

■ Polska wieś w nowoczesnej polityce rolnej Unii Europejskiej

Rozmowa z Jerzym Plewą
byłym dyrektorem generalnym
ds. rolnictwa i rozwoju
obszarów wiejskich
w Komisji Europejskiej,
ekspertem Team Europe

– Rośnie udział polskich samorządów w zarządzaniu unijnymi środkami na rozwój obszarów wiejskich z 25% w latach 2007–2013 do 40% w latach 2014–2020. Z czego to wynika i jakie przynosi efekty?

– Ten wzrost wynika z kilku czynników, ale najważniejszym z nich wydaje się być działalność samych samorządów, które w ostatnich trzydziestu latach stały się głównym kreatorem rozwoju społeczno-ekonomicznego. Drugi główny czynnik to spójność działań na szczeblu samorządowym z regulacjami unijnymi. Reaktywacja samorządu terytorialnego przeprowadzona w Polsce na początku lat 90. ub. wieku opierała się na decentralizacji uprawnień decyzyjnych w kwestiach ekonomiczno-financeowych, a także na uzyskaniu prawa do korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania.

Samorządy jako beneficjent funduszy unijnych są podmiotem o szczególnym znaczeniu dla realizacji obowiązującej w polityce regionalnej zasady subsydiarności. Nakazuje ona decentralizację działań oraz przekazanie uprawnień decyzyjnych i wykonawczych na możliwie najniższy szczebel administracji, który jest zdolny do ich realizacji. Kluczowa rola samorządów wynika z faktu, że mają one najlepsze rozeznanie w potrzebach społeczności lokalnej i powinny dbać o dobro ogółu mieszkańców.

W ostatnich kilkunastu latach samorządy zdobyły wiele cennych doświadczeń, poczynając od etapu programowania, a na etapie wdrażania i oceny programów unijnych skończywszy. Niewątpliwie przyczyniło się to do wzrostu ich udziału w zarządzaniu środkami unijnymi.

Efekty szczególnie widać na poziomie gmin, gdzie znacząco poprawiła się infrastruktura techniczna, zwiększyła atrakcyjność dla przedsiębiorców i ogólnie poprawiły się warunki życia mieszkańców.

– Warto w tym miejscu nawiązać do 30-letniej historii odrodzonego samorządu w Polsce i pionierskiej roli gmin w pozyskiwaniu unijnego



Fot. A. Matkowiak

wsparcia dla wsi. Jak z obecnej perspektywy przydatne były te początkowe doświadczenia i szanse?

– Wspieranie obszarów wiejskich ze środków unijnych rozpoczęło się jeszcze przed akcesją w ramach programu SAPARD, który był, jeśli tak można powiedzieć, poligonem doświadczalnym przygotowującym do wykorzystania znacznie większych programów rozwoju obszarów wiejskich dostępnych począwszy od 1 maja 2004 r.

Samorządy województw pełniły rolę instytucji wdrażających i pośredniczących w ramach sektorowego programu operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” oraz programu rozwoju obszarów wiejskich na kolejne lata. Natomiast samorządy lokalne (gminne i powiatowe) realizowały i realizują projekty finansowane w ramach ww. programów modernizujące infrastrukturę techniczną oraz budynki i przestrzeń publiczną na obszarach wiejskich.

Można śmiało powiedzieć, że zaangażowanie i doświadczenia samorządów zdobywane przez wiele kolejnych lat przyniosły pozytywne rezultaty w zarządzaniu i wykorzystaniu środków unijnych.

– Dlaczego należy wspierać rozwój obszarów wiejskich?

– Ponad 75% zatrudnionych na obszarach wiejskich w Polsce czerpie dochody ze źródeł pozarolniczych i nie ma już związków z gospodarstwem rolnym. W Europie i w Polsce przeciętne dochody i poziom życia ludności wiejskiej są znacząco niższe niż w miastach. Różnic tych oraz innych specyficznych problemów ludności wiejskiej

nie można więc rozwiązywać tylko za pomocą instrumentów polityki rolnej, takich jak dopłaty bezpośrednie.

Współczesne obszary wiejskie w Europie i Polsce potrzebują głównie tworzenia dobrej jakości pozarolniczych miejsc pracy i podnoszenia jakości życia mieszkańców wsi. Temu celowi służy polityka rozwoju obszarów wiejskich.

– Czym jest europejska polityka rozwoju obszarów wiejskich? Jakie znaczenie w jej kształtowaniu miała reforma zwana „Agendą 2000” oraz członkostwo państw Europy Środkowej, w tym Polski?

– W 1999 roku zdecydowano w UE o zmianach polityki rolnej, znanych powszechnie jako Agenda 2000. Kluczowe było oddzielenie finansowania wsparcia bezpośredniego – dopłat bezpośrednich i instrumentów rynkowych, zwanych odtąd I filarem WPR – od finansowania polityki rozwoju obszarów wiejskich – II filaru WPR. Agenda 2000 umożliwiła uregulowanie finansowania rozwoju obszarów wiejskich w ramach jednego rozporządzenia oferującego wówczas zestaw 22 instrumentów, z którego państwa członkowskie mogły wybierać środki najlepiej odpowiadające ich potrzebom.

W odróżnieniu od I filaru instrumenty rozwoju obszarów wiejskich wymagają współfinansowania ze strony kraju członkowskiego, podobnie jak w przypadku polityki strukturalnej i regionalnej UE. Przyjęcie Agendy 2000 było konsekwencją nowego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich w UE wypracowanego na konferencji w Cork w 1996 r. Przyjęta wówczas 10-punktowa Pierwsza Deklaracja z Cork sta- ➔

➔ ła się *de facto* unijną strategią rozwoju obszarów wiejskich.

Nowe podejście UE wychodziło naprzeciw problemom przyszłych państw członkowskich, a w szczególności Polski, kraju z dużym i nieefektywnym sektorem rolnym oraz niskim poziomem życia na wsi i zapóźnieniami w infrastrukturze. Już wtedy rozważano przyszłe wsparcie wsi i rolnictwa jako zintegrowane finansowanie ze środków WPR i polityki spójności. Aby lepiej przygotować kandydatów do członkostwa do korzystania z przyszłej pomocy strukturalnej dla obszarów wiejskich uruchomiony został specjalny program o dobrze znanej w polskiej wsi nazwie SAPARD.

– W jaki sposób problematyka rozwojowa wsi łączy się z mechanizmami polityki rolnej?

– Państwa członkowskie UE, odpowiadając na wyzwania stojące przed europejskimi obszarami wiejskimi, opracowały politykę rozwoju obszarów wiejskich UE. Jej celem jest przyczynienie się do bardziej zrównoważonego terytorialnie i środowiskowo rozwoju obszarów wiejskich oraz bardziej konkurencyjnego, innowacyjnego i przyjaznego środowisku naturalnemu działania sektora rolnego.

Unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich jest wdrażana poprzez programy rozwoju obszarów wiejskich (PROW) w całej UE. Określają one działania priorytetowe i sposób przydziału środków budżetowych dla danego obszaru geograficznego.

Zaletą tej koncepcji jest wytyczenie priorytetów na poziomie unijnym i zgodnych z nimi strategii krajowych. II filar WPR wspiera działania z zakresu rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich prowadzone na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Do poszczególnych państw członkowskich lub regionów należy opracowanie programu wpisującego się w stojące przed nimi wyzwania i istniejące możliwości.

Środki na rozwój wsi wymagają udziału własnego beneficjentów – rolników, samorządów lokalnych, placówek oświatowych, lokalnych grup działania. Rolnicy dzięki wsparciu w postaci dopłat bezpośrednich i instrumentów rynkowych są w stanie współfinansować i uczestniczyć np. w projektach inwestycyjnych realizowanych w ramach PROW.

– Jak przebiega wdrażanie tej unijnej polityki w Polsce? Czym jest program rozwoju obszarów wiejskich?

– Program rozwoju obszarów wiejskich (PROW) jest instrumentem realizacji polityki Unii Europejskiej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Program określa cele, priorytety i zasady dotyczące korzystania z działań wraz z przewidywanym budżetem przeznaczonym na ich realizację. PROW jest przygotowany zgodnie

ze strategicznym podejściem zaproponowanym przez Komisję Europejską. Zgodnie z nim na poziomie unijnym opracowywany jest dokument strategiczny identyfikujący silne i słabe strony obszarów wiejskich, wspólne dla krajów członkowskich osie priorytetowe oraz wskaźniki do mierzenia postępu w osiąganiu unijnych celów. Na podstawie strategii UE przygotowywana jest strategia krajowa, która realizowana jest poprzez PROW. Dokumenty PROW przygotowywane są w każdym z krajów członkowskich UE. Program może odnosić się do terytorium całego kraju (jak np. w Polsce) lub też do regionów (np. Hiszpania, Francja, Włochy, Niemcy). PROW na lata 2007–2013 miał cztery tzw. osie priorytetowe ukierunkowane na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawę środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej oraz LEADER (wspiera tzw. lokalne grupy działania – partnerstwa terytorialne funkcjonujące na obszarach wiejskich).

Instytucjami uczestniczącymi we wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich w ramach obecnego PROW 2014–2020 są: minister właściwy do spraw rozwoju wsi jako instytucja zarządzająca, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) – agencja płatnicza oraz samorządy województw.

Współczesne obszary wiejskie w Europie i Polsce potrzebują dobrej jakości pozarolniczych miejsc pracy.

– Jaki będzie finansowy bilans unijnego wsparcia dla obszarów wiejskich w Polsce w kończącej się unijnej siedmiolatce 2014–2020? Gdzie te pieniądze są pożytkowane najefektywniej?

– Środki publiczne przeznaczone na realizację PROW 2014–2020 wyniosą 13,6 mld euro, w tym: 8,7 mld euro z budżetu UE. Warto przypomnieć, że Polska przesunęła 25% środków z PROW na dopłaty bezpośrednie, tym samym znacząco zmniejszyła bezpośrednio inwestowanie w rozwój obszarów wiejskich. Większość państw członkowskich (w tym niektóre nowe) przesunęła środki z dopłat bezpośrednich na finansowanie PROW. Poza PROW niektóre inwestycje z zakresu infrastruktury finansowane są w ramach polityki spójności.

Celem PROW 2014–2020 jest poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działanie hamujące zmiany klimatu oraz wspierające zrównoważony rozwój terytorialny obszarów



Fot. Depositphotos

wiejskich. Przepisy UE, poprzez mechanizm tzw. umowy partnerstwa, wymagają, aby PROW wkomponowany był w całościowy system polityki rozwoju kraju. Program realizuje wszystkie sześć priorytetów wyznaczonych dla unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020, a wśród nich między innymi ułatwianie współpracy, transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich, przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną, ochronę i wzmacnianie ekosystemów i jak dotychczas poprawę konkurencyjności gospodarstw.

Według danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na koniec marca br. zawarto umowy na 68% ogółu środków, a zrealizowano 44,8% ogólnego limitu. Warto podkreślić, że na podstawowe usługi i odnowę wsi zakontraktowano środki na poziomie ponad 76%, a na programy LEADER prawie w 70%. Najbardziej przedstawia się realizacja działań z zakresu transferu wiedzy i działalności informacyjnej – zawarto umowy na 3,5%, a zrealizowano na 1,6% limitu środków. Na razie za wcześnie, aby ocenić bilans wdrażania PROW, którego realizacja zgodnie z regułą n+3 ostatecznie zakończy się w 2022 roku.

– Czy udało się zrealizować oczekiwania, aby w większym niż dotychczas stopniu wsparcie obszarów wiejskich wzmacniane było w naszym kraju przez mechanizmy innych europejskich polityk?

– To wzmacnianie przez inne polityki nie jest w Polsce zadowalające. W obecnej perspektywie finansowej Komisja Europejska próbuje „wymusić” poprzez umowę partnerstwa silniejsze niż dotychczas zintegrowanie wszystkich polityk unijnych, a w szcze-

gólności polityki spójności i PROW. Bardzo ważny jest wymiar terytorialny, w tym instrument – rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS), będący kontynuacją podejścia LEADER. Jest on narzędziem, którego celem jest włączenie obywateli na szczeblu lokalnym w zarządzanie działaniami służącymi rozwojowi lokalnej społeczności. Łączy on podejście terytorialne z oddolnym sposobem inicjowania rozwoju. Jednak w bieżącym okresie programowania na jego wdrożenie zdecydowały się w Polsce tylko dwa województwa – podlaskie i kujawsko-pomorskie.

Według ekspertów słabość polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce polega na niechęci administracji centralnej do przekazywania zdecydowanie większych kompetencji w zakresie opracowywania i realizacji programów na poziom regionalny – samorząd wojewódzki. Widać tu dużą różnicę pomiędzy deklaracjami a rzeczywistymi działaniami. Zmiana tego podejścia mogłaby się przyczynić do bardziej harmonijnego niwelowania dysproporcji cywilizacyjnych między różnymi częściami kraju, a także rozwijania pozarolniczych funkcji wsi i rolnictwa.

W realizacji spójnej polityki rozwoju na obszarach wiejskich występują również inne negatywne zjawiska, polegające na „nierównej konkurencji” o fundusze z polityki spójności pomiędzy obszarami wiejskimi a miastami. Zarządzanie funduszami napotyka niekiedy na bariery kompetencyjne kadr administracyjnych samorządów lokalnych. Niektóre samorządy koncentrują się na maksymalizacji absorpcji funduszy unijnych poprzez wykorzystanie możliwie wszystkich programów, do których się kwalifikują. Istnieje ryzyko, że inwestycje słabo powiązane z potrzebami (realizowane pod tzw. „naboru”, a nie realne potrzeby) mogą generować długofalowe koszty i w efekcie osłabiać trwały rozwój.

Istnieje potrzeba większego włączenia lokalnych społeczności w decydowanie o kierunkach rozwojowych zamieszkiwanych przez nie obszarów oraz tworzenia spójnych strategii rozwojowych wykraczających poza granice administracyjne gmin. Należy również wspierać liderów samorządowych poprzez szkolenia kadr starostów, wójtów, burmistrzów oraz sołtysów i liderów lokalnych grup działania.

– Jakie nowe cele kształtujące priorytety polityki europejskiej oraz kierunki interwencji publicznej na terenach wiejskich w Polsce stwarzają szanse ich efektywniejszego rozwoju?

– W nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2027 wspólna polityka rolno Unii Europejskiej (WPR) w coraz większym stopniu uzależnia wsparcie dla rolnictwa i obszarów wiejskich od osiągnięcia celów związanych z ochroną środowiska i ograniczaniem zmian

klimatycznych. Proponowany nowy model wdrażania WPR nakierowuje wsparcie ze środków publicznych na osiąganie dziewięciu celów sformułowanych na poziomie unijnym: trzech związanych z klimatem i ochroną środowiska oraz wspieraniem zrównoważonego rozwoju, trzech skierowanych na podnoszenie konkurencyjności i trzech uwzględniających wyzwania

Kompetencje samorządów lokalnych oraz ich zaangażowanie będą kluczowe dla osiągnięcia ambitnych celów.

cywilizacyjne, promowanie wzrostu zatrudnienia i bezpieczeństwa żywności. Nowy model wsparcia rolnictwa daje więcej swobody państwom członkowskim i jednocześnie zwiększa ich odpowiedzialność za realizację planów strategicznych zatwierdzanych i monitorowanych przez Komisję Europejską.

W projekcie reformy zapisano, że przynajmniej 40% środków z pierwszego filaru (dopłaty bezpośrednie) przeznaczane będzie na działania związane ze zmianami klimatycznymi i minimum 30% środków ze wsparcia dla obszarów wiejskich na działania związane z ochroną środowiska naturalnego.

Osiągnięcie ambitnych celów klimatycznych i środowiskowych nie będzie możliwe bez szerokiego wykorzystania wyników badań naukowych, rozwiązań innowacyjnych oraz masowych inwestycji modernizacyjnych w sektorze rolno-spożywczym. Według propozycji KE 10 mld euro z programu Horyzont Europa przeznaczonych zostanie na wsparcie badań naukowych i innowacji związanych z żywnością, rolnictwem, rozwojem obszarów wiejskich i biogospodarką (dwukrotnie więcej w porównaniu z obecnym Horyzontem 2020). Przez najbliższe lata nakłady na szeroko rozumianą cyfryzację i rolnictwo precyzyjne powinny się dynamicznie zwiększać, a rozwiązania i doświadczenia z dużych gospodarstw powinny być przenoszone na mniejsze gospodarstwa. Wykorzystanie tych nowych możliwości będzie wielkim wyzwaniem, gdyż w dziedzinie badań wykorzystanie środków w Polsce było dotychczas na bardzo niskim poziomie w stosunku do potrzeb i możliwości.

Kompetencje samorządów lokalnych oraz ich zaangażowanie będą kluczowe dla osiągnięcia ambitnych celów, szczególnie w takich obszarach, jak szkolenia i przekazywanie wiedzy rolnikom i mieszkańcom wsi, inwestycje w produkcję odnawialnej energii, dostęp do szybkiego Internetu i cyfryzacja, redukcja zużycia tworzyw sztucznych i zagospodarowywanie odpadów.

– Co zmienia się w naszym kraju dzięki tym wszystkim działaniom? Jak w skrócie scharakteryzować korzyści materialne, ekonomiczne i społeczne, które zdołaliśmy w ten sposób osiągnąć?

– Członkostwo w UE i wsparcie z unijnego budżetu w zasadniczy sposób przyczynia się do poprawy stanu polskiej wsi i rolnictwa. Według ostatnich danych Ministerstwa Finansów łączne transfery netto (po odjęciu polskiej składki) z budżetu UE do Polski do końca lutego br. wyniosły 121 mld euro. Na WPR przypada prawie 60 mld euro, w tym na PROW 20 mld euro. W wymiarze ekonomicznym korzyści są również ogromne. Niestety, są one obecnie często pomijane lub pomniejszane i lekceważone przez rządzących w debacie publicznej.

Rolnicy są teraz pełnoprawnymi beneficjentami europejskiego systemu dopłat bezpośrednich, programu rozwoju obszarów wiejskich oraz innych działań związanych z funkcjonowaniem wspólnego rynku, jak na przykład systemu ochrony produktów regionalnych wysokiej jakości. Gospodarstwa rolne stopniowo powiększają swoją powierzchnię, stają się nowocześniejsze, rośnie ich produktywność i dochód, a jednocześnie w szerszym zakresie uwzględniane są problemy środowiska naturalnego.

Realizacja kolejnych programów rozwoju obszarów wiejskich i polityki spójności znacząco wpłynęła na poprawę warunków życia mieszkańców obszarów wiejskich, w tym zwłaszcza na jakość dróg, dostęp do sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej, poprawę stanu infrastruktury społeczno-edukacyjnej, kulturalnej, rekreacyjnej. Nastąpił wzrost aktywności mieszkańców wsi.

Polska wieś obecnie i ta sprzed piętnastu lat wygląda zupełnie inaczej. Skalę i tempo przemian, które dokonały się z wielkim udziałem samorządów można nazwać skokiem cywilizacyjnym. Niezaspokojone potrzeby są jednak nadal bardzo duże. W przyszłości inwestowanie w edukację, cyfryzację i kompetencje mieszkańców obszarów wiejskich powinno być równie istotnym filarem rozwoju społeczno-gospodarczego jak infrastruktura techniczna.

Rozmawiał **Ryszard Jałoszyński**

Publikacja przygotowana we współpracy z Przedstawicielstwem Komisji Europejskiej w Polsce.

**POLSKA WIEŚ
W EUROPIE**