

## **Polityka regionalna w sferze obszarów wiejskich i rolnictwa**

Polityka regionalna jest składowym elementem krajowej polityki gospodarczej. Jej podmiotem jest władza państwowa, to jest parlament, rząd, sądy, samorządy. Rozwijanie polityki regionalnej nie prowadzi do likwidacji ogólnokrajowej polityki społeczno-gospodarczej. Istnieje bowiem wola narodu, aby Polska była krajem unitarnym. Liczne więc zadania, jak między innymi polityka zagraniczna, morska, bezpieczeństwo ekologiczne, pozostają zadaniami centralnymi. Natomiast polityka energetyczna, przemysłowa, rolna itp. podlegają polityce wspólnej władz centralnych, regionalnych i lokalnych.

Granice niezależności władz regionalnych w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego wyznaczają przede wszystkim dochody własne gmin, powiatów i województw, a więc możliwości finansowania zadań z własnych środków. Granicę tę rozszerza np. zdolność władz regionalnych do przyciągania inwestorów spoza regionu lub kraju. Globalne warunki, jakim odpowiadać muszą inwestycje, określane są przez władze centralne.

Polskie ustawodawstwo zapewniło władzom regionów szersze, niż istnieją w wielu krajach Unii Europejskiej, możliwości samodzielnego zawierania umów z podmiotami zagranicznymi. Władze regionalne nie mogą jednak prowadzić np. własnej polityki sprzedaży ziemi podmiotom zagranicznym.

Kierunki wspólnego działania władz centralnych i regionalnych w rozwoju społeczno-gospodarczym poszczególnych regionów mogą być realizowane na podstawie kontraktów wojewódzkich. Wnioski o takie kontrakty, zgodnie z dotychczasowymi propozycjami władz, powinni zgłaszać i negocjować z rządem warunki ich realizacji marszałkowie samorządów wojewódzkich.

W polityce regionalnej ważny element stanowi wybór koncepcji rozwoju. Mogą tu wchodzić w grę dwie skrajności – wyrównawcza i propolaryzacyjna. Koncepcja wyrównawcza preferuje politykę maksymalnego transferu środków podatkowych z regionów wysoko do mało rozwiniętych. W koncepcji propolaryzacyjnej celem głównym jest udzielenie pomocy dla regionów wysoko rozwiniętych w nadziei, że one lepiej wykorzystają środki niż regiony biedne i w przyszłości pociągną za sobą pośrednio także regiony biedne. Nie ma jednak dowodów, że ta hipoteza jest prawdziwa. Unia Europejska stosuje politykę regionalną pośrednią między jedną a drugą skrajnością. W ramach Unii toczy

się spór, czy ma ona tworzyć Europę regionów, czy Europę ojczyzn. Obecnie przewagę uzyskują zwolennicy Europy ojczyzn. Władze centralne, a nie regionalne będą więc składały wnioski o akceptację programów regionalnych.

Podobnie jak w innych krajach Europy, tak i w Polsce następuje zróżnicowanie poziomu życia w różnych regionach. Grozi to dezintegracją polityczną kraju, a przede wszystkim destabilizacją społeczną. Przeciwdziałanie tym zróżnicowaniom staje się koniecznością. Narasta więc potrzeba wyodrębniania zadań priorytetowych, których realizacja może łagodzić społeczne skutki niedorozwoju części regionów. Rozumowanie to jest jednak sprzeczne z doktrynami liberalnymi, które eksponują kryterium efektywności jako jedyne dla redystrybucji środków.

