



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Iwona Nurzyńska
Mirosław Drygas

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w Polsce (UE) – zbędny wydatek czy konieczność?

Streszczenie: Polityka rozwoju obszarów wiejskich jest odpowiedzią na zmieniającą się rolę i miejsce rolnictwa w strukturze gospodarki. Ponad 75% zatrudnionych na obszarach wiejskich w Polsce nie ma już związków z gospodarstwem rolnym, czerpiąc dochody ze źródeł pozarolniczych. Celem rozważań autorów w niniejszym artykule jest wykazanie, że współczesne obszary wiejskie w Polsce i Europie potrzebują skutecznej polityki wsparcia, szczególnie w obszarze kreowania dobrej jakości pozarolniczych miejsc pracy. Główny wniosek, jaki formułują autorzy, to konieczność zmiany paradygmatu rozwojowego obszarów wiejskich, w którym aktywne wykorzystanie dostępnych zasobów (endo- i egzogennych) ulokowanych na obszarach wiejskich jest aktualnie konieczne i niezbędne, aby odpowiadać na globalne wyzwania. Analiza prowadzona jest na podstawie literatury przedmiotu, która naświetla uwarunkowania realizowania takiej polityki w Unii Europejskiej i Polsce, oraz wyniki badań własnych autorów.

Słowa kluczowe: nowe wyzwania, polityka rozwoju obszarów wiejskich, Wspólna Polityka Rolna, spójność terytorialna.

1. Wprowadzenie

Przemiany zachodzące na obszarach wiejskich w Polsce skutkują szybko zmniejszającą się rolą rolnictwa jako źródła dochodów ludności wiejskiej. Jak bowiem wskazują dane GUS, już blisko 70% osób czynnych zawodowo zamieszkujących obszary wiejskie nie czerpie dochodów z rolnictwa¹. Równocześnie na obszarach wiejskich notuje się przyrost pozarolniczych miejsc pracy, jednakże jest on zbyt

Dr Iwona Nurzyńska, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, iwona.nurzynska@gmail.com; dr Mirosław Drygas, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, mdrygas@irwirpan.waw.pl.

¹ Według GUS w III kwartale 2017 r. w rolnictwie pracowało 1720 tys. osób, co stanowiło 10,5% zatrudnionych w gospodarce narodowej. Udział zaś rolnictwa w wytwarzaniu PKB wynosił w 2015 r. około 2,6%.

niski, aby zaspokoić potrzeby występujących wiejskich nadwyżek siły roboczej. Stąd też obserwowany w ostatnich latach proces depopulacji obszarów o przewadze funkcji rolniczych w strukturze działalności gospodarczej.

W tej sytuacji konieczna jest zmiana paradygmatu rozwojowego obszarów wiejskich w Polsce oraz wzmocnienie instrumentarium polityki państwa zorientowanego na pozarolniczy rozwój wsi wraz z zastosowaniem terytorialnego podejścia do jej wdrażania².

Przyśpieszenie tempa rozwijania funkcji pozarolniczych, z równoczesnym poszanowaniem środowiska naturalnego i zharmonizowaniem dwóch priorytetów – rozwoju zrównoważonego i podnoszenia konkurencyjności obszarów wiejskich – stwarza szansę na perspektywicznie trwałą poprawę warunków i jakości życia dla mieszkańców polskiej wsi. Jest także konieczne, aby w krajach Unii Europejskiej na obszarach wiejskich uruchomić zasoby, zarówno endogenne, jak i napływające z zewnątrz, bez których nie ma możliwości sprostania globalnym wyzwaniom.

Wyżej wymienione kwestie, w tym zmiana narracji, znalazły wyraz w toczącej się dyskusji nad kształtem WPR i innych polityk unijnych po 2020 r., obejmującej kontekst społeczno-ekonomiczny i środowiskowy³. Jest to bezpośrednio związane z realizacją jednego z celów UE, jakim jest dążenie do poprawy spójności ekonomicznej i społecznej obszarów wiejskich w całej UE.

2. Cel i metoda opracowania

Celem opracowania jest pozytywne zweryfikowanie retorycznego, jak się wydaje, pytania o charakterze hipotezy, zawartego w tytule opracowania. Weryfikacja oraz przeprowadzenie dowodu potwierdzającego potrzebę/konieczność dokonania zmiany paradygmatu prowadzonej polityki z sektorowej na zintegrowaną, skupiającą się na podejściu terytorialnym, zostanie dokonana na podstawie wnioskowania wynikającego z bogatej literatury przedmiotu oraz efektów badań własnych autorów.

3. Dlaczego należy wspierać rozwój obszarów wiejskich?

Poszukując uzasadnienia dla podejmowania interwencji publicznej w danej dziedzinie, najczęściej ekonomiści wskazują na zawodność rynku i konieczność przeciwdziałania jej negatywnym skutkom. W przypadku obszarów wiejskich

² Nie oznacza to zarazem pomijania potrzeb związanych z ustawicznym wsparciem poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa w wymiarze globalnym.

³ Dyskusja nad zmianami w politykach unijnych wpisuje się w cele wynikające z uzgodnień paryskich szczytu klimatycznego AGENDA 21, celów zrównoważonego rozwoju ONZ (SDGs 2030) i Deklaracji z CORK 2.0.

można wskazać kilka kwestii, które będą argumentowały potrzebę uruchamiania działań wspierających ich rozwój (*A better future...* 2017).

Zasadniczy argument to obowiązek państwa wobec wszystkich obywateli, w tym mieszkańców obszarów wiejskich, zapewnienia porównywalnej jakości życia poprzez dostęp do usług publicznych, w tym opieki zdrowotnej i usług edukacyjnych. Stąd inwestycje w wiejską infrastrukturę techniczną, taką jak drogi, kanalizacja i wodociągi, które poprawiają ten dostęp, podnosząc również standard życia mieszkańców wsi i ich socjalny dobrobyt.

Inwestycje infrastrukturalne na obszarach wiejskich to także poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej i zachęta do lokowania inwestycji na obszarach wiejskich, sprzyjających kreowaniu nowych pozarolniczych miejsc pracy i dywersyfikacji źródeł dochodów mieszkańców wsi. Uzasadnieniem ekonomicznym jest tu więc wsparcie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Interwencja państwa może być dodatkowo poszerzona o inwestycje w otoczenie biznesowe na wsi, w tym dostęp do usług finansowych i szkoleniowych. W dobie cyfryzacji i gospodarki opartej na wiedzy kluczowe są ponadto inwestycje w internet szerokopasmowy, dostęp do którego wydaje się dziś naturalną zdobyczą cywilizacyjną.

Przytoczona powyżej argumentacja łączy się bezpośrednio z kanonami teorii dobrego rządzenia (*good governance*), przejawiającymi się między innymi w terytorialnym podejściu do zarządzaniem rozwojem w ujęciu regionalnym i lokalnym. W takim rozumieniu jednym z zasadniczych obszarów interwencji publicznej jest zapobieganie występowaniu zjawiska nadmiernego wyludniania się terenów wiejskich i napływu ludności do miast. Oba te trendy niosą ze sobą negatywne konsekwencje społeczno-demograficzne, nie tylko na obszarach wiejskich, a przemyślane i ukierunkowane instrumenty polityki publicznej mogą temu przeciwdziałać (Nurzyńska 2016).

Argumentem o charakterze środowiskowym, przemawiającym za wspieraniem rozwoju obszarów wiejskich, będzie dążenie państwa do ochrony i zachowania zasobów naturalnych obszarów wiejskich, w tym ograniczonych zasobów wody oraz ziemi rolniczej. Państwo, stojąc na straży interesów całego społeczeństwa, musi realizować strategię zrównoważonego rozwoju w trosce o to, aby przyszłe pokolenia mogły także korzystać z ograniczonych i nieodnawialnych zasobów naturalnych. Mieszkańcom wsi, w szczególności rolnikom, przypisuje się tu unikatową rolę „strażników” przyrody, którym powierzono opiekę nad tymi zasobami. W zamian za dostarczanie dóbr publicznych (w tym ochronę bioróżnorodności, troskę o krajobraz wiejski, ochronę wód i gleby), społeczeństwo jako podatnicy godzi się na finansowanie z funduszy publicznych kosztownych mechanizmów polityki rolnej.

Niemniej istotnym, aczkolwiek ignorowanym, argumentem na rzecz wspierania rozwoju obszarów wiejskich w gospodarce dobrobytu bywa strategiczny obowiązek państwa w postaci gwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego danego

kraju. Przy wyraźnie zaznaczającym się nawet w UE zjawisku protekcjonizmu jest to w ostatnich latach coraz silniej podnoszony argument na rzecz zachowania czy wręcz podnoszenia wydatków publicznych na wspieranie obszarów wiejskich i w tym rolnictwa (*The need for...* 2017).

4. Jaka polityka rozwoju obszarów wiejskich?

Badania Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN wskazują na pogłębiające się różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy regionami i w regionach, w gminach i pomiędzy nimi, pomimo realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki spójności. Zmienia się rozkład przestrzenny zaludnienia na terenach wiejskich. Prawidłowością jest to, że wzrasta liczba ludności na terenach podmiejskich, a wyludniają się tereny oddalone od większych miast. Występuje tam długotrwały proces depopulacji. Głównym czynnikiem determinującym kierunki migracji jest poziom rozwoju społeczno-gospodarczego docelowego obszaru, gwarantujący lepsze warunki życia i pracy. W strukturze migrujących przeważają ludzie młodzi, dobrze wykształceni, innowacyjni, z dominacją kobiet. Osłabia to potencjał rozwojowy wsi, szczególnie na terenach oddalonych od centrów rozwoju i na peryferiach. Jednocześnie należy podkreślić, że rozwój rolnictwa i utrzymanie żywotności ekonomicznej gospodarstw rolnych nie są możliwe bez społeczno-gospodarczego rozwoju wsi. Wyludnianie się i upadek miejscowości wiejskich prowadzi na ogół także do upadku rolnictwa na tych obszarach. W tej sytuacji odpowiednie powiązanie polityki rolnej z polityką wspierania rozwoju wsi jest, być może, głównym wyzwaniem stojącym nie tylko przed WPR, ale też przed innymi politykami wspólnotowymi oraz krajowymi.

Powstają zatem pytania: jak wspierać rozwój obszarów wiejskich, jeśli uznajemy, że należy to czynić z pieniędzy publicznych, i jak powinna wyglądać dziś polityka rozwoju obszarów wiejskich? Łączy się z tym pytanie o „rozliczalność” (*accountability*) wydatków publicznych w kontekście osiągniętych efektów (*value for money*).

Można odnieść wrażenie, że debata na ten temat trwa od lat, choć samo pojęcie polityki rozwoju obszarów wiejskich jest stosunkowo nowe, sięga lat 70. XX w. Jak zauważa Jerzy Wilkin, ekonomia rozwoju zupełnie pomija kwestie rozwoju obszarów wiejskich, które są rozważane przez pryzmat problemów rolnictwa lub w kontekście wybranych problemów rozwoju, jak ubóstwo, migracje, wykluczenie czy marginalizacja (Wilkin 2008).

W promowaniu i rozwijaniu pojęcia polityki rozwoju obszarów wiejskich większe zasługi od ekonomistów mają przedstawiciele socjologii, szczególnie socjologii wsi. Jak zauważa holenderski socjolog wsi, Jan Douwe van der Ploeg (Van der Ploeg et al. 2000), powolne odchodzenie od teorii modernizacji rolnictwa spowodowało

konieczność innego podejścia do problemów wsi. Kompleksowość i wielowymiarowość problematyki rozwoju obszarów wiejskich nakazuje spojrzenie na jej problemy z perspektywy wielu interesariuszy (*stakeholders*). Zmiana roli i miejsca rolnictwa jako dominującego sektora gospodarki na obszarach wiejskich wymusza odejście od agrocentryzmu jako dominującej percepcji obszarów wiejskich. Polityka rozwoju obszarów wiejskich jest więc odpowiedzią na malejącą rolę rolnictwa w gospodarce i strukturze zatrudnienia.

Na gruncie polskim ważną rolę w formowaniu podstaw teoretycznych dla polityki rozwoju obszarów wiejskich odegrał i odgrywa Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN oraz realizowane w nim badania interdyscyplinarne. Znaczące miejsce w tym dorobku zajmują prace Marka Kłodzińskiego poświęcone wielofunkcyjnemu rozwojowi wsi i przedsiębiorczości wiejskiej (Kłodziński 2011).

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w Unii Europejskiej, jako składowa Wspólnej Polityki Rolnej, pojawiła się stosunkowo późno. W marcu 1999 r. w Berlinie podczas szczytu Rady Europejskiej wprowadzono zmiany polityki rolnej, znane powszechnie jako Agenda 2000, w tym kluczowe oddzielenie finansowania wsparcia bezpośredniego (dopłat bezpośrednich) i instrumentów rynkowych (zwanych odtąd I filarem WPR) od finansowania polityki rozwoju obszarów wiejskich (II filar 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 filara 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 „Rural Europe – Future Perspectives” w Cork w 1996 r. zorganizowanej przez prezydentkę irlandzką. Przyjęta wówczas 10-punktowa Pierwsza Deklaracja z Cork (Cork 1.0) stała się *de facto* unijną strategią rozwoju obszarów wiejskich. Autorzy Deklaracji Cork 1.0 podkreślali silne zróżnicowanie obszarów wiejskich w UE i ich odmienne potrzeby, szczególnie w perspektywie przyszłego poszerzenia o nowe kraje Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), w tym Polskę. Wskazywano na złożoność i wielowymiarowość procesów społeczno-gospodarczych na wsi. Punktem wyjścia logiki interwencji było akcentowanie potrzeb i problemów, z jakimi boryka się wiejska Europa. Jednocześnie wskazywano, co jest niezbędne, aby wspierać rolników i szerszej społeczności wiejskie w procesie uruchamiania ich potencjału i realizacji celów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Jak podkreślano w Deklaracji „[...] polityka rozwoju obszarów wiejskich musi być interdyscyplinarna w ujęciu koncepcyjnym i wielosektorowa we wdrażaniu, z wyraźnym rysem terytorialnym” (Cork 1.0).

Pogłębione podejście do problematyki rozwoju obszarów wiejskich odnajdujemy dwadzieścia lat później w Deklaracji Cork 2.0 przyjętej w 2016 r. na konferencji „A Better Life for Rural Europe”. Deklaracja Cork 2.0 wzywa do budowy „nowoczesnej” WPR („innovacyjnej, zintegrowanej i włączającej”), ale w swojej narracji odchodzi od wskazywania na problemy, podkreślając i doceniając wartościowe zasoby, w jakie wyposażone są obszary wiejskie. Deklaracja podkreśla rolę, jaką obszary wiejskie i ich mieszkańcy odgrywają w radzeniu sobie z globalnymi wyzwaniami związanymi ze zmianami klimatu, w tym w realizacji celów zrównoważonego rozwoju ONZ (United Nations Sustainable Development Goals) i Konwencji Klimatycznej ONZ (United Nations Framework Convention on Climate Change). Nowa WPR stawia w centrum swojego oddziaływania tworzenie miejsc pracy na wsi poprzez inwestycje zarówno w tradycyjnym sektorze rolno-spożywczym, jak i w innowacyjnej biogospodarce oraz gospodarce obiegowej (*circular economy*)⁴. Podkreśla konieczność wspierania rolników pełniących funkcję „strażników” przyrody, dostarczających dóbr publicznych w obszarze ochrony środowiskowych. Deklaracja Cork 2.0 wzywa polityków do podejmowania działań, aby „[...] uświadamiać, jak cenne zasoby i potencjał rozwoju drzemie na obszarach wiejskich, dzięki którym możliwe jest radzenie sobie z wyzwaniami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi, działając na rzecz ogółu mieszkańców Europy”.

Problematyka rozwoju obszarów wiejskich została także zauważona i doceniona przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). W 2006 r. OECD opracowała koncepcję Nowego Paradygmatu Rozwoju Obszarów Wiejskich (New Rural Paradigm, NRP) (OECD 2006). Nowość w podejściu OECD wynikała z odchodzenia od agrocentryzmu, w którym rolnictwo pozostawało kluczowym sektorem gospodarki wiejskiej i punktem odniesienia dla wszelkich działań i aktywności na obszarach wiejskich. Uzasadnieniem dla zdefiniowania NRP było uznanie roli i znaczenia procesu dezagraryzacji wiejskiej struktury zatrudnienia i wyłonienia się nowej wiejskiej gospodarki, w której rośnie rola innych form aktywności ekonomicznej (Hałamska 2013). Nowy paradygmat zmieniał cele rozwoju obszarów wiejskich poprzez odchodzenie od działań ukierunkowanych na wyrównywanie poziomu życia i dochodu na wsi poprzez doganianie i „doszlusowywanie” do standardów miejskich oraz nadrabianie zaległości, w kierunku angażowania i bardziej efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów lokalnych.

Kryzys finansowy lat 2008–2009, a następnie recesja i deficyt finansów publicznych, które dotknęły gospodarki krajów zachodnich, zmusiły rządy narodowe do poszukiwania skutecznych metod pobudzania rozwoju, innych niż proste subsydiowanie. W opublikowanym 10 lat później Raporcie *Regional Outlook* (OECD 2016)

⁴ Szerzej na ten temat patrz Drygas, Nurzyńska 2015.

OECD promuje koncepcje „Polityki wiejskiej 3.0” (Rural Policy 3.0), która jest przejściem od rozwiązań i rozważań teoretycznych, zdefiniowanych jako Nowy Paradygmat Rozwoju, w kierunku skutecznych mechanizmów wdrażania (tab. 1).

Tabela 1. Porównanie założeń zmieniających się paradygmatów rozwoju obszarów wiejskich

Table 1. Comparison of assumptions behind the changing rural development paradigms

	„Stary paradygmat”	Nowy Paradygmat Rozwoju (NRP 2006)	Polityka wiejska 3.0
Cele	Wyrównywanie, nadrobienie dystansu	Konkurencyjność	Wielowymiarowy dobrobyt w obszarze gospodarki, społeczeństwa i środowiska
Prionety	Wspieranie dominującego sektora rolnego (podejście surowcowe i sektorowe)	Wspieranie różnych sektorów na bazie ich konkurencyjności	Słabo zaludnione obszary wiejskie i wyodrębnione typy obszarów wiejskich na podstawie zestawu specyficznych cech
Narzędzia	Dotacje, bezzwrotne granty	Inwestycje dla podmiotów spełniających kryteria	Podejście zintegrowane w formie szerokiego spektrum wsparcia dla sektora publicznego, podmiotów prywatnych i trzeciego sektora
Główni aktorzy i interesariusze	Organizacje rolnicze i rządy narodowe	Wszystkie szczeble administracji terytorialnej i lokalni aktorzy	Poziom zaangażowania: a) sektor publiczny – zarządzanie wielopoziomowe; b) sektor prywatny – podmioty komercyjne i przedsiębiorstwa socjalne; c) trzeci sektor organizacji pozarządowych; społeczeństwo obywatelskie
Podejście	Jednolita polityka ustalana i zarządzana centralnie	Oddolnie kształtowana polityka z uwzględnieniem specyfiki lokalnej	Zintegrowane podejście obejmujące różne polityki publiczne
Definicja „wiejskości”	To co „niemiejskie”	Wyodrębnione typy wiejskich obszarów na podstawie specyficznego zespołu cech	Trzy typy obszarów wiejskich wyodrębnionych w relacji (bliskości) do obszarów wiejskich (metropolii): a) funkcjonalnie powiązane z obszarami miejskimi; b) znajdujące się w pobliżu obszarów miejskich; c) oddalone od obszarów miejskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/rural-policy-3.0.pdf> [dostęp: 30.06.2017].

Source: Own study based on <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/rural-policy-3.0.pdf> [accessed: 30.06.2017].

Punktem wyjścia dla sformułowania polityki wiejskiej 3.0 było uznanie trwałości zróżnicowania społeczno-gospodarczego regionów, w tym obszarów wiejskich. OECD wyodrębnia różne typy obszarów wiejskich, które różnią się posiadanymi zasobami i potencjałem rozwojowym, a cechą dominującą pozwalającą wyodrębnić poszczególne typy jest oddalenie (w sensie fizycznym) i powiązanie (w sensie funkcjonalnym) z obszarami miejskimi (metropoliami). Każdy z typów stanowi skomplikowany społeczno-gospodarczy system, w którym występują odmienne bariery dla rozwoju. Ogólnie sformułowaniem celem polityki wiejskiej 3.0 jest wzrost konkurencyjności i produktywności prowadzący do poprawy dobrobytu gospodarczego, społecznego i środowiskowego na obszarach wiejskich, przyczyniając się tym samym do większego dobrobytu na poziomie krajowym. Nowa polityka wiejska bazuje na przewagach komparatywnych społeczności wiejskich, oferując wsparcie dla inwestycji i dostęp do usług publicznych dostosowanych do potrzeb konkretnych typów obszarów wiejskich. Najlepszą formułą realizacji tak definiowanej polityki wiejskiej jest partnerstwo i współpraca na różnych poziomach, które budują potencjał na poziomie lokalnym oraz umożliwiają jego uruchomienie.

5. Polityka rozwoju obszarów wiejskich w Polsce

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w Polsce uległa znacznemu wzmocnieniu po przystąpieniu do UE. W tym okresie zanotowano wyraźny wzrost nakładów na te cele w stosunku do okresu przed akcesją, tak z WPR, jak w ramach unijnej polityki spójności. W opracowaniu skupimy się wyłącznie na programach finansowanych ze środków na WPR.

W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007–2013 najwięcej środków zarezerwowano na poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa (tzw. oś 1) – około 42%. Obligatoryjny limit przekroczono w osi 2. Środki te można było ze znacznie większym efektem ukierunkować na działania w ramach osi 1, wzmacniając impuls prokonkurencyjny w sektorze rolno-spożywczym, lub też w osi 3 z przeznaczeniem na tworzenie trwałych pozarolniczych miejsc pracy (Drygas 2016). Wsparcie obszarów wiejskich za pośrednictwem programu LEADER zostało potraktowane marginesowo, przeznaczono na ten cel środki oscylujące wokół minimalnego, wymaganego poziomu (tab. 2)⁵.

⁵ W tym okresie programowania część działań osi 3 mogła być wdrażana przez Lokalne Grupy Działania tak, że kwoty faktycznie wydatkowane na wdrażanie tych działań były zaliczane do budżetu osi 4. W konsekwencji ich udział w wydatkowanych funduszach był wyższy w stosunku do zaplanowanego budżetu na program LEADER.

Tabela 2. Struktura budżetu PROW 2007–2013 według osi (w mln euro)**Table 2.** Budget structure of RDP 2007–2013 by axes (in EUR milion)

Wyszczególnienie	EFROW	Udział EFROW (w %)	Budżet krajowy	Razem	Udział w budżecie (w %)
Oś 1. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (10 działań)	5 391	75	1 797	7 188	42,0
Oś 2. Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich Poprawa środowiska (4 działania)	4 437	80	1 109	5 546	32,0
Oś 3. Poprawa jakości życia i różnicowanie działalności na obszarach wiejskich (4 działania)	2 573	75	0,857	3 430	20,0
Oś 4. LEADER	630	80	158	788	4,5
Pomoc techniczna	200	75	67	267	1,5
Razem	13 230	–	3 988	17 218	100,0

Źródło: obliczenia własne.

Source: Own studies.

PROW 2007–2013 wspierał zatem pozarolniczą działalność na obszarach wiejskich w zakresie zbyt wąskim w stosunku do potrzeb. Na działania ukierunkowane na pozyskiwanie dodatkowych dochodów i budowę kapitału społecznego na wsi przeznaczono łącznie zaledwie 16,0% środków programu⁶. Przez to nie wykorzystano szansy na silniejsze skoncentrowanie wsparcia na tworzenie pozarolniczych miejsc pracy.

W PROW 2014–2020 jako cele komplementarne dla celu głównego, tj. „poprawa konkurencyjności rolnictwa”, zdefiniowano:

- zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu,
- zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich.

W przypadku drugiego celu komplementarnego zanotowano zmniejszenie alokacji środków na pobudzanie przedsiębiorczości pozarolniczej na wsi oraz alokacji na rozwój lokalny w ramach programu LEADER, jednocześnie zwiększono zakres udzielanego wsparcia o nowe zadania. Można przypuszczać, że będzie to skutkowało spadkiem aktywności społeczności lokalnych i spowolnieniem tempa budowy kapitału ludzkiego i społecznego na obszarach wiejskich. Szansą na podtrzymanie

⁶ Różnicowanie dochodów ludności rolniczej (2,1%), tworzenie mikroprzedsiębiorstw (5,9%), odnowa wsi (3,4%) i program LEADER (4,6%).

zainicjowanych procesów jest możliwość wsparcia działalności lokalnych grup działania (LGD) także z innych funduszy unijnych w ramach tzw. rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczeństwo (Community Led Local Development, CLLD), w trakcie nowelizacji regionalnych programów operacyjnych⁷.

Za możliwością takiego rozwiązania przemawia fakt, że w obecnym okresie programowania na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich zaplanowano także znaczne środki w 16 regionalnych programach operacyjnych (RPO). Kwota około 5,2 mld euro została zapisana w Umowie Partnerstwa z przeznaczeniem na wsparcie finansowe działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich nieujęte w PROW oraz na ewentualne wsparcie LGD funkcjonujące na poziomie województw.

Generalnie należy wskazać, że pomimo deklaracji priorytet rozwoju pozarolniczych źródeł dochodów na obszarach wiejskich nigdy nie uzyskał wsparcia w realizowanych publicznych programach pomocy adekwatnego do skali potrzeb i wyzwań (tab. 3).

Tabela 3. Wsparcie publiczne działań związanych z kreowaniem miejsc pracy i różnicowaniem źródeł dochodów na obszarach wiejskich w latach 2002–2020

Table 3. Public support for job creation projects and income diversification projects in rural areas between 2002–2020

Program	Kierunek wsparcia	Projekty zakończone	Udział w zrealizowanych płatnościach (%)
SAPARD (2002–2006)	Różnicowanie działalności gospodarczej	4 071	6,75
SPO Rolnictwo 2004–2006	Zróżnicowanie źródeł dochodów w gospodarstwach rolnych	4 015	6
PROW 2007–2013	Różnicowanie działalności gospodarczej w kierunku pozarolniczym	15 718	1,85
	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	14 650	3,53
PROW 2014–2020	Działalność pozarolnicza i rozwój przedsiębiorczości (usługi rolnicze)	–	3,5 (plan)

Źródło: Nurzyńska 2018.

Source: Nurzyńska 2018.

6. Wybrane głosy w dyskusji nad reformą WPR 2020 plus

W dyskusji nad nowym kształtem WPR po 2020 r. pojawia się wiele nowych koncepcji. Karl Falkenberg, odnosząc się do przyszłych zmian WPR, opowiada się

⁷ Jak dotychczas tylko w województwach podlaskim i kujawsko-pomorskim samorząd wojewódzki zdecydował się na takie rozwiązanie.

za nadaniem większej wagi zasadom zrównoważonego rozwoju w procesie kreowania polityki oraz na wzmocnieniu roli wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich kosztem jej zmniejszenia w przypadku płatności obszarowych (Falkenberg 2016).

Louise O. Fresco i Krijn Poppe apelują o podjęcie działań przekształcających WPR we Wspólną Politykę Rolno-Żywnościową (WPRŻ). Ma to na celu ukształtowanie odpornego na kryzysy i silnego rolnictwa oraz sektora żywnościowego gotowego na podjęcie wielkich współczesnych wyzwań. W tym ujęciu sektor rolno-żywnościowy oparty byłby na bioekonomii, zapewniałby „zdrową”, a nie tylko bezpieczną, żywność wysokiej jakości oraz byłby zdolny do łagodzenia zmian klimatycznych, ochrony bioróżnorodności i krajobrazu. W rezultacie przyczyniłby się do niwelowania terytorialnego zróżnicowania poziomu rozwoju obszarów wiejskich (Fresco, Poppe 2016).

Propozycję najgłębiej sięgającej reformy aktualnej polityki realizowanej za pośrednictwem II filara WPR przedstawił rząd Saksonii. W opracowaniu zatytułowanym „Zmiana orientacji finansowania z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich” sformułowano wniosek, że aktualny model „[...] dotarł do końca swojego biurokratycznego funkcjonowania” (*Reorientation...* 2016). Totalnej krytyce poddano stosowany przez wiele lat proces programowania i wdrażania PROW, jako niezmiernie kompleksowy i skomplikowany system, który sprawia, że potencjalni beneficjenci i urzędnicy w krajach członkowskich stają się symbolem odległej od rzeczywistości europejskiej biurokracji.

Odpowiedzią na występujące problemy było dotychczas zwiększanie liczby regulacji i zasad, wyższa skala kontroli oraz rosnąca biurokracja. Celem było dążenie do ideału zapobiegającego wszelkim nieprawidłowościom. Zdaniem autorów to „utopijne podejście” komplikowało system, powodując marnotrawstwo zasobów. Nowe podejście do programowania powinno według nich skupiać się na:

- koncentracji na głównych celach rozwoju obszarów wiejskich zamiast ich multiplikacji,
- zasadniczym zmniejszeniu liczby i zakresu obowiązujących regulacji UE,
- jednoznaczności legislacyjnej dla wnioskodawców i administracji rolnej,
- zapobieganiu oszustwom i nadużyciom,
- pogłębieniu stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności.

W debacie nad przyszłością PROW zabrał głos także holenderski socjolog Jan Douwe van der Ploeg (2016). W swojej wizji przyszłej zintegrowanej polityki rozwoju obszarów wiejskich zauważa konieczność włączenia rolnictwa unijnego w procesy łagodzenia zmian klimatu, tworzenia miejsc pracy, zwłaszcza dla młodych ludzi. W opinii badacza te nowe cele jakościowo różnią się od tych, które kształtowały dotychczas WPR.

Jako najistotniejszy aspekt reformy WPR wskazał konieczność zintegrowania historycznie oddzielonych dwóch filarów WPR⁸. W ten sposób nowa WPR powinna zapewniać wsparcie zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich, który:

- zamiast być ekskluzywnym, będzie zasadniczo demokratyczny, umożliwiający dostęp wszystkim osobom zaangażowanym w działalność rolniczą i wiejską,
- będzie zawierać wiele nowych zachęt, które zdecydowanie i wyraźnie będą wspierać styl rolnictwa niskobudżetowego (niższe zadłużenie, większa wartość dodana),
- pomoże rozwinąć i upowszechnić wiedzę rolno-ekologiczną, tak aby w jak największym stopniu zmienić styl rolnictwa niskokosztowego, opartego na lokalnie dostępnych zasobach naturalnych,
- udzieli wsparcia rolnikom, aby mogli wymieniać się doświadczeniami i eksperymentować w swoich gospodarstwach,
- sprawi, że ruchome górne progi wielkości gospodarstw uprawnionych do płatności będą ustalane regionalnie; gospodarstwa, które przekraczają górny pułap, będą mogły uzyskiwać wsparcie tylko wtedy, gdy stosunek między przedmiotami pracy a nakładem pracy jest równy lub niższy od notowanego dla przeciętnego gospodarstwa rolnego,
- pozwoli wyeliminować płatności związane z historyczną produkcją: nowe płatności ryczałtowe powinny być uzależnione od spełnienia kryteriów zarządzania krajobrazem i ochrony różnorodności biologicznej,
- zapewni zachowanie krajobrazu wiejskiego i ochronę różnorodności biologicznej; zostaną one przekazane autonomicznym „spółdzielniom” terytorialnym, które stworzą nowe formy samoregulacji lokalnej i regionalnej,
- sprawi, że wsparcie na tworzenie nowych rynków zbytu zostanie przyznane, jeśli będą one osadzone w bezpośrednich relacjach między producentami żywności i konsumentami oraz przy zapewnieniu odpowiednich systemów regulacji,
- zapewni, że wsparcie będzie udzielane w celu zwiększenia wielofunkcyjności gospodarstw rolnych: szczególne wsparcie otrzymają gospodarstwa zajmujące się przetwórstwem i tworzeniem nowych i / lub rozwijaniem istniejących małych spółdzielni, które przetwarzają i wprowadzają do obrotu produkty spożywcze,
- spowoduje, że napływ młodych ludzi do sektora rolnego (zarówno z rolnictwa, jak i z innych działów gospodarki) będzie dalej stymulowany; reformę „ponadgabarytowych” gospodarstw rolnych należy wykorzystać do udostępnienia gruntów młodym ludziom, którzy chcą rozpocząć działalność rolniczą,

⁸ Postulat ten został uwzględniony w Komunikacie Komisji Europejskiej z 29 listopada 2017 r., w formie obligatoryjnego wymogu przygotowania przez kraje członkowskie tzw. Planu strategicznego wdrażania instrumentarium obu filarów WPR.

