

Maria CIEPIELEWSKA

EWG a rozwój społeczności wiejskich

European Common Market and the Development of Rural Communities

Wraz z akceptowaniem przez wszystkich jej członków Jednolitego Aktu Europejskiego EWG weszła w nowy etap przyspieszonego rozwoju procesów integracyjnych. Jednolity Rynek Europejski, który powstanie po 1992 roku, przyniesie — jak się oczekuje — wyraźne przyspieszenie rozwoju gospodarczego. Zaostrzenie konkurencji, związane ze swobodą cyrkulacji zarówno produktów, jak i czynników produkcji, spowoduje jednak równocześnie wzmożenie napięć i sprzeczności, występujących obecnie pomiędzy poszczególnymi grupami społecznymi i regionami, wchodzącymi w skład Wspólnoty. Dla harmonijnego rozwoju Zjednoczonej Europy konieczne jest więc podejmowanie działań, zmierzających do zmniejszenia różnic w poziomie dobrobytu i postępu zarówno w przekroju różnych grup społecznych oraz gałęzi produkcji, jak i różnych obszarów Wspólnoty. Narastania istniejących w tych układach dysproporcji nie może usunąć działanie mechanizmu rynkowego, który z samej swej natury prowadzi do pogłębiania różnic w sytuacji ludzi, jednostek gospodarczych, regionów, krajów. Do tego celu mogą być natomiast wykorzystane instrumenty polityki typu strukturalnego, służące promowaniu długookresowych zmian w rozmieszczeniu, wykorzystaniu i efektywności czynników produkcji. Państwa, które nigdy nie znalazły się poza sferą gospodarki rynkowej nie mają złudzeń co do zdolności rynku do rozwiązywania wszelkich problemów społeczno-gospodarczych. W EWG obserwuje się więc obecnie wzrost zainteresowania rozwojem polityki strukturalnej, w tym polityki w stosunku do rolnictwa i regionów wiejskich. Widoczne jest to w podstawowych dokumentach w sprawie reformy Wspólnej Polityki Rolnej, przedstawionych przez Komisję w 1984 i 1985 r.¹, a szczególnie w dokumencie opublikowanym w końcu 1988 r. pt. „Przyszłość wiejskiego społeczeństwa”.² Występuje w nich nowe podejście do tej problematyki. Główną przesłanką rozważań jest wzajemne uwarunkowanie rozwoju regionalnego i ogólnogospodarczego. Równocześnie podkreśla się, że pomoc państwa promująca zmiany strukturalne, może być efektywna tylko wtedy, gdy stanowić będzie:

a) pochodną sytuacji miejscowej, lokalnych możliwości, zasobów i inicjatyw;

b) spójną całość, ujętą w ramy ogólnej polityki społeczno-ekonomicznej.

Dotyychczasowe poczynania w tej dziedzinie, podejmowane głównie poprzez Sekcje Orientacji Funduszu Rolnego oraz Wspólne Fundusze: Regionalny i Socjalny oceniono jako nieskoordynowane, niekonsekwentne, często wewnętrznie sprzeczne, pozbawione wyraźnej osi, wokół której dokonywałyby się ich koncentracja.

Wychodząc z powyższych przesłanek w kolejnych częściach opracowania dokonują:

I — analizy głównych trendów określających sytuację w regionach wiejskich EWG oraz wynikających stąd problemów i możliwych strategii ich rozwiązywania;

II — przeglądu sfer życia gospodarczego i społecznego stanowiących główne punkty zainteresowań polityki w stosunku do społeczności wiejskich, prowadzonej na szczeblu Wspólnoty, pożądanego zakresu zaangażowania się Wspólnoty oraz środków i metod działania, jakie proponuje się zastosować.

SPOŁECZNOŚCI WIEJSKIE W PROCESIE PRZEMIAN. SYTUACJA I TRENDY

GŁÓWNE CECHY CHARAKTERYSTYCZNE ROZWOJU EUROPEJSKIEGO ROLNICTWA

Dokonujący się w Europie Zachodniej — szczególnie od lat 50. — proces przemian przekształcił zarówno samo rolnictwo, jak i całą ekonomikę obszarów wiejskich. Jego cechą charakterystyczną jest utracenie przez rolnictwo ilościowo dominującego miejsca jako źródła zatrudnienia i dochodów ludności. Pozostaje ono głównym komponentem życia tych obszarów w tym sensie, że od jego stanu zależy stan wielu związanych z nim gałęzi działalności gospodarczej. Zależność ta jest jednak wzajemna — rolnictwo nie może już bowiem dziś się rozwijać w sposób izolowany od rozwoju innych elementów struktury gospodarczej i społecznej regionu.

Rozwój rolnictwa we Wspólnocie cechują: postęp techniczny, wzrost produkcji (szybszy niż wzrost popytu na żywność) w drodze wzrostu produktywności i intensyfikacji wykorzystania wszystkich jej czynników, zmniejszania się obszaru użytkowanego rolniczo oraz rolniczego zatrudnienia. Zmniejszyła się także liczba gospodarstw rolnych, a zwiększył średni ich rozmiar. Nie zmienił się jednak zasadniczo społeczny typ rolnictwa; pozostaje ono w swojej większości w dalszym ciągu rolnictwem rodzinnym. Średnia powierzchnia gospodarstwa pozostaje przy tym zbyt niska w stosunku do rozmiarów technicznie i ekonomicznie racjonalnych. W 1985 r. we Wspólnocie 10 tylko na 32 gospodarstwa dawało pełne za-

¹ *Perspectives de la politique agricole commune*, „Le livre vert” de la Commission. Notes Rapides, nr 33/1985. A Future for Community Agriculture. Newsflash, nr 35/1985.

² *The future of rural society*. Communication from Commission COM/88/501/2 final. Documents 03.14.15 7 7.10.1988.

trudnienie jednostce siły roboczej. Warunkiem ekonomicznej równowagi większości gospodarstw stała się zatem możliwość uzyskania dodatkowych dochodów z pracy poza rolnictwem. W 1985 r. we Wspólnocie 10. dochody pozarolnicze (w ramach gospodarstwa, lub na zewnątrz) osiągało 30% farmerów a dla 75% spośród nich stanowiły one ponad 50% całości dochodów. Pozostałe 30% nie w pełni zatrudnionych w gospodarstwach dodatkowych dochodów uzyskać nie może, źródła tych dochodów dostępne są bowiem dla rolników głównie w regionach względnie dobrze rozwiniętych. W regionach opóźnionych występuje natomiast w szerokim zakresie ukryte bezrobocie. Wobec względnej sztywności struktury agrarnej — ekonomiczna sytuacja ludności rolniczej zależy więc w wysokim stopniu od zakresu dywersyfikacji ekonomiki regionów wiejskich (ta bowiem decyduje o możliwościach dodatkowego zatrudnienia poza rolnictwem).

NIEKTÓRE CECHY CHARAKTERYSTYCZNE DYWERSYFIKACJI EKONOMIKI OBSZARÓW WIEJSKICH

W latach 50., 60. i częściowo 70. procesy ekspansji gospodarczej koncentrowały się w wielkich ośrodkach zurbanizowanych. Dla tego okresu charakterystyczna jest zatem szeroka migracja ludności z regionów wiejskich do centrów przemysłowych. Wraz z wygasaniem wysokiej koniunktury w połowie lat 70. zasadniczego znaczenia nabierać zaczyna inne zjawisko, a mianowicie powstawanie nowych gałęzi działalności gospodarczej w samych regionach wiejskich. Proces dywersyfikacji gospodarki tych regionów obciążają jednak liczne sprzeczności i dysproporcje. Zakłady produkcyjne i usługowe powstawały tu bowiem głównie w wyniku lokat kapitałów pochodzących z wielkich ośrodków przemysłowych (często jako filie mających tam swoje siedziby przedsiębiorstw) przyciągniętych względną tanią siłą roboczą i ziemi, zachętami ze strony państwa itp. Tworzono je w znacznej mierze w oderwaniu od miejscowych zasobów i struktur społeczno-gospodarczych, nastawiając się na eksploatację niskokwalifikowanej siły roboczej (pracochłonne kierunki produkcji, tradycyjne przemysły o niskiej technologii) i z rzadka tylko rzeczywiście partycypując w rozwiązywaniu lokalnych problemów. Co więcej — zjawisko przemieszczenia się wielkich kapitałów do regionów wiejskich krajów europejskich wygasa, spada bowiem udział kosztów siły roboczej w kosztach produkcji, korzystniejsze są lokaty w krajach trzeciego świata itp.). Ten kierunek dywersyfikacji ekonomiki obszarów wiejskich („od zewnątrz”, „od góry”) nie daje więc pozytywnych rokowań na przyszłość.

Kierunkiem alternatywnym jest rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej w oparciu o miejscowe kapitały i zasoby („od wewnątrz”, „od dołu”). Inicjatywy tego typu przejawiają lokalne społeczności licznie wyłaniające przedsiębiorcze jednostki, pragnące wykorzystać środki finansowe akumulowane przez rodzinę (często pochodzenia rolniczego) i kwalifikacje zawodowe, często nabyte w czasie zatrudnienia w ośrodkach wiejskich. Jednakże uzyskanie na tym polu większych efektów napotyka na różnego typu przeszkody i bariery. Pierwsza ich grupa wiąże się z małymi rozmiarami lokalnych przedsiębiorstw, brakiem kapitału i umiejętności nowoczesnego zarządzania. Druga — z brakiem właściwej wielkim

ośrodkiem zurbanizowanym infrastruktury ogólnogospodarczej (dostępności usług produkcyjnych i finansowych, informacji technologicznej i ekonomicznej itp.) i izolacją ekonomiczną (odległość od ośrodków decyzyjnych, brak na miejscu odpowiednich partnerów). Skutkiem rozproszenia, w tym przestrzennego, przeciwdziałać można w drodze grupowania lokalnych inicjatyw wokół małych miast i regionalnych ośrodków. Jednakże wyłanianie się takich ośrodków, pełniących funkcje biegunów wzrostu, wymaga środków finansowych i przedsięwzięć organizacyjnych przekraczających możliwości miejscowe. Pozytywne rokowania dla tego kierunku dywersyfikacji ekonomiki obszarów wiejskich uwarunkowane są zatem podjęciem na wyższych szczeblach organizacji gospodarczo-państwowej działań sprzyjających przewyciężeniu występujących tu barier.