Podjętując kwestię celów i zadań polityki regionalnej trzeba wyraźnie określić cele polityki rolnej. Chodzi głównie o to, czy Polska ma dążyć do samowystarczalności żywnościowej mierzonej saldem eksportu i importu. Obecna zapaść rolnictwa, a przede wszystkim brak objawów przeciwdziałania tej sytuacji świadczy o tym, że upowszechniona na początku lat dziewięćdziesiątych doktryna o zbędności starań o samowystarczalność kraju w zakresie wyżywienia jest doktryną w zasadzie nadal akceptowaną przez władze państwowe. Bez wyjaśnienia tego problemu nie można ustalić gradacji zadań rolnictwa zarówno w skali kraju, jak i w regionach. Jeśli Polska nie będzie prowadzić polityki rolnej dążącej do tego, aby import i eksport żywności równoważyły się, to utrzymanie kondycji rolnictwa jest zadaniem drugorzędym. Jeśli zaś mamy prowadzić politykę samowystarczalności, to utrzymanie odpowiedniej kondycji rolnictwa staje się zadaniem pierwszoplanowym. Samowystarczalnymi pod względem żywnościowym nie muszą być wszystkie regiony. Nie mogą one jednak odrzucać możliwości wykorzystania warunków do rozwoju rolnictwa.

Jakie zadania należy uważać za główne w przygotowaniu polskiego rolnictwa do integracji z rynkiem Unii Europejskiej? Główną przesłanką do odpowiedzi na tak postawione pytanie jest sytuacja, jaka zaistniała w 1990 r. Rada Ministrów wydała 19 grudnia 1990 r. rozporządzenie, które zwolniło całkowicie import 8000 asortymentów towarów od cła, w tym prawie wszystkie strategiczne surowce pochodzenia rolniczego i artykuły żywnościowe. Rozporządzenie to spowodowało dobrowolne i jednostronne otwarcie się Polski na konkurencję całego świata, mimo zupełnego braku przygotowania do takiego otwarcia. Importowane z krajów UE towary rolne i żywnościowe były dotowane z budżetu unijnego, a więc Polska kupowała je po cenach dumpingowych. Ponadto, były one lepiej przetworzone, opakowane i reklamowane niż towary polskiego rolnictwa. W tej sytuacji popyt na polskie towary rolne został radykalnie ograniczony. W sierpniu 1991 r. polski rząd wycofał się z tej liberalizacji

ceł importowych na żywność. Jednak raz otworzone dla importu dumpingowego granice nie dały się już szczelniej zamknąć. Za to doświadczenie polskie rolnictwo zapłaciło spadkiem produkcji roślinnej z 1,8 tony ekwiwalentu zbóż w latach 1980–1990 do 1,4 tony na 1 mieszkańca w Polsce po terapii szokowej i pogłowia bydła z 12 mln do 6,8 mln sztuk oraz produkcji mleka z 16 mld litrów do 10,5 mld. Samowystarczalność żywnościowa kraju spadła ze 100–107% do około 93%.

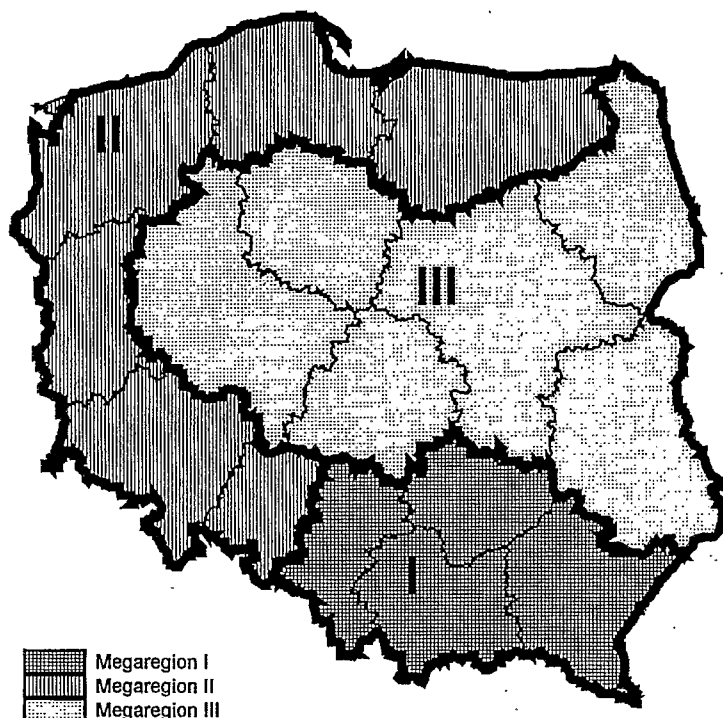
Po zintegrowaniu się Polski z UE nie będzie można, tak jak w sierpniu 1991 r., wrócić do cła importowego. Polskie rolnictwo, a w tym rolnictwo poszczególnych regionów, wejdzie w stan bezwzględnej konkurencji z rolnictwem i przemysłem spożywczym krajów UE. Przegranie konkurencji będzie prowadzić do pogłębienia ubóstwa i bezrobocia w rolnictwie i na wsi. Główne zadanie polega więc na przygotowaniu się regionów do konkurencji na rynku polskim i europejskim. Zakres i kierunki przygotowań będą się różnić między regionami. Na czym te różnice mają polegać, określić musi polityka rolna i jej programy strategiczne.

Polska traci kontrolę nad rozwojem przemysłu spożywczego. Przemysł ten stanowi już głównie własność firm zagranicznych. Ale nie własność jest kwestią najważniejszą. Głównym problemem jest to, że liczne zakłady tego przemysłu stają się lokomotywami importu surowców rolnych, a nie eksporterami finalnych produktów żywnościowych. Zamiast narastania harmonizacji między przemysłem spożywczym a krajowym rolnictwem narasta obecnie konflikt i dysharmonia. Również wielkie zagraniczne markety działające w Polsce sprzedają coraz więcej importowanej żywności. Nie ma w Polsce takiego przymusu, jak np. w niektórych stanach USA, a także w Kanadzie, że duże sklepy muszą sprzedawać nie mniej jak 50% produktów krajowych. Istnieje więc wielki problem regionalnej i centralnej polityki rozwoju przemysłu spożywczego oraz polityki handlu żywnością. Regiony, które stworzą możliwość wejścia hipermarketów bez precyzyjnie określonych warunków, muszą się liczyć ze wzrostem importu żywności na ich obszar.

Zrównoważony rozwój rolnictwa warunkowany jest licznymi inwestycjami w przekroju krajowym, regionalnym, gminnym i na szczeblu poszczególnych gospodarstw. Charakter ogólnokrajowy mają na przykład inwestycje w zakresie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, unieszkodliwiania przeterminowanych środków ochrony roślin, a regionalny lub lokalny – gospodarka wodna, ochrona gleb przed erozją, jezior przed eutrofizacją. Zadań tych nie uda się rozwiązać w ramach regionalnych środków publicznych i prywatnych. Konieczne jest tu wsparcie z budżetu centralnego i z funduszy ekologicznych UE.

Kołem napędowym rozwoju regionów jest kapitał ludzki. Na przykład, w Japonii kapitał ludzki, czyli człowiek i jego wiedza, stanowi 80% ogólnej wartości kapitału, a w USA 60%. Podnoszenie więc udziału kapitału ludzkiego w całości kapitału musi być głównym kierunkiem działania na rzecz przełamania niedorozwoju konkretnych regionów. Regiony bez siły kwalifikowanej nie przyciągną kapitału rzeczowego i finansowego, mimo że będą ustanowione niskie podatki. Regiony biedne w Polsce nie mają obecnie wykształconych ludzi i infrastruktury. Stąd też często mają relatywnie niską efektywność nakładów. Kapitał ludzki powinien powstawać z połączenia strumienia środków finansowych publicznych i prywatnych. Jeśli w Polsce rozszerzać się będzie akceptacja ucieczki państwa od odpowiedzialności za pomnażanie kapitału ludzkiego, to możemy ulegać peryferyzacji i marginalizacji w Europie. Obecnie żadna grupa społeczna nie jest zagrożona w takim stopniu jak ludność wiejska brakiem zaangażowania państwa w rozwiązywanie problemów edukacji. Kto ma być odpowiedzialny za wykształcenie tej ludności – centrum czy region?

Dla polityki regionalnej ważnym zagadnieniem jest regionalizacja kraju, to jest ile i jakie regiony należy wydzielać. W przeszłości wydzielanie regionów następowało na podstawie czynników przyrodniczych i liczebności zasobów ludzkich. Regiony służyły bardziej do oceny sytuacji gospodarczej aniżeli do kreowania polityki regionalnej w sferze obszarów wiejskich i rolnictwa. Obecnie sytuacja jest inna. O rozwoju decyduje kapitał, często zagraniczny. Władze regionalne mogą otrzymać wsparcie finansowe, gdy przygotują odpowiedni program. Wsparcie to może pochodzić ze strony UE w ramach programów przedakcesyjnych, jeśli zostaną spełnione określone wymagania. Jednym z takich wymagań jest wskazanie lokalizacji tej pomocy, a więc konkretnego regionu. Polska musi zatem zastosować podział kraju na regiony w zgodzie z kryteriami stosowanymi w UE. Obowiązuje tam trzystopniowy podział na jednostki terytorialne dla celów statystycznych (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS). Największą jednostką obejmującą kilka województw, w przybliżeniu jeden niemiecki kraj związkowy, jest NUTS-1, średnią (w przybliżeniu kilka polskich województw) – NUTS-2, małą jednostką – odpowiadającą obszarowi między obecnym naszym powiatem a byłym województwem sprzed 1999 r. – NUTS-3. Dla wniosku o pomoc przedakcesyjną ze środków UE mogą być przydatne regiony NUTS-1, obejmujące grupę województw o względnie homogenicznych warunkach. Regiony takie ilustruje mapa. Umownie nazwalibyśmy je megaregionami.



Megaregion I – dominacja bardzo małych gospodarstw rolnych oraz oczekiwania ludności wiejskiej na zatrudnienie pozarolnicze.

Megaregion II – dominacja wielkoobszarowych gospodarstw rolnych, wymagających pilnego porządkowania własnościowych aspektów struktury agrarnej oraz koncepcji rozwoju gospodarstwa rolnego adekwatnej dla wyzwań tego regionu.

Megaregion III – dominacja średnich gospodarstw rolnych, charakteryzujących się obecnie słabą ewolucją przemian, ale oczekujących na państwowe impulsy do aktywizacji produkcyjnej oraz przemian strukturalnych (w tym w kierunku wielofunkcyjności).

Megaregion I obejmuje obszar rozdrobnionego rolnictwa, które może odegrać niewielką rolę w konkurencyjności na rynku europejskim zboża, mięsa i mleka, natomiast istotną rolę w produkcji warzyw i owoców pod warunkiem upowszechnienia się efektywnych modeli produkcji i jednorodnych partii. Produkcja towarowa mleka i mięsa powinna istotnie ważyć na rynku lokalnym. Zamieszkała tu ludność oczekuje na industrializację wsi i na nowe miejsca pracy pozarolniczej. Programy rozwoju tego obszaru powinny być ukierunkowane na działalność pozarolniczą, na którą jest popyt.

Megaregion II obejmuje ziemie zachodnie i północne Polski, dość słabo zaludnione. Charakteryzują go wielkoobszarowe gospodarstwa rolne, w których ziemie przeważnie pozostają w dzierżawie. Są one niedoinwestowane, wrażliwe na koniunkturę w rolnictwie, niedostatecznie przygotowane do konkurencji z gospodarstwami UE. Dość powszechnie stosują monokulturę zbożową (z przewagą żyta).

Megaregion III obejmuje środkowowschodnią część Polski. Występuje tu gęsta sieć gospodarstw rozwojowych, zdolnych do organizowania się w grupy producenckie dla powiększenia skali i podnoszenia jakości produktów towarowych konkurujących na rynkach europejskich. Obszary wiejskie są średnio zaludnione. Istnieją możliwości rozwijania kilku towarowych gałęzi rolnictwa przeznaczonych na dość chłonny rynek lokalny oraz na rynki zagraniczne.

## **Regional policy in the field of rural areas and agriculture**

### **Abstract**

The paper overviews the most important problems of regional policy with a special attention paid to agri-food economy. Author discussed and provides an assessment of the issues touching the following:

- the disposition of various tasks between authorities at central and regional levels, the factors determining the range of legal independence of regional authorities in the decision-making process in the field of economic policies;
- the approaches to the development of regions (concept of equity and concept of polarity) as well as economic and political results of their implementation;
- the place of agricultural economy in regional policy and the participation of the regions in activities designed to ensure security of food supply in the country.

With respect to construction of the regional development strategy, Poland was divided into three mega-regions.