

**Opinia Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN**  
**na temat dokumentu „Informacja nt. stanu prac nad projektami rozporządzeń dotyczących**  
**rolnictwa w związku z nową perspektywą finansową na lata 2007-2013”**

Przedstawiony dokument obejmuje informację na temat prac nad trzema projektami rozporządzeń – dotyczących finansowania wspólnej polityki rolnej, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz rybołówstwa. Najważniejszą zmianą przewidzianą w tych rozporządzeniach jest wyodrębnienie Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Powołanie takiego Funduszu należy przyjąć z zadowoleniem, ponieważ pozwala on na oddzielenie polityki rolnej – obejmującej dopłaty bezpośrednie i instrumenty interwencji rynkowej – od polityki wobec szerzej rozumianych obszarów wiejskich. Jest to szczególnie ważne dla takiego kraju jak Polska, gdzie szanse mieszkańców wsi na znalezienie pracy, dostęp do podstawowych usług, edukacji czy infrastruktury są znacznie niższe niż w miastach i konieczna jest świadoma polityka mająca na celu wyeliminowanie, a przynajmniej zmniejszenie tych różnic.

Mamy nadzieję, że przedstawiciele władz polskich będą aktywnie zabiegać o to, aby środki przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich w budżecie na lata 2007-2013 nie zostały zmniejszone – a takie niebezpieczeństwo istnieje, jeśli kraje będące płatnikami netto przeforsują obniżenie łącznego budżetu. Trzeba pamiętać, że z uwagi na zamrożenie środków przeznaczonych na rolnictwo oraz inne uwarunkowania, redukcja całkowitego budżetu UE w latach 2007-2013 z 1.14 do 1 procenta PKB oznacza zmniejszenie środków przeznaczonych na rozwój wsi blisko o połowę!

Przedstawiony do zaopiniowania dokument prezentuje w skrócie zawartość poszczególnych rozporządzeń, zawiera też podrozdziały zatytułowane „Stanowisko Polski”. Rozumiemy, że jest to stanowisko już wcześniej zaprezentowane w toku prac nad tymi dokumentami i prawdopodobnie w niewielkim stopniu można na nie wpłynąć na obecnym etapie; zresztą z większością przedstawionych tam argumentów można się zgodzić. Wydaje się jednak ważne, aby Senat RP zwrócił uwagę przynajmniej na jeden punkt: kwestię programu LEADER (stanowisko Polski wobec projektu rozporządzenia o Europejskim Funduszu Rolnym Rozwoju Obszarów Wiejskich).

Autorzy dokumentu wykazują daleko idące obawy co do możliwości wykorzystania programu LEADER i proponują włączenie tego programu do tzw. 3 osi priorytetowej.

***Z ekspertyz i badań prowadzonych w naszym Instytucie wynika, że jedną z największych barier rozwoju obszarów wiejskich w Polsce jest słabość kapitału społecznego. Program LEADER w***

*Europie w doskonały sposób wspiera lokalne organizacje i poprzez swój oddolny charakter wydaje się być najbardziej pożądanym sposobem rozwiązania palących problemów wielu wiejskich społeczności.*

- Metoda LEADER polega na tym, że decyzje o tym na co, i w jaki sposób przeznaczyć środki rozwojowe zapadają na poziomie społeczności lokalnej – pod warunkiem że owa społeczność się zorganizuje w formę lokalnego „partnerstwa” (zwanego Lokalną Grupą Działania), obejmującego zarówno sektor publiczny (w tym władze samorządowe), jak i prywatny oraz organizacje społeczne. Muszą także powstać przejrzyste i kontrolowane przez mieszkańców zasady dysponowania tymi środkami na poziomie lokalnym oraz spójna strategia rozwoju.
- W Europie funkcjonuje dzisiaj przynajmniej 1300 partnerstw lokalnych obejmujących swoim zasięgiem obszary wiejskie zamieszkujące od 10 000 -100 000 mieszkańców. Obok środków z Programu LEADER poszczególne państwa zdecydowały się stworzyć własne programy narodowe, dodatkowo wspierające te partnerstwa, które nie uzyskały wsparcia z „LEADERA”. W Finlandii funkcjonuje tak program POMO, w Hiszpanii program PRODER, podobne dodatkowe wsparcie prowadzą również inne państwa np.
- Obecnie w Polsce działa już przynajmniej 40 lokalnych partnerstw wykorzystujących doświadczenia LEADERa, które wykazują niezwykłą skuteczność w wyzwaniu inicjatywy mieszkańców i w rozwiązywaniu lokalnych problemów.
- W punkcie 7 omawianego dokumentu w rozdziale „Stanowisko Polski” (ze strony 7) sugeruje się, że obowiązkowa alokacja na program LEADER może utrudnić wdrażanie programu i „stanowić barierę absorpcji środków w Polsce”. Obawy polskich władz częściowo zostały już rozwiane gdyż do Pilotażowego programu LEADER + zgłoszono aż 249 wniosków na tworzenie Lokalnych Grup Działania ze wszystkich województw.
- Ewentualne obawy związane z możliwościami absorpcji środków wg podejścia typu LEADER należy kierować raczej pod adresem polskich mechanizmów wewnętrznych wdrażania tego typu programów. Pilotaż programu LEADER realizowany w latach 2004 - 2006 ( w ramach funduszy strukturalnych) pozostawia wiele do życzenia i jest daleki od pierwowzoru:
  - nakłada na lokalną grupę działania obowiązek rejestracji stowarzyszenia lub fundacji, przy czym żadna z tych form prawnych nie do końca odpowiada formule partnerstwa publiczno – prywatnego realizowanego w UE.
  - ogranicza listę działań - z niejasnych powodów zrezygnowano z możliwości realizacji drobnych działań inwestycyjnych – które stanowią o sensie tego programu na obszarach wiejskich w całej Europie. Szkolenia, ekspertyzy i doradztwo są potrzebne na polskiej wsi ale na pewno nie wystarczą!
  - Lokalna Grupa Działania w Polskim pilotażu nie będzie mogła korzystać z żadnych innych źródeł finansowania poza ograniczonymi środkami z działania Pilotażowy Program LEADER + (SPO Restrukturyzacja i Modernizacja...) zarządzanego przez Ministerstwo Rolnictwa. Stawia to pod znakiem zapytania trwałość grupy i budzi wątpliwości prawne.
  - przedłuża się proces naboru i oceny wniosków rozpoczęty we wrześniu 2004 (zostanie coraz mniej czasu na proces społeczny budowania rzeczywistego

partnerstwa co z pewnością wpłynie na jakość tworzących się lokalnych grup działania)

Trudno zgodzić się też z proponowanym w ramach Stanowiska Polski punktami 2 i 3 (ze strony 8).

- W punkcie 2 Proponuje się „zrezygnować z 3% rezerwy dla tych państw które najlepiej wykorzystują oś LEADER”.
- Nie należy obawiać się że „rezerwa” w wysokości 3% dla krajów najlepiej wykorzystujących metodę LEADER nie byłaby dostępna dla Polski – na podstawie analizy aktywności lokalnych grup oraz badań przeprowadzonych na zlecenie UKIE można przewidywać, iż przy sprzyjającej postawie rządu lokalne inicjatywy partnerskie będą rozwijać się tak dobrze, że Polska będzie pod koniec okresu 2007-2013 znaczącym beneficjentem tej rezerwy.
- W punkcie 3 Stanowiska Polski proponuje się dodatkowe środki na podniesienie wiedzy o programie LEADER
  - Nie jest jasne, co oznacza postulat, aby dla nowych państw członkowskich przeznaczone były dodatkowe środki na pomoc techniczną dla Lokalnych Grup Działania oraz na zapoznanie się z doświadczeniami „piętnastki” w zakresie wdrażania inicjatywy LEADER. Wsparcie dla grup lokalnych oraz wymiana doświadczeń między nimi stanowią istotę programu LEADER i mogą już obecnie być finansowane w ramach środków przeznaczonych na ten program – środków, które we wcześniejszym stanowisku strona polska proponowała ograniczyć! **Wygląda to tak, jakbyśmy z jednej strony chcieli zredukować środki na program LEADER, a z drugiej – domagali się aby na jeden z rodzajów działalności w ramach tego programu przeznaczyć dodatkowe fundusze** (choć nie wiadomo w jaki sposób i z jakiej puli?). W tej postaci postulat ten nie wydaje się zbyt poważny, choć sama idea aby upowszechniać doświadczenia tej inicjatywy i wspierać budowanie lokalnych grup w nowych krajach członkowskich jest jak najbardziej uzasadniona.

Omawiany dokument wykazuje brak zrozumienia autorów, co do potrzeby kompleksowego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Należy przewidywać, wieś Polska roku 2013 będzie znacznie różniła się od stanu obecnego. Obecne trendy związane z integracją europejską jeszcze bardziej wzmacniają potrzebę rozwoju wielofunkcyjnego i zrównoważonego, który obejmuje nie tylko rolnictwo i ale wiele różnych działań i aktywności z zakresu ochrony środowiska, edukacji, rozwoju gospodarczego, rozwiązywania problemów społecznych, wprowadzania nowych funkcji wsi. Rozwojem obszarów wiejskich, w odróżnieniu od Wspólnej Polityki Rolnej nie można zarządzać „zza biurka” jednego resortu (Ministerstwa Rolnictwa). Omawiany dokument zupełnie nie odnosi się do kwestii udziału regionów we wspieraniu rozwoju wsi. Pomijając trudności proceduralne należy pamiętać, że w Unii Europejskiej polityka strukturalna w dużej części opiera się na regionach. Należy więc zająć w tej sprawie jasne stanowisko. Obszary wiejskie wymagają podejścia kompleksowego i wielosektorowego. Jak zwracaliśmy już uwagę w naszych wcześniejszych opiniach, wszystkie istniejące dokumenty strategiczne pozbawione są wizji polskiej wsi przyszłości i zawierają raczej przypadkowo dobrany zestaw działań. Dotyczy to zarówno Strategii Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich

jak i Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013. Omawiany dokument również nie przedstawia długofalowych interesów obszarów wiejskich w Polsce w ramach wdrażania Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, odnosi się tylko do kwestii technicznego wdrażania.

Instytut wielokrotnie zwracał uwagę, że w dotychczasowej polityce nakierowanej na rozwój wsi w zbyt małym stopniu wspiera się działania oddolne powstające na szczeblu lokalnym. Wyprowadzić ludzi ze stagnacji i apatii można tylko poprzez włączanie ich w proces zmian ich najbliższego otoczenia a do tego wystarczą nawet małe programy lokalne, a nie duże ogólnokrajowe. Dlatego dziwi stanowisko niedoceniające programu LEADER dla polskiej wsi.

Doświadczenia obecne i długa historia wsi europejskiej oraz wsi polskiej uczą, że tempo rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich wymaga czasu i cierpliwości, a także respektowania zasady, że nie wyłącznie „twarde” parametry ekonomiczne, infrastrukturalne określają szanse konkretnych gmin, lecz to, co nazywane jest „kapitałem społecznym”. To elity, liderzy, radni i przedsiębiorcy oraz instytucje i lokalne organizacje pozarządowe zadecydują o tempie rozwoju.

W strategii należałoby uwzględnić niezwykle ważne motto sformułowane przez władze Szkocji - „Rozwój jest tym, co czynią jednostki i grupy społeczne, a nie tym co jest robione dla nich”. Dlatego strategia powinna stworzyć warunki i bodźce dla aktywnych mieszkańców wsi. Program LEADER jest doskonałym narzędziem do wspierania tak rozumianego rozwoju.

Warszawa, 13 maja 2005 r

**Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autora.**

**© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2004**

**Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy - Kancelarii Senatu – reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych.**