Trendy rozwojowe przemawiające za podjęciem państwowych (częściowo usytuowanych na szczeblu Wspólnoty) działań interwencyjnych, promujących rozwój działalności pozarolniczej w regionach wiejskich w oparciu o miejscowy potencjał. Trendy takie, o dużym i narastającym w przewidywalnej przyszłości nasilaniu występują w trzech płaszczyznach:

1) **rolniczej**. Perspektywy konwencjonalnego rozwoju gospodarki rolnej EWG są ograniczone. Reforma wspólnej polityki rolnej i powstanie jednolitego rynku europejskiego przyspieszą dokonujące się już procesy restrukturyzacji. Era wzrostu ilościowego definitywnie się tu zakończyła. Przystawianiu się na wzrost jakościowy towarzyszyć będzie dalsze osłabienie zapotrzebowania na tradycyjne czynniki produkcji: ziemię i siłę roboczą;

2) **ogólnogospodarczej**. Charakterystyczny obecnie dla Europy Zachodniej wzrost gospodarczy oparty przede wszystkim na szybkim postępie technicznym, wysokich technologiach, niskiej surowco- i pracochłonności nie sprzyja przyciąganiu zasobów z obszarów wiejskich. Nie sprzyja też przepływowi kapitału do tych obszarów z centrów zurbanizowanych. Nie można więc oczekiwać powstawania w regionach wiejskich niezbędnej dla ich rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej w oparciu o żywiolowo wtłoczone z zewnątrz inwestycje. O perspektywach tych regionów decydować więc będą małe i średnie lokalne przedsiębiorstwa. Ich adekwatny do potrzeb wzrost może się dokonać jednak tylko przy zewnętrznej pomocy w przewyciężaniu występujących barier. Ta zaś musi być zorganizowana i ukierunkowana, co wymaga zaangażowania sił i środków ogólnospołecznych, w tym czynnika administracji państwowej;

3) **zachowań społecznych** w kwestii miejsca pracy i zamieszkania. Zachowania te podlegają w ostatnich latach wyraźnej ewolucji. Migracja do wielkich miast straciła swoją poprzednią atrakcyjność (warunki życia, groźba bezrobocia itp.). Pojawiła się tendencja do poszukiwania zajęć pozarolniczych blisko miejsca zamieszkania, migracji w ramach regionu — ze wsi do lokalnych małych ośrodków miejskich. Co więcej — narasta zjawisko przepływu ludności z wielkich ośrodków przemysłowych do ośrodków wiejskich. Przybiera ono różne formy: najbardziej rozpowszechnione jest traktowanie tych obszarów jako miejsca zamieszkania — kommutanci (codziennie dojeżdżający do miast), eme-

rycy — oraz wycieczynku (drugi, wiejski dom). Występują również powroty z miast do stron rodzinnych osób dysponujących pewnym kapitałem i doświadczeniem zawodowym z zamiarem podjęcia na miejscu samodzielnej działalności gospodarczej.

Społeczne zainteresowanie powrotem do regionów wiejskich — szczególnie ludzi, którzy chcą tu być zawodowo aktywni — może stanowić ważną szansę dywersyfikacji ich gospodarki. Może ono jednak realizować się w sposób pogłębiający regionalne dysproporcje. Nasilenie ruchu ludności ku obszarom wiejskim jest bowiem wyraźnie uzależnione od ich ogólnego stanu. Z regionów głęboko niedorozwiniętych ludność wciąż przede wszystkim odpływa. W lepiej rozwiniętych pojawia się już bilans dodatni (nadwyżka przepływu nad odpływem). Proporcje te mogłaby zmienić odpowiednia pomoc zewnętrzna.

GŁÓWNE TYPY PROBLEMÓW,
DOMINUJĄCYCH W RÓŻNYCH GRUPACH REGIONÓW WIEJSKICH
JAKO WYZNACZNIK RÓŻNYCH STRATEGII POMOCY

Analiza sięgających w przyszłość trendów rozwojowych, charakterystycznych dla regionów wiejskich, wskazuje na występowanie tu szerokiego spektrum problemów. Wyróżnić jednak można główne tzw. „standardowe” typy problemów, określone przez autorów cytowanego opracowania³, jako:

1) duże nasilenie tzw. „presji współczesności”. Ten typ problemu właściwy jest regionom wiejskim położonym blisko — na osi dogodnego dojazdu — dużych stref zurbanizowanych. Miały one korzystne warunki rozwoju. Dysponują dobrą infrastrukturą. Osiągnęły wysoki poziom dywersyfikacji gospodarki i intensyfikacji rolnictwa. Zagrożeniem jest tu przede wszystkim zachwianie równowagi ekologicznej, narastanie zniszczenia i zatracia środowiska oraz inwazja na ziemie rolnicze osiedli mieszkaniowych, stref wycieczynku i turystyki, przemysłu, ośrodków handlowo-usługowych, infrastruktury transportu itp.;

2) postępujący upadek rolnictwa, związany z odpływem ludności ze wsi do lokalnych ośrodków miejskich, starzeniem się grupy rolniczej oraz opuszczaniem ziem marginalnych. Ten typ problemu właściwy jest regionom o niekorzystnej strukturze agrarnej — farmy zbyt małe dla pełnego zatrudnienia nawet jednej osoby — gdzie równocześnie występuje brak możliwości znalezienia dodatkowej pracy dostatecznie blisko gospodarstwa. Wyludnianie się wsi prowadzi tu do wycofywania się z niej publicznych (szkoły, poczta, transport) i prywatnych (handel, banki) usług. Skutkuje to z jednej strony wzrostem cen usług i towarów na skutek wysokich kosztów dalekich dowozów, a z drugiej pogłębianiem się trudności uzyskania pozarolniczego zatrudnienia. Powstaje sprzężenie zwrotne negatywnych efektów, zamknięty krąg narastania procesów cofania się w rozwoju;

3) ogólny upadek regionu, prowadzący do pustynnienia i zniszczenia środowiska zarówno społecznego, jak i naturalnego. Występują tu zja-

³ *The future...*, op. cit.

wiska podobne jak w przypadku drugiego „standardowego” problemu, jednakże w większym nasileniu i tempie. Sytuacja ta jest charakterystyczna dla obszarów o szczególnie dla rolnictwa niekorzystnych warunkach naturalnych, o surowych warunkach bytu i trudno dostępnych pod względem transportowym (tereny górzyste, niektóre wyspy przybrzeżne). Pomoc w rozwiązywaniu każdego z tych standardowych problemów wymaga odmiennej strategii. Skuteczność pomocy jest bowiem uzależniona od jej ścisłego powiązania z lokalnymi warunkami i działania poprzez uruchomienie miejscowego potencjału rozwoju. Autorzy proponując trzy podstawowe modele strategii, podkreślają równocześnie że wyróżnienie trzech dominujących typów problemów jest uproszczeniem, praktycznie strategię wymagają więc wysokiego stopnia elastyczności. W dużym skrócie proponowane schematy strategii przedstawiają się następująco:

Problem 1

Główne kierunki działań interwencyjnych: — planowanie przestrzenne, ochrona ziemi rolniczej — normy ochrony środowiska, strefy wzmożonej ochrony — służby doradcze dla rolnictwa w kwestii stosowania techniki nie zaturowających środowisk.

Problem 2

Pomoc dotyczyć tu powinna różnych sfer życia gospodarczego i społecznego, przybierać postać poparcia organizacyjnego i finansowego, głównie w formie preferencji kredytowych i podatkowych.

Rolnictwo:

Przedmiot działania — Typy działań, korzystających z pomocy:

- poprawa struktury agrarnej
- zmiana struktury produkcji, polityka „jakości” w tym produkty regionalne z oznaczeniem specjalnych cech jakościowych
- wprowadzenie technik korzystnych dla ochrony środowiska

Obszary leśne:

- przeciwdziałanie erozji
- optymalizacja struktury i proporcji: las — leśne łąki
- parki krajobrazowe

Przemysł i usługi:

- zakładanie małych i bardzo małych lokalnych firm
- inwestycje lokalnych drobnych i średnich przedsiębiorstw, szczególnie w dziedzinie przemysłu rolno-spożywczego i drzewnego (możliwość subsydiowania)
- wprowadzenie przez te przedsiębiorstwa nowych technik
- rozwój lokalnych instytucji oszczędnościowo-kredytowych
- usługi dla przedsiębiorstw, szczególnie w sferze informacji, doradztwa i wdrażania nowych technologii
- usługi dla rolnictwa, usługi turystyczne, wielofunkcyjne centra usługowe
- współpraca między lokalnymi małymi i średnimi przedsiębiorstwami, i tworzenie różnych form współdziałania, zrzeczeń i wspólnych przedsięwzięć

Infrastruktura:

- przywracanie sieci wiejskich szkół i innych elementów podstawowych usług publicznych
- tworzenie ośrodków szkolenia rolniczego i w uzupełniających zawodach pozarolniczych.

Problem 3

Znajdują tu zastosowanie wszystkie formy pomocy, występujące w przypadku problemu 2. Niezbędne są jednakże dodatkowe, szczególnie intensywne jej formy. W tym w sferze:

Rolnictwa:

Specjalne zachęty dla farmerów do pozostania w gospodarstwie:

- bezpośrednie dotowanie dochodów
- dofinansowanie renowacji domów mieszkalnych
- dopłaty wyrównawcze do cen
- premie za ochronę gleby przed erozją i ochroną środowiska

Przemysłu i usług:

- subsydiowanie tworzenia i modernizacji miejscowych przedsiębiorstw
- wysokie preferencje kredytowe
- subsydiowanie „feasibility studies” w dziedzinie turystyki i rzemiosła
- subsydiowanie zrzeszeń samopomocowych w sferze usług

Infrastruktury:

- wdrażanie nowych form nauczania (np. korespondencyjnie, w wielofunkcyjnym ośrodku)
- szkolenie nastawione na równoczesne prowadzenie przez farmera działalności pozarolniczej (turystyka, rzemiosło, drobny handel, praca w lesie lub przemyśle drzewnym itp.)
- szkolenie w zakresie ochrony środowiska.

Wszystkie te strategie są już w mniejszym lub większym stopniu we Wspólnocie realizowane. Chodzi więc o zwiększenie ich skuteczności poprzez lepszą organizację i metody interwencji, a przede wszystkim funkcjonalną integrację podejmowanych przez różne organizacje działań, w tym sprawniejsze zdefiniowanie podziału na te, które prowadzone są w ramach poszczególnych programów narodowych oraz różnych wspólnych polityk EWG.

KIERUNKI DZIAŁAŃ PODEJMOWANYCH NA SZCZEBLU WSPÓLNOTY NA RZECZ SPOŁECZNOŚCI WIEJSKICH

Europejska Wspólnota Gospodarcza nie ma specyficznej, wyodrębnionej wspólnej polityki obejmującej całokształt problematyki rozwoju regionów wiejskich. Dysponuje ona jednak licznymi narzędziami (prawnymi, organizacyjnymi, ekonomicznymi) bezpośredniego i pośredniego oddziaływania na ten rozwój, wchodzącymi w skład instrumentarium różnych istniejących tu wspólnych polityk. Jako najważniejsze z nich wymienić można: Rolniczy Fundusz Gwarancji i Orientacji, Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Socjalny, zintegrowane programy rozwoju niektórych wielkich regionów (np. Program Śródziemnomorski), jak również środki stosowane w ramach programów rozwoju: leśnictwo i rybołówstwo; ochrony środowiska; postępu technicznego i badań naukowych; energetyki i turystyki; konkurencji; małych i średnich przedsiębiorstw. Bogaty zestaw możliwych instrumentów w pełni uzasadnia podjęcie próby uczynienia z nich wewnętrznie spójnej maszyny w oparciu o wytyczną podstawową: uwzględnianie w ramach wszystkich wspólnych po-

lityk problematyki rozwoju obszarów wiejskich oraz wytyczne realizacyjne:

- zgodność i wzajemne powiązanie płynących z różnych źródeł działań;
- selektywność akcji prowadzonych na szczeblu Wspólnoty, ich zdecydowane nakierunkowanie na cele szczególnie ważne dla całego ugrupowania;
- uzupełniający charakter tych akcji w stosunku do działań podejmowanych na poziomie lokalnym, regionalnym, narodowym.

Zasadom tym ma być podporządkowany dokonywany przez służby Wspólnoty wybór zarówno obszarów i sfer interwencji, jak i środków, form i zakresu pomocy, w tym finansowej. Specjalne znaczenie ma przy tym zasada ostatnia. Nie ulega bowiem wątpliwości, że główną przesłanką rozwiązywania lokalnych problemów mogą być tylko lokalne inicjatywy, natomiast pomoc zewnętrzna może tylko wysiłki oddolne wspomagać. Liczne doświadczenia wskazują na to, że tylko włączenie oddolnego punktu widzenia pozwala na uwzględnienie specyfiki sytuacji w całej jej złożoności oraz na to, że program ma tym większe szanse powodzenia, im ściślej wiąże się z interesami miejscowej ludności i angażuje jej własne siły i środki. Wszystkie programy rozwoju trzeba więc zarówno opracowywać, jak i realizować w ścisłej współpracy z czynnikiem lokalnym. Formy włączania tego czynnika mogą być bardzo różnorodne. Niezbędna jest współpraca miejscowej administracji i organów samorządu terytorialnego. Niezwykle cenne może być jednak współdziałanie z miejscowymi stowarzyszeniami, zrzeszeniami i innymi ugrupowaniami wspólnych interesów organizującymi ludność dla realizacji bliskich jej celów. Udzielenie pomocy właśnie takim inicjatywom grupowym może być bardzo efektywnym sposobem uruchomienia właściwego danej społeczności potencjału: zaradności, przedsiębiorczości, środków materialnych i skoncentrowaniu go na rozwiązywaniu pilnych problemów rozwoju danego terenu. W zależności od konkretnej sytuacji pożądany zakres pomocy ze strony Wspólnoty będzie zmienny. W niektórych przypadkach wystarczy sporządzenie przez specjalistów studium problemu i odpowiednie rekomendacje. W innych — potrzebne będzie określenie wiążących reguł działania. W szczególnych sytuacjach okaże się niezbędne wdrożenie całościowych programów rozwoju, zakładających duże zewnętrzne zaangażowanie, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym. Wybór sposobu interwencji powinien się jednak dokonywać zgodnie z regułami gry, określonymi w ramach ogólnego systemu Wspólnotowych działań na rzecz regionów wiejskich. Komisja EWG przygotowała propozycje wykorzystania p o s z c z e g ó l n y c h wspólnych polityk dla rozwiązywania strukturalnych problemów tych regionów. Wychodzą one ze stanu istniejącego i w oparciu o przeprowadzoną analizę trendów rozwojowych sugerują kierunki zmian oraz punkty, wokół których koncentrować się powinny podejmowane przez Wspólnotę działania. Pojawiają się już także konkretne decyzje, nadające podejmowanym przedsięwzięciom kompleksowy charakter.

WSPÓLNA POLITYKA ROLNA. Polityka ta zawiera już zespół środków, służących rozwiązywaniu specyficznych problemów różnego typu regionów wiejskich. Występują one tylko w wąskim zakresie w polityce rynkowej, jak np. bezpośrednie dotowanie producentów gałęzi o szcze-

gólnym znaczeniu regionalnym (oliwa z oliwek, niektóre odmiany pszenicy twardej), czy specjalne traktowanie obszarów upośledzonych pod względem warunków naturalnych (zwolnienie producentów mleka od opłat współodpowiedzialności, dopłaty wyrównawcze do cen skupu), natomiast stanowią zasadniczą część polityki strukturalnej. Występują tu zarówno różne formy pomocy dla regionów o trudnych warunkach naturalnych, jak i wiązanie sposobu stosowania współfinansowanych przez Wspólnotę narzędzi o zasięgu ogólnokrajowym z lokalnymi sytuacjami (dotyczy to: przyspieszonych emerytur, premii za rezygnację z rolniczego użytkowania ziemi, premii za ekstensyfikację produkcji w obszarach wrażliwych ekologicznie, bezpośrednich dotacji do dochodu rolniczego, specjalnej pomocy dla gospodarstw zmieniających kierunek produkcji). W bliskiej przyszłości — w ramach reformy w.p.r. — powinno tu ponadto wystąpić:

— ściślejsze powiązanie polityki popierania jakości (zamiast wzrostu ilościowego) z możliwościami poszczególnych regionów. Polityka ta powinna wyraźnie promować lokalne specjalności: tradycyjne regionalne produkty, a przede wszystkim określony sposób ich wytwarzania. Formą promocji będzie tu szerokie wprowadzenie znaków handlowych (trade mark) lub oznaczeń (etykiety) informujących o specyficznych cechach jakościowych produktu (według zasad jednolitych dla całej wspólnoty⁴) i stanowiących zarazem gwarancję, że wyróżniające go cechy produkt rzeczywiście posiada. Pozwoli to na korzystniejszą sprzedaż wielu produktów rolnych, wytwarzanych w regionach opóźnionych w rozwoju. Tam bowiem zachowały się jeszcze dawne „ekstensywne” metody gospodarowania, które — odpowiednio zareklamowane — stać się mogą, przy obecnych tendencjach popytu, już nie przejawem upośledzenia, a tytułem do lepszej waloryzacji oferowanych wyrobów „naturalnych” zdrowych i w ogóle „specjalnych” (w odróżnieniu od „masowych”). Etykiety informować będą o sposobie produkcji bezpośrednio, np. „zwierzęta karmione tradycyjnie”, „swobodny wypas”, „nie przemysłowe”, „tradycyjne”, „organiczne” lub pośrednio, np.: „produkt europejskich wyzyn”, identyfikując metodę wytwarzania z miejscem pochodzenia. Koszty związane z wprowadzeniem „znaków jakości” będą częściowo refundowane w ramach programów rozwoju regionów rolniczych:

— zwiększenie możliwości zróżnicowanego stosowania ogólnych mechanizmów w zależności od miejscowych warunków (np. rozszerzenie pomocy dla rolnictwa w przypadku szczególnych utrudnień dla dywersyfikacji lokalnej gospodarki);

— wzmocnienie środków służących poprawie pozycji przetargowej rolników, w tym np. pomocy dla spółdzielni, szkolenie farmerów w zakresie problematyki marketingu.

POLITYKA OCHRONY ŚRODOWISKA. Istnienie bezpośredniego związku pomiędzy rozwojem rolnictwa i regionów wiejskich, a ochroną środowiska jest już w zasadzie we Wspólnocie powszechnie uznawane.

⁴ Ujednolicenie zasad używania znaków handlowych, pochodzenia, jakości jest niezbędne dla uniknięcia ich wykorzystywania jako swoistej „bariery technicznej” utrudniającej zrównanie warunków konkurencji produktów różnych krajów członkowskich w ramach jednolitego rynku europejskiego. Przepisy w tej kwestii są już przygotowane.

Panuje również zgodność co do tego, że zarządzanie sprawami ochrony środowiska należy do obowiązków władz publicznych, zarówno jeśli chodzi o stronę legislacyjną i normatywną, jak i kontrolę przestrzegania obowiązujących procedur. Działania tego typu są na szczęblu Wspólnoty podejmowane.⁵ Powinny jednak być zintensyfikowane, zarówno jeśli chodzi o ograniczenie zagrożeń środowiska, powodowanych przez rolnictwo, jak i o jego wykorzystanie dla ochrony środowiska.⁶ W pierwszej kwestii Komisja EWG proponuje wprowadzenie jednolitych Wspólnotowych przepisów, przewidujących penalizację działalności rolniczej zatruwającej środowisko (np. uprzemysłowiona produkcja zwierzęca, nadmierne stosowanie nawozów sztucznych i pestycydów) i promowanie tej, która wywiera na nie wpływ pozytywny.⁷ W drugiej, proponuje się wprowadzenie — obok już istniejącej premii za ekstensyfikację produkcji w regionach ekologicznie wrażliwych — specjalnej pomocy dla farmerów, którzy:

— zobowiązali się do wykonywania określonych czynności z dziedziny ochrony środowiska i przestrzegania w procesie produkcji określonych reguł ekologii;

— zobowiązali się do stosowania określonych, ekologicznie pożądanych technik produkcji i biologicznych metod zwalczania szkodników (pomoc w formie udziału w kosztach szkolenia i doradztwa);

— zwalniają ziemię dla celów ekologicznych (np. na pasy leśne, strefy ochrony wód, tereny zielone wokół miast i zakładów pracy).

Pomoc taka oznaczała niejako dwukrotne wykorzystanie tych samych nakładów, dawałaby ona bowiem równocześnie efekty w dziedzinie ochrony środowiska i struktur rolnych (uzupełnienie dochodów, innowacje techniczne).

POLITYKA ENERGETYCZNA. Na społeczności wiejskie przypada ponad 15% ogólnego zużycia energii we Wspólnocie.⁸ Równocześnie właśnie tutaj istnieją szczególne szanse wykorzystania alternatywnych źródeł energii: niska gęstość zaludnienia pozwala na użytkowanie do celów energetycznych słońca, wiatru i wody; energia może też być wytwarzana z różnych produktów odpadkowych; niskowartościowego drewna, słomy, gnojowicy itp. Skorzystanie z tych szans mogłoby dać z jednej strony — istotne oszczędności energii ze źródeł konwencjonalnych, a z drugiej — obniżkę kosztów produkcji rolniczej (także korzystne efekty ekologiczne). Wymaga to jednak nakładów na instalację odpowiednich urządzeń. Uczestniczenie w tych nakładach przez Wspólnotę w ramach programu optymalizacji gospodarki energetycznej Komisja EWG uważa za uzasadnione i wskazane. Tymczasem jednak w tej kwestii istnieją tylko pojedyncze lub wstępne projekty systemu pomocy dla regionów wiejskich.

⁵ Patrz: Program akcji Wspólnoty na rzecz środowiska na lata 1987—1992, COM/86/85.8, wrzesień 1986.

⁶ Jednolity Akt Europejski, art. 130 RTS i 100, traktuje ochronę środowiska jako immanentną część składową wszystkich wspólnych polityk EWG.

⁷ Patrz: Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu „Environment and Agriculture”. COM/88/388.

⁸ Bezpośrednie zużycie energii, prąd, oleje napędowe i inne) w przeliczeniu na ropę przez rolnictwo stanowi równowartość 20 mln ton, przez transport rolniczy 10 mln ton, zużycie pośrednie (tj. przez przemysł wytwarzający na potrzeby rolnictwa) 20 mln ton. Lokalny przemysł, budownictwo, transport, gospodarka komunalna itd. zużywają co najmniej drugie tyle.

Natomiast realizowany program, biegnący do 1989 r., ogranicza się do współfinansowania akcji upowszechniania wiedzy o technicznych warunkach korzystania z alternatywnych źródeł energii, a po jego zakończeniu proponuje się współfinansowanie także doradztwa z tej dziedziny (dla rolników, dla drobnych i średnich lokalnych przedsiębiorstw oraz dla terenowej administracji). Stopień wykorzystania możliwości powiązania polityki energetycznej z polityką rozwoju regionów wiejskich jest więc jeszcze bardzo niski.

POLITYKA REGIONALNA. Każda polityka regionalna wywiera wpływ na rozwój społeczności lokalnych. Jeżeli jednak problematyka obszarów wiejskich zajmować ma w ramach polityki regionalnej miejsce, na jakie zasługuje, to musi ona dążyć przede wszystkim do bardziej przestrzennie zrównoważonego rozmieszczenia działalności gospodarczej. A ściślej — musi zadbać o to, aby rozwój nie koncentrował się w nielicznych wielkich ośrodkach i stymulować powstawanie mniejszych ośrodków, rozsianych po całym terytorium. Ponieważ ośrodki takie, stanowiące bieguny rozwoju, mają decydujące znaczenie dla sytuacji w obszarach wiejskich postuluje się uwzględnienie tego aspektu we wszystkich programach rozwoju regionalnego, które korzystać mają z pomocy finansowej Wspólnoty. Adresatem poparcia będą w większym stopniu prywatne inwestycje produkcyjne (uwzględniające wymogi postępu technicznego i rynku), ponieważ poprzednia nadmierna koncentracja programów na problematyce infrastruktury prowadziła często do jej nieekonomicznego wykorzystania (pomoc dla infrastruktury powinna być pochodną potrzeb inwestycji produkcyjnych). Ponadto pomoc powinna być kierowana przede wszystkim do drobnych i średnich przedsiębiorstw, uruchamiających lokalny potencjał rozwojowy. Polityka regionalna będzie tu wspierana przez środki interwencji przeznaczone specjalnie dla tego typu przedsiębiorstw (o czym niżej).

POMOC DLA DROBNYCH PRZEDSIĘBIORSTW. W ramach problematyki rozwoju obszarów wiejskich do kwestii małych przedsiębiorstw przywiązuje się dużą wagę. Wskazuje się na rolę, jaką odegrać one mogą w dywersyfikacji ekonomiki regionu (była o tym mowa wcześniej), na trudności na jakie napotykają, poszukuje kierunków i form pomocy służących przezwyciężeniu tych trudności. W sferze produkcji głównym problemem „wiejskich” drobnych przedsiębiorstw jest zacofanie pod względem metod i technik wytwarzania. Warunkiem umocnienia jest więc ich wprowadzenie do sfery postępu technicznego. Sprzyjać temu będą działania idące w czterech głównych kierunkach: 1) nauczanie zastosowań współczesnych technik w rzemiośle i drobnym przemyśle; zewnętrzne dofinansowanie szkolnictwa i doradztwa; 2) specjalna pomoc dla modernizujących się przedsiębiorstw podstawowych lokalnych branż (m.in. przemysł rolno-spożywczy i budownictwo); 3) pomoc, głównie organizacyjna dla tworzenia w obszarach rolniczych ośrodków informacji o nowoczesnych urządzeniach i ich sprzedaży oraz fachowego doradztwa; 4) skierowanie miejscowych oszczędności na finansowanie przedsięwzięć modernizacyjnych. Wymaga to wzmocnienia lokalnej sieci instytucji finansowych (decentralizacja) oraz ułatwionego dostępu do kredytów dla nierolników (dotychczas prawo do korzystania z preferencyjnych kredytów przysłu-

guje z nielicznymi wyjątkami — tylko rolnikom). Pożądane jest tworzenie regionalnych agencji inwestycyjnych i przedsiębiorstw prowadzących inwestycje.

W sferze usług drobne jednostki nowoczesnie funkcjonujące występują tylko z rzadka. Stosunkowo najlepiej jest z usługami osobistymi, bardzo źle z usługami dla przedsiębiorstw. Lokalne przedsiębiorstwa trzeba zresztą dopiero nauczyć z takich usług korzystać. Działać tu należy w czterech głównych kierunkach: 1) poprzez polepszenie infrastruktury technicznej (sprawna telekomunikacja, ośrodki usług komputerowych i innych usług biurowych); 2) poprzez preferencyjne warunki finansowe dla usług publicznych; 3) poprzez rozwój doradztwa dla przedsiębiorstw dotyczącą możliwości, jakie otwierają nowoczesne usługi; 4) poprzez szkolenie osób, które prowadzą lub mają zamiar prowadzić działalność usługową. W sferze turystyki lokalne inicjatywy rozwijają się w regionach wiejskich wszystkich państw członkowskich EWG. Problemem jest jednak często zbyt prymitywny charakter oferty. Działania interwencyjne mają tu być skoncentrowane na trzech polach: 1) pomoc w rozwoju infrastruktury handlowej; 2) stymulowanie rozszerzania wachlarza oferowanych turystom usług; 3) zachęcanie do prowadzenia usług turystycznych, jako zajęcia uzupełniającego (lub zastępującego) dotychczasową działalność rolniczą.

Realizowane już formy pomocy, przeznaczonej specjalnie dla małych przedsiębiorstw obejmują:

— dofinansowanie szkolenia zawodowego, doskonalącego i specjalistycznego (dla kadry kierowniczej przedsiębiorstw) poprzez fundusze socjalne EWG;

— wsparcie programów doradztwa, przeznaczonych dla regionów rolniczych poprzez fundusze strukturalne EWG,

— korzystne pożyczki z EIP (Europejski Bank Inwestycyjny) i gwarancje kredytowe oraz subwencje NNCI (tzw. „Nowy Wspólny Instrument”);

— pomoc dla inwestycji turystycznych (odnawianie i rozbudowa domów wiejskich, wiejskich ośrodków wakacyjnych, urządzeń do użytku turystów) poprzez fundusze strukturalne.

Przewiduje się, że wszystkie te formy pomocy będą rozszerzone. Ponadto wiejskie drobne przedsiębiorstwa uzyskać mają łatwiejszy dostęp do zrzeseń przedsiębiorców (SME, Taskforce), europejskich programów transferu technologii (SPRINT i COMETT) i programów naukowo-badawczych (ESPRIT — informacja techniczna, BRITE — promocja przemysłowa).

POLITYKA SOCJALNA. Głównym elementem polityki socjalnej, realizowanej na szczeblu Wspólnoty jest szkolenie zawodowe pracujących (w tym przygotowanie do zmiany zawodu) oraz młodzieży.⁹ Uczestnictwo Wspólnoty w finansowaniu szkolenia w zawodach rolniczych realizowało się dotychczas poprzez Sekcję Orientacji Funduszu Rolnego. Natomiast Fundusz Socjalny nakierowany był prawie wyłącznie na ludność miejską. Włączenie do zakresu działania tego Funduszu także ludności regio-

⁹ Inne elementy polityki socjalnej były domeną zainteresowania państw członkowskich. Zmiany w tym zakresie, tj. powołanie wspólnej polityki socjalnej dopiero są ostatnio przygotowywane.

nów wiejskich związane będzie z licznymi trudnościami wynikającymi m.in. z odmienności warunków organizacyjnych i złego stanu infrastruktury edukacyjnej (zamknięcie licznych szkół w regionach słabo zaludnionych, stare, źle wyposażone budynki itp.). Jest to jednak niezbędne wobec konieczności przygotowania tej ludności do podejmowania zatrudnienia — alternatywnego lub uzupełniającego — w zawodach pozarolniczych (np. przetwórstwo i obrót rolny, turystyka, rzemiosło budowlane, remonty maszyn rolniczych i inne usługi reparacyjne, praca w lesie lub w dziedzinie ochrony środowiska). Sugeruje się więc, aby tam gdzie wdrażane są wspólnotowe programy rozwoju regionów wiejskich Fundusz Społeczny uczestniczył w finansowaniu:

1) kosztów utrzymania sieci wiejskich szkół, pod warunkiem zmodyfikowania ich sposobu funkcjonowania. Szkoły te należałoby przekształcić w małe ośrodki wielofunkcyjne, w których — obok nauczania dzieci — prowadzono by podstawowe szkolenie zawodowe, przeszkalanie pracujących w nowych zawodach, doskonalenie nauczycieli i różne inne kursy oraz działalność kulturalną (biblioteka, wideo i inne media np. typu „otwartego uniwersytetu”;

2) kosztów zorganizowania i funkcjonowania na szczeblu regionalnym lub krajowym mobilnych wielodyscyplinarnych zespołów instruktorów, którzy służyliby pomocą merytoryczną personelowi ośrodków wiejskich, jak również sami prowadzili szkolenie zawodowe wyższego stopnia (np. dojeżdżając do ośrodków wiejskich lub przez lokalną sieć radiową czy telewizyjną);

3) kosztów przygotowania instruktorów dla potrzeb działalności edukacyjnej w regionach wiejskich.

Dla społeczności wiejskich staną się również dostępne specjalne programy, prowadzone przez Wspólnotę, jak program przygotowania do pracy zawodowej młodzieży i kobiet, program międzynarodowej wymiany młodzieży robotniczej, program wdrażania do oświaty technik informatycznych.

SUMMARY

A harmonious development of United Europe calls for interventionist activities the aim of which would be to diminish the differences in the level of welfare and development, both in the cross-section of different social groups and different area of the Commonwealth. The political instruments of structural type can be used to this aim. An analysis concerning the problems and possibilities of local communities creates the basis on which to mark the main points interesting to the promotional policy run at the level of the Commonwealth, and choose the methods and means of activity. The program elaborated by the Commission of European Communities assumes that in the rural areas a complex application of different instruments, the existing common type of policies (including agrarian, local, social, environmental ones and the policy of aid for smaller establishments).

