1999 znacząco powyżej średniej krajowej dochodów rozporządzalnych przypadających na gospodarstwo domowe.

2.7. Udział rolnictwa w wartości dodanej i zatrudnienie w rolnictwie

Udział rolnictwa (łącznie z łowiectwem i leśnictwem) w wartości dodanej wytworzonej w gospodarce wynosi jedynie ok. 3%. Jest on jednak zróżnicowany regionalnie. W 7 województwach wynosi ponad 4%. Zdecydowanie najwyższy jest w woj. podlaskim (6,0%), a następnie w woj. wielkopolskim (5,2%), woj. świętokrzyskim (5,1%) oraz w woj. lubelskim i kujawsko-pomorskim (po 5,0%), a także woj. opolskim (4,7%) i woj. warmińsko-mazurskim (4,3%).

Udział pracujących w rolnictwie w ogólnej liczbie pracujących wynosi w Polsce prawie 17% i należy do najwyższych spośród krajów członkowskich UE. Należy się spodziewać, że udział ten będzie się stopniowo zmniejszał w miarę tworzenia możliwości uzyskiwania przez mieszkańców wsi alternatywnych źródeł dochodów z działalności pozarolniczej.

W strukturze obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych o powierzchni użytków rolnych powyżej 1 ha⁹, spośród ok. 2 mln gospodarstw indywidualnych o łącznej powierzchni użytków rolnych wynoszącej ok. 16 mln ha, gospodarstw o powierzchni UR powyżej 10 ha jest mniej niż 400 tys., w tym gospodarstw o powierzchni użytków rolnych powyżej 20 ha – ok. 100 tys. Pomędzy spisami rolnymi z lat 1996 i 2002 zarysował się dwubiegunowy kierunek zmian struktury gospodarstw rolnych – wzrosła liczebność gospodarstw rolnych o powierzchni UR powyżej 20 ha, produkujących głównie na rynek i poniżej 2 ha, produkujących wyłącznie lub głównie na własne potrzeby.

⁹ Wg danych GUS z Powszechnego Spisu Rolnego 2002.

2.8. Bezrobocie rejestrowane i ukryte

Stopa bezrobocia zarejestrowanego wg danych GUS w połowie 2005 roku w całym kraju wyniosła 18,0% i była zróżnicowana regionalnie¹⁰. Poniżej średniej dla kraju (w przedziale od 14,0 do 17,8%) kształtowała się w województwie małopolskim (14,0%), mazowieckim (14,4%), podlaskim (14,7%), wielkopolskim (15,3%), śląskim (16,1%), lubelskim (16,8%) i podkarpackim (17,8%). Wszystkie te województwa, poza śląskim i mazowieckim, charakteryzują się wysokim odsetkiem mieszkańców wsi. Z drugiej strony 4 województwa, tj. małopolskie, mazowieckie, śląskie i wielkopolskie obejmują w swych granicach miasta lub aglomeracje liczące ponad 0,5 mln mieszkańców, które przyciągają inwestycje i pełnią rolę lokomotyw rozwoju. Ponadto Warszawa i Kraków – stolicy województw o najniższej stopie bezrobocia – przodują pod względem poziomu wykształcenia, nakładów na badania i rozwój oraz poziomu zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Z kolei województwa o najwyższej stopie rejestrowanego bezrobocia: lubuskie (24,4%), zachodniopomorskie (25,5%) oraz warmińsko-mazurskie (27,6%) charakteryzują się relatywnie niskim odsetkiem ludności wiejskiej, dużą średnią powierzchnią użytków rolnych na gospodarstwo oraz wysokim udziałem użytków rolnych, które w przeszłości należały do PGR.

Dla pełnego obrazu problemu bezrobocia należy dodać zagadnienie ukrytego bezrobocia na wsi. Szacunki wskazują na ok. 1 mln osób, które z powodu krótkiego czasu wykonywania prac w gospodarstwie rolnym można uznać za wchodzące w zakres bezrobocia ukrytego. Problem ukrytego bezrobocia na wsi jest szczególnie obecny w południowo-wschodniej części Polski, czyli w województwach o rozdrobnionych gospodarstwach liczących średnio ok. 3-4 ha powierzchni użytków rolnych.

W kontekście ukrytego bezrobocia warto podkreślić, że gospodarstwa indywidualne, spełniły „rolę amortyzatora (bufora) gwałtownych przemian gospodarczych”¹¹, umożliwiając osobom tracącym pracę a pochodzącym ze wsi powrót do pracy – wprowadzając często w niepełnym wymiarze – w rolnictwie.

Jeśli nie wzrosną możliwości uzyskiwania przez mieszkańców wsi dochodów z pracy poza rolnictwem (praca najemna, własna działalność gospodarcza, w tym również działalność pozarolnicza w gospodarstwie rolnym), nie jest celowe dążenie do gwałtownego zmniejszenia liczby pracujących w rolnictwie.

¹⁰ Zestawienie stopy bezrobocia rejestrowanego ujęto w tabeli 1.

¹¹ J. Wilkin: *Restrukturyzacja polskiego rolnictwa a rynek pracy w Polsce*, [w:] *Tworzenie zatrudnienia a restrukturyzacja ekonomiczna*, red. S. Golinowska, Warszawa 2000.

2.9. Migracje

Pod względem salda migracji wewnętrznych i zewnętrznych województwa można podzielić na następujące 3 kategorie:

- województwo mazowieckie, małopolskie, wielkopolskie i pomorskie o dodatnim saldzie migracji, obejmujące duże miasta lub aglomeracje przyciągające inwestycje i szybko rozwijające się;
- województwa zachodnie i centralne (dolnośląskie, lubuskie, zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie i łódzkie) o umiarkowanie ujemnym saldzie migracji (od 0 do -1,0/1000 osób);
- województwa wschodnie (podkarpackie, lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie), pozbawione największych miast lub aglomeracji oraz Górny Śląsk (w dużym przybliżeniu województwo śląskie i opolskie¹²) – charakteryzujące się saldem migracji poniżej -1,0/1000 osób.

3. Wyzwania

3.1. Cele strategiczne NPR na lata 2007-2013

W projekcie NPR na lata 2007-2013 ujęto 3 cele strategiczne:

- utrzymanie gospodarki na ścieżce wysokiego wzrostu gospodarczego,
- wzmocnienie konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw oraz wzrost zatrudnienia,
- podniesienie poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Jednoczesna realizacja celów drugiego i trzeciego może być trudna i będzie wymagała dokonywania trudnych wyborów, szczególnie przy podejmowaniu decyzji o zakresie finansowania poszczególnych programów, priorytetów i działań. Z perspektywy rozwoju obszarów wiejskich kluczowe jest zapewnienie odpowiednich instrumentów i wysokiego poziomu finansowania projektów służących zwiększaniu poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej, gdyż właśnie obszary wiejskie charakteryzują się peryferyjnym położeniem, wysoką stopą bezrobocia i relatywnie niskim poziomem produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca.

¹² Historycznie Górny Śląsk obejmuje woj. śląskie i opolskie bez pow. namysłowskiego, brzeskiego, części nyskiego, gm. Praszka, pow. kłobuckiego, częstochowskiego, myszkowskiego, zawierciańskiego, będzińskiego, żywieckiego, części pow. bielskiego oraz miast na prawach powiatu: Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Sosnowiec, Jaworzno i części Bielska-Białej (Białej).

3.2. Wyrównywanie szans

Jest to wyzwanie o bardzo szerokim zakresie, powiązane z wieloma wyzwaniami opisanymi poniżej. Konieczne jest podjęcie działań, które ułatwią mieszkańcom obszarów wiejskich dostęp m.in. do edukacji, rynku pracy i usług publicznych. W gospodarce rynkowej sprawą dużej wagi, zgodnie z zasadą solidarności społecznej, jest wspomaganie słabszych grup społecznych w celu uniknięcia nadmiernego zróżnicowania szans tak, aby zapobiec dziedziczeniu biedy i silnego ograniczenia perspektyw życiowych w rodzinach mieszkających na obszarach wiejskich.

3.3. Dostęp do edukacji

Bardzo ważnym wyzwaniem jest wyrównywanie szans edukacyjnych pomiędzy miastami a regionami wiejskimi. Obecnie dostęp do edukacji jest na wsi utrudniony m.in. ze względu na:

- ograniczoną ofertę nauczania przedszkolnego lub innych form opieki i kształcenia dzieci na poziomie przedszkolnym,
- ograniczony dostęp do nauczania przedmiotów deficytowych (m.in. języków obcych czy informatyki) oraz zajęć pozalekcyjnych,
- rzadką sieć szkół, która ogranicza możliwość wyboru szkoły,
- koszty dojazdu lub zakwaterowania w przypadku nauki daleko od miejsca zamieszkania, szczególnie w przypadku kształcenia na poziomie szkolnictwa wyższego,
- niższe dochody gospodarstw domowych na wsi utrudniające przeznaczenie niezbędnych środków na edukację dzieci,
- obciążenie pracą w gospodarstwie rolnym,
- niższy poziom wykształcenia rodziców, który obniża aspiracje edukacyjne dzieci wiejskich.

Usunięcie bądź ograniczenie powyższych barier powinno przyspieszyć proces poprawy poziomu wykształcenia mieszkańców wsi i przyczynić się do zmniejszenia różnic w dostępie do edukacji pomiędzy miastem a wsią.

Problem poziomu wykształcenia mieszkańców wsi należy rozpatrywać zarówno w wymiarze dostępu do wykształcenia ogólnego ludzi młodych w wieku szkolnym i studenckim, jak i z perspektywy doksztalcania ustawicznego osób dorosłych, które w przeszłości zakończyły edukację ogólną na relatywnie niskim poziomie, a obecnie są gotowe podjąć trud dalszego kształcenia ogólnego lub zawodowego.

3.4. Standard życia

Bardzo istotnym czynnikiem wpływającym pozytywnie na standard życia mieszkańców wsi jest bliskość przyrody i mniejsza skala zagrożeń związanych z zanieczyszczeniem środowiska. Aby czynnik ten w istotnym stopniu oddziaływał pozytywnie, konieczne jest zapewnienie odpowiednich środków chroniących przyrodę i krajobraz wiejski, a także prowadzenie gospodarki rolnej w sposób przyjazny dla środowiska. Obok tworzenia i właściwego wykorzystania sieci obszarów chronionych, konieczne jest ograniczenie negatywnego wpływu niektórych form gospodarowania na wsi oraz wspieranie działalności rolniczej tworzącej dobre warunki dla bytowania cennych przyrodniczo roślin i zwierząt.

W kontekście ograniczenia negatywnego wpływu mieszkańców wsi i gospodarstw rolnych na środowisko, konieczny jest dalszy rozwój infrastruktury wodno-ściekowej i właściwego systemu zbierania i utylizacji odpadów stałych.

Dla poprawy standardu życia na wsi konieczna jest również rozbudowa i modernizacja sieci dróg lokalnych (gminnych i powiatowych) i regionalnych oraz poprawianie stanu i dostępności usług publicznych na wsi, m.in. szkolnictwa, służby zdrowia, administracji publicznej, komunikacji publicznej oraz obiektów sportowych, kulturalnych i rekreacyjnych. Lokalna szkoła obok funkcji edukacyjnych *sensu stricto* mogłaby się stać tętniącym życiem ośrodkiem kultury i społecznych inicjatyw lokalnych. Także zachowanie i udostępnienie istniejących obiektów kultury i dziedzictwa narodowego może wpłynąć na poprawę standardu życia na wsi i zwiększenie atrakcyjności wsi jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. Nie można również w kontekście standardu życia zapomnieć o kwestii zapewnienia bezpieczeństwa przez powołane do tego celu służby.

Istotny wpływ na standard życia na wsi ma również jakość planowania przestrzennego oraz troska mieszkańców o wygląd i zagospodarowanie zarówno przestrzeni publicznej, jak i prywatnych posesji.

3.5. Opłacalność produkcji rolniczej

Dzięki objęciu rolników instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej oraz stworzeniu możliwości korzystania najpierw z programu SAPARD, a następnie z instrumentów Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 i Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004-2006” poprawiła się sytuacja dochodowa rolników. Konieczne jest jednak umiejętne skorzystanie z instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej oraz środków przewidzianych na rozwój rolnictwa

w Rozporządzeniu 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).

Duże znaczenie może mieć zwiększanie wartości dodanej, wytwarzanej zarówno w gospodarstwach rolnych, jak i w tych zakładach przetwórstwa i przygotowywania surowców rolnych do sprzedaży, których udziałowcami są rolnicy. W tym celu należy umiejętnie skorzystać ze wsparcia ze środków EFRROW dla grup producentów rolnych i przetwórców artykułów rolnych.

3.6. Alternatywne źródła dochodów

Ze względu na wysoki poziom bezrobocia rejestrowanego i ukrytego oraz często niskie dochody rolników, konieczne jest tworzenie w szerokim zakresie alternatywnych, pozarolniczych źródeł dochodów dla mieszkańców wsi.

Obok znanych od lat i wspieranych m.in. ze środków UE przedsięwzięć dotyczących agroturystyki, turystyki wiejskiej i drobnej przedsiębiorczości, konieczne jest również z jednej strony zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich, z drugiej zaś wzrost mobilności zawodowej i przestrzennej. Szczególne znaczenie ma poprawa komunikacji, umożliwiająca mieszkańcom wsi pracę w odległych miejscowościach bez zmiany miejsca zamieszkania (migracja wahadłowa).

3.7. Zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich

Jedną z metod zapewnienia mieszkańcom obszarów wiejskich dodatkowych dochodów jest przyciągnięcie inwestorów, którzy stworzą nowe miejsca pracy. Problem polega jednak na tym, że zdecydowana większość inwestorów lokalizuje inwestycje w największych centrach rozwoju lub w ich najbliższym sąsiedztwie. Część z nich może jednak zdecydować się na inwestycje na obszarach wiejskich, szczególnie w pracochłonnych sektorach, jeśli proponowana lokalizacja ma dobre połączenia komunikacyjne, zwłaszcza z rynkami zaopatrzenia i zbytu i niezbędną infrastrukturę, a ponadto na miejscu znajdują się konieczne do funkcjonowania przedsięwzięcia zasoby, w tym m.in. ludzkie. Ostatecznie o lokalizacji decyduje rachunek efektywności, na który składają się łączne koszty inwestycyjne i działalności produkcyjnej.

3.8. Mobilność przestrzenna i zawodowa mieszkańców wsi

Jeśli lokalny rynek pracy oferuje mieszkańcom obszarów wiejskich zbyt mało ofert pracy lub oferty te różnią się z oczekiwaniami poszukujących pracy, to rozwiązaniem, które może złagodzić skalę bezrobocia na danym terenie jest zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej mobilności wahadłowej mieszkańców obszarów wiejskich tak, aby mogli oni bez potrzeby zmiany miejsca zamieszkania skorzystać z ofert pracy w największych centrach rozwoju. Aby tak się stało, konieczne jest wsparcie kształcenia ogólnego i zawodowego mieszkańców wsi oraz zwiększenie dostępności największych centrów rozwoju z terenu obszarów wiejskich.

4. Możliwości

4.1. Programy i instrumenty rozwoju obszarów w latach 2004-2006

W okresie 2004-2006 polityka rozwoju obszarów wiejskich jest realizowana w ramach:

- Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004-2006”,
- Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 (PROW),
- Programu przedakcesyjnego SAPARD, realizowanego do 2006 roku.

W ramach PROW przewidziane zostały następujące działania: Renty strukturalne, Wspieranie gospodarstw niskotowarowych, Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, Zalesianie gruntów rolnych, Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE, Grupy producentów rolnych, Pomoc techniczna, Uzupełnienie płatności obszarowych.

Powyższe działania PROW wspierają dochody rolników, służą poprawie struktury gospodarstw rolnych i wpływają na polepszenie stanu ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt.

SPO „Restrukturyzacja...” obejmuje następujące działania: Inwestycje w gospodarstwach rolnych, Ułatwianie startu młodym rolnikom, Szkolenia, Wsparcie doradztwa rolniczego, Poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych, Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych, Scalanie gruntów, Odnowę wsi i zachowanie dziedzictwa kulturowego, Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu

zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów, Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi, Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem, Pilotażowy Program Leader+, Pomoc techniczną.

Powyższe działania SPO „Restrukturyzacja....” obok wsparcia gospodarstw rolnych obejmują również wsparcie modernizacji przetwórstwa artykułów rolnych, rozwoju przedsiębiorczości i rozwoju wsi.

PROW i SPO „Restrukturyzacja...” obejmują znacznie szerszy katalog działań niż przedakcesyjny program SAPARD, z jednym, ale bardzo istotnym dla rozwoju wsi wyjątkiem. Działanie 3 programu SAPARD „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”, obejmujące wodociągowe, ściekowe i związane z zagospodarowaniem odpadów stałych inwestycje gmin oraz drogowe inwestycje gmin i powiatów, nie znalazło się w SPO „Restrukturyzacja...”, lecz zostało włączone do Działania 3.1 „Obszary wiejskie” w ramach priorytetu „Rozwój lokalny” Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

Działanie 3 „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich” spełniało szczególną rolę w programie SAPARD. W działaniu tym zrealizowano prawie 4,5 tys. inwestycji infrastrukturalnych na wsi (głównie wodociągowych, kanalizacyjnych i drogowych), wspartych kwotą ok. 2 mld złotych ze środków programu SAPARD. Statystycznie na jedną gminę wiejską lub miejsko-wiejską, lub miasto liczące do 7 tys. mieszkańców przypadały dwie inwestycje. Ograniczenie dostępu do tego działania do wsi oraz miast liczących do 7 tys. mieszkańców umożliwiło w odróżnieniu od Działania 3.1 ZPORR „Obszary wiejskie” skoncentrowanie wsparcia dla lokalnych inwestycji infrastrukturalnych na obszarach wsi i najmniejszych miast.

Programy operacyjne w ramach NPR na lata 2004-2006 inne niż SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” mogły być wykorzystane do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, ale nie zostały w nich zaplanowane odrębne działania lub schematy adresowane do gmin wiejskich lub mieszkańców obszarów wiejskich, z ustaloną pulą środków na ich finansowanie w ramach programów operacyjnych, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) lub Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Wyjątkami są następujące działania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR):

- Działanie 3.1 „Obszary wiejskie”, adresowane do ośrodków lokalnych o liczbie mieszkańców do 20 tys., które funkcjonują jako centra rozwoju i restrukturyzacji obszarów wiejskich. W działaniu tym przewidziano m.in. wspieranie zaopatrzenia w wodę, systemów odprowadzania i oczyszczania ścieków,

lokalnej infrastruktury drogowej (dróg gminnych i powiatowych), gospodarki odpadami, zagospodarowania terenu dla celów inwestycyjnych, lokalnej infrastruktury turystycznej i kulturalnej oraz systemów informacji turystycznej i kulturalnej;

- Działanie 2.3 „Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa” adresowane do rolników i domowników. Przewidziano w nim m.in. szkolenia i kursy związane z nowym zawodem, pośrednictwo pracy, informację zawodową, usługi doradcze oraz subsydiowanie miejsc pracy;

oraz w ograniczonym zakresie z uwagi na konkurowanie z projektami spoza obszarów wiejskich:

- Działanie 3.4 „Mikroprzedsiębiorstwa”, z którego wspiera się przedsiębiorstwa zatrudniające średnio w ciągu roku nie więcej niż 9 pracowników;
- Działanie 2.2 „Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne”, w którym ujęto stypendia m.in. dla młodzieży z obszarów wiejskich, mające na celu umożliwienie im kształcenia na poziomie ponadgimnazjalnym;
- Działanie 1.4 „Rozwój turystyki i kultury”, w którym ujęto m.in. budowę i modernizację infrastruktury turystycznej, ochronę dziedzictwa kulturowego, rozwój systemów informacji turystycznej i kulturalnej.

Jednakże, choć np. w Działaniu 3.1 dopuszczone zostały projekty gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, to jednak w praktyce w rywalizacji o fundusze często wygrywały projekty miast liczących nieco poniżej 20 tys. mieszkańców.

W dwóch innych programach operacyjnych na okres 2004-2006, tj.: Sektorowym Programie Operacyjnym „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” oraz Sektorowym Programie Operacyjnym „Rozwój zasobów ludzkich” przewidziane zostały działania, które mogłyby być wykorzystane na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, ale ze względu na brak wyróżnienia działań lub schematów adresowanych do mieszkańców wsi jest mało prawdopodobne, aby te dwa programy w istotnym stopniu przyczyniły się do rozwoju obszarów wiejskich. Natomiast pozostałe programy na okres 2004-2006, tj. Sektorowy Program Operacyjny „Transport”, Sektorowy Program Operacyjny „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb” oraz Sektorowy Program Operacyjny „Pomoc techniczna” nie mają bezpośredniego wpływu na rozwój obszarów wiejskich.

4.2. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

Niezależnie od ostatecznego kształtu programów operacyjnych i ich treści, pewne rozstrzygnięcia można przesądzić na podstawie dotychczasowych programów oraz rozporządzeń unijnych regulujących kwestię wykorzystania środków strukturalnych na rozwój obszarów wiejskich na lata 2007-2013.

W okresie programowania na lata 2007-2013 wsparcie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich będzie realizowane głównie dzięki instrumentom współfinansowanym z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r.

W Rozporządzeniu 1698/2005, w art. 4, sformułowane zostały następujące cele wsparcia rozwoju obszarów wiejskich:

- a) poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
- b) poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami,
- c) poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej,

które mają być wykonywane w ramach następujących 4 osi:

- 1) Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- 2) Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich,
- 3) Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej,
- 4) Leader+.

W art. 5 określono, że Komisja i państwa członkowskie zapewniają zgodność pomocy z EFRROW i państw członkowskich z działalnością, politykami i priorytetami Wspólnoty, i że pomoc z EFRROW jest zgodna z celami polityki spójności gospodarczej i społecznej. Istotnym elementem zapewniania spójności działań mają być krajowe plany strategiczne (art. 11), przygotowywane przez poszczególne państwa członkowskie. Natomiast podstawą do wdrażania instrumentów przewidzianych w rozporządzeniu mają być programy rozwoju obszarów wiejskich, obejmujące okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r., przygotowywane przez państwa członkowskie jako jednolite programy dla całego kraju lub jako zespoły programów regionalnych (art. 15).

W art. 17 przewidziano zachowanie równowagi pomiędzy celami, wskazując, iż na poszczególne cele, określone w art. 4, powinno przypadać co

najmniej po 10% całkowitego wkładu EFRROW w ramach osi 1 i 3 oraz przynajmniej 25% całkowitego wkładu EFRROW w ramach osi 2. Ponadto przynajmniej 5% całkowitego wkładu EFRROW jest zarezerwowane dla osi 4 (Leader+), przy czym w nowych państwach członkowskich, w tym i w Polsce, udział ten może być stopniowo zwiększany do 5% tak, aby średnio w okresie realizacji programu w latach 2007-2013 wynosił co najmniej 2,5%.

W Rozporządzeniu 1698/2005 określony został katalog działań, które mogą być ujęte w programach rozwoju obszarów wiejskich przygotowywanych przez państwa członkowskie UE na lata 2007-2013.

W art. 20-35 Rozporządzenia 1698/2005 zostały przewidziane następujące działania osi 1 „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”:

- 1) kształcenie zawodowe i działania informacyjne, w tym rozpowszechnianie wiedzy naukowej i praktyk innowacyjnych, skierowane do osób działających w sektorze rolnym i leśnym,
- 2) podejmowanie działalności przez młodych rolników,
- 3) wcześniejsze emerytury rolników i robotników rolnych,
- 4) korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów,
- 5) tworzenie usług z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym, zastępstwa i usług doradczych, jak również usług doradczych w zakresie leśnictwa,
- 6) modernizacja gospodarstw rolnych,
- 7) podwyższenie wartości gospodarczej lasów,
- 8) zwiększenie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych,
- 9) współpraca na rzecz rozwoju nowych produktów, procesów i technologii w sektorze rolnym i żywnościowym oraz w sektorze leśnym,
- 10) ulepszanie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa,
- 11) przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych oraz wprowadzanie odpowiednich działań zapobiegawczych,
- 12) pomoc rolnikom w dostosowaniu się do wymagających norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym,
- 13) wspieranie rolników biorących udział w systemach jakości żywności,
- 14) wspieranie grup producentów w działalności informacyjnej i promocyjnej na rzecz produktów wytwarzanych w ramach systemów jakości żywności,
- 15) wspieranie gospodarstw niskotowarowych w fazie restrukturyzacji (działanie przejściowe dla nowych państw członkowskich),
- 16) wspieranie tworzenia grup producentów rolnych (działanie przejściowe dla nowych państw członkowskich).

W art. 36-51 Rozporządzenia 1698/2005 zostały przewidziane następujące działania osi 2 „Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich”:

- 1) płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach górskich,
- 2) płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach innych niż górskie,
- 3) płatności dla obszarów NATURA 2000 i płatności związane z dyrektywą 2000/60/WE (w związku z użytkowaniem gruntów rolnych),
- 4) płatności rolnośrodowiskowe,
- 5) płatności z tytułu dobrostanu zwierząt,
- 6) wsparcie na rzecz inwestycji nieprodukcyjnych (w związku z użytkowaniem gruntów rolnych),
- 7) pierwsze zalesianie gruntów rolnych,
- 8) pierwsze zakładanie systemów rolno-leśnych na gruntach rolnych,
- 9) pierwsze zalesianie gruntów nierolniczych,
- 10) płatności dla obszarów NATURA 2000 (w związku z użytkowaniem gruntów leśnych),
- 11) płatności leśnośrodowiskowe,
- 12) przywracanie potencjału leśnego oraz wprowadzanie działań zapobiegawczych,
- 13) wsparcie na rzecz inwestycji nieprodukcyjnych (w związku z użytkowaniem gruntów leśnych).

W art. 52-60 Rozporządzenia 1698/2005 zostały przewidziane następujące działania osi 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”:

- 1) różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (członków gospodarstw domowych w gospodarstwach rolnych),
- 2) wsparcie na rzecz tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw w celu wspierania przedsiębiorczości i rozwijania struktury gospodarczej (ograniczone do mikroprzedsiębiorstw określonych w zaleceniu Komisji 2003/361/WE),
- 3) zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką (mała infrastruktura, centra informacyjne, infrastruktura rekreacyjna oraz rozwój lub marketing usług turystycznych związanych z turystyką wiejską),
- 4) podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (w tym w zakresie działalności kulturalnej i wypoczynku, dotyczące jednej wsi lub grupy wsi oraz związanej z nimi małej infrastruktury),

- 5) odnowa i rozwój wsi,
- 6) zachowanie i poprawa stanu dziedzictwa wsi (m.in. sporządzanie planów ochrony, zarządzanie miejscami o dużej wartości przyrodniczej, badania i inwestycje związane z dziedzictwem kulturowym wsi),
- 7) szkolenie i informowanie dla podmiotów gospodarczych działających w dziedzinach objętych osią 3,
- 8) nabywanie umiejętności i aktywizacja w celu przygotowania i wdrożenia lokalnej strategii rozwoju.

Zgodnie z art. 60, jeśli działanie ujęte w osi 3 kwalifikuje się również do wsparcia przez inny instrument, w tym przez fundusze strukturalne, lub instrument wsparcia wspólnotowego dla rybołówstwa, państwo członkowskie wyznacza, które operacje będą wspierane przez EFRROW, a które operacje wspierane będą przez inny instrument wsparcia wspólnotowego.

Oś 4 Leader+ obejmuje w szczególności następujące elementy:

- a) lokalne strategie rozwoju dotyczące obszarów wiejskich o zasięgu mniejszym niż regionalny,
- b) lokalne partnerstwa publiczno-prywatne (zwane dalej „lokalnymi grupami działania”),
- c) podejście oddolne po stronie lokalnych grup działania w sprawie opracowywania i wdrażania lokalnych strategii rozwoju,
- d) wielosektorowe projektowanie i wdrażanie strategii,
- e) wdrażanie podejść innowacyjnych,
- f) wdrażanie projektów współpracy,
- g) tworzenie sieci partnerstw lokalnych.

Ponadto w Rozporządzeniu 1698/2005, w art. 66 przewidziano możliwość finansowania związanych z programem prac pomocniczych polegających na jego przygotowaniu, zarządzaniu, monitorowaniu, ocenie i kontroli, a także na prowadzeniu działań informacyjnych.

Rozporządzenie stwarza szerokie możliwości wspierania rozwoju obszarów wiejskich w czterech dziedzinach: rolnej, środowiskowej, pozarolniczego rozwoju obszarów wiejskich i oddolnych inicjatyw społeczności lokalnych. Błędem byłoby jednak sądzić, że zawarte w rozporządzeniu instrumenty, które mogą być przez państwa członkowskie ujęte w planach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 są wyczerpującym katalogiem działań niezbędnych dla właściwego wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Ten niedobór dotyczy instrumentów, które mogłyby być współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

4.3. Możliwości wykorzystania instrumentów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego

Niestety trwają jeszcze uzgodnienia w Unii Europejskiej rozporządzeń, które będą regulowały wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. W związku z tym nie można jeszcze ostatecznie przesądzić, jakie instrumenty z EFRR i EFS będą dostępne w okresie programowania 2007-2013. Mimo to można jednak sformułować pewne ogólne wnioski dotyczące możliwości sfinansowania rozwoju regionów wiejskich z tych dwóch funduszy na podstawie:

- projektów rozporządzeń Rady dla EFRR i EFS,
- działań ujętych w polskich programach operacyjnych współfinansowanych z tych funduszy w latach 2004-2006,
- projektu NPR na lata 2007-2013.

Na podstawie powyższych trzech źródeł można stwierdzić, że uzupełnienie instrumentów przewidzianych w Rozporządzeniu 1698/2005 mogłyby stanowić działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich z wykorzystaniem środków EFRR i EFS w następujących dziedzinach:

- 1) poprawa standardu i dostępności kształcenia ogólnego na obszarach wiejskich (od wieku przedszkolnego do matury),
- 2) rozszerzenie sieci i poprawa poziomu kształcenia wyższego poza największymi ośrodkami akademickimi,
- 3) kształcenie ustawiczne dorosłych (ogólne i zawodowe),
- 4) dostosowanie kształcenia zawodowego, w tym na obszarach wiejskich, do zmieniających się potrzeb rynku pracy,
- 5) rozwój i poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich (w zakresie podobnym do Działania 3 SAPARD),
- 6) wspieranie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich (w szerszym zakresie niż dopuszcza to Rozporządzenie 1698/2005),
- 7) wsparcie kompleksowych projektów przygotowania lokalizacji dla inwestycji na obszarach wiejskich,
- 8) modernizacja i zwiększenie dostępności służby zdrowia na obszarach wiejskich,
- 9) wsparcie rozwoju turystyki i ochrony dziedzictwa kulturowego (w zakresie szerszym, niż przewidziane w Rozporządzeniu 1698/2005),
- 10) zwiększenie dostępności usług internetowych na obszarach wiejskich,
- 11) wsparcie administracji publicznej na obszarach wiejskich w zakresie poprawy standardu obsługi mieszkańców,

- 12) rozwój sieci komunikacji publicznej lub prywatnej, ułatwiającej mobilność wahadłową mieszkańców wsi w celu umożliwienia im korzystania z rynku pracy w największych centrach rozwoju,
- 13) ułatwienie dostępu z obszarów wiejskich do krajowych i międzynarodowych sieci transportowych i komunikacyjnych.

Przedstawione powyżej dziedziny mogłyby i zdaniem autora powinny przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2007-2013, stanowiąc istotne uzupełnienie działań planowanych na podstawie Rozporządzenia 1698/2005.

5. Rekomendacje

Odpowiedzią na zarysowane powyżej wyzwania powinny być propozycje konkretnych działań w ramach istniejących możliwości. Zostały one zarysowane w projekcie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013. I niezależnie od tego, czy ostatecznie pozostanie on wyłącznie historycznym dokumentem, czy też w jakimś zakresie będzie stanowił podstawę do wykorzystania środków UE na lata 2007-2013, można przypuszczać, że zarysowane w nim propozycje priorytetów i działań w znacznym stopniu będą realizowane, choć prawdopodobnie zupełnie inna i bardziej racjonalna będzie ostatecznie m.in. struktura programów operacyjnych.

W opinii autora utrzymanie zaproponowanej w projekcie NPR 2007-2013 struktury ok. 30 programów operacyjnych (z których przy rozstrzygnięciu przez KE o jednofunduszowości programów powstałoby prawie 50 programów operacyjnych), w tym 12 sektorowych, groziłoby stworzeniem bardzo skomplikowanego systemu, niemal niemożliwego do prawidłowego wdrożenia i koordynacji.

Rekomendacja 1: Należy przyjąć możliwie najprostszy system wdrożeniowy, aby skoncentrować wysiłek administracji na konkretnych sprawach programowania i realizacji, nie zaś na budowaniu skomplikowanej sieci wzajemnych zależności i niepotrzebnym mnożeniu programów operacyjnych. Propozycję Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z listopada 2005 r. ograniczenia 16 programów regionalnych do instrumentów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz zmniejszenia liczby sektorowych programów operacyjnych w ramach polityki spójności, w opinii autora należy uznać jako racjonalną.

W projekcie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 bardzo skrótowo potraktowano politykę rozwoju obszarów wiejskich. Znajduje się w nim jedynie zdawkowe odniesienie do nowego Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, z którego ma być współfinansowany Program

Operacyjny „Rozwój obszarów wiejskich”. Zarówno program, jak i EFRROW nie są instrumentami polityki spójności, która będzie realizowana zgodnie z uzgodnionymi z Komisją Europejską Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia.

5.1. Program Operacyjny „Rozwój obszarów wiejskich”¹³

Bardzo ważnym instrumentem rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w okresie 2007-2013 będzie Program Operacyjny „Rozwój obszarów wiejskich” (POROW) współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich. Będzie on w znacznym stopniu kontynuacją Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004-2006”. Poniżej przedstawiony został katalog działań ujętych we wstępnym projekcie POROW¹⁴, przygotowanym w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

Oś 1 „Wsparcie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”:

1. Szkolenia zawodowe i akcje informacyjne dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie,
2. Ułatwianie startu młodym rolnikom,
3. Renty strukturalne,
4. Modernizacja gospodarstw rolnych,
5. Podwyższenie wartości gospodarczej lasów,
6. Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej,
7. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (a – scalanie gruntów; b – gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi),
8. Wznowienie potencjału produkcji rolniczej zniszczonej przez klęski żywiołowe oraz wprowadzanie działań zapobiegawczych,
9. Wsparcie dla rolników, którzy biorą udział w programach jakości żywności,
10. Wsparcie dla grup producentów rolnych w zakresie działalności informacyjnej dla produktów objętych programami jakości żywności,
11. Wspieranie gospodarstw niskotowarowych w fazie restrukturyzacji,

¹³ Na podstawie MRiRW: *Program Operacyjny Rozwój obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (wstępny projekt)*.

¹⁴ Projekt z września 2005 r.

12. Grupy producentów rolnych,
13. Tworzenie systemu usług z zakresu zarządzania, pomocy i usług doradczych oraz korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów;

Oś 2 „Poprawa stanu środowiska i krajobrazu”:

1. Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania,
2. Płatności dla obszarów objętych siecią NATURA 2000 i płatności związane z Dyrektywą 2000/60/EC,
3. Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych,
4. Inwestycje nieprodukcyjne na obszarach rolnych,
5. Poprawa dobrostanu zwierząt,
6. Zalesianie gruntów rolnych,
7. Zalesianie gruntów innych niż grunty rolne,
8. Dopłaty do gruntów leśnych na obszarach sieci NATURA 2000,
9. Płatności leśnośrodowiskowe,
10. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej i wprowadzanie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych;

Oś 3 „Podniesienie jakości życia na obszarach wiejskich i dywersyfikacja ekonomiczna obszarów wiejskich”:

1. Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej,
2. Zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką,
3. Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej,
4. Odnowa i rozwój wsi,
5. Szkolenie i informowanie;

oraz oś 4: Leader+ – wzmocnienie inicjatywy oddolnej, wymiany najlepszych praktyk i aktywizacji społeczności obszarów wiejskich, bazująca na powyższych działaniach ujętych w osiach 1-3; i działanie „Pomoc techniczna”.

Analiza powyższego zestawienia działań planowanych w ramach POROW 2007-2013 wskazuje, iż w osi 1 i 2 ujęty został bogaty katalog działań służących m.in. zwiększaniu dochodów z gospodarstwa rolnego i ochronie środowiska. Jednakże w osiach tych zaplanowano realizację prawie wszystkich dopuszczalnych działań, przy czym ich nazwy używane w projekcie POROW często różnią się od nazw użytych w Rozporządzeniu 1698/2005. Ponieważ w większości są

to działania będące kontynuacją działań realizowanych w ramach PROW 2004-2006 lub SPO „Restrukturyzacja...” i w związku z tym doczekały się licznych doświadczeń i analiz, naszą uwagę skoncentrujemy na osi 3 i 4 oraz inicjatywach, które nie mieszczą się w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich i które należałoby realizować w okresie 2007-2013 w ramach programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Europejskiego Funduszu Społecznego.

Rekomendacja 2: Korzystając z doświadczeń programu SAPARD, PROW 2004-2006 i SPO „Restrukturyzacja...” należałoby w obrębie osi 1 i 2 projektu POROW dokonać przeglądu zaproponowanych 23 działań w kierunku zapewnienia większej koncentracji środków i uproszczenia programu poprzez m.in. redukcję liczby działań oraz dostosować nazwy działań POROW do nazw ujętych w Rozporządzeniu 1698/2005.

Oś 3 POROW 2007-2013 obejmuje 5 działań, które mogą w istotnym stopniu przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich i uzyskiwania dodatkowych dochodów w sektorach pozarolniczych, a także do poprawy standardu życia na wsi. Nie stanowią one jednak wyczerpującego katalogu działań na rzecz rozwoju sektorów pozarolniczych na obszarach wiejskich.

Działanie 1 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” jest adresowane do osób fizycznych objętych ubezpieczeniem na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników w pełnym zakresie: rolników, ich małżonków i domowników. Realizacja tego działania ma stworzyć możliwości uzyskiwania dodatkowych, pozarolniczych dochodów przez rodziny rolnicze. Jest to działanie nawiązujące do schematu 4.1 z programu SAPARD.

Działanie 2 „Zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką”, ma obejmować projekty w zakresie:

- a) publicznej infrastruktury przyczyniającej się do rozwoju funkcji turystycznych obszarów wiejskich oraz działań promocyjnych regionu,
- b) infrastruktury rekreacyjnej umożliwiającej dostęp do obszarów przyrodniczych z możliwością zakwaterowania,
- c) świadczenia usług na rzecz rozwoju i marketingu usług turystycznych związanych z turystyką wiejską.

Działanie 3 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” ma służyć poprawie jakości życia na obszarach wiejskich poprzez realizację projektów wspierających tworzenie i świadczenie podstawowych usług na terenach wiejskich w dziedzinie kultury i wypoczynku oraz rozwijających infrastrukturę

publiczną przyczyniającą się do prowadzenia działalności kulturalnej i wypoczynkowej.

Działanie 4 „Odnowa i rozwój wsi” jest planowane do realizacji poprzez dwa schematy:

- Schemat I, obejmujący zagospodarowanie przestrzeni publicznej wsi, budowę lub modernizację publicznej infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej, sportowej oraz kulturalnej, a także renowację lub dostosowanie do pełnienia funkcji publicznych obiektów zabytkowych lub charakterystycznych dla danego regionu,
- Schemat II, obejmujący budowę lub remont połączony z modernizacją urządzeń zaopatrzenia w wodę oraz urządzeń do odprowadzania i oczyszczania ścieków.

Działanie 5 „Szkolenie i informowanie” ma wspierać realizację szkoleń lub kursów w zakresie:

- Różnicowania w kierunku działalności nierolniczej, w tym zachęcania do prowadzenia działalności związanej z turystyką,
 - Podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej,
 - Odnowy i rozwoju wsi oraz zachowania i poprawy stanu dziedzictwa wsi,
- które jednak nie mogą obejmować kursów instruktorskich i szkoleniowych, stanowiących część programów lub systemów edukacyjnych na poziomie szkoły średniej lub wyższym.

W osi 3 POROW nie zostało przewidziane – dopuszczone Rozporządzeniem 1698/2005 – wsparcie dla mikroprzedsiębiorstw. Można takie rozwiązanie uznać za zasadne pod warunkiem zagwarantowania tego typu wsparcia, skierowanego na obszary wiejskie, w programach rozwoju regionalnego, po uprzednim wytyczeniu granic pomiędzy wsparciem z poszczególnych funduszy, zgodnie z art. 60 Rozporządzenia 1698/2005.

Rekomendacja 3: Działania osi 3 POROW na lata 2007-2013 nie stanowią zestawu instrumentów wystarczających do zapewnienia należytego wsparcia pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich. Konieczne jest bardzo precyzyjne określenie granic wsparcia z EFRROW oraz EFRR i EFS, zgodnie z art. 60 Rozporządzenia 1698/2005 oraz zaplanowanie w programach rozwoju regionalnego i programie rozwoju zasobów ludzkich odrębnych działań lub schematów z określoną pulą środków, adresowanych do mieszkańców i przedsiębiorców na obszarach wiejskich oraz podmiotów świadczących usługi na obszarach wiejskich (ewentualnie opracowanie odpowiednich kryteriów dostępu i kryteriów wyboru projektów). W przypadku działań dopuszczonych do finansowania z EFRROW, w ramach 3 osi,

wspierającej rozwój przedsiębiorczości, turystyki i rekreacji, lokalnej infrastruktury oraz kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego na obszarach wiejskich konieczne jest rozstrzygnięcie czy powinny być one finansowane z EFRROW, czy z funduszy strukturalnych w programach rozwoju regionalnego.

Oś 4 Leader+: „Wzmocnienie inicjatywy oddolnej, wymiany najlepszych praktyk i aktywizacji społeczności obszarów wiejskich” ma bazować na działaniach zdefiniowanych w trzech osiach i odbywać się z wykorzystaniem sieci Lokalnych Grup Działania. Ponieważ zagadnienie osi Leader+ jest szeroko dyskutowane i jest przedmiotem wielu opracowań i konferencji, nie ma potrzeby, aby szerzej odnosić się to tej inicjatywy, poza ogólnym stwierdzeniem, że trzeba zachować właściwą równowagę pomiędzy wspieraniem oddolnych inicjatyw i partnerstw publiczno-prywatnych, a koniecznością zorganizowania sprawnych struktur wdrożeniowych, adekwatnych do zakresu realizowanych działań.

Indykatoryjna tabela finansowa ujęta w projekcie POROW na lata 2007-2013 przewiduje finansowanie tego programu ze środków publicznych w kwocie 18,5 mld euro, z czego 13,6 mld euro ze środków UE. Na oś 1 i 2 planuje się przeznaczyć ponad 75% środków POROW, a na oś 3 i 4 – jedynie ok. 20%, co daje kwotę 3,5 mld euro ze środków publicznych, w tym 2,2 mld euro ze środków UE.

Rekomendacja 4: Warto rozważyć zwiększenie w stosunku do projektu POROW kwoty środków przewidzianych na finansowanie osi 3.

5.2. Postulowany zakres wsparcia w programach rozwoju regionalnego i rozwoju zasobów ludzkich

Punktem wyjścia dla wskazania inicjatyw służących rozwojowi obszarów wiejskich, które powinny być ujęte i należycie wyodrębnione w programach rozwoju regionalnego (współfinansowanych z EFRR) i programie rozwoju zasobów ludzkich (współfinansowanym z EFS), może być lista 13 dziedzin wymienionych w podrozdziale 4.3 „Możliwości wykorzystania instrumentów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego”. Dziedzinami tymi są: edukacja, usługi publiczne, mobilność zawodowa i przestrzenna, rozwój przedsiębiorczości i standardów usług publicznych na obszarach wiejskich, i w znacznym stopniu są zbieżne z „Paktem dla rolnictwa i obszarów wiejskich”, przyjętym przez Radę Ministrów w 1999 roku.

Rekomendacja 5: Na podstawie możliwości zakreślonych w 13 punktach zawartych w podrozdziale 4.3 można sformułować następujące kluczowe postulaty dotyczące inicjatyw, które powinny być realizowane

poprzez wyodrębnione priorytety, działania lub schematy adresowane do beneficjentów na obszarach wiejskich, ujęte w programach operacyjnych współfinansowanych z EFRR lub EFS:

- a) Rozszerzenie zasięgu oddziaływania największych centrów rozwoju gospodarczego na obszary wiejskie poprzez zwiększenie ich dostępności dla mieszkańców obszarów wiejskich (zwiększenie wahadłowej mobilności przestrzennej),**
- b) Poprawa powiązań obszarów wiejskich z krajową i międzynarodową infrastrukturą transportową i komunikacyjną,**
- c) Rozwój i poprawa lokalnej infrastruktury,**
- d) Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich,**
- e) Inwestowanie w kapitał ludzki i wyrównywanie szans edukacyjnych mieszkańców wsi,**
- f) Poprawa jakości i zwiększenie dostępności usług publicznych na obszarach wiejskich.**

Punkty od a) do f) mogłyby stać się zarysem priorytetów, działań lub schematów w programach regionalnych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub programu rozwoju zasobów ludzkich współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Ad a). Rozszerzenie zasięgu oddziaływania największych centrów rozwoju gospodarczego¹⁵ na obszary wiejskie poprzez zwiększenie ich dostępności dla mieszkańców obszarów wiejskich miałyby służyć zwiększeniu wahadłowej mobilności przestrzennej mieszkańców obszarów wiejskich w celu umożliwienia im dostępu do rynków pracy w największych centrach rozwoju i mogłyby obejmować m.in. wsparcie inicjatyw jednostek samorządu terytorialnego i ich związków w zakresie:

- tworzenia regularnych, szybkich regionalnych połączeń kolejowych (na istniejących liniach), łączących mniejsze miasta i obszary wiejskie z największymi centrami rozwoju, umożliwiającymi dotarcie do nich w czasie nie dłuższym niż 90 minut,
- tworzenia połączeń autobusowych i mikrobusowych skomunikowanych z ww. regularnymi, szybkimi regionalnymi połączeniami kolejowymi,

¹⁵ Na potrzeby niniejszej ekspertyzy za największe centra rozwoju uznane zostały miasta lub aglomeracje liczące minimum 500 tys. mieszkańców oraz największe miasta położone peryferyjnie, liczące poniżej 500 tys. mieszkańców: Szczecin, Lublin, Białystok, a także Bydgoszcz i Toruń jako duopol stanowiący wspólną aglomerację liczącą ponad 500 tys. mieszkańców.

- tworzenia parkingów dla pojazdów przy stacjach ww. regularnych, szybkich regionalnych połączeń kolejowych,
- tworzenia ścieżek rowerowych do stacji ww. regularnych, szybkich regionalnych połączeń kolejowych.

Ad b). Poprawa powiązań obszarów wiejskich z krajową i międzynarodową infrastrukturą transportową i komunikacyjną miałaby służyć zwiększeniu wahadłowej mobilności przestrzennej mieszkańców obszarów wiejskich oraz uatrakcyjnieniu obszarów wiejskich jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej i mogłoby obejmować m.in. wsparcie budowy lub modernizacji:

- odcinków dróg wojewódzkich lub powiatowych na obszarach wiejskich, dochodzących do węzłów lub zjazdów z autostrad lub dróg szybkiego ruchu,
- odcinków dróg wojewódzkich lub powiatowych na obszarach wiejskich, dochodzących do dróg krajowych w odległości umożliwiającej dojazd w czasie nie dłuższym niż 90 minut w godzinach szczytu do największych centrów rozwoju.

Ad c). Rozwój i poprawa lokalnej infrastruktury (nawiązanie do Działania 3 SAPARD) – miałyby służyć uatrakcyjnieniu obszarów wiejskich jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej i poprawie standardu życia, obejmując m.in. wsparcie budowy lub modernizacji na wsi i w najmniejszych miastach:

- wodociągów,
- kanalizacji,
- oczyszczalni ścieków,
- odcinków dróg gminnych lub powiatowych,
- składowisk lub miejsc utylizacji odpadów komunalnych.

Ad d). Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich miałyby służyć uatrakcyjnieniu obszarów wiejskich jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej i poprawie możliwości uzyskiwania pozarolniczych dochodów, i mogłoby obejmować m.in.:

- zwiększenie dostępności usług internetowych na obszarach wiejskich,
- kompleksowe przygotowanie terenów inwestycyjnych z dostępem do krajowej lub międzynarodowej sieci drogowej,
- tworzenie sieci doradztwa dla przedsiębiorców na obszarach wiejskich,
- wsparcie tworzenia mikroprzedsiębiorstw,

- wsparcie tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich (nawiązanie do schematu 4.2 programu SAPARD¹⁶),
- wsparcie powiatowych lub wojewódzkich inicjatyw rozwoju turystyki na obszarach wiejskich – w zakresie nieobjętym POROW.

Ad e). Inwestowanie w kapitał ludzki i wyrównywanie szans edukacyjnych mieszkańców wsi miałyby służyć uatrakcyjnieniu obszarów wiejskich jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej i poprawie możliwości uzyskiwania dochodów zarówno rolniczych, jak i pozarolniczych w ciągu cyklu życia, i mogłyby obejmować m.in.:

- wsparcie tworzenia przedszkoli oraz innych form opieki i wychowania przedszkolnego na wsi,
- poprawę standardu kształcenia w szkołach podstawowych na wsi,
- wsparcie gimnazjów na obszarach wiejskich (na wsi i w najmniejszych miastach) w zakresie wyrównywania poziomu do najlepszych gimnazjów w kraju,
- wsparcie dla tworzenia w powiatach ziemskich sieci szkół kończących się egzaminem maturalnym umożliwiającym w szerokim zakresie dostęp na studia,
- rozszerzenie sieci i poprawę poziomu kształcenia na studiach wyższych poza największymi ośrodkami akademickimi,
- dostosowanie kształcenia zawodowego mieszkańców obszarów wiejskich do zmieniających się potrzeb rynku pracy,
- wsparcie kształcenia ustawicznego, ogólnego i zawodowego, mieszkańców obszarów wiejskich,
- wsparcie gmin i powiatów w zakresie tworzenia sieci komunikacji lokalnej dowozu dzieci i młodzieży do szkół,
- wsparcie inicjatyw współpracy między szkołami wiejskimi i miejskimi,
- programy kształcenia ustawicznego nauczycieli na obszarach wiejskich,
- programy stypendialne dla bardzo zdolnych a ubogich uczniów ze wsi i najmniejszych miast,
- programy staży dla młodych nauczycieli podejmujących pracę na obszarach wiejskich w nauczaniu przedmiotów deficytowych¹⁷.

¹⁶ Schematy 4.1 i 4.3 programu SAPARD mogą być ujęte w POROW.

¹⁷ Przedmiotów, dla których brakuje nauczycieli w szkołach na obszarach wiejskich.

Ad f). Poprawa jakości i zwiększenie dostępności usług publicznych na obszarach wiejskich miałyby służyć uatrakcyjnieniu obszarów wiejskich jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej oraz poprawie standardu życia i mogłyby obejmować m.in. następujące inicjatywy poza sferą edukacyjną:

- wsparcie administracji publicznej na obszarach wiejskich w zakresie poprawy standardu obsługi mieszkańców,
- modernizację i zwiększenie dostępności profilaktyki i podstawowej opieki medycznej na obszarach wiejskich,
- programy zwiększenia dostępności lekarzy specjalistów i diagnostyki medycznej dla mieszkańców obszarów wiejskich,
- programy kształcenia ustawicznego i wsparcia w zdobywaniu specjalizacji dla lekarzy z obszarów wiejskich,
- programy staży dla młodych lekarzy podejmujących pracę na obszarach wiejskich w specjalnościach i rejonach deficytowych,
- wsparcie ratownictwa medycznego na obszarach wiejskich,
- ochronę dziedzictwa kulturowego, wsparcie rozwoju kultury i rekreacji na obszarach wiejskich, w tym w szczególności programy wykorzystania szkół wiejskich jako lokalnych ośrodków kultury – w zakresie nieobjętym programem POROW.

Zarysowane powyżej inicjatywy powinny zdaniem autora w znacznym stopniu przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich.

5.3. System wdrożeniowy i koordynacja

Na podstawie doświadczeń z programu SAPARD i realizacji NPR na lata 2004-2006 należy stwierdzić, że powinno się unikać skomplikowanych struktur i procedur zarządzania i wdrażania programów. W tym kontekście z wielkim uznaniem należy przyjąć decyzję, zawartą m.in. w Programie działania Rządu Premiera Kazimierza Marcinkiewicza „Solidarne Państwo”, o znaczącym uproszczeniu struktury programów operacyjnych na lata 2007-2013 w stosunku do ujętej w projekcie NPR na lata 2007-2013. Pozostaje jednak nadal jako ogromne zadanie zapewnienie właściwej koordynacji działań podejmowanych na rzecz rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich (16 programów regionalnych i kilka programów sektorowych). Sprawa koordynacji działań jest tym bardziej istotna, że równoległe ma być realizowany program rozwoju obszarów wschodnich, który również powinien być należycie skoordynowany z polityką rozwoju regionalnego i polityką rozwoju obszarów wiejskich.

W związku z powyższym można sformułować następującą rekomendację:

Rekomendacja 6: Zapewnienie należytej koordynacji 16 programów rozwoju regionalnego, programu rozwoju zasobów ludzkich, Programu Operacyjnego „Rozwój obszarów wiejskich” oraz program rozwoju obszarów wschodnich wymaga:

- a) Standaryzacji przygotowania programów regionalnych,**
- b) Określenia w programach współfinansowanych z EFRR i EFS priorytetów, działań lub schematów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich wraz z kwotą na nie przeznaczoną,**
- c) Precyzyjnego określenia kompetencji w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich i jej koordynacji pomiędzy programami współfinansowanymi z EFRROW, EFRR i EFS,**
- d) Skonstruowania programu rozwoju obszarów wschodnich w oparciu o przygotowywane na lata 2007-2013 programy operacyjne współfinansowane ze środków UE.**

Ad a). Standaryzacja przygotowania programów regionalnych, w porozumieniu z samorządami województw, powinna umożliwić ujednoczenie ram prawnych, zasad monitorowania, zarządzania i kontroli programów regionalnych oraz zapewnić właściwą koordynację polityki regionalnej na szczeblu krajowym i koordynację polityki regionalnej z polityką rozwoju obszarów wiejskich i programem rozwoju obszarów wschodnich.

Ad b). Określenie w programach współfinansowanych z EFRR i EFS priorytetów, działań lub schematów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich wraz z kwotą na nie przeznaczoną powinno zapewnić stabilność finansowania rozwoju obszarów wiejskich i uniknąć sytuacji, w której projekty z obszarów wiejskich przegrywałyby w konkurencji o środki na dany rodzaj projektów z wnioskodawcami z większych miast. Uzupełnieniem, a w niektórych przypadkach alternatywą mogłoby być stworzenie preferencji dla określonych kategorii wnioskodawców w kryteriach dostępu lub kryteriach wyboru projektów.

Ad c). Precyzyjne określenie kompetencji w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich i jej koordynacji pomiędzy programami współfinansowanymi z EFRROW, EFRR i EFS powinno umożliwić ministrowi rolnictwa i rozwoju wsi udział w przygotowaniu, monitorowaniu i zarządzaniu składnikami programów regionalnych lub rozwoju zasobów ludzkich ukierunkowanymi na rozwój obszarów wiejskich i ich koordynowanie z programem POROW.

Ad d). Skonstruowanie programu rozwoju obszarów wschodnich w oparciu o przygotowywane na lata 2007-2013 programy operacyjne współfinansowane ze środków UE, którego istotnym składnikiem, ze względu na charaktery-

stykę obszarów wschodnich, będzie rozwój obszarów wiejskich, nie powinno być ograniczone do odrębnego programu dla najbiedniejszych województw wschodnich, ponieważ:

- znaczna część działań na rzecz rozwoju obszarów wschodnich, może być i zapewne będzie ujęta w wojewódzkich programach rozwoju regionalnego na lata 2007-2013,
- pozostałe działania mogą znaleźć się w programach sektorowych,
- preferencje dla obszarów wschodnich można określić w ramach programów sektorowych i wojewódzkich poprzez odrębną i powiększoną pulę środków, kryteria dostępu lub kryteria wyboru projektów,
- ograniczenie programu rozwoju obszarów wschodnich do terenu całych województw oznaczałoby pozostawienie poza programem wsparcia obszarów równie biednych i słabo rozwiniętych wschodnich powiatów województwa mazowieckiego, położonych w znacznej odległości od Warszawy.

Zdaniem autora zarysowane w niniejszym opracowaniu rozwiązania powinny w przypadku ich realizacji przyczynić się do dobrego wykorzystania środków na rozwój obszarów wiejskich w latach 2007-2013 i stanowić istotny krok w formułowaniu zakresu polityki rozwoju obszarów wiejskich z wykorzystaniem nie tylko Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, ale także funduszy strukturalnych (EFRR i EFS)¹⁸.

Bibliografia

1. *Informacja o stanie infrastruktury technicznej wsi na koniec 2004 roku*. MRiRW, Warszawa, październik 2005 r.
2. Łysoń P.: *Zróżnicowanie dochodów gospodarstw domowych w okresie transformacji systemowej w Polsce*. Praca doktorska, WNE UW, 2005.
3. *Mały rocznik statystyczny Polski 2005*. GUS, Warszawa 2005.
4. *Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań; Powszechny spis rolny; Użytkowanie gruntów, powierzchnia zasiewów i pogłowie zwierząt gospodarskich*. GUS, Warszawa, czerwiec 2003.
5. *Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich – dokument przyjęty przez Radę Ministrów*, Warszawa 1999.

¹⁸ Fundusz Spójności, obejmujący bardzo duże projekty infrastrukturalne z zakresu transportu i ochrony środowiska, nie został ujęty w analizie, gdyż nie daje on możliwości bezpośredniego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

6. Program Operacyjny „Rozwój obszarów wiejskich na lata 2007-2013”, MRiRW, wstępny projekt z września 2005 r.
7. Projekt Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2005 r.
8. Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013.
9. Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund.
10. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund.
11. *Rocznik statystyczny województw 2004*. GUS, Warszawa 2005.
12. 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).
13. Sektorowy Program Operacyjny „Rozwój zasobów ludzkich” (SPO-RZL).
14. Sektorowy Program Operacyjny „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” (SPO-WKP).
15. Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013.
16. Wilkin J. (red.): *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*. WNE UW, Warszawa 2003.
17. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR).