

TOMASZ MARZEWSKI

TURYSTYKA WE WSPÓLNEJ POLITYCE ROLNEJ UE

WSTĘP

Powiązanie turystyki z różnymi obszarami, w tym obszarami objętymi wspólną polityką UE, rodzi pytanie o miejsce, jakie turystyka w nich zajmuje. Jednym z takich obszarów jest rolnictwo i służąca jego rozwojowi Wspólna Polityka Rolna – WPR (Common Agriculture Policy – CAP). Zdaniem Szumskiego (2007) pojęciem tym określa się ogół działań podejmowanych przez organy i instytucje UE oraz państwa członkowskie z wykorzystaniem zespołu prawnych instrumentów o charakterze ponadnarodowym i narodowym określonych w prawie pierwotnym i wtórnym UE, które mają zapewnić rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich zgodnie z europejskim modelem rolnictwa.

Treść i charakter polityki UE w odniesieniu do poszczególnych obszarów (w tym do polityki rolnej) są w decydującej mierze wyznaczone przez cele powołania Wspólnot Europejskich, określone m.in. w preambule Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r., którymi są: „stała poprawa warunków życia i pracy [...] narodów”, oraz „wzmocnienie jedności [...] gospodarek i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju, poprzez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych”. Osiągnięcie tych celów w sferze gospodarczej miało być realizowane za pomocą stopniowej integracji gospodarek krajów członkowskich (w tym rolnictwa) oraz włączenie do zapisów traktatowych kwestii związanych z potrzebą prowadzenia na obszarze integrujących się państw wspólnotowej polityki regionalnej, która miała niwelować dysproporcje regionalne i prowadzić do harmonijnego rozwoju całego obszaru Wspólnoty. Potwierdzenie tego można znaleźć w art. 2 Traktatu, zgodnie z którym:

Zadaniem Wspólnoty jest, przez ustanowienie wspólnego rynku i stopniowe zbliżanie polityk gospodarczych Państw Członkowskich, popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej, stałego i zrównoważonego wzrostu, zwiększonej stabilności, przyspieszonego podwyższania poziomu życia oraz ściślejszych związków między Państwami Członkowskimi.

Do realizacji tych zamierzeń posłużyły m.in. polityka regionalna i polityka rolna. Paradoksalnie, ich filozofie i idee oraz założenia społeczno-ekonomiczne działań

prowadzonych w ich ramach były odmienne. Polityka regionalna charakteryzowała się politycznym i ekonomicznym liberalizmem, czyli tworzeniem warunków do niezakłóconej konkurencji podmiotów gospodarczych. Politykę rolną cechował zaś protekcjonizm państwowy i ochrona rynku. Mimo takich antagonizmów udawało się osiągnąć kompromis, ponieważ głównym celem był zawsze zrównoważony rozwój obszarów Wspólnoty.

Wspólna Polityka Rolna jest najstarszą polityką Wspólnoty Europejskiej. Ze względu na wagę polityczną, gospodarczą i demograficzną, jaką pełniło rolnictwo w krajach założycielskich Wspólnoty, uznano, że polityka ta wspomaga nie tylko rozwój rolnictwa, ale również proces integracji.

Celem artykułu jest prezentacja wyników pierwszego etapu badań poświęconych określeniu roli turystyki we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej.

Do realizacji tak określonego celu niezbędne stało się prześledzenie powstania i rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej, jej celów i instrumentów ich realizacji. Przedmiotem szczególnego zainteresowania były zmiany w podejściu do turystyki jako jednego z instrumentów realizacji celów WPR.

Podstawową metodą badawczą była analiza dokumentów i aktów prawnych Wspólnoty dotyczących WPR i turystyki. Ważnym źródłem informacji była literatura przedmiotu.

POWSTANIE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ – CELE I ZASADY

Podstawą do wypracowania zrębów WPR była konieczność zapewnienia ciągłości dostaw żywności do miast, samowystarczalność żywnościowa oraz bezpieczeństwo ekonomiczne.

Aby osiągnąć harmonijny rozwój całego obszaru EWG, konieczne było usunięcie barier, które uniemożliwiały osiągnięcie założonych celów w zakresie polityki rolnej. Podstawową barierą był nierównomierny poziom rozwoju rolnictwa państw założycielskich, a w szczególności: niejednolita struktura gospodarstw rolnych, różnorodność polityk rolnych, a co za tym idzie – różnorodność instrumentów wsparcia polityki rolnej. Zamieszczenie w Traktacie rzymskim z 25 marca 1957 zapisów dotyczących prowadzenia przez Wspólnotę polityki rolnej miało pomóc w ich likwidacji.

Pierwotną koncepcję WPR oparto na trzech aktualnych do chwili obecnej zasadach:

1. zasadzie **jednolitości rynku** (w innych źródłach zwanej także zasadą wspólnego rynku), oznaczającej swobodny przepływ produktów rolnych między państwami członkowskimi, zgodnie z regułą, że handel w ramach Wspólnoty powinien być równie nieskrępowany jak w granicach kraju członkowskiego,

2. zasadzie **preferencji europejskich produktów rolnych**, czyli przyznaniu pierwszeństwa sprzedaży produktom rolnym wytwarzanym na obszarze Wspólnoty,

3. zasadzie **solidarności finansowej**, polegającej na finansowaniu WPR solidarnie przez wszystkie państwa członkowskie, bez względu na rzeczowy czy terytorialny aspekt wykorzystania środków finansowych w ramach tej polityki.

Traktat nie zawierał definicji WPR, określał natomiast jej podstawowe cele:

- zwiększenie wydajności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej,
- zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie,
- stabilizację rynków,
- zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw,
- zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

Odnosząc się do kwestii strukturalnych w rolnictwie, należy podkreślić, że Traktat zwracał uwagę na konieczność uwzględnienia przy opracowywaniu zasad WPR różnic socjalnych między poszczególnymi regionami rolniczymi w celu stopniowego ich usuwania. Realizacja pierwszego i drugiego z ww. celów WPR oznaczała m.in. dążenie do zmniejszenia różnic w dochodach pomiędzy rolnictwem i pozostałymi działami gospodarki narodowej, ponieważ jednym z głównych problemów europejskiej wsi była zła sytuacja materialna rolników i ludności wiejskiej. Uważano jednak, że zmniejszanie różnic w dochodach ludności wiejskiej będzie następowało głównie poprzez wzrost wydajności w rolnictwie, a nie czerpanie dochodów z dodatkowych źródeł, takich jak turystyka. Należy zatem stwierdzić, że w pierwszym okresie funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej nie dostrzegano roli turystyki jako potencjalnego dodatkowego źródła zwiększania dochodów rolników i tym samym narzędzia do realizacji jednego z podstawowych celów WPR.

W początkowym okresie wdrażania WPR kraje Wspólnoty, pomimo znacznego potencjału produkcyjnego, były częściowo uzależnione od importu produktów rolnych. Podstawowym celem WPR w tym okresie stało się dążenie do wzrostu produkcji rolniczej i zmniejszenia uzależnienia Wspólnoty od importu żywności. Jego realizacja wymagała z jednej strony dostarczenia rolnikom bodźców finansowych zachęcających ich do zwiększania produkcji, z drugiej zaś – ochrony rynku przed tańszym importem produktów rolnych oraz zagwarantowania rolnikom zbytu.

W tym właśnie okresie wprowadzono jednolite mechanizmy interwencji na rynkach rolnych, zniesiono cła wewnętrzne, wprowadzono wspólną taryfę celną oraz wspólną politykę w handlu z krajami trzecimi. Podstawowym instrumentem realizacji WPR był system cen gwarantowanych na produkty rolne oraz ochrona producentów rolnych przed konkurencją międzynarodową. Działania te doprowadziły w efekcie do zapewnienia krajom Wspólnoty samowystarczalności żywnościowej, przyczyniły się do rozwoju obszarów wiejskich oraz do zwiększenia dochodów ludności rolniczej. Osiągnięto znaczny wzrost produkcji rolnej, pojawiły się nadwyżki wielu produktów rolnych. Przewaga eksportu nad importem doprowadziła do wzrostu wydatków na subsydia eksportowe przy jednoczesnym spadku przychodów z ceł. Realizacja WPR stała się bardzo kosztowna i nadmiernie obciążała budżet Wspólnoty, o czym świadczy fakt, że ponad 70% jej wydatków trafiało do sektora rolniczego. Realizowana polityka nie sprzyjała również wzrostowi konkurencyjności produktów rolnych na rynkach światowych.

Mechanizm WPR promował mechanizm skali produkcji. Gospodarstwa większe (produkujące więcej) uzyskiwały dzięki cenom interwencyjnym stosunkowo wyższy dochód niż gospodarstwa małe. W efekcie blisko 80% wydatków ponoszonych na rolnictwo trafiło do niespełna 20% największych gospodarstw rolnych. Zwiększał się dysparytet dochodów ludności wiejskiej, następowało rozwarstwienie w całym rolnictwie. W rezultacie w pierwszym okresie realizacji Wspólnej Polityki Rolnej nie udało się osiągnąć jej wszystkich założonych celów.

Trudności związane z realizacją celów traktatowych WPR wynikały z różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym poszczególnych regionów Europy. Ich skutkiem była marginalizacja peryferyjnych regionów wiejskich i regionów o niekorzystnych dla rozwoju rolnictwa warunkach naturalnych, prowadząca do odpływu ludności. Obszary uprzywilejowane (zlokalizowane w pobliżu dużych miast), w których dominowały duże gospodarstwa rolne, korzystały z „renty położenia” i poszerzały swą bazę gospodarczą poza rolnictwo, pogłębiając tym samym ogromne różnice strukturalne występujące pomiędzy rolnictwem np. południowych Włoch a rolnictwem krajów Beneluksu. Różnic tych nie była w stanie złagodzić polityka cenowa, ponieważ jej instrumenty nie uwzględniały różnic strukturalnych oraz różnic wynikających z naturalnych warunków produkcji istniejących pomiędzy regionami. Oznaczało to wolniejszą modernizację rolnictwa i hamowanie rozwoju obszarów wiejskich o niekorzystnych dla rolnictwa warunkach gospodarowania.

Jak już wspomniano, w pierwszym okresie realizacji WPR nie dostrzegano potrzeby rozwoju na wsi działalności pozarolniczej, w tym turystyki, ponieważ nadrzędnym jej celem był wzrost produkcji rolnej. Jego realizacja umożliwiała osiągnięcie określonego poziomu samowystarczalności Wspólnoty, gwarantującej niezależność od zaopatrzenia z zewnątrz oraz poprawę warunków bytowych ludności wiejskiej. Nie dostrzegano również potrzeby przeciwdziałania odpływowi ludności wiejskiej do miast. Był to okres powojenny, w którym ludność Europy (zwłaszcza Niemiec) odrabiała ogromne straty demograficzne. Rozwijająca się gospodarka (głównie sektor przemysłowy) potrzebowała rąk do pracy, a tereny wiejskie stanowiły naturalne źródło siły roboczej.

Reasumując należy stwierdzić, że w początkowym okresie tworzenia i realizacji Wspólnej Polityki Rolnej turystyka nie stanowiła narzędzia jej realizacji.

PRÓBY REFORM, POCZĄTKI EWOLUCJI WPR

Plan Mansholta

Dostrzeżenie faktu, że WPR w początkowym okresie jej wdrażania nie sprzyjała wzrostowi konkurencyjności produktów rolnych na rynkach światowych, a ponadto prowadziła do rozwarstwienia w całym rolnictwie oraz była ogromnym obciążeniem dla budżetu Wspólnoty, uświadomiło potrzebę jej reformy.

Pierwszą zdecydowaną próbą zapoczątkowania przemian strukturalnych w rolnictwie państw EWG było Memorandum S. Mansholta (znane powszechnie jako „plan Mansholta”), które zawierało program przebudowy strukturalnej rolnictwa.

Dokument ten, przedłożony Komisji Europejskiej w grudniu 1968 r., nigdy nie uzyskał statusu oficjalnego dokumentu Wspólnoty. S. Mansholt wysunął w nim dwa główne postulaty:

1. reformę struktury agrarnej, m.in. poprzez redukcję liczby osób zaangażowanych w produkcję rolną oraz
2. zwiększenie stabilizacji rynku.

Zdaniem Mansholta głównym problemem rolnictwa nie były niskie dochody rolników i ceny produktów rolnych, ale zbyt wielka liczba gospodarstw oraz wadliwa, zbyt rozdrobniona, struktura agrarna. Dostrzegał on potrzebę podejmowania działań na rzecz zmniejszenia rozdrobnienia gospodarstw rolnych. Jako instrument umożliwiający realizację tego celu proponował wprowadzenie systemu wcześniejszych emerytur dla starszych rolników oraz utworzenie miejsc pracy poza rolnictwem dla młodszych rolników. Zwiększeniu wielkości gospodarstw, zdaniem Mansholta, służyłoby wprowadzenie odpowiednich zachęt finansowych dla rolników, skłaniających ich do rezygnacji z pracy na roli i podjęcia pracy w innych sektorach. Zaproponował wycofanie z produkcji części najsłabszych jakościowo gruntów z przeznaczeniem ich na zalesienie. Powyższe działania tworzyłyby warunki do scalania gospodarstw, zwiększania ich powierzchni, co w konsekwencji doprowadziłoby do wzrostu ich wydajności i zwiększenia dochodów.

Założenia planu Mansholta spotkały się z ostrą krytyką środowiska zawodowego, m.in. rolniczych związków zawodowych, które uważało, że zmniejszenie liczby gospodarstw rolnych nie doprowadzi do poprawy sytuacji materialnej tych, którzy w nich pozostaną. Zmianom przeciwni byli także sami rolnicy, zaniepokojeni o swoją przyszłość w związku z propozycją zmiany modelu gospodarowania i przejścia od małych gospodarstw typu chłopskiego do zmechanizowanych gospodarstw farmerskich o dużych nakładach kapitałowych. Brak akceptacji spowodował, że formalnie plan został odrzucony, jednakże zawarte w nim propozycje wywarły wpływ na decyzje organów Wspólnoty wydania odpowiednich ogólnoeuropejskich aktów prawnych, realizujących w złagodzonej formie zawarte w nim założenia dotyczące wprowadzenia europejskiej polityki strukturalnej w rolnictwie. Należy podkreślić, że to właśnie plan Mansholta dał początek zmianom modelu WPR, wzmacniając jego strukturalny charakter.

Politykę strukturalną można utożsamić z polityką rozwoju wsi. Ma ona na celu poprawę warunków gospodarowania w sektorze rolnym oraz w jego otoczeniu (w sferze handlu, przemysłu rolno-spożywczego, usługach, rzemiośle itd.). Polityka ta ma na celu osiągnięcie wzrostu gospodarczego, rozumianego głównie jako przemiany jakościowe, zwykle niezwiązane z przyrostem produkcji rolnej w regionie. Zmiany strukturalne w rolnictwie mają na celu głównie doprowadzenie do zmniejszenia produkcji wyrobów nadwyżkowych oraz podejmowania tzw. produkcji alternatywnej ekonomicznie lub ekologicznie.

Zwrócenie uwagi na aspekt strukturalny WPR miało istotne znaczenie dla kierunków ewolucji tej polityki oraz zmiany podejścia do turystyki. W samym Memorandum nie ma bezpośrednich odniesień do rozwoju turystyki na obszarach wiejskich. S. Mansholt nie dostrzegał potrzeby rozwoju pozarolniczej gospodarki na wsi.

Należy jednak pamiętać, że w latach 60. Europa Zachodnia ściągała do swego przemysłu miliony ludzi z krajów bałkańskich, Afryki Północnej czy Turcji. W tych warunkach łatwe i pożądane wydawało się zastąpienie wielkiego „importu zamorskiej siły roboczej” exodusem ludności ze wsi do miast.

Dyrektywy „socjalno-strukturalne”

Ważnym instrumentem wprowadzania zmian w WPR były regulacje prawne. W szczególności należy wymienić trzy dyrektywy z 1972 r., mające kluczowe znaczenie dla kierunków przemian WPR:

1. Dyrektywę Rady nr 159 z 17 kwietnia 1972 r. *w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych*.

2. Dyrektywę Rady nr 160 z 17 kwietnia 1972 r. *dotyczącą środków mających na celu zachęcenie do zaprzestania działalności rolniczej oraz przeznaczenie użytków rolnych na cele związane z poprawą strukturalną*.

3. Dyrektywę Rady nr 161 z 17 kwietnia 1972 r. *dotyczącą zapewnienia osobom pracującym w rolnictwie poradnictwa społeczno-ekonomicznego oraz poradnictwa w zakresie uzyskiwania kwalifikacji zawodowych*.

Wymienione dyrektywy, nazwane później dyrektywami „socjalno-strukturalnymi”, nawiązywały bezpośrednio do postulatów zawartych w Memorandum S. Mansholta oraz wyznaczały kierunek ewolucji WPR i wiążącej się z nią zmiany podejścia do turystyki.

Pierwsza z dyrektyw – nr 159/72 *w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych* (zwana „modernizacyjną”) stwierdzała, że reformy strukturalne są podstawowym czynnikiem realizacji WPR. Niewłaściwa struktura agrarna powodowała, że w wielu gospodarstwach dochody rolnicze nie były porównywalne z dochodami pozarolniczymi, zaś przyszłość należy do gospodarstw prowadzonych przez wykształconych rolników, stosujących racjonalne metody produkcji. Celem dyrektywy było stworzenie warunków dla koncentracji gruntów, modernizacji gospodarstw oraz zapewnienia im dochodu porównywalnego z dochodem uzyskiwanym w sektorach pozarolniczych. Przyjęto, że reforma struktury produkcji rolnej powinna zostać skierowana w stronę tworzenia i rozwoju gospodarstw, które prowadzone będą przez rolników posiadających odpowiednie umiejętności zawodowe i kompetencje. Gospodarstwa te poprzez wprowadzenie racjonalnych metod produkcji zapewnią odpowiednie dochody i zadowalające warunki pracy osobom w nich zatrudnionym.

Gospodarstwa rolne, które chciały skorzystać ze wsparcia przewidzianego w dyrektywie, musiały przedstawić do akceptacji odpowiednich organów plan rozwoju gospodarstwa. Dyrektywa przyznawała tym rolnikom pierwszeństwo w przejęciu gruntów, na których inni rolnicy zaprzestali produkcji, a także prawo do obniżki oprocentowania kredytów zaciągniętych na modernizację gospodarstwa oraz dotacje dla gospodarstw prowadzących własną, bardziej rozbudowaną księgowość (w gospodarstwach stosowana była powszechnie księgowość uproszczona). Wprowadzono także dodatkowe, bardziej szczegółowe formy pomocy dla modernizujących się go-

spodarstw. Były to w pierwszym rzędzie dotacje na rzecz różnych form zespołowej działalności rolników mających na celu wzajemną pomoc. Innym instrumentem oddziaływania na modernizację gospodarstw była pomoc udzielana na irygację, meliorację i komasację gruntów.

Należy podkreślić, że omawiana dyrektywa upoważniała państwa członkowskie do udzielania przejściowych form pomocy osobom, dla których praca w rolnictwie była głównym źródłem utrzymania, lecz co do których wiadomo było, że nie będą w stanie osiągnąć minimalnego dochodu porównywalnego z dochodami ludności nierolniczej. Pomoc taka mogła być również udzielana osobom, które zamierzały zaprzestać działalności zawodowej w rolnictwie.

Druga dyrektywa – nr 160/72 *dotycząca środków mających na celu zachęcenie do zaprzestania działalności rolniczej oraz przeznaczenie użytków rolnych na cele związane z poprawą strukturalną* (zwana „emerytalną”) wprowadzała renty dla rolników w wieku 55–65 lat, którzy zaprzestaną prowadzenia działalności rolniczej i przekażą co najmniej 85% dotychczas użytkowanej ziemi gospodarstwom modernizującym się lub na cele pozarolnicze. Jej celem było stworzenie bodźców prawnych i finansowych zachęcających rolników w wieku przedemerytalnym do wcześniejszego zaprzestawania działalności zawodowej w rolnictwie. Grunty przez nich zwolnione miały zostać przeznaczone na powiększanie innych gospodarstw. Instrumenty, którymi posłużono się, aby zachęcić rolników do wcześniejszego odchodzenia z pracy w rolnictwie, miały charakter przede wszystkim finansowy. Rolnicy rezygnujący z prowadzenia działalności rolniczej mieli prawo do świadczeń pieniężnych ze strony państwa, które miały im zrekompensować utracone źródła dochodu. Możliwością uzyskania pomocy z tego tytułu objęci byli rolnicy pomiędzy 55. a 65. rokiem życia, dla których praca w rolnictwie stanowiła główne źródło utrzymania (art. 3 dyr. 160/72). Możliwość uzyskania pomocy rozciągnięto na członków rodziny pomagającej rolnikowi oraz pracowników najemnych zatrudnionych w gospodarstwie, które zaprzestało działalności. Warunkiem uzyskania pomocy przez pracowników najemnych było złożenie zobowiązania o niepodejmowaniu ponownie pracy w rolnictwie.

Do uzyskania wsparcia przewidzianego w dyrektywie upoważnieni byli również rolnicy, którzy grunty wyłączone z produkcji rolnej przeznaczali na zalesianie, cele rekreacyjne i cele użyteczności publicznej. Rolnicy, którzy spełniali warunki przewidziane w dyrektywie 160/72 i zaprzestali działalności produkcyjnej, mieli prawo do corocznego świadczenia rekompensującego (bądź jednorazowej wypłaty zryczałtowanej sumy). Ponadto osoby te mogły, jeśli tak zdecydowało ustawodawstwo krajowe, otrzymywać coroczną premię uzupełniającą, proporcjonalną do wielkości powierzchni wyłączonej z produkcji. Wynika z powyższego, że przyznając prawo do otrzymania wsparcia rolnikom przeznaczającym swoje grunty na cele rekreacyjne, dyrektywa wprowadzała mechanizm zachęcający ich do podejmowania działalności w turystyce i rekreacji.

Trzecia z wymienionych dyrektyw – nr 161/72 *dotycząca zapewnienia osobom pracującym w rolnictwie poradnictwa społeczno-ekonomicznego oraz poradnictwa w zakresie uzyskiwania kwalifikacji zawodowych* (zwana „informacyjną”) miała za-

chęć do podnoszenia kwalifikacji przez osoby powyżej 18. roku życia zamieszkałe na obszarach wiejskich. Wprowadzone nią rozwiązania oparte były na założeniu, że program przemian strukturalnych w rolnictwie musi być połączony z dostarczaniem ludności wiejskiej informacji o możliwości podjęcia działalności zawodowej poza rolnictwem oraz pomocą w podnoszeniu kwalifikacji zawodowych przez rolników. Dyrektywa przewidywała rozwój wyspecjalizowanych służb informacyjnych, których zadaniem było przekazywanie rolnikom informacji na temat możliwości reorientacji, rekonwersji działalności produkcyjnej, sposobów modernizacji gospodarstwa oraz możliwości wyboru przez ludność wiejską zawodu nierolniczego. Dyrektywa kładła też nacisk na kształcenie zawodowe rolników i ich rodzin oraz osób zatrudnionych w gospodarstwach, które chcą nabyć nowe bądź uzupełnić posiadane kwalifikacje zawodowe. Zobowiązała państwa członkowskie do wprowadzenia do swego porządku prawnego przepisów tworzących gwarancje socjalne dla osób, które podjęły decyzję o odejściu z rolnictwa i wyraziły zgodę na przeszkolenie umożliwiające im podjęcie pracy poza rolnictwem.

Reasumując należy stwierdzić, że dyrektywa 161/72 wprowadzała instrumenty mające na celu zachęcanie ludności wiejskiej do podejmowania pracy w sektorach pozarolniczych, m.in. w turystyce.

Wsparcie dla rozwoju rolnictwa w regionach o trudnych warunkach naturalnych dla produkcji rolnej

Uzupełnieniem trzech scharakteryzowanych wyżej dyrektyw była Dyrektywa Rady nr 268/75 z dnia 28 kwietnia 1975 r. *w sprawie gospodarowania na terenach górskich, wyżynnych oraz innych obszarach upośledzonych, charakteryzujących się słabymi glebami, niską produktywnością ziemi i niewielką gęstością zaludnienia oraz na małych obszarach o specyficznych utrudnieniach (np. wyspach, pasach przybrzeżnych, terenach o silnie zasolonych glebach)*, wprowadzająca zróżnicowany zestaw środków ekonomicznych mających na celu rozwój rolnictwa w regionach o trudnych warunkach naturalnych dla produkcji rolnej. Jej celem było powstrzymanie wyludniania się obszarów górskich. Pomoc udzielana na jej podstawie polegała na wspieraniu inwestycji realizowanych przez rolników gospodarujących zarówno na glebach górskich, jak i na słabych glebach nizinnych. Celem wsparcia było zapewnienie kontynuacji rolniczego użytkowania ziemi, udział w zachowaniu kultury i tradycji społeczności wiejskiej, krajobrazu wsi oraz promowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Wpływ regulacji unijnych na rozwój turystyki na terenach wiejskich

Podsumowując należy stwierdzić, że scharakteryzowane wyżej dyrektywy nie wskazywały wprowadzić turystyki jako bezpośredniego instrumentu realizacji celów WPR, miały jednak kluczowe znaczenie dla zmiany podejścia do niej. Jak pokazało doświadczenie, wprowadzone nimi rozwiązania stały się bodźcem do rozwoju turystyki na obszarach wiejskich. I tak, instrumenty wprowadzone dyrektywą 159/72 słu-

żyły zmniejszeniu rozdrobnienia gospodarstw i ich modernizacji, co wiązało się z koniecznością znalezienia zatrudnienia dla tych, którzy zaprzestali pracy w rolnictwie. Na nowe źródła zatrudnienia i dochodów wskazuje dyrektywa 160/72, która stanowi, iż:

w przypadku, gdy działalność rolnicza zostaje zaniechana, należy wykorzystać okazję [...] w celu wycofania niektórych gospodarstw z użytkowania rolniczego w szczególności poprzez przeznaczenie takich gruntów na cele związane z zalesieniami, rekreacją lub zdrowiem publicznym.

Natomiast dyrektywa 161/72 wprowadza instrumenty mające na celu dostarczenie ludności wiejskiej informacji na temat możliwości uzyskania zatrudnienia poza rolnictwem. Istotną rolę w dostrzeżeniu znaczenia turystyki dla realizacji celów WPR odegrała dyrektywa 268/75, obligująca państwa członkowskie do zapobiegania zjawisku wyludniania się obszarów o niekorzystnych warunkach dla rozwoju rolnictwa.

Instrumenty realizacji WPR wprowadzone przez scharakteryzowane wyżej dyrektywy mające znaczenie dla rozwoju turystyki na obszarach wiejskich można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej można zaliczyć instrumenty pośrednio odnoszące się do turystyki wiejskiej, takie jak tworzenie warunków materialnych i organizacyjnych służących wyrównywaniu szans edukacyjnych młodzieży wiejskiej. Do drugiej grupy należy zaliczyć instrumenty bezpośrednio odnoszące się do turystyki wiejskiej, takie jak: konserwacja przyrody i krajobrazu, wycofywanie gruntów rolnych z produkcji z przeznaczeniem na zalesianie i rekreację oraz tworzenie parków krajobrazowych i terenów rekreacyjnych z domkami letniskowymi.

OD „ZIELONEJ KSIĘGI” DO REFORMY MAC SHARRY’EGO

Dekada lat 80. charakteryzowała się szybko rosnącymi nadwyżkami głównych produktów rolnych. Mechanizm rynkowy pobudzał produkcję rolną. Pomimo podejmowanych prób ograniczenia wzrostu produkcji WPR nie była w stanie zapobiec pogłębianiu się nierównowagi na rynkach rolnych. Był to również okres, w którym nastąpiła druga faza rozszerzenia Wspólnoty Europejskiej. W roku 1980 przyjęto Grecję, zaś w 1985 r. Hiszpanię i Portugalię. Był to jeden z powodów ponowienia prób dalszych reform WPR, tym bardziej że pojawiło się niebezpieczeństwo niewydolności polityki agrarnej.

W lipcu 1985 roku Komisja Europejska zaprezentowała dokument zatytułowany „Ewolucja i przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej”, zwany „Zieloną Księgą”, określający kierunki modyfikacji modelu polityki rolnej. Najważniejsze zmiany dotyczyły:

- wprowadzenia zasady współodpowiedzialności finansowej producentów, zgodnie z którą rolnicy w określonych sytuacjach są zobligowani do samodzielnego zagospodarowania nadwyżek produkcyjnych,
- wprowadzenia nowej formuły dyscypliny budżetowej,
- zobowiązania państw członkowskich do wspierania w drodze rekompensat dochodowych czasowego wyłączenia gruntów z uprawy, ekstensyfikacji produkcji oraz jej konwersji na produkty nadwyżkowe.

W dokumencie podkreślono potrzebę wprowadzenia bardziej restrykcyjnej polityki podtrzymywania cen, które po uwzględnieniu stopy inflacji powinny się stopniowo obniżać, oraz zaostrzenia technicznych i ekonomicznych parametrów skupu interwencyjnego, który powinien wspomagać rolników tylko w przypadku szczególnie głębokiego załamania rynku. Zastosowanie tych rozwiązań nie zdołało jednak zahamować rosnącej nadprodukcji. Mimo że podjęta próba reformy WPR nie spełniła pokładanych w niej nadziei, nie zaprzestano nad nią prac.

Ważnym wydarzeniem dla procesu ewolucji WPR było podpisanie w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE), wprowadzającego zmiany do Traktatu rzymskiego, a w szczególności nowy rozdział, zatytułowany „Spójność ekonomiczna i społeczna”. Zmiana ta, podyktowana „potrzebą zminimalizowania dysproporcji i zacofania w rozwoju niektórych regionów Wspólnoty” (art. 130 d), spowodowała poszerzenie zadań Wspólnoty o kwestie polityki regionalnej i ochrony środowiska naturalnego.

Przedstawione wyżej zmiany miały bezpośredni wpływ na WPR, ponieważ pojawiła się potrzeba koordynacji działań służących jej realizacji z działaniami służącymi wzmocnieniu spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty. Po przyjęciu JAE Komisja rozpoczęła prace nad sposobem zintegrowania WPR z jednolitym rynkiem. Na brukselskim szczycie w 1988 r. Rada uzgodniła zestaw instrumentów, których zadaniem miało być ustabilizowanie rynku rolnego oraz wzmocnienie polityki strukturalnej. Poza zwiększeniem dyscypliny budżetowej oraz zwiększeniem funduszy strukturalnych instrumenty te obejmowały tzw. rolnicze stabilizatory, mające zahamować nadprodukcję. Jakkolwiek były one odmienne dla każdego produktu, to opierały się na zasadzie automatycznego obniżenia cen w momencie przekroczenia określonego pułapu produkcji. Instrumentami polityki strukturalnej były: program wyłączania gruntów rolnych z produkcji (obligatoryjny dla państw członkowskich, dobrowolny dla rolników) oraz program mający na celu zachęcenie starszych rolników do nieuprawiania gruntów, który wiązał prawo do otrzymania wcześniejszej emerytury z zaniechaniem upraw. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że scharakteryzowane wyżej instrumenty WPR, zachęcając rolników do podejmowania działalności poza rolnictwem, skłaniały ich do zwrócenia uwagi na możliwości, jakie niesie za sobą rozwój turystyki na danym terenie.

Kolejnym aktem prawnym ważnym z punktu widzenia turystyki było Rozporządzenie Rady nr 768/89 z dnia 21 marca 1989 r. w *sprawie przejściowej pomocy adaptacyjnej dla gospodarstw rolnych*. Wprowadzono nim nowy instrument w postaci bezpośredniego wspierania dochodów rolników. W preambule rozporządzenia podkreślono potrzebę wspierania wysiłków gospodarstw rolnych w celu prawidłowego ich przystosowania do nowych warunków, które pozwoliłyby utrzymać odpowiedni standard życia społeczności rolniczej, ponieważ od dobrej kondycji ekonomicznej społeczeństwa wiejskiego zależy ochrona środowiska naturalnego i krajobrazu wiejskiego.

Celem przejściowej pomocy adaptacyjnej dla gospodarstw rolnych było dostosowanie ich struktury i możliwości produkcyjnych do zmian, jakie następowały w WPR po 1988 r. Zachęcano rolników, by korzystali z możliwości podnoszenia swych dochodów poprzez podejmowanie działalności poza sektorem rolnym, głów-

nie w usługach i rzemiośle. Można stwierdzić, że wiązało się to również z zachęcaniem rolników do podejmowania działalności w sektorach związanych z turystyką. Wspomniane wyżej instrumenty reformy strukturalnej w lipcu 1991 r. zostały scalone w jeden dokument.

31 stycznia 1991 r. Komisja Europejska zatwierdziła główne kierunki zasadniczej reformy WPR przedstawione przez komisarza Raya Mac Sharry'ego (dokument znany jest jako „Reflection Paper”). Mac Sharry zwrócił w nim uwagę na fakt, że Wspólna Polityka Rolna była tworzona w czasie, kiedy Europa odczuwała deficyt żywności. Nie była ona jednak dostosowana do warunków lat 90. W „Reflection Paper” szczególnie mocno podkreślano konieczność zerwania więzi między rozmiarami pośrednich subwencji a wielkością produkcji. Aby zlikwidować nadwyżki produkcyjne, postanowiono ekstensyfikować stosowane techniki produkcyjne oraz rozpocząć produkcję surowców nieżywnościowych. Prowadzone działania miały się przyczynić do wzrostu konkurencyjności produktów rolnych na rynkach międzynarodowych i efektywności produkcji rolniczej. Zamierzano to osiągnąć poprzez połączenie dwóch instrumentów, tj. obniżenia cen instytucjonalnych¹ z wprowadzeniem systemu bezpośrednich rekompensat dochodowych udzielanych z tego tytułu, powiązanych z obowiązkowym wyłączeniem z produkcji części zasobów ziemi. Rolnictwo miało być dotowane za pomocą dopłat bezpośrednich, a nie, jak dotychczas, za pomocą mechanizmu cenowego, nie naruszając przy tym fundamentalnych zasad WPR, tj. jednolitości rynku, preferencji dla krajów Wspólnoty, a w szczególności zasady solidarności finansowej. Projekt zmiany WPR zakładał też znaczne uproszczenie regulacji prawnych, poprawę ich przejrzystości i spójności we wszystkich państwach członkowskich WE.

Podstawowym założeniem reformy R. Mac Sharry'ego było

przeorientowanie WPR od strony społecznej i gospodarczej w taki sposób, aby umożliwić wystarczającej liczbie rolniczych rodzin pozostanie na gruntach i w ten sposób ochronić środowisko naturalne i przyczynić się do rozwoju wsi.

Głównymi celami reformy, realizowanej w latach 1993–1996, były:

- zrównoważenie rynków rolnych WE poprzez wprowadzenie systemu kwot produkcyjnych plonów referencyjnych, premii zwierzęcych, powierzchni bazowych upraw;
- poprawa konkurencyjności rolnictwa WE,
- ekstensyfikacja gospodarowania mająca na celu ochronę środowiska i zmniejszenie nadwyżek rolnych;
- redystrybucja środków dla rolnictwa pomiędzy większą liczbę gospodarstw rolnych;
- zachowanie jedynie niezbędnej liczby gospodarstw rolnych.

¹ Cena instytucjonalna: cena skupu, po której rolnik może sprzedać instytucjom interwencyjnym swoje towary, na które nie może znaleźć zbytu. Jest to instrument gwarancyjny dla rolników, uruchamiany w chwili występowania na rynku trudności gospodarczych bądź nadpodaży towarów rolnych, umożliwiający im zbycie wyprodukowanych płodów rolnych.

Można stwierdzić, że zastosowane mechanizmy były impulsem dla gospodarstw rolnych, które rezygnowały z działalności produkcyjnej, aby szukać dodatkowego dochodu w usługach (np. turystycznych) czy rzemiośle. W opinii Komisji Europejskiej reforma okazała się sukcesem. Wzrosła konsumpcja i dochody gospodarstw rolnych, spadła natomiast produkcja rolna i zapasy. Wyłączono z upraw 5,9 mln ha użytków rolnych. Większość z nich przeznaczono na zalesianie. W latach 1993–1997 odnotowano ponad 500 tys. nasadzeń. W 1995 r. 2 mln gospodarstw UE posiadało obszary leśne.

Podstawowymi instrumentami prawnymi służącymi wdrażaniu reformy Mac Sharry'ego były rozporządzenia Rady:

- 2328/91 z 15 lipca 1991 r. w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych, scalające w tej jednej regulacji prawnej różnorodne instrumenty reformy strukturalnej;
- 2080/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. ustanawiające wspólnotowy program pomocy dla działań w zakresie leśnictwa w rolnictwie.

Wymienione akty wprowadziły możliwość udzielania rolnikom pomocy finansowej na inwestycje, których efektem było przestawienie produkcji rolnej na zgodną z zapotrzebowaniem rynku, a zarazem uwzględniającą potrzeby ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego oraz zachowania krajobrazu wiejskiego. Rolnicy z obszarów o niekorzystnych warunkach dla rozwoju rolnictwa mogli otrzymać pomoc na inwestycje turystyczne lub rzemieślnicze. Zgodnie z koncepcją „wielofunkcyjnego rozwoju wsi” rolnik miał się stać pełniącym różne funkcje wiejskim przedsiębiorcą, a w szczególności producentem produktów nieżywnościowych, zarządcą środowiska i zasobów naturalnych oraz dostawcą różnego typu usług, w tym agroturystycznych.

Z przedstawionej charakterystyki reformy Mac Sharry'ego wynika, że ewolucja WPR doprowadziła do powstawania i realizacji koncepcji *wielofunkcyjnego rozwoju wsi*, według której rolnik jest nie tylko producentem żywności, ale również usługodawcą. Tym samym usługi, a wśród nich usługi turystyczne, stały się ważnym instrumentem polityki strukturalnej, umożliwiającym wzrost dochodów ludności wiejskiej i zahamowanie jej odpływu, a także osiągnięcie takich celów, jak: ochrona środowiska, ochrona krajobrazu obszarów wiejskich, dywersyfikacja zatrudnienia na terenach wiejskich czy możliwość wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i przeznaczenie ich do innych zadań, np. rekreacyjno-wypoczynkowych.

AGENDA 2000

Potrzeba pogłębienia efektów reformy Mac Sharry'ego w połączeniu z koniecznością realizacji postanowień „Porozumienia o rolnictwie” Rundy Urugwajskiej GATT oraz perspektywą rozszerzenia UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej uzasadniały potrzebę dalszych reform WPR w okresie budżetowym 2000–2006.

W marcu 1998 r. Komisja ogłosiła tzw. plan Fischlera, zawierający projekty aktów prawnych wprowadzających w życie część rolną Agendy 2000².

Przewidziana w Agendzie 2000 reforma WPR dała silny impuls do niezbędnych przemian systemowych i strukturalnych w Unii Europejskiej. Zakładano kontynuację Wspólnej Polityki Rolnej z poprzedniej dekady, a w szczególności dalszą realizację programu rolnego Mac Sharry'ego. Uznano, że w kolejnym okresie budżetowym (lata 2000–2006) program ten nie tylko powinien być nadal realizowany za pomocą tych samych instrumentów, ale powinny być one wzmocnione. Jednocześnie Agenda 2000 nakreśliła kolejny plan reformy WPR. Decyzje w sprawie wdrażania propozycji przedstawionych w Agendzie 2000, podjęte podczas wymienionego już szczytu Rady Europejskiej w Berlinie w marcu 1999 r., były kompromisem między różnymi interesami krajów członkowskich Unii Europejskiej. Reforma WPR zmierzała przede wszystkim do ustanowienia i obrony „europejskiego modelu rolnictwa”, który powinien zapewniać:

- zwiększenie konkurencyjności rolnictwa europejskiego zarówno na rynku wewnętrznym, jak i światowym,
- stosowanie przyjaznych dla środowiska metod produkcji, pozwalających na wytwarzanie produktów rolnych najwyższej jakości zgodnie z oczekiwaniami konsumenta,
- rozwój rolnictwa, którego celem nie jest jedynie produkcja rolna, ale również ochrona pejzażu wiejskiego i tworzenie nowych miejsc pracy,
- prostotę i spójność polityki rolnej Wspólnoty, która powinna wyraźnie wyznaczać linię między działaniami państw członkowskich a działaniami podejmowanymi na szczeblu wspólnotowym,
- udzielanie pomocy dla rolnictwa w ramach WPR według reguł ekonomicznych oraz w sposób akceptowany przez społeczeństwo.

Reforma WPR miała wymusić większą konkurencyjność wspólnotowego rolnictwa, wysoką jakość produktów rolnych, ochronę środowiska, bezpieczną żywność oraz nowe miejsca pracy poza rolnictwem. Konieczne były redukcje wydatków na rolnic-

² Agenda 2000 – nazwa dokumentu Komisji Europejskiej przygotowanego z inspiracji jej przewodniczącego Jacques'a Santera. Przedstawiona na szczycie Rady Europejskiej w Luksemburgu i opublikowana 16 lipca 1997 r. Jako oficjalny dokument Unii Europejskiej przyjęta przez Radę Europejską na szczycie w Berlinie w marcu 1998 r. Określała strategię dążenia do wzmocnienia Unii, reform organizacji i wzrostu konkurencyjności. Zakładała m.in.: zmniejszenie liczby członków Komisji Europejskiej, zwołanie konferencji międzyrządowej przygotowującej plany rozszerzenia UE, przeprowadzenie reformy instytucji Unii Europejskiej, reformę Wspólnej Polityki Rolnej, strukturalnej, wzrost zatrudnienia i poziomu życia. Ustalono, że państwa aspirujące do członkostwa w UE są zobowiązane do przestrzegania tzw. kryteriów kopenhaskich (źródło definicji: portalwiedzy.onet.pl/encyklopedia.html; dokumenty źródłowe: COM 97/2000, COM 98/131 final, COM 98/153 final, COM 98/150 final).

two z budżetu Unii Europejskiej oraz ich stabilizacja. Przyjęto, że proces reform Wspólnej Polityki Rolnej będzie kontynuowany. Za niezbędne uznano:

- wspieranie restrukturyzacji regionów słabiej rozwiniętych oraz dotkniętych trudnymi problemami,
- promowanie rolnictwa konkurencyjnego i wielofunkcyjnego oraz modernizację gospodarstw rolnych,
- poprawę struktury gospodarstw rolnych, przetwórstwa i sprzedaży produktów rolnych,
- promocję uzupełniających lub alternatywnych form działalności,
- wprowadzenie nowych technologii i poprawę jakości produktów,
- zachęty do gospodarowania pozwalającego na ochronę środowiska, poprawę jakości krajobrazu i zachowanie zasobów naturalnych (sankcje za nieprzestrzeganie wymogów ochrony środowiska).

Agenda 2000 zawierała nową koncepcję Europejskiego Modelu Rolnictwa, której realizacja miała umożliwić wykreowanie „rolnictwa zrównoważonego”, rozumianego jako rolnictwo z bogatymi tradycjami, zorientowane nie tylko na wydajność, ale i na środowisko naturalne i społeczne wsi oraz jej krajobraz, zapewniające odpowiednie warunki życia społeczności wiejskiej i zwiększające jej zatrudnienie. Reorientacja WPR miała polegać na ochronie środowiska naturalnego i dziedzictwa historycznego wsi europejskiej, dywersyfikacji źródeł dochodu oraz tworzeniu miejsc pracy w sferze około- i pozarolniczej. Rolnicy mieli stać się „zarządcami krajobrazu” (*stewards of countryside*) lub inaczej: „strażnikami pejzażu”. Z analizy Agendy 2000 wynika, że turystykę traktowano w niej jako ważne narzędzie realizacji celów polityki rozwoju obszarów wiejskich (polityki strukturalnej).

Dokumentem ściśle powiązaniem z Agendą 2000 było Rozporządzenie Rady 1257/99 z 17 marca 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Wskazuje się w nim na konieczność zintensyfikowania działań służących rozwojowi działalności pozarolniczej, w tym rozwojowi turystyki i rzemiosła na terenach wiejskich, oraz tworzenia na tych terenach nowych miejsc pracy niezwiązanych z rolnictwem.

W preambule tego rozporządzenia stwierdza się, że:

polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna mieć na celu przywrócenie oraz podniesienie konkurencyjności obszarów wiejskich, a zatem powinna mieć też udział w utrzymaniu i tworzeniu nowych miejsc pracy na tych terenach.

Zgodnie z omawianym rozporządzeniem wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, związane z przekształcaniem działalności rolnej, mogło dotyczyć m.in.:

- zachęcania do prowadzenia produkcji innej niż produkcja żywności,
- trwałego rozwoju lasów,
- zróżnicowania działalności w celu wprowadzenia uzupełniających bądź alternatywnych form działalności,
- utrzymania i wzmocnienia żywych struktur społecznych na obszarach wiejskich,

- rozwoju działalności gospodarczej, utrzymania i tworzenia miejsc pracy w celu zapewnienia lepszego wykorzystania istniejącego potencjału,
- zachowania i promocji wysokiej wartości przyrody oraz zrównoważonego rolnictwa respektującego wymagania w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego.

Rozporządzenie określa zasady wspierania obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania i obszarów z ograniczeniami ekologicznymi. Celem tego wsparcia było zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi i utrzymanie żywotności obszarów wiejskich, zachowanie walorów krajobrazowych obszarów wiejskich oraz promocja rolnictwa przyjaznego środowisku przyrodniczemu. Ponadto przewidziano w nim możliwość uzyskania wsparcia dla wprowadzenia „metod produkcji rolniczej zaprojektowanych w celu ochrony środowiska i utrzymania terenów wiejskich”. Ich wdrożenie przyczyniało się do osiągnięcia celów polityki Wspólnoty w odniesieniu do rolnictwa i środowiska. Na wsparcie mogły liczyć projekty, które promowały m.in. sposoby użytkowania gruntów rolnych zgodne z zasadami ochrony i poprawy jakości środowiska, krajobrazu i jego elementów, zasobów naturalnych, gleby i różnorodności genetycznej, zachowywania zagrożonego środowiska rolnego o wysokiej wartości przyrodniczej, pielęgnowania krajobrazu i zachowywania cech historycznych użytków rolnych.

Rozporządzenie nr 1257/99 w sposób jasny i zdecydowany podkreślało potrzebę zmian strukturalnych na obszarach wiejskich. W jego preambule stwierdza się, że

Wspólna polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna towarzyszyć innym instrumentom wspólnej polityki rolnej oraz je uzupełniać, a zatem uczestniczyć w osiągnięciu celów polityki ustanowionych w art. 33 ust. 1 Traktatu.

Zwraca się również uwagę, że

wsparcie powinno być przyznawane innym działaniom związanym z gospodarką rolną [...]; wykaz działań powinien zostać zdefiniowany na podstawie doświadczenia oraz z uwzględnieniem potrzeby rozwoju rolnictwa częściowo w oparciu o działalność niezwiązaną z rolnictwem i usługami, tak aby odwrócić trend pogarszania się warunków ekonomicznych i społecznych oraz wyludnienia się terenów wiejskich.

Z przedstawionych rozważań wynika, że kolejna reforma WPR doprowadziła do wyodrębnienia się z niej wspólnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Jednym z głównych celów tej polityki była poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej. Za niezbędne do jego realizacji uznano zachęcanie rolników do podejmowania „alternatywnych form działalności”, takich jak świadczenie usług turystycznych. Tym samym należy uznać, że turystyka stała się ważnym instrumentem realizacji polityki rozwoju wsi.

REFORMA LUKSEMBURSKA

Kolejnym etapem zmian w WPR była tzw. reforma luksemburska. W dniu 26 czerwca 2003 r. ministrowie rolnictwa krajów UE uzgodnili fundamentalną i najbardziej odważną z dotychczasowych reform WPR. Zaproponowane zmiany wykroczyły daleko poza rozwiązania przyjęte w marcu 1999 r. w Berlinie. Przede wszystkim dostrzeżono konieczność zmiany form wsparcia sektora rolnego i dostosowanie modelu

WPR do wyzwań związanych z planowanym poszerzeniem UE. Przyjęto, że większość dotacji będzie wypłacanych rolnikom niezależnie od wielkości ich bieżącej produkcji. Od zasady tej przewidziano jednak wyjątki.

Do najważniejszych zmian przewidzianych w nowym modelu WPR należy zaliczyć:

1. Wprowadzenie systemu jednolitej płatności na gospodarstwo (JPG), niezależnej od wielkości produkcji, która zastąpiła większość płatności funkcjonujących w ramach wspólnej organizacji rynków. Za podstawę wyliczenia JPG przyjęto wysokość pomocy, jaką otrzymywał rolnik w postaci dopłat w latach 2000–2002.

2. Zastosowanie zasady „współzależności” (*cross-compliance*), czyli powiązania otrzymywania JPG oraz płatności specyficznych dla określonych kierunków produkcji z obowiązkiem spełniania przez gospodarstwa rolne określonych standardów dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, przepisów fitosanitarnych, weterynaryjnych i dobrostanu zwierząt.

3. Wprowadzenie zasady modulacji, zgodnie z którą wszystkie kwoty płatności bezpośrednich należne rolnikowi w danym roku kalendarzowym są pomniejszane o 3% w 2005 r., o 4% w 2006 r. i o 5% rocznie w latach 2007–2012. Zaoszczędzone z tego tytułu środki są przeznaczone na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich.

Ważnym instrumentem wdrażania reformy luksemburskiej było Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Rozporządzenie ustanowiło m.in. ogólne zasady wspólnotowego wsparcia obszarów wiejskich finansowanego z EFRROW, określało cele polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz priorytety i środki ich realizacji. Przyjęto, że wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przyczynia się do poprawy:

- konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
- stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami,
- jakości życia na obszarach wiejskich oraz popierania różnicowania działalności gospodarczej.

Wymienione cele realizowane są w ramach czterech osi. Pojęciem „osi” określa się spójną grupę środków, których wdrożenie prowadzi bezpośrednio do osiągnięcia założonych celów. W ramach Osi 3 *Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej* przewiduje się m.in. udzielanie wsparcia na działania mające na celu różnicowanie gospodarki wiejskiej, w tym zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką. Wsparciem objęte są w szczególności inwestycje związane z:

- małą infrastrukturą, taką jak centra informacyjne oraz oznakowanie miejsc turystycznych,
- infrastrukturą rekreacyjną, taką jak infrastruktura oferująca dostęp do obszarów przyrodniczych oraz zakwaterowanie o małej liczbie miejsc,
- rozwojem lub marketingiem usług turystycznych związanych z turystyką wiejską.

W ramach tejże osi dofinansowanie można również otrzymać na działania związane z tworzeniem podstawowych usług, w tym w zakresie działalności kulturalnej i wypoczynku dotyczącej jednej wsi lub grupy wsi oraz związanej z nimi małej infrastruktury. Wsparciem objęte są również działania mające na celu zachowanie i poprawę stanu dziedzictwa wsi, takie jak np.: sporządzenie planów ochrony i zarządzania terenami Natura 2000 oraz innymi miejscami o dużej wartości przyrodniczej, działania na rzecz wzrostu świadomości związanej ze środowiskiem naturalnym, podejmowanie inwestycji mających na celu utrzymanie, odbudowę i poprawę stanu dziedzictwa przyrodniczego oraz rozwój obszarów o dużej wartości przyrodniczej. Dofinansowaniem objęte są również inwestycje związane z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego, takiego jak elementy charakterystyczne dla kultury i krajobrazu wiejskiego.

Kolejnym dokumentem, o który należy wspomnieć, jest Decyzja Rady z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-13). Zwrócono w nim uwagę na fakt, iż

Obszary wiejskie staną w obliczu szczególnych wyzwań dotyczących wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i zrównoważonego rozwoju. Mają one jednak rzeczywiste możliwości w nowych sektorach jako miejsce do rozwoju i rekreacji i turystyki.

W Decyzji ustalono priorytety, które są bardzo istotne z punktu widzenia możliwości kształtowania warunków rozwoju turystyki na obszarach wiejskich. Należą do nich m.in.:

- poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich (pkt 3.2) oraz
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i promowanie różnicowania gospodarki wiejskiej (pkt 3.3).

W ramach pierwszego z wymienionych priorytetów zachęca się państwa członkowskie do wspierania tzw. działań kluczowych, obejmujących m.in.:

– ochronę krajobrazu rolniczego i lasów (ponieważ, jak podkreślono w omawianym dokumencie, w „wielu obszarach (Unii Europejskiej) jest to ważna część dziedzictwa kultury i przyrody oraz ogólnej atrakcyjności obszarów wiejskich, jako miejsca zamieszkania i pracy”);

– poparcie dla inicjatyw korzystnych zarówno ze względów ekonomicznych, jak i ze względu na ochronę środowiska, z uwagi na to, że

Dostarczenie dóbr ekologicznych, szczególnie poprzez działania rolno-środowiskowe, może pomóc stworzyć wizerunek obszarów wiejskich i ich produktów żywnościowych. Mogą one stanowić podstawę rozwoju gospodarczego i zatrudnienia poprzez rozwój turystyki i zapewnienie udogodnień wiejskich, szczególnie w połączeniu z różnicowaniem skierowanym na turystykę, rzemiosło, szkolenia lub sektor nieżywnościowy.

Do kluczowych działań służących realizacji drugiego z wymienionych priorytetów zaliczono m.in.:

– mobilizację działalności gospodarczej i podniesienie wskaźnika zatrudnienia w szerzej rozumianej gospodarce wiejskiej, gdzie, jak podkreślono, turystyka, rzemiosło i zapewnienie udogodnień wiejskich są sektorami rozwijającymi się w wielu regionach, oferując możliwości zarówno dla różnicowania w gospodarstwie rolnym

poza rolnictwem w szeroko rozumianej gospodarce wiejskiej, jak i tworzenie mikroprzedsiębiorstw;

– szkolenie młodych ludzi w zakresie umiejętności potrzebnych do różnicowania lokalnej gospodarki, co, jak podkreśla dokument:

może dopasować się do popytu na turystykę, rekreację, usługi środowiskowe, tradycyjną działalność na wsi i produkty wysokiej jakości;

– promowanie rozwoju turystyki, ponieważ turystyka

jest głównym rozwijającym się sektorem w wielu obszarach wiejskich i może opierać się na dziedzictwie kultury i przyrody. Zwiększone wykorzystanie ICT w turystyce do rezerwacji, promocji, marketingu, tworzenia usług i działalności rekreacyjnej może przyczynić się do wzrostu liczby turystów i długości ich pobytu, szczególnie tam, gdzie zapewnia to dostęp do małych ośrodków i zachęca do agroturystyki.

Z przedstawionych rozważań wynika, że wzrosła rola turystyki jako ważnego instrumentu wykorzystywanego do realizacji celów polityki rozwoju wsi. Znajduje to potwierdzenie w dokumentach Wspólnoty poświęconych tej polityce. Turystyka zapewnia rolnikom nowe perspektywy i możliwości rozwoju. Pozwala zdobyć dodatkowe źródła dochodów, tworzy nowe miejsca pracy oraz jest czynnikiem stabilizującym migracje z terenów wiejskich.

WNIOSKI

1. Na przestrzeni lat obserwuje się zmianę w podejściu do wykorzystywania turystyki w realizacji celów częściowych WPR. Zmiana ta ma ścisły związek ze zmianą głównych celów tej polityki. W początkowym okresie celem nadrzędnym WPR był wzrost produkcji rolnej, dlatego nie dostrzegano potrzeby rozwoju na wsi działalności pozarolniczej, takiej jak turystyka. Wraz jednak z przesuwaniem się punktu ciężkości ze wzrostu produkcji rolnej na rozwój wsi zaczęto ją traktować jako ważny instrument polityki strukturalnej, która, obok polityki rynkowo-cenowej, stała się drugim podstawowym segmentem WPR UE.

2. Wyodrębnienie się z polityki rolnej polityki rozwoju wsi spowodowało wzrost znaczenia turystyki w realizacji celów tej polityki. Turystyka stała się ważnym jej instrumentem.

3. Obecnie turystyka odgrywa ważną rolę w rozwoju obszarów wiejskich. Aktywizuje gospodarczo lokalne środowiska, przyczynia się do wzrostu dochodów społeczności wiejskich, wpływa na rozwój pokrewnych z nią gałęzi: handlu, gastronomii, przetwórstwa i rzemiosła artystycznego. Rozwój turystyki wpływa na rozwój infrastruktury wsi, budowę kanalizacji, wodociągów, telekomunikacji, rozbudowę ciągów komunikacyjnych. Jest to zauważane zarówno przez lokalne społeczności, jak i przez czynniki rządzące, a zapisy dotyczące rozwoju turystyki znajdują się w stosownych dokumentach strategicznych organów administracji rządowej i samorządowej. Należy więc przypuszczać, że turystyka w dalszym ciągu będzie jednym z kluczowych instrumentów rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR, a tym samym przyczyni się do realizacji celu głównego Wspólnoty, jakim jest „harmonijny rozwój” wszystkich państw UE.

BIBLIOGRAFIA

- Faure F.J. (1998): *Wspólna Polityka Rolna: cele, zasady, kierunki reform.* W: *Wspólna Polityka Rolna UE.* Instytut Europejski, Łódź, s. 16.
- Floriańczyk Z. (2003): *Charakterystyka instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej oraz ich wpływ na dochody rodzin rolniczych.* IERiGŻ, Warszawa, s. 6.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E. (2004): *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne.* Wyd. Lexis Nexis, Warszawa, s. 25, 60–67, 70, 141, 144.
- Kozak M., Starosta-Patyk M. (2004): *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w aspekcie rolnych negocjacji handlowych WTO.* W: *Prace naukowe KPAiM SGGW* nr 33, red. M. Adamowicz, Wyd. SGGW, Warszawa, s. 146.
- Lichterowicz A. (1996): *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej.* Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków, s. 25.
- Łuków E. (2001): *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, Przemysł 2001, materiały z XIII Młodzieżowej Ogólnopolskiej Szkoły Europejskiej odbywającej się w Horodynie Zdroju w dniach 10–12 października 2001 r.* XVIII Ogólnopolska Szkoła Europejska, Przemysł, s. 9.
- Łuków E. (2002): *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej.* W: *III Młodzieżowe Warsztaty Rolnictwa Unii Europejskiej. Podręcznik Unii Europejskiej.* Parlament Młodzieży, Przemysł, s. 89, 94.
- Malinowski P. (2006): *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich w polityce Unii Europejskiej.* Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, „Roczniki Naukowe” t. 8, z. 4, s. 225.
- Mourik A. van (1998): *Wspólna Polityka Rolna: historia, zasady funkcjonowania, reformy.* W: *Zasady WPR a krajowe polityki rolne państw członkowskich,* red. M. Brzóska. Instytut Europejski, Łódź, s. 16–17, 20–21.
- Michna W. (2005): *Polska polityka rolna i rozwoju wsi w warunkach wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej.* IERiGŻ, Warszawa, s. 12.
- Nicoll W., Salomon T.C. (2002): *Zrozumieć Unię Europejską.* Książka i Wiedza, Warszawa, s. 227.
- Piątkowski B. (2004): *Uwarunkowania zmian we Wspólnej Polityce Rolnej.* W: *Unifikacja gospodarek europejskich. Szanse i zagrożenia,* red. A. Manikowski, A. Psyk, Wyd. Nauk. Wydziału Zarządzania UW, Warszawa, s. 2.
- Rogalski J.W. (2002): *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej i jej znaczenie.* Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej w Kutnie, „Zeszyt Naukowy” nr 111, s. 156, 160–161.
- Rowiński J. (2000): *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej.* FAPA, Warszawa, s. 9.
- Szumski S. (2007): *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej.* Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, s. 17.
- Walkowski M. (2007): *Regionalne i globalne uwarunkowania reform wspólnej polityki Unii Europejskiej.* Wyd. Nauk. INPiD UAM, Poznań, s.10, 21, 23, 37, 53, 57, 74, 138–139.
- Wigier M. (2004): *Przyczyny i charakter zmian polityki strukturalnej w rolnictwie integrującej się Europy.* IERiGŻ, Warszawa, s. 8, 18–20, 24.
- Wojtas M. (2007): *Wspólna polityka rolna a przemiany strukturalne w rolnictwie Unii Europejskiej.* „Annales UMCS”, sectio H, vol. XLI, 3.

AKTY PRAWNE

- Traktat rzymski z 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana). Dz. Urz. C 325 z 24 grudnia 2002 r.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 XII 2007 r. (wersja skonsolidowana). Dz. U. WE 2008, C 115/47.
- Dyrektywa Rady nr 159 z 17 kwietnia 1972 r. w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych. Dz. Urz. WE 1972, L 96/1.
- Dyrektywa Rady nr 160 z 17 kwietnia 1972 r. dotycząca środków mających na celu zachęcenie do zaprzestania działalności rolniczej oraz przeznaczenie użytków rolnych na cele związane z poprawą strukturalną. Dz. Urz. WE 1972, L 96/9.

- Dyrektywa Rady nr 161 z 17 kwietnia 1972 r. dotycząca zapewnienia osobom pracującym w rolnictwie poradnictwa społeczno-ekonomicznego oraz poradnictwa w zakresie uzyskiwania kwalifikacji zawodowych. Dz. Urz. WE 1972, L 96/15.
- Dyrektywa Rady nr 268/75 z dnia 28 kwietnia 1975 r. w sprawie gospodarowania na terenach górskich, wyżynnych oraz innych obszarach upośledzonych charakteryzujących się słabymi glebami, niską produktywnością ziemi i niewielką gęstością zaludnienia oraz na małych obszarach o specyficznych utrudnieniach. Dz. Urz. WE 1975, L 128/1.
- Rozporządzenie Rady nr 2328/91 z 15 lipca 1991 r. w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych. Dz. Urz. UE 1991, L 218/1.
- Rozporządzenia Rady nr 2080/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. ustanawiające wspólnotowy program pomocy dla działań w zakresie leśnictwa w rolnictwie. Dz. Urz. WE 1992, L 215.
- Ewolucja i przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej (Zielona Księga) – Komunikat dla Rady i Parlamentu Europejskiego z 13 lipca 1985 r. COM (85) 333.
- Rozporządzenie Rady nr 768/89 z dnia 21 marca 1989 r. w sprawie przejściowej pomocy adaptacyjnej dla gospodarstw rolnych. Dz. Urz. UE 1989, L 84/8.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFROW). Dz. Urz. WE 2005, L 277/1.
- Decyzja Rady z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-13). Dz. Urz. WE 2006, L 55/20.
- Commission of the European Communities, Communication of the Commission to the Council on the Development and Future of the CAP, COM (91) 100 (1991).
- Council Regulation (EC) No 3669/93 of 22 December 1993 amending Regulations (EEC) No 2328/91, (EEC) No 866/90, (EEC) No 1360/78, (EEC) No 1035/72 and (EEC) No 449/69 with a view to expediting the adjustment of production, processing and marketing structures as part of the reform of the common agricultural policy. Dz. Urz. WE 1993, L 338.
- Rozporządzenie Rady 1257/99 z 17 marca 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Dz. Urz. WE 2000, L 160/80.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Grottel M., „Polskie rolnictwo wobec Wspólnej Polityki Rolnej”. *Materiały konferencyjne z XI Konferencji Naukowej Młodych Ekonomistów odbywającej się w dniach 13–15 czerwca 2005 r. w Sopocie*. W: ekonom.univ.gda.pl/mikro/konferencja/pdf/Grottel%20Monika1.pdf.
- Jednolity Akt Europejski. W: eurlex.europa.eu/pl/treaties/dat/11986U/word/11986U.
- encyklopedia.pwn.pl.
- portalwiedzy.onet.pl/encyklopedia.html.

STRESZCZENIE

Powiązanie turystyki z różnymi obszarami, w tym obszarami objętymi wspólną polityką UE, rodzi pytanie o miejsce, jakie turystyka w nich zajmuje. Jednym z takich obszarów jest rolnictwo i służąca jego rozwojowi Wspólna Polityka Rolna – WPR (Common Agricultural Policy – CAP). W artykule autor omówił miejsce turystyki we Wspólnej Polityce Rolnej. Na przestrzeni lat obserwuje się zmianę w podejściu do wykorzystywania turystyki do realizacji celów cząstkowych WPR. Zmiana ta ma ścisły związek ze zmianą głównych celów tej polityki. W początkowym okresie celem nadrzędnym WPR był wzrost produkcji rolnej, dlatego nie dostrzegano potrzeby rozwoju na wsi działalności pozarolniczej, takiej jak turystyka. Wraz jednak z przesuwaniem się punktu ciężkości ze wzrostu produkcji rolnej na rozwój wsi zaczęto ją traktować jako ważny instrument polityki strukturalnej, która, obok polityki rynkowo-cenowej, stała się drugim podstawowym segmentem WPR UE.

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna, obszary wiejskie, turystyka wiejska, reforma WPR

SUMMARY

TOURISM IN THE COMMON AGRICULTURAL POLICY

Linking tourism with various areas, including areas covered by common EU policies, poses the question about the position of tourism. One of those areas is agriculture, and the Common Agricultural Policy – CAP – that stimulates its development. The author of the article ventures to determine the place occupied by tourism in the Common Agricultural Policy. Over the years, a change could be observed in using tourism to meet the intermediate goals of the CAP. The change in approach is closely connected with the change of the main goals of the policy. Initially, CAP's key objective was to increase agricultural production – that is why the need to stimulate non-agricultural activities, such as tourism, was largely overlooked. However, with the shifting of weight from the production increase to the development of rural areas, it is now being gradually treated as an important instrument in the structural policy. It has become the second basic segment of EU's CAP, next to the price-market policy.

Key words: Common Agricultural Policy, rural areas, rural tourism, CAP reform

Mgr TOMASZ MARZEWSKI
Kolegium Gospodarki Światowej
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie