

Instytut Ekonomii  
Wydziału Ekonomicznego UMCS

Maria CIEPIELEWSKA

**Polityka strukturalna EWG a rozwój regionów wiejskich**

**The Structural Policy of the European Common Market vs. the Development of the Rural Area**

Przyspieszenie procesu formowania jednolitego rynku europejskiego w ramach programu "Europa 1992" przyniesie niewątpliwie - obok licznych korzyści gospodarczych - nasilenie sprzeczności, dotyczących grup ludności i regionów znajdujących się w sferze mniej korzystnych warunków rozwojowych. Świadomość tego stanu rzeczy budzi dążenia do szerszego uwzględnienia w polityce integracji przedsięwzięć sprzyjających większej spójności ekonomicznej i społecznej obszaru EWG. Dążenie to, zapisane w art. 130A Jednolitego Aktu Europejskiego, oznacza wzrost znaczenia wymiaru socjalnego i regionalnego w działaniach podejmowanych na szczeblu władz narodowych, lokalnych i całej Wspólnoty. Do działań gospodarki, których obiektywne uwarunkowania rozwoju są relatywnie mniej korzystne należy rolnictwo. Większość regionów mniej gospodarczo rozwiniętych to regiony o silnym komponentie rolniczym. Toteż problematyka regionów wiejskich zajmuje w całokształcie programu przekształceń strukturalnych Wspólnoty stosunkowo dużo miejsca. Występują tu zarówno (A) bardziej pogłębione spojrzenie na zagadnienie rozwoju tych regionów i (B) nowe ujęcia organizacyjne.

## REGIONY WIEJSKIE A PRAWDIWOŚCI ROZWOJOWE, WYSTĘPUJĄCE WE WSPÓLNOTY NA NOWYM ETAPIE INTEGRACJI

Podstawowym założeniem, przyjętym w najnowszych dokumentach programowych EWG<sup>1</sup>, jest ujmowanie kwestii struktur rolnych jako immanentnej części składowej nie tylko problematyki rozwoju rolnictwa lub - szerzej - ogólnego bytu regionów wiejskich, ale i całego rozwoju społeczno-ekonomicznego Wspólnoty. Takie "globalne" ujęcie prowadzi do położenia szczególnego nacisku na ścisłe wzajemne uwarunkowania przesłanek rozwojowych poszczególnych części składowych problemu: gospodarki rolnej, ogólnego stanu regionów wiejskich, przebiegu ogólnogospodarczych procesów rozwojowych. W tym wzajemnym sprzeczaniu podkreśla się specjalnie znaczenie efektu zwrotnego, tj. niemożliwość harmonijnego rozwoju Wspólnoty w przypadku braku należytego wysiłku, skierowanego na zapewnienie warunków korzystnej ewolucji struktur rolnych. Działania podejmowane w celu popierania rozwoju tych struktur i regionów wiejskich występują więc w tym ujęciu nie jako gest społeczeństwa na rzecz ludności rolniczej, lecz jako obiektywna konieczność, warunek *sine qua non* pomyślności tego społeczeństwa, w tym ludności zamieszkującej wielkie ośrodki miejskie, od wsi i jej problemów już całkowicie oderwanej.<sup>2</sup> Omawiane wzajemne zależności występowały w całym rozwoju historycznym, chociaż ich znaczenie było często niedoceniane. W obecnym etapie rozwojowym EWG wystąpiło jednak wiele czynników, które potrzebę zaangażowania Wspólnoty w rozwiązywanie problemów rozwoju regionów wiejskich i struktur rolnych bardzo wyostrzyły. Wśród czynników tych do najważniejszych należą:

1) wzrost udziału w przestrzeni Wspólnoty regionów opóźnionych w rozwoju, o charakterze głównie wiejskim lub nawet głównie rolniczym.<sup>3</sup> Jest to związane z kolejnymi rozszerzeniami składu członkowskiego EWG o Irlandię, Grecję a ostatnio Hiszpanię i Portugalię. Wyrównanie głębokich

---

<sup>1</sup>Zob. *The future of rural society*. Communication from Commission. COM/88/501/2 final. Documents. 03 14 15 z 7 10 1988.

<sup>2</sup>Ujęcie takie wydaje się mało rewelacyjne, po prostu zgodne ze zdrowym rozsądkiem. Warte jest jednak podkreślenie w dobie, której jedną z cech charakterystycznych jest skłonność do zapominania o wspomnianej wyżej, niejako naturalnej wzajemnej zależności.

<sup>3</sup>W regionach wiejskich żyje ponad 50% ludności EWG, ale wśród 166 regionów Wspólnoty tylko w 10 (położonych w Grecji, Hiszpanii, Włoszech i Port) udział rolnictwa w zatrudnieniu sięga 30%, a w 118 jest on niższy niż 10%. Równocześnie tylko w 17 regionach rolnictwo dostarcza ponad 10% produktu wewnętrznego brutto.

różnic regionalnych staje się więc warunkiem ekonomicznej i społecznej spójności Wspólnoty, szczególnie ważnym wobec budowy Jednolitego Rynku Europejskiego (na sprawę tę zwraca uwagę Jednolity Akt Europejski).

2) Konieczność dostosowania się gospodarki rolnej Wspólnoty do sytuacji rynkowej i wzmożonej konkurencji w ramach Jednolitego Rynku Europejskiego oraz implikacje tego dostosowania się nie tylko w odniesieniu do farmerów, ale i innych grup ludności regionów wiejskich. Polityka rolna EWG w kwestii cen, interwencji rynkowej i przemian strukturalnych znajduje się w punkcie zwrotnym, przedstawiając się na zahamowanie ilościowego wzrostu produkcji i obniżenie pułapu interwencji.<sup>4</sup> Spowoduje to, że coraz mniej gospodarstw rolnych wytwarzać będzie dochody o społecznie i gospodarczo akceptowalnej wysokości. Wielu rolników poszukiwać więc będzie alternatywnego zatrudnienia lub przynajmniej źródła uzupełniających dochodów (dodatkowego miejsca pracy). Przy wysokim bezrobociu i niskiej koniunkturze ogólnogospodarczej byłoby niepożądane ich przemieszczanie się do dużych ośrodków miejskich. Tworzenie nowych możliwości uzyskiwania dochodów na miejscu w regionach wiejskich staje się warunkiem nie tylko przeciwdziałania pogłębianiu się upośledzenia tych regionów, ale i zachowania spokoju społecznego.

3) Postępujący szczególnie szybko w ostatnich latach proces burzenia równowagi pomiędzy różnymi funkcjami społeczno-gospodarczymi regionów wiejskich, który doprowadził już nierzadko do głębokich deformacji lub nawet zaniku tych funkcji. Regiony wiejskie, będąc miejscem życia i pracy mieszkańców, spełniają zarazem funkcje o zasadniczym znaczeniu ogólnospołecznym, jak zachowanie środowiska naturalnego, krajobrazu, warunków wypoczynku dla ludności miast itp. Pod płynącym z zewnątrz naciskiem procesów rozwojowych zachodzą tu zmiany, w wyniku których te ostatnie funkcje są coraz bardziej zagrożone. W części regionów wiejskich inwazja przemysłu i infrastruktury transportu, nieprzemysłana budowa wielkich ośrodków mieszkalnych, nadmierny ruch turystyczny, niepostrzeżone stosowanie nowych technik - w tym w rolnictwie - niszczą lub wręcz już zniszczyły, naturalne walory szeroko rozumianego lokalnego środowiska. W innych natomiast głęboki odpływ ludności rolniczej wywołuje erozję opuszczonych ziem, zamieranie małych ośrodków wiejskich, niszczenie infrastruktury - ogólny upadek i pustynnienie. Procesy te nie mogą - z różnych względów - być zahamowane własnymi siłami regionów wiejskich. Zachowanie dla całego

---

<sup>4</sup>Zob.: M. Ciepielewska: *Reforma wspólnej polityki rolnej*. [w:] *Europa 1992*. Ośrodek Badań EWG Uniwersytetu Gdańskiego. Materiały konferencyjne. Listopad 1989, s. 42-70.

społeczeństwa walorów lokalnego środowiska - ochrona przed postępującym wyniszczeniem znacznych obszarów Europy - wymaga więc zaangażowania sił i środków na szczeblu Wspólnoty, przy czym pomoc ta powinna przybierać różne formy (nie tylko środki finansowe, ale także różnorodne poczynania typu organizacyjnego).

Formy i kierunki pomocy, płynącej ze szczebla Wspólnoty, jej ukierunkowanie i sposób realizacji, mogą być skuteczne tylko wtedy, jeśli stanowią będą pochodną układu sytuacji lokalnej: przemian, które się już dokonały i przemian przewidywanych. Muszą one ponadto stanowić spójną całość, ujętą w ramach ogólnej polityki społeczno-ekonomicznej w stosunku do obszarów wiejskich, która to polityka dotychczas we Wspólnocie właściwie nie istniała. Podejmowane działania były bowiem rozproszone pomiędzy polityką regionalną, socjalną i struktur rolnych, pomiędzy poszczególne państwa członkowskie i - w znacznie mniejszym stopniu - Wspólnotę.

#### REFORMA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH A POMOC FINANSOWA DLA SPOŁECZNOŚCI WIEJSKICH

Jak już stwierdzono, we Wspólnocie (zresztą również w poszczególnych krajach członkowskich) nie ma jeszcze kompleksowej strategii oddziaływania na rozwój obszarów wiejskich. Istnieją liczne kanały i formy tego oddziaływania, formułuje się liczne postulaty w kwestii jego rozszerzenia, nie osiągnięto jednak sprzyjającej efektywności, spójności i koncentracji działań.<sup>5</sup> Ważnym krokiem jest tu więc podjęta w lutym 1988 przez Radę Wspólnoty decyzja o reformie funduszy strukturalnych EWG.<sup>6</sup> Reforma ta zakłada zmiany w metodach działania, większą koordynację, większą geograficzną i operacyjną koncentrację środków przeznaczonych w budżecie Wspólnoty na cele strukturalne oraz istotny wzrost (podwojenie) tych środków.<sup>7</sup> W ramach reformy funduszy strukturalnych wyznaczono dla nich 5 priorytetowych celów:

1) promowanie rozwoju i procesu strukturalnych dostosowań regionów mniej rozwiniętych,

2) restrukturyzacja regionów, lub ich części, dotkniętych upadkiem tradycyjnych gałęzi przemysłu,

---

<sup>5</sup>Wyjątek stanowi kilka regionalnych programów, zwanych "zintegrowanymi", jak: Zintegrowany Program Śródziemnomorski czy podobny program dla Szkockich Wysp Przybrzeżnych.

<sup>6</sup>Zob. C.E. Com. The Agricultural Situation in the Community. 1988 Report. Brussels 1989.

<sup>7</sup>Z około 12% do 25% wydatków tego budżetu.

- 3) zwalczanie długotrwałego bezrobocia,
- 4) ułatwianie integracji zawodowej młodzieży,
- 5) współdziałanie z reformą wspólnej polityki rolnej poprzez:
  - a) przyspieszenie procesów przystosowawczych struktur rolnych,
  - b) promowanie rozwoju obszarów wiejskich.

Rozwój obszarów wiejskich jest *expresis verbis* wymieniony tylko w sformułowaniu treści celu 5b. Jednakże struktury rolne (cel 5a) stanowią immanentną część składową problematyki społeczności wiejskich. A większość regionów<sup>8</sup>, ujętych w celu 1, to obszary o charakterze w głównej mierze, lub wybitnie wiejskim. Zarówno więc w przypadku celu 5, jak i 1. promowanie rozwoju regionów wiejskich traktowane jest jednoznacznie jako priorytetowe zadanie funduszy strukturalnych Wspólnoty. Współdziałanie funduszy w rozwiązywaniu problemów właściwych tym regionom zakładają także cele 3 i 4, chociaż w tym przypadku ich zaangażowanie będzie mniej bezpośrednie i systematyczne.

Regulamin funkcjonowania Funduszy, stanowiący część składową ich reformy, określa metody, procedurę i organizację interwencji na rzecz regionów wiejskich, traktowanej jako część składowa ogólnego programu rozwoju regionalnego. Interwencja ta ma być realizowana w sposób planowy, gdyż jest to warunkiem wewnętrznej zgodności i spójności podejmowanych działań. Plany rozwoju przedstawiają państwa członkowskie. Na ich podstawie Komisja EWG - konsultując się z zainteresowanymi władzami w poszczególnych krajach - tworzy "ramowy program" pomocy z Funduszy Wspólnoty. Opracowując program Komisja kieruje się zasadą, że Wspólnota angażuje się w finansowanie tylko takich poczynań, które są zgodne z celami wyznaczonymi dla zreformowanych funduszy strukturalnych oraz ze wspólnymi politykami EWG. Po zaakceptowaniu "ramowego programu" przewidziane w nim działania interwencyjne ujęte zostaną w "programy operacyjne", konkretnie określające zespół wzajemnie zgodnych, wieloletnich poczynań, współfinansowanych ze środków tego lub tych Funduszy, których instrumentarium najlepiej odpowiada realizowanym celom. Metoda sporządzania programów zakłada: - podejście wielodyscyplinarne i wielosektorowe (zintegrowane), - selektywność pomocy ze strony Wspólnoty, - ekonomiczną racjonalność podejmowanych przedsięwzięć, - ich ścisłe powiązanie z endogenicznym potencjałem rozwoju. Zarówno na etapie ustalania, jak i realizacji programów zakłada się szerokie zaangażowanie lokalnych partnerów i inicjatyw, traktowane jako podstawowa przesłanka sku-

---

<sup>8</sup>Listę tych regionów zawiera załącznik do ramowego "Zarządzenia w sprawie reformy funduszy strukturalnych (Official Journal L. 185 z 15 07 1987).

teczności. W związku z tym ostatnim wymogiem przewiduje się możliwość zastosowania nowych środków organizacyjnych, a mianowicie:

a) przeprowadzanie akcji informacyjnych, popularyzatorskich i szkolenia dla miejscowych władz i działaczy gospodarczych i społecznych. W ramach tych akcji - obok spotkań, seminariów itp. - przygotowane będą wydawnictwa ogólnoinformacyjne oraz przewodniki, zawierające informacje techniczne nt. procedury działań, sposobu opracowywania dokumentów otwierających dostęp do programów interwencyjnych itp.;

b) utworzenie sieci wiejskich agencji d/s rozwoju, których zadaniem byłoby stymulowanie i koordynacja miejscowych inicjatyw. Stanowiłyby one pomoc w mobilizacji oddolnego potencjału a równocześnie kompetentnego partnera w dialogu z instytucjami, uczęszczającymi w procedurze interwencji. Na szczeblu regionu mogłyby one wyłonić koordynatora do rozinów z władzami krajowymi i ekspertami Wspólnoty. Regulamin rozmowy Funduszy Strukturalnych Wspólnoty precyzuje rodzaje przedsięwzięć, które mogą być - zgodnie z ogólnymi zasadami interwencji i w oparciu o programy operacyjne rozwoju regionów wiejskich - finansowane środkami każdego z nich. Główna rola przypada tu sekcji Orientacji Funduszu Rolnego; zakres uczestnictwa pozostałych funduszy jest jednak również szeroki. I tak:

Sekcja orientacji Funduszu Rolnego może współfinansować w ramach realizacji zarówno wymienionego w regulaminie funduszy celu 1 (regiony mniej rozwinięte), jak i 5 (reformy polityki rolnej) następujące działania:

- zaprzestanie gospodarowania, przy przekazaniu ziemi na powiększenie innego gospodarstwa lub młodemu rolnikowi,
- konwersja lub ograniczenie produkcji gospodarstwa,
- komasacja gruntów,
- ulepszanie użytków rolnych (indywidualnie lub przez grupę gospodarstw),
- nawadnianie (w tym renowacja urządzeń),
- prace na rzecz ochrony środowiska i krajobrazu,
- przywrócenie plantacji zniszczonych przez klęski naturalne,
- drobne inwestycje turystyczne (w tym modernizacja budynków mieszkalnych w gospodarstwach rolnych),
- zalesianie i ulepszanie lasów,
- rozwój służb doradczych, poprawa wyposażenia ośrodków szkolenia rolniczego.

Ponadto - w przypadku gdy środki interwencji nie zostały dostarczone przez Fundusz Rozwoju Regionalnego<sup>9</sup> - Fundusz Rolny może finansować: -

<sup>9</sup>Wprowadzona do regulaminu Funduszy alternatywność organizmu interwencji-

doskonalenie infrastruktury, niezbędnej dla rozwoju rolnictwa lub leśnictwa, - poczynania zmierzające do dywersyfikacji gospodarki, jeśli celem ich jest stworzenie farmerom źródła dodatkowych lub alternatywnych dochodów.

W ramach Sekcji Orientacji Funduszu Rolnego finansowane są także - i będą w dalszym ciągu - tzw. "horyzontalne", tj. wynikające z ogólnych celów wspólnej polityki rolnej, narzędzia strukturalnego odcinka tej polityki,<sup>10</sup> a w tym:

- środki wspomagające reformowaną politykę rynkową, jak np. zachęty do ograniczania potencjału produkcyjnego oraz reorientacji i konwersji produkcji,

- zachęty do przechodzenia na przyspieszoną emeryturę,

- dopłaty wyrównawcze, podtrzymujące dochody rolnicze w regionach upośledzonych pod względem warunków naturalnych,

- zachęty dla przejmujących gospodarstwa młodych rolników,

- pomoc dla sprzyjających dostosowaniom strukturalnym inwestycji modernizacyjnych w gospodarstwach rolnych,

- akcje ulepszające struktury przetwórstwa i obrotu rolnego,

- akcje zwiększające ochronę środowiska i krajobrazu (w tym zalesienia).

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego może wziąć udział w finansowaniu w regionach wiejskich:

1) inwestycji przedsiębiorstw, które mają na celu stworzenie lub utrzymanie miejsca pracy,

2) inwestycji w dziedzinie infrastruktury (w ramach celu 1 - jeżeli są niezbędne dla rozwoju, w ramach celu 5b - jeżeli są ściśle związane z przedsięwzięciami gospodarczymi tworzącymi alternatywne miejsca pracy dla rolników),

3) działań organizujących i podtrzymujących lokalne inicjatywy i małe przedsiębiorstwa, które mają na celu: tworzenie usług dla przedsiębiorstwa, ułatwienie dostępu przedsiębiorstw do rynku kapitałowego, bezpośrednią pomoc dla inwestycji, tworzenie małych infrastruktur,

4) specjalnych programów rozwoju, stworzonych na szczeblu Wspólnoty.

Europejski Fundusz Socjalny może współfinansować:

a) szkolenie i doradztwo zawodowe,

b) działanie promujące tworzenie nowych miejsc pracy lub podejmowanie samodzielnej działalności gospodarczej,

jącego służyć ma uelastycznieniu systemu.

<sup>10</sup>Niezależnie od listy regionów, w których realizowane jest 5 priorytetowych celów, wyznaczonych dla funduszy strukturalnych.

c) nowe metody szkolenia zawodowego i kształcenia personelu nauczającego (w tym badania, eksperymenty, wymiana doświadczeń między krajami członkowskimi),

d) przedsięwzięcia mające na celu tworzenie miejsc pracy dla bezrobotnej młodzieży (w ramach realizacji celu 1),

e) przedsięwzięcia służące utrzymaniu lub tworzeniu miejsc pracy dla zagrożonych bezrobociem osób zatrudnionych w małych przedsiębiorstwach (w ramach realizacji celu 1 i 5b),

f) szkolenie zawodowe osób, które w związku z programem rozwoju będą musiały podjąć pracę w nowym zawodzie.

Akcje podejmowane w regionach wiejskich w ramach realizacji celów wyznaczonych dla funduszy strukturalnych będą uzupełnione instrumentami finansowymi, funkcjonującymi poza tymi funduszami. Są to przede wszystkim przeznaczone dla małych i średnich przedsiębiorstw pozarolniczych nisko oprocentowane pożyczki EIB i NCI.<sup>11</sup> Proponuje się także powstanie do 1990 r. tzw. "zielonego NCI", który udzielałby pożyczek wyłącznie małym i średnim przemysłowym i usługowym przedsiębiorstwom w regionach wiejskich (cel: dywersyfikacja ekonomiki tych regionów).

Stwierdzono jednak, że głównym problemem dla tych przedsiębiorstw często jest nie tyle koszt kapitału pożyczkowego, ile brak dostępu do tego kapitału na skutek braku możliwości dostarczenia bankom odpowiednich gwarancji. Dotyczy to przede wszystkim przedsiębiorstw nowo powstających lub pragnących znacznie rozszerzyć dotychczasową działalność, ale jest odczuwalne przez większość "drobnych" działających w regionach wiejskich w związku z niską stopą zyskowności najczęściej tam występujących branż. Istotną rolę odgrywa tu także znaczna odległość siedzib instytucji finansowych, związana ze słabo rozwiniętą siecią bankową w regionach wiejskich. Poszukuje się więc form zaradzenia tej sytuacji poprzez pomoc Wspólnoty w tworzeniu różnego typu zrzeczeń czy grupowych przedsięwzięć małych przedsiębiorstw, jak spółki inwestycyjne, holdingi gwarancyjne, stowarzyszenia wzajemnych gwarancji.

Analizujący współczesne uwarunkowania rozwoju społeczności wiejskich we Wspólnocie eksperci Komisji EWG wyrażają nadzieję, że proponowany zespół środków i metod interwencji skutecznie wspomóż niezbędne i nieuniknione przemiany strukturalne a zarazem pozwoli zachować europejski model rozwoju wsi i uniknąć zaostżenia się niepokoju społecznego.

---

<sup>11</sup>Europejski Bank Inwestycyjny i tzw. "Nowy Wspólny Instrument".



## SUMMARY

Acceleration of the processes of forming a uniform European market is accompanied by an increasing interest in the regional and social policy. The social problems may sharply appear in the less developed regions with a strong agricultural component. A reform of the structural funds of the European Common Market is meant to provide a complex solution to these problems. It assumes changes in the methods of activity, doubling the budget means for the structural aims and their geographical and operational concentration.