- upowszechni przekonanie, że nowe prawodawstwo dotyczące łańcucha dostaw żywności w UE jest pilnie potrzebne, aby towarzyszyć nowej polityce „zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich” i że powinno stanowić integralną część takiej polityki,
- uświadomi, że istnieje potrzeba opracowania lepszych metodologii oceny zdolności do generowania dochodu w gospodarstwach rodzinnych (o dowolnej wielkości); aktualny system rachunkowości gospodarstw rolnych jest jednostronny, a szczególnie błędnie przedstawia mniejsze i średnie gospodarstwa zarządzane zgodnie ze strategią niskonakładowej produkcji; także metodologia stosowana do wyrażania „wielkości ekonomicznej” gospodarstw w sposób nieprawdziwy prezentuje takie gospodarstwa.

29 listopada 2017 r. Komisja Europejska ogłosiła długo wyczekiwany komunikat dotyczący WPR zatytułowany *The Future of Food and Farming (The Future... 2017)*. Niestety okazał się on w zasadzie kolejnym dokumentem, który nie przynosi skonkretyzowanych rozwiązań, w wielu elementach potwierdza dotychczasową filozofię podejścia do architektury przyszłej WPR, jedynie znacznie mocniej akcentując niektóre kwestie, jak np.: zwiększenie wkładu rolnictwa w realizację celów środowiskowych czy zarządzania ryzykiem. Istotną nowością jest zaproponowanie, jakkolwiek w bardzo ogólnej formie, wizji nowego modelu wdrażania WPR.

W części trzeciej tego dokumentu, zatytułowanej „Inteligentne, nowoczesne i zrównoważone rolnictwo” zawarto propozycje związane z **poprawą standardu życia i dobrobytu na wsi (rural prosperity)**. Wskazano na nowy wiejski łańcuch wartości w formie bioekonomii oraz ekonomii obiegowej jako dziedziny stwarzające szanse na silniejszy wzrost gospodarczy oraz przyrost nowych miejsc pracy na wsi. Zaanonsowano, że nowy łańcuch wartości powinien być priorytetem w przyszłym planie strategicznym wdrażania WPR. Wskazano na konieczność zwiększenia komplementarności wszystkich polityk unijnych także ze strategiami i politykami krajowymi. Użyteczne w tym względzie powinny być: prace nad projektem SMART VILLAGES (włączenie obszarów wiejskich do gospodarki cyfrowej) oraz pogłębianie podejścia oddolnego LEADER czy współpracy wieś–miasto. Są to przykłady skutecznego wykorzystywania lokalnych zasobów, redukcji biedy oraz tworzenia lokalnych miejsc pracy. Nie oznacza to jednak, że nie istnieje już przestrzeń na poprawę jakości współpracy i koordynacji działań lokalnych grup działania z władzami, aby lepiej wykorzystywać endogenny potencjał.

W tym względzie Komisja Europejska zobowiązuje się wspierać mechanizm weryfikowania wpływu określonych rozwiązań na sytuację obszarów wiejskich (tzw. *rural proofing*).

7. Nowa perspektywa finansowa na lata 2021–2027

W ślad za dyskusją na temat zmiany zakresu merytorycznego przyszłej WPR tempa nabrały także prace nad przyszłymi Wieloletnimi Ramami Finansowania (Multiannual Financial Framework) polityk unijnych na lata 2021–2027.

W dyskusji zaznaczył swój głos **Europejski Komitet Regionów (KR)** w opublikowanej opinii z lipca 2017 r. zatytułowanym WPR 2020+. W dokumencie obok innych postulatów wzywa do zwiększenia środków finansowych na II filar WPR z przeznaczeniem na pozarolniczy rozwój obszarów wiejskich, uzasadniając swoją propozycję rosnącym zróżnicowaniem poziomu rozwoju pomiędzy miastami i obszarami wiejskimi. W tym kontekście opowiada się za opracowaniem strategii rozwoju obszarów wiejskich w całej UE, z uwzględnieniem w pracach zasady pomocniczości.

Generalnie KR optuje za zwiększeniem wspólnego budżetu tak, aby był w stanie odpowiedzieć na nowe wyzwania. Zdecydowanie jest przeciwny dalszej nacjonalizacji WPR, odrzucając przedstawiane propozycje wprowadzenia współfinansowania płatności bezpośrednich (I filar WPR) z budżetów krajów członkowskich. Jednocześnie, jak wiele innych podmiotów, oczekuje dalszego uproszczenia i zmniejszenia obciążeń administracyjnych WPR.

Za kluczowe w początkowej fazie dyskusji na przyszłymi WRF należy uznać propozycje komisarza ds. budżetu UE Günthera Oettingera, przedstawione 9 stycznia 2018 r. na kolegium komisarzy. W swoim wystąpieniu wskazał na konieczność uzupełnienia budżetu wskutek Brexitu i pojawienia się nowych wyzwań. W związku z taką sytuacją planuje się wprowadzenie nowych źródeł tzw. dochodów własnych oraz likwidację wszelkich rabatów wpłat do wspólnego budżetu, jakie aktualnie wynegocjowały kraje członkowskie. Stąd konieczność podwyższenia składki do 1,1–1,2% łącznego PKB krajów członkowskich (*AgraFacts* 2018).

Wskutek przesunięć w przyszłym budżecie udział WPR i polityki spójności może ulec zmniejszeniu nawet do 35% dla każdego z tych funduszy. Oznacza to, że budżet na obie polityki może ulec zmniejszeniu w granicach 5–10%.

Przedstawiając swoje propozycje, komisarz Oettinger zwrócił się do państw członkowskich o przystąpienie do intensywnej negocjacji po ogłoszeniu przez Komisję Europejską projektu WPR⁹. Celem jest bowiem uzgodnienie ostatecznych rozwiązań w trilogu¹⁰ jeszcze przed końcem funkcjonowania aktualnego składu Parlamentu Europejskiego do końca lutego 2019 r.

⁹ Zgodnie z ostatnim kalendarzem prac komunikat w sprawie WRF na lata 2021–2027 ma być ogłoszony 2 maja 2018 r.

¹⁰ Parlament Europejski, Rada Europejska i Komisja Europejska.

W projekcie stanowiska w sprawie WRF 2020+, przedstawionym 10 stycznia 2018 r. przez Komitet ds. budżetu Parlamentu Europejskiego, podkreślono kilka niżej przedstawionych kwestii¹¹. Dokument ten:

- a) postrzega przyszłe wsparcie wsi i rolnictwa jako zintegrowane finansowanie ze środków WPR i polityki spójności,
- b) wskazuje na nowe wyzwania (migracje, terroryzm, bezpieczeństwo, obronność), jednocześnie widzi konieczność zapewnienia dodatkowych środków w budżecie na realizację tych celów,
- c) apeluje o silny budżet UE sięgający wielkości do 1,3% łącznego unijnego PKB,
- d) podkreśla konieczność długofalowego prognozowania budżetu i wprowadzenia w przyszłości podobnej jak w USA w przypadku Farm Bill zasady obejmującej dwa okresy 5 + 5 lat,
- e) wskazuje na potrzebę korzystania z instrumentów finansowych, ale głównie dla inwestycji generujących zyski,
- f) widzi możliwość stosowania montażu finansowego funduszy z grantów oraz z instrumentów finansowych,
- g) wskazuje na instrumenty finansowe jako na narzędzia umożliwiające wypełnienie luki finansowej w budżecie UE,
- h) wzywa do uproszczenia i ujednolicenia zasad zarządzania funduszami.

Potencjalne opcje budżetu na WPR przedstawiła Komisja Europejska w komunikacie z 14 lutego 2018 r. Komunikat został przygotowany jako materiał do dyskusji na poziomie liderów politycznych z wszystkich krajów członkowskich na nieformalnym spotkaniu 23 lutego 2018 r.

W komunikacie zaznaczono, że zmodernizowana WPR będzie musiała zagwarantować wsparcie umożliwiające pełne zrównoważenie rolnictwa oraz rozwój żywotnych obszarów wiejskich. Co więcej musi umożliwić dostęp do bezpiecznej, wysokiej jakości, o przystępnych cenach, pożywej i zróżnicowanej żywności. Zmodernizowana WPR musi zapewnić osiągnięcie wyższej europejskiej wartości dodanej poprzez realizowanie ambitniejszych celów środowiskowych i klimatycznych oraz zaadresowanie oczekiwań obywateli odnośnie ich zdrowotności, środowiska i klimatu. Europa potrzebuje inteligentnego i odpornego sektora rolnego opartego na silnej tkance społeczno-ekonomicznej na obszarach wiejskich.

Szanse na rozwój obszarów wiejskich dostrzega w tzw. nowym łańcuchu wartości, obejmującym m.in. pozyskiwanie czystej energii, bioenergii oraz wspieraniu działań na rzecz czerpania profitów z malowniczych krajobrazów. Wskazuje, że w dyskusji nad lepszym wykorzystywaniem obecnych płatności bezpośrednich duże znaczenie ma pogląd wyrażający potrzebę ich redukcji i lepszego ukierunkowania

¹¹ Committee on Budgets, Draft report on the next MFF: Preparing Parliament's position on the MFF post 2020 (2017/2052(INI)), European Parliament, 10.01.2018.

na zakładane cele oraz zmniejszenia zróżnicowania wielkości wsparcia między krajami. Prezentując ewentualne skutki zmniejszenia przyszłego budżetu WPR, wykazuje, że jego zmniejszenie w relacji do aktualnej wielkości o 30% spowodowałoby spadek przeciętnego dochodu rolników w UE o ponad 10%. W przypadku zmniejszenia nakładów finansowych na WPR o 15% skutki te byłyby mniejsze, aczkolwiek zróżnicowane w zależności od kierunku produkcji.

W komunikacie podkreślono, że niekorzystny wpływ zmniejszenia wielkości budżetu na płatności bezpośrednie (I filar WPR) może być w pewnym stopniu niwelowany poprzez lepsze ukierunkowanie pozostałych środków finansowych, w tym z II filara WPR.

Zgodnie z ostatnim kalendarzem prac komunikat w sprawie WRF na lata 2021–2027 ma być ogłoszony 2 maja 2018 r. W interesie Polski jest zachowanie nie tylko wspólnotowego charakteru WPR, ale także utrzymanie silnego budżetu na cele polityki spójności. Konieczne staje się także realne wprowadzenie do strategicznego planowania na poziomie unijnym, ale także krajowym i regionalnym tzw. *rural proofing*, który ma stanowić gwarancję, że polityki publiczne oddziałujące na obszary wiejskie muszą w procesie ich kreowania uwzględniać potrzeby, ale także przewidywać instrumenty pobudzające wykorzystanie wiejskich zasobów społecznych, gospodarczych i środowiskowych (*Rural proofing...* 2017).

8. Podsumowanie

Polska wieś i rolnictwo wymagają kontynuacji intensywnego wsparcia finansowego w celu likwidacji luki cywilizacyjnej oraz ciągłego wspomagania procesów modernizacji i restrukturyzacji sektora rolnego, a także umacniania jego pozycji konkurencyjnej na rynkach globalnych. Realizacja tych celów wymaga systemowego podejścia do identyfikacji, hierarchizacji i permanentnej aktualizacji problemów rozwojowych, a następnie przekładanie ich na konkretne rozwiązania aplikacyjne w ramach polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich umożliwiające uruchomienie wykorzystania wiejskich zasobów.

Analiza kolejnych PROW wykazuje, że w Polsce jest kontynuowana polityka zapoczątkowana po akcesji do UE. Jednocześnie kolejne programy koncentrują się na zbyt dużej liczbie działań, co wpływa negatywnie na realizację zakładanych celów. W kolejnych okresach programowania zapewniony był corocznie zbliżony poziom wsparcia finansowego netto w ramach PROW po uwzględnieniu zobowiązań z poprzednich okresów programowania¹². Wielkość wyzwań rozwojowych, przy

¹² W PROW 2004–2006 była to łączna kwota około 1,8 mld euro, w PROW 2007–2013 2 mld euro, a w PROW 2014–2020 około 1,86 mld euro.

spodziewanym ograniczeniu skali wsparcia finansowego ze środków unijnych po 2020 r., wymaga podjęcia działań systemowych w celu przygotowania się do innych uwarunkowań zewnętrznych prowadzenia krajowej polityki rozwoju wsi i rolnictwa.

Fundamentem dla kreowania trafnej oraz elastycznej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich, a także dokonywania jej elastycznych korekt, jest prowadzenie ustawicznych prac analityczno-diagnostycznych, służących z jednej strony dokonywaniu oceny skuteczności i efektywności prowadzonej polityki, a z drugiej umożliwiającej identyfikację problemów rozwojowych oraz symulację różnych scenariuszy rozwojowych, wynikających z uwarunkowań krajowych i międzynarodowych, determinujących możliwości aplikowania zróżnicowanego instrumentarium wsparcia. Determinuje to funkcjonalność i efektywność polityki realizowanej wobec wsi i rolnictwa. W Polsce system taki jeszcze się nie wykrystalizował. Podejmowane decyzje mają charakter polityczny i często nie wynikają z solidnej podbudowy analityczno-diagnostycznej, przy słabym wykorzystaniu zaplecza naukowo-badawczego. W rozproszeniu funkcjonują dość liczne jednostki naukowo-badawcze, firmy konsultingowe i doradcze czy organizacje pozarządowe, zajmujące się diagnozowaniem oraz ewaluacją wybranych, wycinkowych problemów w zakresie rozwoju wsi i rolnictwa na szczeblu krajowym czy w ujęciu regionalnym. Na szczeblu narodowym nie istnieje w Polsce aktualnie żaden ośrodek w sposób kompleksowy wykorzystujący istniejący dorobek różnych instytucji i syntetyzujący go w logiczną i spójną całość. Funkcji tej nie spełnia administracja rządowa, włącznie z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które wbrew swej nazwie prowadziło dotychczas politykę sektorową, skupioną głównie na kwestiach związanych z rolnictwem.

Kompleksowość, złożoność i przestrzenny charakter problemów rozwoju obszarów wiejskich, przejawiający się również w relacjach wieś–miasto, jak też słaba koordynacja wcześniej realizowanych polityk, w swej istocie sektorowych, skłaniają do sformułowania pozytywnej oceny „wymuszonego” przez Komisję Europejską w Umowie Partnerstwa silniejszego niż dotychczas zintegrowania wszystkich polityk unijnych. Stwarza to szanse na bardziej harmonijne i zrównoważone, stopniowe niwelowanie dysproporcji cywilizacyjnych między różnymi częściami kraju, a także rozwijanie pozarolniczych funkcji wsi i rolnictwa na obszarach o wiejskim i przeważająco wiejskim charakterze.

Bibliografia

AgraFacts, nr 01–18, 10.01.2018.

A better future for Europe's rural areas. (2017). Rada Europy. Raport CG33(2017)16 final, 19.10.2017, <https://rm.coe.int/a-better-future-for-europe-s-rural-areas-governance-committee-rapporte/168074b728> [dostęp: 30.06.2017].

- Cork 1.0 Declaration (1996). Towards an integrated rural development policy. http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/en/dossier/cork.pdf [dostęp: 30.06.2017].
- Cork 2.0 Declaration. (2016). A Better Life in Rural Areas. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2016/rural-development/cork-declaration-2-0_en.pdf [dostęp: 30.06.2017].
- Draft report on the next MFF: Preparing Parliament's position on the MFF post 2020 (2017/2052(INI))*, Committee on Budgets, European Parliament, 10.01.2018.
- Drygas M. (2016). Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE. *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, 4 (48), 101–122.
- Drygas M., Nurzyńska I. (2015). Zrównoważona intensyfikacja – mit czy realna szansa? W: Ł. Hardt, D. Milczarek-Andrzejewska (red.). *Ekonomia jest piękna?* (s. 336–350). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Falkenberg K. (2016). Sustainability Now! A European Vision for Sustainability. *European Political Strategy Centre*, 18.
- Fresco L.O., Poppe K.J. (2016). *Towards a Common Agricultural and Food Policy*. Wageningen. *The Future of Food and Farming*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions. European Commission, Brussels 29,11,2017, COM (2017) 713 final.
- Halamska M. (2013). *Wiejska Polska na początku XXI wieku. Rozważania o gospodarce i społeczeństwie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kłodziński M. (2011). Rozwój poza rolniczej przedsiębiorczości wiejskiej. W: A. Bołtromiuk (red.). *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią NATURA 2000* (s. 213–240). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- The need for a White Paper on Rurality from a local and regional perspective. For a European rural agenda after 2020*. European Committee of the Regions. Commission for Natural Resources, Brussels, styczeń 2017.
- A new modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently for its priorities post – 2020*, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and Council. European Commission, Brussels 14.02.2018, COM (2018) 98 final.
- Nurzyńska I. (2016). Przyczyny i przejawy peryferyjności obszarów wiejskich w Polsce. *Więś i Rolnictwo*, 2, 123–139.
- Nurzyńska I. (2018). The Role of the CAP in Stimulating Rural Jobs, artykuł przyjęty do druku w *Journal of Agribusiness and Rural Development*.
- OECD (2006). *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. Paris.
- OECD (2016). *OECD Regional Outlook 2016. Productive Regions for Inclusive Societies*. Paris: OECD Publishing. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/rural-policy-3.0.pdf> [dostęp: 30.06.2017].
- Reorientation of EFARD funding after 2020 (EFARD – RESET)*. Saxon State Ministry of the Environment and Agriculture, 21.06.2016, Dresden.
- Rural proofing. Practical guidance for access impact s of policies on rural areas*. Department of Environment, Food and Rural Affairs, 2017.

- Van der Ploeg J.D. (2016). *After CAP Towards an integrated rural development policy 2.0*. Opublikowane 31.10.2016, ARC.
- Van der Ploeg J.D. et al. (2000). Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. *Sociologia Ruralis*, 40 (1), 391–408, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9523.00156/epdf> [dostęp: 5.05.2017].
- Wilkin J. (2008). Ewolucja paradygmatów rozwoju obszarów wiejskich. *Więś i Rolnictwo*, 3 (140), 18–28.

Rural Development Policy in Poland (and in the EU) – A Needless Expense or a Must?

Abstract: Rural development policy is the answer to the changing role and place of agriculture in the economic structure. Over 75% of those employed in rural areas in Poland do not have any relations with agriculture any more, while generating their incomes from work in off-farm sectors. The objective of the authors' considerations in this paper is to argue for an effective and sound rural support policy for the rural Poland and Europe, particularly in the area of off-farm job creation. The main conclusion of the authors is the need for changing rural development paradigm so that to enable active use of available endogenous and exogenous resources of rural areas, which is absolutely necessary in order to face the global challenges. The analysis is based on the literature and studies elaborating on the framework of rural development policy in the European Union and Poland as well as on the authors' own research.

Keywords: new challenges, rural development policy, the Common Agricultural Policy, territorial cohesion.