

W tym numerze:

⇒ **UNIJNA POLITYKA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH PO 2013 ROKU: CO BĘDZIE KONIECZNE?**

UNIJNA POLITYKA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH PO 2013 ROKU: CO BĘDZIE KONIECZNE?

Wśród elementów niepewności, które towarzyszą reformie polityki UE po roku 2013, jedno wydaje się nader prawdopodobne - że pewien rodzaj polityki rozwoju obszarów wiejskich pozostanie częścią struktur i priorytetów finansowanych przez UE.

Europejscy obywatele i politycy wyrażają poparcie dla finansowego wsparcia obszarów wiejskich poprzez promowanie ich gospodarczych, środowiskowych i społecznych atutów i usług, a rządy nadal obawiają się negatywnych aspektów zmian na wsi - w miarę jak gospodarka się rozrasta, populacja kurczy się lub starzeje, widoki na miejsca pracy są coraz bardziej pesymistyczne, a krajobraz i bioróżnorodność są w coraz gorszym stanie.

W przyszłości dowiemy się, czy polityka rozwoju obszarów wiejskich będzie nadal znajdować się w obrębie zreformowanej WPR, czy też, jak niektórzy proponowali, zostanie w całości lub częściowo przeniesiona w ramy polityki spójności i polityki regionalnej.

Jednak w każdym z tych przypadków celowe będzie, gdy zadamy sobie pytanie – jak powinna wyglądać jakakolwiek przyszła unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich, opierając się na lekcjach, których udzieliło nam dotąd doświadczenie. Czego zatem dowiedzieliśmy się o politykach działania z II Filaru WPR, po 10 latach trwania programów ROW, gdy zestawimy to ze zmiennym kontekstem wewnętrznym i międzynarodowym oraz dołączymy do tego wyzwanie powiększenia UE z 15 do 27 państw członkowskich?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, musimy wziąć pod uwagę wyniki dwóch różnych sprawozdań oceniających, sporządzonych w ciągu ostatnich trzech lat, które zmierzają do dokonania pewnego przeglądu skuteczności II Filaru i jego adekwatności na szczeblu UE.

Pierwszym z nich był Przegląd Instrumentów Rozwoju Obszarów Wiejskich, w który zaangażował się zespół pięciu partnerskich instytutów działających w imieniu DG Rolnictwo Komisji Europejskiej w latach 2007-08. Miał on na celu "dokonanie przeglądu istniejących przesłanek, uzasadnień i instrumentów interwencji w ramach ROW w stosunku do celów, priorytetów i kluczowych działań zawartych we Strategicznych Wytycznych UE oraz dokonanie oceny, czy i w jaki sposób powinny być one dostosowane, aby skuteczniej pobudzać rozwój obszarów wiejskich".

Analiza baz danych

Ocena powstała częściowo na podstawie analizy baz danych UE-27 dotyczących wydatków na programy ROW w okresie 2000-2013; szczegółowo badano także charakterystykę obszarów wiejskich w całej UE-27. Podjęto również próbę zidentyfikowania pewnych ogólnych "wskaźników potrzeb" dla rozwoju obszarów wiejskich (gospodarczych, społecznych, środowiskowych), które miały być podstawą oceny sposobu wykorzystania środków.

Opracowanie zawierało też oceny o charakterze bardziej jakościowym na temat zakresu finansowania ROW, studia przypadku służące większemu zrozumieniu celów programowania, przekazywania środków i skuteczności, a także podsumowanie wyników wszystkich działań

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione

znajdujących się w obecnym zestawie EFRROW (Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich), z wykorzystaniem połączenia krytycznej analizy literatury, wywiadów i opinii ekspertów. W niniejszej publikacji przedstawiono podsumowanie najważniejszych wyników.

Lepsze ukierunkowanie zasobów

W programach ROW na lata 2007-13 analiza wykryła przejawy lepszego ukierunkowania środków finansowych na potrzeby i możliwości obszarów wiejskich, w porównaniu do stanu z lat 2000-06.

Obecne programy stosunkowo wyższy priorytet przyznają kapitałowi ludzkiemu, projektom LEADER, działaniom o szerszym znaczeniu dla gospodarki wiejskiej z zakresu Osi 3, a także środowisku – niż było to w programach z lat 2000-06. W ocenach dokonanych w trakcie poprzedniego okresu wszystkie te programy zidentyfikowano jako cele wymagające więcej uwagi.

Wciąż istniały jednak pewne dowody na "zależność od obranego już raz kierunku" czy też "chodzenie utartą ścieżką", gdzie znajomość mechanizmów lub łatwość dokonywania wydatków wydawała się być silnym bodźcem wyboru środków działania i alokacji budżetowych. Niektóre organy zawiadujące programami unikały podejmowania ambitniejszych działań na rzecz łatwiejszych, ponieważ obawiały się tego, czy podołają realizacji instrumentów pożądanej jakości w ramach wymaganego harmonogramu. Kwestia ta dotyczy w szczególności niektórych nowych państw członkowskich – takich sytuacji jest tam dużo więcej niż w dawnej Piętnastce, aczkolwiek i w UE-15 dało się znaleźć przykłady takiego postępowania.

Duże znaczenie dobrego projektu polityki działania i sposobu/metody jego wykonania

Wydaje się, że znajdowanie określonego odbiorcy dla potrzeb lub szans na obszarach wiejskich jest najbardziej efektywne wtedy, gdy odbywa się na poziomie subregionalnym. Należy też zauważyć, że ambitniejsze projekty polityki działania mogą wprawdzie oznaczać zwiększone koszty lub wolniejsze wdrażanie projektu, ale też generować dodatkowe korzyści – natomiast działania proste i bezpośrednie mogą pociągać za sobą szybsze wydatkowanie środków, ale nie przyczyniać się w tak dużym stopniu do rozwoju na obszarach wiejskich.

Opcje dotyczące samej metody realizacji (np. rodzaj zaangażowanych organizacji, liczebność pracowników, skala geograficzna, charakter procesów wdrożeniowych) mają znaczący wpływ na wykonanie. Dla bardziej złożonych działań lub specjalnie dopasowanych pakietów potrzebne mogą być: zwiększony zakres szkoleń, nabywanie kompetencji zarówno wśród rolników/beneficjentów na obszarach wiejskich, jak i instytucji zajmujących się realizacją projektów – a skuteczne wdrożenie tych czynników może zająć sporo czasu (nawet ponad 7 lat).

Doskonałym przykładem tego rodzaju zjawiska mogą być najlepsze grupy LEADER: wiele spośród grup działających w ramach LEADER+ (2000-06) i odnoszących największe sukcesy stanowiły grupy założone albo w trakcie LEADER I (1991-93), albo LEADER II (1994-99).

Nadmierne poleganie na systemach niewymagających ingerencji

Generalnie dla działań w Osiach 1 i 3 ROW (tzn. skierowanych odpowiednio na wspieranie rozwoju rolnictwa i szerzej zakrojonego rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich) najlepszą globalną wartością wydaje się być dostarczanie ich w "pakietach".

Oznacza to połączenie kilku działań i ukierunkowanie ich na specyficzne *'filières'* – obszary usług, mikroregiony, lub nawet wielofunkcyjne umowy na szczeblu producentów rolnych, w ramach strategii, która wyraźnie precyzuje, co i do kiedy zamierzają one osiągnąć.

Jednak obecnie istnieje wciąż wiele programów ROW, gdzie działania te są rozdzielane niemal "z urzędu" na każdego rolnika, który może złożyć wniosek, lub po prostu udostępniane kolejnym wnioskodawcom aż do wyczerpania budżetu.

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione

Jeśli chodzi o działania środowiskowe w ramach Osi 2, ich potencjalne korzyści są szeroko znane, ale praktyki z zakresu zarządzania należy często poddawać przeglądowi i doprecyzowywać w miarę upływu czasu. Z tego względu ważne jest, aby osoby zarządzające gruntami dla celów środowiskowych otrzymywały wsparcie oraz bieżące doradztwo i mogły w ten sposób uzyskiwać najlepsze korzyści z płatności.

Czy niektóre środki działania naprawdę pomagają ROW?

Może być też tak, że pewne działania z II Filaru tak naprawdę wcale nie dotyczą rozwoju obszarów wiejskich. Można by przykładowo kwestionować osiągnięcia pomocy dla młodych rolników i programów wczesnych emerytur, które mogą promować kapitalizację w rolnictwie, prowadząc do ograniczania liczby miejsc pracy.

W innych dziedzinach - wspieranie rolników na drodze do dywersyfikacji działalności w stronę innych form przedsiębiorczości może po prostu raczej szkodzić tym firmom na obszarach wiejskich, ukierunkowanym na podobne rynki, które nie zajmują się rolnictwem, niż przyczyniać się do wzrostu gospodarki wiejskiej.

Kluczowe musi być uwzględnienie korzyści z różnych dostępnych podejść w każdym kontekście lokalnym – co zbyt często może być pomijane, nawet w niektórych długoletnich programach.

Zwrócenie się na przyszłość w stronę nowych potrzeb

Wyzwanie, jakie stanowi unijna agenda w sprawie zmian klimatycznych, wymaga zdecydowanie większej uwagi w przyszłych programach. Dlatego dowody wskazują, że będziemy mogli potrzebować nowej generacji działań lub podejść, które mogą skutecznie połączyć inwestycje i innowacyjność w zarządzaniu środowiskiem. Ta nowa generacja środków będzie się raczej charakteryzować połączeniem elementów ze wszystkich obecnych trzech głównych Osi z rozporządzenia w sprawie EFRROW, a nie dostosowaniem do obecnych modeli wsparcia.

Drugą analizą rozwoju obszarów wiejskich, jaką należy wziąć pod uwagę, jest bieżące studium RuDI – Rozumienie Oddziaływań Rozwoju Obszarów Wiejskich – z którą związanych jest dziesięciu partnerów i które finansowane jest przez Dyрекcję Generalną ds. Badań Naukowych Komisji Europejskiej.

Dokument ten prezentuje pogłębione spojrzenie na programy Rozwoju Obszarów Wiejskich (ROW) wszystkich państw członkowskich w obecnym okresie oraz dokonuje analiz ich projektów, metody realizacji i aktualnego wykonania. Zostanie on ukończony w październiku 2010 r.

W ramach dokumentu RuDI wzięto do analizy 20 studiów przypadku wybranych w oparciu o kluczowe wyzwania polityki działania i zmiany, w różnych częściach UE. Wybrano następujące tematy: wertykalna i horyzontalna koordynacja polityki; potencjał i problemy programów z głównego nurtu LEADER; podtrzymywanie egzystencji peryferyjnych obszarów wiejskich; nowe systemy realizacji projektów dla sektora rolno-środowiskowego; ukierunkowanie i skuteczność polityki działania. Podejście tych studiów przypadku było zarówno ilościowe, jak i jakościowe, iteratywne [wielokrotne] i triangulacyjne [z trzech punktów widzenia], a nacisk położono na pozyskanie doświadczeń uczestników tych polityk działania.

Lepsza koordynacja z innymi funduszami unijnymi

Najważniejszy rezultat z analizy RuDI polega na przyjęciu, że w kwestii finansowania rozwoju obszarów wiejskich, II Filar WPR ewidentnie nie jest "jedynym przedstawieniem w mieście" [czyli jedynym możliwym rozwiązaniem lub stanem rzeczy]. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny (EFRR i EFS) wnoszą bowiem do unijnego finansowania rozwoju regionalnego na obszarach wiejskich około 70 mld euro, przy czym jest to szczególnie istotne w nowych państwach członkowskich oraz licznych południowych regionach UE-15.

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione

Równie ważne może być finansowanie obszarów wiejskich przez rządy narodowe lub władze regionalne, zwłaszcza w takich krajach dawnej Piętnastki jak Hiszpania, Irlandia i Finlandia (choć problemy gospodarcze odcisnęły ostatnio na tych funduszach wyraźne piętno).

Szczególnie w pewnych obszarach, płatności z I Filaru i niektóre systemy organizacji rynku mają istotne skutki dla ROW (na przykład pomoc na restrukturyzację w sektorze wina oraz pomoc sektorowa z tytułu art. 68/9, która promuje cele środowiskowe lub poprawę jakości). Fundusze te nie są obecnie dobrze skoordynowane z finansowaniem w ramach II Filaru WPR, w wielu przypadkach dlatego, że wszystkie ramowe plany na szczeblu UE są określone i funkcjonują osobno, posiadają różny harmonogram i wymogi dotyczące planowania.

Studium pokazuje, jak skuteczny rozwój obszarów wiejskich angażuje zwykle uczestników na szczeblu lokalnym, ciężko pracujących nad "złączeniem" tych różnych strumieni finansowania na obszarach wiejskich w celu maksymalizacji efektów; wysiłki te są jednak utrudnione, jeśli struktury i uczestnicy znajdujący się "wyżej" w hierarchii realizacji projektu nie są świadomi tego, jakie są poszczególne priorytety finansowania i procedury dla każdego z nich.

Dlatego najcenniejszą lekcją, jaka wynika z przedstawionego stanu rzeczy, jest konieczność lepszej koordynacji finansowania i programów na obszarach wiejskich.

Jaka rola ROW dla I Filaru?

Kolejna ważna lekcja dotyczy potrzeby uwzględnienia całej WPR w rozważaniach nad stawianiem czoła niektórym z najważniejszych wyzwań dla rozwoju obszarów wiejskich.

Na przykład przy podtrzymywaniu egzystencji peryferyjnych obszarów UE o wysokiej wartości przyrodniczej, większe znaczenie niż środki rolno-środowiskowe mogą mieć płatności z I Filaru WPR, ale można kwestionować, czy aktualna dystrybucja płatności z I Filaru odzwierciedla ich relatywne znaczenie w tym aspekcie. Obecnie beneficjenci otrzymujący największe płatności obszarowe wywodzą się prawdopodobnie z terenów o najkorzystniejszych warunkach – a nie z obszarów peryferyjnych.

Skuteczny system oceny

Trzecią lekcją, jaką można wyciągnąć na podstawie analizy, jest rola decydentów politycznych, poświęcających czas i zadających sobie trud śledzenia i oceny swych sukcesów i niepowodzeń w realizacji polityki na obszarach wiejskich. Jeśli chodzi o poglądy władz administrujących programem na temat unijnego Wspólnego Systemu Monitorowania i Ewaluacji (WSME, ang. CMEF), który w założeniu ma pomagać im w ocenie realizacji polityki działania, RuDI wykrył powszechny brak entuzjazmu i obojętność. Stanowczo zbyt często WSME postrzegany jest po prostu jako uciążliwy wymóg wynikający z przepisów.

WSME ma wiele słabych punktów: musi wspierać podejście bardziej inteligentne, zintegrowane i systemowe niż obecne – wyraźnie ilościowe i oparte na wskaźnikach, niemniej jednak jest ważnym elementem zapewniającym, że finansowanie rozwoju obszarów wiejskich nie jest marnotrawione.

Wszystkie 20 studiów przypadku analizy RuDI identyfikuje takie kwestie dotyczące jakości wykonania, które nie zostałyby wychwycone przez bazowe podejście WSME, dodając do procesu oceny wartość diagnostyczną poprzez objaśnienie powiązań przyczynowo-skutkowych.

Należy mieć zatem nadzieję, że będą one służyć jako przykład dobrej praktyki w wyciąganiu nauczek z bieżącej polityki działania.

Musimy szybko stworzyć prostszy i popularniejszy rodzaj oceny, który będzie od razu atrakcyjny i dostępny dla wszystkich uczestników, jeśli mamy zapewnić, że będzie ona miała wpływ na każde podejście, które zastąpi to funkcjonujące obecnie.

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione

Agenda ewolucji

Rezultaty analizy RuDI wydają się potwierdzać, że UE ma istotne potrzeby i możliwości w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, które zasługują na jednoznaczne, ukierunkowane wsparcie publiczne. Sugeruje ona również, że istnieje znaczący potencjał poprawy ogólnej skuteczności unijnej polityki działania na obszarach wiejskich.

Z tego względu w kwestii celów i ram politycznych dla Rozwoju Obszarów Wiejskich UE opowiadałabym się za agendą ewolucji, nie rewolucji.

Istnieje też jednak konieczność położenia zdecydowanie większego nacisku na stosunek wartości do ceny i holistyczne strategie uwzględniające dane położenie; poprawę koordynacji ROW i spójności z innymi typami finansowania, a także poprawę dostępności dla grup docelowych, co oznacza inwestycje w rozumienie ich potrzeb i znacznie sprawniejsze reagowanie na nie. Dużo jeszcze trzeba zrobić, aby podnieść jakość obecnych polityk działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i odnotować postęp w całej UE.

Dalsza lektura

Instrumenty ROW: Dwyer, J, Mantino, F, Schiller, S, Baldock, D, Farmer, M, Knickel, K, Prazan, J, Trantinova, M, Lewis, N, Thomson, K, Kambites, C, Kirwan, J, Tarangioli, S, Monteleone, A, Bolli, M, Clark, M, Bradley, D, Bartley, J, Hart, K, Keenleyside, C (2008) Rural Development Instruments Review [Przegląd Instrumentów Rozwoju Obszarów Wiejskich].

Raport do DG Rolnictwo, Komisja Europejska

http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rurdev/index_en.htm

RuDI.: www.rudi-europe.net

O Autorce

Dr Janet Dwyer

Docent/ starszy wykładowca w zakresie studiów nad obszarami wiejskimi, Countryside and Community Research Institute, University of Gloucestershire, Wielka Brytania.

Źródło: *Agra Europe Weekly* z 28 maja 2010 r. "EU Rural Development Policy after 2013: What will be needed?"

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione