

Obszary wiejskie i rolnictwo polskie w programach przedakcesyjnych Unii Europejskiej

Grażyna Bukowska, dr,
Katedra Ekonomii Sfery Publicznej, Wydział Nauk Ekonomicznych UW
Adrianna Łukaszewicz, dr,
Katedra Ekonomii Sfery Publicznej, Wydział Nauk Ekonomicznych UW

1. Wprowadzenie

Już od ponad dziesięciu lat Polska stopniowo wchodzi w unijne struktury wsparcia rozwoju regionalnego. W 1990 Unia Europejska zapoczątkowała program pomocowy PHARE, który z biegiem czasu nawiązywał do wzorów europejskiej pomocy strukturalnej. Wraz z rozpoczęciem negocjacji i stopniowym przygotowaniem Polski do włączenia w struktury Unii coraz bardziej istotna stała się kwestia polskiego uczestnictwa w programach przedakcesyjnych, które mają przygotować kraje Europy Środkowej i Wschodniej do pełnego włączenia w struktury Unii, zwłaszcza na obszarach, gdzie istnieją duże opóźnienia rozwojowe. Jednocześnie fundusze przedakcesyjne są wzorowane na funduszach strukturalnych, a procedury obowiązujące przy planowaniu i ocenie wydatkowania są podobne do obowiązujących we Wspólnej Polityce Rolnej. Dostęp do funduszy unijnych rodzi szansę na stworzenie warunków rozwojowych dla wsi, gdyż jedną z najistotniejszych barier rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich jest bariera finansowa.

Dane statystyczne pokazują, iż 93% obszaru Polski to obszary wiejskie¹ zamieszkiwane przez 14,7 mln ludzi, co stanowi 38% ogółu ludności. $\frac{2}{3}$ powierzchni obszaru wiejskiego związane jest z działalnością rolniczą, a 50% rodzin użytkuje gospodarstwa rolne. Przy tak dużej wiejskości kraju mamy jednocześnie sytuację, iż zaledwie 8% ludności związanej z działalnością rolniczą czerpie swoje dochody wyłącznie z rolnictwa. Dla pozostałych 9 mln osób dochody z rolnictwa są tylko dodatkowym źródłem utrzymania. W strukturze dochodów dominują renty i emerytury, co pokazuje, iż w stosunku do wsi pro-

¹ Według statystyki GUS obszarem wiejskim jest teren poza terenami miejskimi i obejmuje on 93% Polski, z kolei UE wlicza dany obszar do wiejskich, jeśli gęstość zaludnienia jest poniżej 100 osób/km², natomiast OECD 150 osób/km². Według tych dwóch ostatnich statystyk Polska jest w 83% lub 91% obszarem wiejskim. Wskaźnik gęstości zaludnienia jest obiektywną reakcją ludności na miejscowe warunki życia. W miarę jak warunki ulegają pogorszeniu, w długim okresie z obszarów tych ludność będzie migrowała.

wadzi się przede wszystkim politykę socjalną. Na 2 mln gospodarstw 13% produkuje wyłącznie żywność dla siebie, 37% sprzedaje na rynek produkty za 1200 zł rocznie. Przy tym poziomie wyjściowym Polska ma ogromne szanse na otrzymanie wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Wysiłki polskich negocjatorów koncentrują się na objęciu polskiej produkcji rolnej polityką interwencyjną, realizowaną w ramach Sekcji Gwarancji. Jednak — jak się wydaje — nasze przyszłe ewentualne korzyści płynące z udziału we Wspólnej Polityce Rolnej będą wynikały z unijnego wsparcia w ramach polityki strukturalnej czy z Funduszu Spójności. Biorąc pod uwagę kryteria Unii (liczbę ludności rolniczej, powierzchnię użytków rolnych, wysokość PKB na mieszkańca, specyfikę sytuacji w danym regionie), Polska mogłaby otrzymać wsparcie w ramach trzech programów: PHARE, ISPA i SAPARD rzędu 900 mln EUR w latach 2000–2006.

Pytanie, które się nasuwa, dotyczy realnych możliwości absorpcji funduszy przedakcesyjnych. Czy doświadczenia w wykorzystaniu unijnego wsparcia w ostatnich latach pozwalają optymistycznie oceniać efektywność wykorzystania funduszy unijnych w Polsce?²

Doświadczenia innych państw (Grecja) pokazują, iż korzystanie z funduszy europejskich nie musi prowadzić do szybkiego rozwoju. Efektywność wydatkowania środków zależy od wielu czynników, m.in. od postaw administracji rządowej, a także decydentów wobec środków pomocowych płynących z Brukseli. Efekty osiąga się wówczas, gdy pomoc z funduszy jest powiązana z rządową polityką regionalną i makroekonomiczną polityką gospodarczą. W dalszej części zawarta będzie próba oceny polityki regionalnej skierowanej do obszarów wiejskich i rolnictwa, struktur administracji i instrumentów oddziaływania będących w ich dyspozycji, a także identyfikacja głównych barier absorpcji środków unijnych.

Zanim zajmiemy się powyższymi kwestiami, przyjrzyjmy się bliżej programom, którymi Unia wspiera nasze wejście, a także programom, którymi mogłaby nas wesprzeć po przystąpieniu w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich.

2. Przegląd programów przedakcesyjnych

2.1. PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies)

Początkowo miał na celu pomóc Polsce i Węgrom w przeprowadzaniu zmian politycznych i gospodarczych. Później poszerzał się o kolejne państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Obecnie korzysta z niego 13 państw: 10 krajów Europy Środkowej i Wschodniej kandydujących do UE, czyli Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry oraz Albania, Macedonia, Bośnia i Hercegowina.

² W aneksie zawarte są najczęstsze zarzuty NIK dotyczące wydatkowania unijnych środków finansowych PHARE w Polsce.

W latach 1990–1999 środki pomocowe PHARE dla wszystkich krajów wyniosły 10,31 mld EUR, Polska otrzymała w tym okresie ponad 2 mld EUR, w dziedzinie rolnictwa 223,5 mln EUR.

W budżecie Unii na lata 2000–2006 wysokość pomocy PHARE ustalono na sumę 1,56 mld euro rocznie. Zgodnie z Nową Orientacją PHARE na projekty inwestycyjne zostanie przeznaczonych 70% środków i 30% na projekty dotyczące rozwoju instytucjonalnego. Polska może liczyć na środki o wartości około 400–450 mln euro rocznie. W roku 2000 przyznano Polsce w ramach PHARE rekordową sumę 484 mln euro. Do 1997 zakres działania w dziedzinie rolnictwa obejmował problemy: rozwoju rynku ziemi, prywatyzacji PGR, doradztwa rolniczego, edukacji rolniczej, spółdzielczości wiejskiej. W okresie późniejszym zajęto się: dostosowaniem przepisów prawnych do unijnych (głównie w zakresie standardów higieny), budową instytucji do wdrożenia systemu administracji i kontroli.

2.2. ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)

Program ISPA jest przedakcesyjnym instrumentem polityki strukturalnej, mającym na celu wsparcie dużych przedsięwzięć inwestycyjnych w dziedzinie ochrony środowiska i transportu. Budżet programu ISPA dla 10 kandydujących do UE państw został ustalony na 1,040 mld euro rocznie w latach 2000–2006. Z funduszu ISPA Polska może otrzymywać od 312 mln do 385 mln euro rocznie. W roku 2000 przyznano jej 351 mln euro, z czego 177 mln przypada na sektor ochrony środowiska i 174 mln na rozwój infrastruktury transportowej.

2.3. SAPARD (Support for Pre-Accession Measures for Agriculture and Rural Development)

Program SAPARD jest programem operacyjnym współtworzącym politykę strukturalną państwa wobec rolnictwa i obszarów wiejskich. Do tej pory wśród 10 krajów kandydackich z Europy Środkowej tylko Bułgarii i Estonii udało się uruchomić program. Ma on funkcjonować w sposób zbliżony do sekcji Gwarancji Funduszu FOEGA. Celem programu jest ułatwienie integracji sektora rolnego z Unią Europejską poprzez przyspieszenie przyjmowania dorobku prawnego wspólnoty, stymulowanie obszarów wiejskich, restrukturyzację gospodarki żywnościowej. Ma na celu przygotowanie administracji do gospodarowania wielokrotnie większymi środkami, jakie wieś otrzyma po wstąpieniu do Unii. Unia zaproponowała 15 dziedzin, które mogą być objęte wsparciem ze środków przedakcesyjnych przeznaczonych dla wsi. Polska miała możliwość wyboru realizacji takich, które są najważniejsze dla jej rozwoju. W przypadku Polski priorytetem są:

- poprawa efektywności sektora rolno-spożywczego (poprawa jakości żywności, dostosowanie produkcji mięsa i mleka do norm sanitarnych, rozbudowa giełd towarowych, poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych, inwestycje w gospodarstwach rolnych),

- poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej i tworzenie miejsc pracy (rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich, różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, ochrona środowiska).

38% unijnej pomocy pójdzie na modernizację przetwórstwa spożywczego i rybnego, w tym szczególnie mleczarni i rzeźni, 28% na rozwój wsi, 18% na inwestycje, a 12% na utworzenie na wsi miejsc pracy poza rolnictwem. Środki zasadniczo nie mogą być wykorzystane na finansowanie dotacji bezpośrednich dla rolników. Wyjątkiem mogą być programy agro-środowiskowe. Budżet państwa ma obowiązek dofinansować $\frac{1}{4}$ wartości projektów, pieniądze muszą wyłożyć także prywatni inwestorzy, którym udziela się pomocy. Wsparcie wspólnotowe jest komplementarne do działań podejmowanych przez państwo kandydujące w ramach przygotowań do członkostwa UE. Szacunki podają, że program do 2006 roku stworzy lub utrzyma 100 000 miejsc pracy, przybliżony koszt utworzenia miejsca pracy wynosi 5 tys. euro.

3. Programy wspólnotowe Unii

Gros środków na realizację przez Unię Europejską polityki rozwoju obszarów wiejskich płynie poprzez Fundusze Strukturalne i Fundusz FEOGA (w którego skład wchodzi Fundusz Orientacji). I tak w Agendzie 2000 na lata 2000–2006 przewidziano: na Fundusze Strukturalne dla obszarów wiejskich — 182,5 mld EUR, na Fundusz Orientacji — 30,37 mld EUR, na Fundusz Spójności — 3 mld EUR, a na Program LEADER — 2,02 mld EUR.

3.1. LEADER

Program LEADER jest jednym z czterech programów, tzw. Inicjatyw Wspólnotowych, obecnie realizowanych. Agenda 2000 utrzymała te z 13 wcześniejszych programów, które się sprawdziły i przynoszą korzyści całej wspólnotocie. Pozostałe to: INTERREG zajmujący się ponadgraniczną współpracą między regionami, URBAN niosący pomoc dla obszarów miejskich w stanie kryzysu, EQUAL dotyczący walki z dyskryminacją i nierównościami społecznymi.

Program LEADER jest jednym programem, zajmującym się rozwojem obszarów wiejskich. Jego nazwa pochodzi od francuskiego terminu: *Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale* (a zatem w wolnym tłumaczeniu: Wspólne Działania w celu Rozwoju Gospodarki Wiejskiej). Został on uruchomiony w 1991 roku. Obecnie realizowana jest już trzecia edycja Programu. Twórcy programu LEADER postawili przed nim następujące cztery cele:

- 1) mobilizowanie społeczności lokalnej do aktywności na rzecz swojego regionu;
- 2) wspieranie wszelkich działań oddolnych; położenie głównego nacisku na działania w mikroskali;
- 3) wspieranie rozwoju na zasadach zdecentralizowanych, oparcie się na inicjatywach lokalnych;

4) promowanie wymiany informacji dotyczących aktywności lokalnej między różnymi regionami. Tworzenie do tego celu sieci informacyjnej.

Jak widać, w założeniach jest to program wspierający i wyzwalający lokalną aktywność obywatelską i rozwój oparty na inicjatywach lokalnych. W koncepcji programu LEADER zakłada się, iż dofinansowanie ze strony Unii płynie za konkretnymi propozycjami, zgłoszonymi przez społeczności lokalne. Dlatego też istotą programu jest oparcie się na tzw. Grupach Partnerskich, działających w społecznościach lokalnych (ang. *Local Action Groups* — LAG). Są one podstawowym podmiotem, otrzymującym pomoc z programu LEADER (choć w kolejnych edycjach dopuszczono możliwość finansowania ze strony Unii także innych grup współpracujących ze sobą). LAG konstruuje programy związane z rozwojem obszarów wiejskich i są odpowiedzialne za ich realizację. W skład grup LAG muszą wchodzić przedstawiciele wszystkich środowisk danego regionu, wybranych na zasadzie paritetu. Przyjmuje się, iż w programie muszą być reprezentanci społeczności lokalnych, sektora prywatnego oraz lokalnych władz. Na szczeblu podejmowania decyzji wymagany udział partnerów ze środowisk społeczno-ekonomicznych oraz stowarzyszeń nie może być mniejszy niż 50% składu LAG. Uczestnicy LAG muszą udowodnić, że są w stanie podjąć współpracę ze sobą; w klarowny sposób rozdzielić między siebie obowiązki i odpowiedzialność, a także wybrać osobę odpowiedzialną za sprawy administracyjne (administrowanie programem) oraz za sprawy finansowe.

3.2. 1991–1994: LEADER I

Pierwsza edycja programu miała charakter pilotażowy. Społecznościom lokalnym zaproponowano tworzenie Grup Partnerskich i ubieganie się o pieniądze z programu na zgłaszane przez nie, konkretne projekty. Po zaaprobowaniu planów Grupy Partnerskie dostawały fundusze na realizację. Pieniądze pochodziły w $\frac{2}{3}$ z Unii Europejskiej i w $\frac{1}{3}$ ze źródeł narodowych. Program LEADER I objął swoim zasięgiem 11 milionów ludzi na wsi. W efekcie działania programu zanotowano wzrost aktywności społeczności lokalnych i lepsze wykorzystanie środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich, chociaż w ramach pierwszej edycji krytykowano niską jakość proponowanych i realizowanych projektów. Uznano jednak, iż pierwszy etap ma charakter typowo szkoleniowy i pilotażowy.

3.3. 1994–1999: LEADER II

W drugim okresie program ten był prowadzony na znacznie większą skalę, objął swym zasięgiem już 40 milionów osób. Powstało 775 Grup Partnerskich we wszystkich krajach UE (choć gros z nich powstało w krajach takich jak: Francja, Hiszpania, Niemcy czy Włochy), dysponował też znacznie większymi funduszami (około 3 razy większymi niż w przypadku LEADER I). Program LEADER II znacznie rozszerzył działanie LEADER I, położył większy nacisk na projekty integracyjne. Warto nadmienić, iż w przypadku LEADER II ocena wniosków Grup Partnerskich była dokonywana już przez krajowych admini-

stratorów programu. Utrzymano dotychczasowe zasady finansowania. Pieniądze na program LEADER pochodziły zarówno z Unii Europejskiej, jak i z poszczególnych państw.

3.4. 2000–2006: LEADER+

Trzecia edycja programu LEADER nosi nazwę LEADER+ i nie jest prostą kontynuacją programu LEADER. W ramach LEADER+ działa już ponad 1000 Grup Partnerskich we wszystkich krajach Unii. Jego uruchomienie zbiegło się w czasie z reformą CAP i położeniem większego nacisku na rozwój obszarów wiejskich. Zgodnie z nową wizją oddziaływania na wieś i rolnictwo przez struktury unijne przed programem LEADER+ postawiono następujące cele (rozwinięcie znajduje się w aneksie):

- zachowanie dziedzictwa naturalnego i kulturalnego oraz jego powiększenie,
- rozwój środowiska ekonomicznego w celu kreacji miejsc pracy,
- poprawa zdolności organizacyjnych społeczności lokalnych,
- położenie dużego nacisku na współpracę pomiędzy różnymi aktorami w ramach obszarów wiejskich, pomiędzy regionami w ramach Unii Europejskiej oraz spoza UE,
- wypracowanie nowych metod integracji i zrównoważonego rozwoju.

Program LEADER opiera się na współpracy. Na początku wdrażania programu była to współpraca jednostek w ramach jednej społeczności lokalnej. Obecnie ma miejsce wiele programów opartych na kooperacji, wspólnej wizji rozwoju. Wśród najczęściej spotykanych projektów współpracy są wspólne działania w sektorze rolno-spożywczym (np. tworzenie wspólnego znaku towarowego, wprowadzanie na rynki dużych miast europejskich produktów regionalnych), utylizacja odpadów, turystyka rzeczna (lub morska), rozwój turystyki rowerowej, przekształcanie starych, nieużywanych linii kolejowych w ścieżki rowerowe, rozwój infrastruktury multimedialnej, rozwój bazy agroturystycznej.

LEADER+ dotyczy wszystkich obszarów wiejskich, aczkolwiek wybór najlepszych inicjatyw ma doprowadzić do koncentracji środków i maksymalizacji efektów. Poza klasycznym programem LEADER+ przewidziano także utworzenie Narodowych Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich. Mają one mieć charakter uzupełniający w stosunku do programu LEADER+, a dostęp do ich funduszy ma się odbywać na mniej restrykcyjnych i bardziej powszechnych zasadach. Programy te mają mieć charakter narodowy.

Podsumowując, można stwierdzić, że program LEADER uznawany jest za bardzo efektywny, regiony w nim uczestniczące wykazują się dynamicznymi przekształceniami, tworzeniem nowych miejsc pracy, podnoszeniem standardu życia mieszkańców, nowym sposobem myślenia i rozwiązywania problemów lokalnych. Jednocześnie jednak uczestnicy programu postulują pewne modyfikacje, dostrzegając wady programu, takie jak: niedostateczna ilość funduszy będąca do dyspozycji uczestników programu; ograniczająca zasięg działalności nadmierna biurokracja związana z programem; zbyt duże znacze-

nie ogniów pośrednich przy zbyt małej pomocy ze strony Komisji Europejskiej; zbyt mały limit czasowy na przygotowanie samych programów. Powszechnie postuluje się wdrożenie zasady: „uproszczenie, elastyczność, przejrzystość”. Chociaż w wyrażeniu finansowym znaczenie tego programu jest stosunkowo niewielkie, daje on możliwość nauki współodpowiedzialności za swoje losy, a państwu umożliwia ocenę stopnia aktywności społeczności lokalnej czy też jej głównych problemów. Nawet dzisiaj, przed przystąpieniem do programu (obecnie ma miejsce współpraca w ramach programu w jednym regionie w Polsce), można dostrzec jego potencjalne korzyści dla Polski.

4. Bariery absorpcji środków unijnych. Ocena czynników ryzyka

4.1. Spójność polityki regionalnej

4.1.1. Strategia rozwoju

Zgodnie z jedną z głównych zasad Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej wszystkie decyzje w zakresie pomocy strukturalnej podejmowane są na podstawie wieloletnich programów rozwoju i innych dokumentów planistycznych formułujących misję, strategiczne cele oraz definiujących konkretne zadania i działania służące ich realizacji. Od trafności sformułowanych celów i strategii (zgodność z potrzebami obszarów wiejskich i rolnictwa wynikającymi z procesu przystąpienia Polski do UE) zależy dostęp do funduszy.

Na mocy ustawy z lipca 2000 o zasadach wspierania polityki regionalnej rząd i województwa zostały zobligowane do prowadzenia polityki regionalnej, a co za tym idzie do tworzenia planów rozwojowych. W dziedzinie terenów wiejskich inicjatywa należy do Ministerstwa Rolnictwa i Restrukturyzacji Wsi. Strategia rozwoju obszarów wiejskich zawarta została w dokumencie: *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa* [1999] — zawierającym charakterystykę obszarów wiejskich, problemy i cele, elementy polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich, finansowanie, ramy instytucjonalne. Podstawą opracowania jest polityka wielofunkcyjnego rozwoju wsi służąca tworzeniu pozarolniczych źródeł utrzymania dla ludności wiejskiej, wkomponowania w ich przestrzeń jak największej liczby dziedzin pozarolniczych i w rezultacie likwidację monofunkcyjnego charakteru tych obszarów. Istotne jest zainspirowanie i wspieranie przedsiębiorczości lokalnej i kształtowanie atrakcyjności terenu dla potencjalnych inwestorów. Dzięki temu możliwe jest stworzenie: nowych źródeł dochodów dla mieszkańców, sieci usług umożliwiających zaspokojenie szeroko rozumianych potrzeb społecznych, miejsc pracy dla osób, których odpływ z rolnictwa stanowi podstawowy warunek wzrostu jego efektywności. Celem głównym jest podwyższenie konkurencyjności gospodarczej danego obszaru, przede wszystkim przy wykorzystaniu i uruchomieniu jego wewnętrznego potencjału rozwojowego, w tym zwłaszcza zaangażowania elit społecznych. Oceniając dokument i jego rolę w kształtowaniu polityki wobec wsi, należy zauważyć, że odznacza się on du-

żym stopniem ogólnikowości. Strategia nie może być podstawą do projektowania wysokości i kierunków wydatkowania środków z budżetu państwa, w tym środków zagranicznych, nie zawiera szacunków kosztów tej polityki, założenia polityki wobec obszarów wiejskich dotyczą wyłącznie nakładów na infrastrukturę techniczną. Nie określa koordynacji działań ministerstw ani funduszy celowych.

Rozwinięciem i uszczegółowieniem tej strategii jest *Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej [1999]*. Duże znaczenie odgrywa także *Narodowa strategia rozwoju regionalnego Polski na lata 2001–2006*, formułująca założenia, iż pierwszeństwo ma utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, tworzenie nowych miejsc pracy, stymulowanie przekształceń strukturalnych i nowoczesnych form działania związanych z kształtowaniem społeczeństwa informacyjnego przy jednoczesnym umożliwieniu rozwoju i zaspokajaniu potrzeb życiowych mieszkańców wszystkich regionów Polski. Z drugiej strony, w części dotyczącej kierunków realnych działań i rozdziału środków, dominuje zasada, iż preferencjami zostaną objęte regiony, w których PKB *per capita* jest mniejszy od 75% średniej krajowej, stopa bezrobocia przekracza 150% średniej krajowej, a zatrudnienie w przemyśлах ciężkich przekracza 150% średniej krajowej. Ma to pozwolić na aktywizację regionów zagrożonych marginalizacją, obszarów wymagających restrukturyzacji i niedopuszczenie do nadmiernych różnic międzyregionalnych. Te dwie części pozostają w sprzeczności ze sobą. Prowzrostowa i proefektywnościowa formuła jest przeciwstawiona tradycyjnej polityce regionalnej opartej na zmniejszaniu różnic między regionami i kierowaniu wsparcia do regionów najsłabszych — obciążonych bezrobociem i nieefektywnym przemysłem. Jednocześnie nie przewiduje się finansowania przedsięwzięć takich jak wzmacnianie środowiska dla przedsiębiorczości. Niespójność tej wizji powoduje, iż nie jest to dokument łatwy do interpretacji dla niższych szczebli administracji, które na podstawie ustawy z 1998 r. o samorządzie wojewódzkim i ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1999 r. mają obowiązek tworzenia strategii rozwoju w ścisłym powiązaniu ze strategią rządu. Strategie wojewódzkie są trudno porównywalne, gdyż nie ma wspólnego języka ani jednakowego rozumienia kluczowych pojęć, takich jak cel strategiczny, priorytet. Strategiom rozwoju brak zbliżonej metodologii (definicji strategii, celu jej opracowania, podmiotu, dla którego jest wykonana). W związku z tym część została przygotowana dla całego regionu, a więc wszystkich podmiotów na danym terenie, a część tylko dla samorządów. Zwraca uwagę także brak odniesień do polskich czy unijnych dokumentów planistycznych, niejasny układ celów, zbyt wielka ich różnorodność, gdzie gubią się te najważniejsze, cele prorozwojowe łączone są z celami socjalnymi. Niektóre strategie zajmują się tylko celami długofalowymi istotnymi dla przyszłości województwa, a inne wymieniają zadania, które powinny być codzienną działalnością odpowiednich służb. Strategie dotyczące obszarów wiejskich tworzone są hasłowo, bardzo syntetycznie, ogólnikowo formułuje się tezy, w ma-

łym stopniu uwzględnia się szczególną specyfikę rolniczego charakteru regionu [Gorzelał, 2001; Gorzelał, Jałowiecki, 2000].

Mimo istnienia podstaw prawno-instytucjonalnych, dokumentów rządowych w postaci narodowych strategii i standardów wynikających z integracji z Unią; nie tworzą one spójnego systemu planowania. Brak jest podstaw obligujących do opracowania strategii na poziomie powiatu i gminy. Mimo że wymagania programów, jak również struktura i zawartość merytoryczna wniosków o środki pomocowe wymuszają na gminach systematyczne podejście do planowania rozwoju i uzasadniania swoich projektów, to z badań wynika, że niewiele gmin podjęło działania w celu opracowania strategii rozwoju³.

4.1.2. Kompetencje administracji publicznej

Efektywność polityki regionalnej jest uzależniona od jakości organizacji terytorialnej kraju oraz relacji panujących między poszczególnymi szczeblami administracji samorządowej i rządowej. Wynika to z faktu, iż mobilizacja elit regionalnych i lokalnych oraz partnerstwo między szczeblami administracji publicznej i organizacjami społecznymi sprzyja osiągnięciu celów ekonomicznych oraz społecznych.

Samorządy województw jako podmioty polityki regionalnej otrzymały kompetencje związane z prowadzeniem polityki rozwoju regionalnego. Należą do nich:

- opracowywanie i uchwalanie strategii rozwoju regionu,
- podejmowanie współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami, do realizacji celów określonych w strategii rozwoju,
- opracowywanie projektów dotyczących realizacji zadań ujętych w polityce regionalnej państwa,
- zawieranie z rządem kontraktów regionalnych, umożliwiających gwarantowanie środków na ich realizację zarówno w budżecie państwa, jak i w budżecie województwa przez okres kilku lat,
- współpraca z Rządowym Centrum Studiów Strategicznych,
- udział w programach uzgadnianych z UE przez rząd,
- udział w programach adresowanych przez UE do regionów.

Ukształtowany w wyniku reformy układ kompetencji wprowadza instrumenty, które pozwoliłyby na realizację polityki, ale nie idą za tymi kompetencjami i instrumentami środki finansowe. Środki publiczne przeznaczone na realizację tych kompetencji pozostały scentralizowane w budżecie albo w parabudżetach państwowych funduszy celowych lub agencji rządowych. A zatem środki województw, które powinny być przeznaczone na realizację opracowywanych przez samorządy wojewódzkie strategii rozwoju, nadal znajdują się w gestii organów centralnych i są rozproszone pomiędzy dysponentów budżetu

³ Z badań przeprowadzonych we wszystkich gminach województwa podlaskiego wynika, że jedynie co czwarta gmina podjęła działania w celu opracowania strategii rozwoju [Grabowiecki, 2001].

tu państwa i pozabudżetowe instytucje publiczne. Jedną z największych agencji parabudżetowych, do której trafia 80% dotacji, jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa gromadząca zasoby finansowe pochodzące z programów unijnych, uprawniona do przekazywania dotacji na rzecz różnych szczebli samorządowych. Do tej pory brak ustaw świadczących, iż jest to instytucja otwarta na współdziałanie z samorządem terytorialnym. Nie ma w ustawie mechanizmów, które umożliwiłyby uzgadnianie działań i interesów państwa z interesami producentów, organizacjami rolniczymi. Warunki wspierania przedsięwzięć nie zostały ustawowo określone, co powoduje, że zawsze istnieje zarzut arbitralności. Efektywność wykorzystania środków administrowanych przez ARiMR nie jest gwarantowana przez odpowiednie rozwiązania ustawowe. Przy wyborze projektów nie są wykorzystywane narzędzia analityczne pozwalające określić priorytety czy systematyczny wybór. Środki z funduszy są ściślej powiązane z kosztami inwestycji niż z wielkością efektów zewnętrznych. Ścisłe powiązanie z efektami zewnętrznymi wyeliminowałoby te projekty, które mogłyby sfinansować podmioty komercyjne. W Polsce 60% środków z funduszy ochrony środowiska dostarczanych jest w formie pożyczek będących połączeniem dotacji i pożyczki. Pożyczki te przyznawane są na inwestycje obejmujące bardzo szeroki zakres, czyli niemal każda inwestycja spełnia minimalne wymagania dostępności, również inwestycje, których celem jest modernizacja produkcji.

Programy rozwoju regionalnego są realizowane przy wsparciu jedynie dotacjami powiązanych z kontraktami regionalnymi zawieranych między stroną rządową i samorządem wojewódzkim. Decyzje o wielkości i przeznaczeniu środków podejmowane są przez dysponentów budżetu państwa przy częściowym współdziałaniu organów samorządu wojewódzkiego. Szczebel regionalny, który ma być zdolny do przyjęcia i wykorzystania unijnych środków pomocowych, nie ma możliwości prowadzenia polityki regionalnej i nadzorowania realizacji tych programów, gdyż środki na wspieranie i finansowanie rozwoju regionalnego pochodzące z pomocy zagranicznej rozdzielane są przez budżet państwa. Samorząd ma małą moc sprawczą.

Niski poziom środków finansowych i uznaniowy charakter dotacji ogranicza zdolności samorządu wojewódzkiego do prowadzenia własnej polityki rozwoju województwa, wspierania procesów rozwoju regionalnego. System dochodów samorządu wojewódzkiego ukierunkowany jest na trwałe, uznaniowe ingerencje administracji rządowej.

Samorząd wojewódzki otrzymuje jedynie 1,5-procentowy udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie województwa i 0,5-procentowy udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, w 1999 r. udział dochodów własnych samorządów województw wyniósł 17,9%. Z analizy sytuacji finansowej województw samorządowych w 1999 r. wynikało, iż dotacje celowe wyniosły 47% dochodów ogółem. Cechą charakterystyczną dotacji z budżetu państwa i źródeł pozabudżetowych jest duży stopień uznaniowości i dowolności, uzależniony od polityki prowa-

dzionej przez dysponenta środków. Wynika to z braku prawnie określonych procedur przyznawania dotacji, w sposób dowolny określone są także wymagania dotyczące sprawozdawczości z wykorzystanych środków, kryteriów realizacji. Ustawa mająca wprowadzać stały system finansowania samorządu poprzez przekazanie województwom większego udziału w podatkach pośrednich i bezpośrednich kosztem ograniczenia subwencji i dotacji z budżetu ze względu na problemy budżetowe została niedawno zawetowana przez Prezydenta. Na podstawie tych faktów można wysnuć wniosek, iż obecny system ma wbudowaną uznaniowość w przekazywaniu samorządom pieniędzy i nie ma jednolitego systemu, rząd przekazuje pieniądze po uważaniu, czyli samorząd staje się klientem rządu.

Centrum zachowało także wiele uprawnień dotyczących polityki regionalnej dla szczebla centralnego, pozbawiając samorządy wojewódzkie wpływu na sprawy bardzo ważne dla rozwoju regionu, np. wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw oraz rekonstrukcji terenów wiejskich. W polityce regionalnej uprawnienia, które posiada samorząd województwa, nie wiązały się z jednoczesnym przekazaniem instytucji i narzędzi, np. ODR umożliwiających realizację zadań.

Samorządowe regiony są słabe kompetencyjnie i finansowo i pełnią funkcję drugorzędą albo koordynującą w stosunku do samorządów lokalnych. Przyczynia się do tego sama unia, negocjując i podejmując decyzje w porozumieniu z rządem centralnym. Następstwem tego jest wzmocnienie władz centralnych, przynajmniej na początku, poprzez kontrolowanie środków finansowych i decyzji merytorycznych, a pozbywanie się odpowiedzialności politycznej i niepotrzebnych kompetencji. Władze centralne niezbyt chętnie angażują struktury regionalne w prace programowe, co wynika z braku tradycji, braku doświadczenia, braku procedur.

Według Gilowskiej [1996] efekty przynoszą działania zmierzające do zainicjowania rozwoju opartego na mobilizacji wewnętrznych zasobów danego obszaru, a nie jedynie redystrybucji dochodu przez centrum.

4.1.3. Finanse krajowe: publiczne i prywatne

Wsparcie przedakcesyjne wymaga zaangażowania środków finansowych z budżetu, co ma unaocznić, że program przedakcesyjny jest wsparciem makroekonomicznej polityki gospodarczej, wzmocnieniem wspólnych wysiłków w dążeniu do przezwyciężenia problemów, nie jest natomiast substytutem krajowej pomocy. Problemem może się okazać sprostanie stosowanej w Unii regule współfinansowania projektów inwestycyjnych, co w praktyce oznacza, że realizacja warunkowana jest zapewnieniem środków w wysokości 30–50% z budżetu państwa (w SAPARD 25%). Największe kontrowersje wzbudza idea finansowania zgodnie z procedurami FEOGA. Projekty inwestycyjne z sekcji orientacji tego funduszu są początkowo finansowane ze środków krajowych, a następnie refundowane przez Unię. Okres pomiędzy wypłatą a refundacją waha się od 2 miesięcy do 1 roku. Sprostanie temu wymogowi zmusza do moc-

niejszego zaangażowania państwa. Z powodu deficytu wyasygnowanie niezbędnej kwoty może się okazać bardzo trudne, redukcja wydatków budżetowych powoduje bowiem ograniczenie wydatków inwestycyjnych, a tym samym inwestycji sektora publicznego, co przyczynia się do ograniczenia wydatków na wsparcie polityki regionalnej. Kolejnym problemem staje się także zaprogramowanie wydatków budżetowych na rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa oraz wieloletniej perspektywy rozwoju finansów publicznych.

Należy także podkreślić, że w wielu programach, w tym także w SAPARD, istnieje konieczność zaangażowania środków finansowych podmiotów otrzymujących wsparcie, co przy obecnej sytuacji dochodowej na wsi wydaje się mało realne.

4.1.4. Bariera biurokratyczna

Warunkiem otrzymania pomocy w ramach programu jest przygotowanie 7-letniego programu operacyjnego (plan rozwoju obszarów wiejskich, opis regionu, analiza różnic rozwojowych w porównaniu z regionami Unii, identyfikacji słabych i mocnych stron regionu, przegląd i ocena dotychczasowych działań, cele programu, proponowana strategia rozwoju, środki działania, ustawodawstwo krajowe, plan finansowy, określenie wielkości pomocy i wkładu wspólnotowego, zasady administrowania i wdrażania, opis procedur, selekcja projektów, definicja beneficjenta).

Brak programowania, nieprzedstawienie odpowiedniej dokumentacji wyklucza z pomocy, strategia słabej jakości przyczynia się do wydłużających się negocjacji, a tym samym opóźnienia w przyznaniu środków. Dużą szczegółowość w dokumentacji, niezależnie od tego, czy program dotyczy regionu, czy całego kraju, procedury stosowane przy zatwierdzaniu planów rozwojowych uważa się za bardzo skomplikowane i zbiurokratyzowane. Efektem tego jest występowanie znacznych opóźnień w zatwierdzaniu i ich późniejszym wdrażaniu. Beneficjenci wskazują także na sztywność programowania, niemożliwość przesunięcia środków pomiędzy różnymi projektami. Wystąpienie bariery absorpcji może spowodować, iż przyznane środki pomocowe nie zostaną w pełni wykorzystane. Bariera ta może się pojawić w związku z brakiem wielu instrumentów i rozwiązań, które funkcjonują w Unii, np. braku wykwalifikowanej kadry w zakresie przygotowywania wniosków o dofinansowanie projektów.

4.1.5. Aktywność społeczna

Warto jeszcze raz zaznaczyć, iż podstawowym problemem korzystania ze środków programu LEADER jest aktywność społeczności lokalnych, współpraca między poszczególnymi aktorami rynków lokalnych, umiejętność tworzenia wspólnych planów rozwoju lokalnego, branie odpowiedzialności za swój los ze strony lokalnych społeczności, a także współpraca międzyregionalna. Pieniądze dla Grup Partnerskich są dostępne o tyle, o ile potrafią one grupować przedstawicieli wszelkich środowisk lokalnych. W programie trzeba wykazać się niezbędną aktywnością, umiejętnością działań wspólnych. Po-

trzebny jest zatem nie lider, pojedyncza aktywna osoba, lecz działania wspólne całej społeczności. Czy będzie możliwe przewyciężenie biedy i marazmu na wsi? Czy nauczymy się sposobów ubiegania się o pieniądze unijne? Aktywność społeczności lokalnych w Polsce można zobrazować porównaniem liczby organizacji pozarządowych: w Polsce — 20 tys., podczas gdy w Hiszpanii 150 tys., w Szwecji 200 tys. Bliższe przyjrzenie się społeczeństwu obywatelskiemu w Polsce pokazuje jego słabość. (Frekwencja w wyborach o 20% niższa niż w krajach Europy Zachodniej, tylko 2,7% badanych uważa za ważne dla swej tożsamości bycie członkiem jakiegoś stowarzyszenia.)

5. Podsumowanie. Wnioski dla Polski

Program LEADER zaliczany jest do najnowszych sposobów oddziaływania na obszary wiejskie. W znakomity sposób wpisuje się w realizowaną politykę strukturalną. Nowy, zarysowany kierunek reform wspólnej polityki rolnej odbiera komfort automatycznych rozwiązań, mechanicznego rozdzielania środków pomiędzy kraje i regiony. O znalezieniu się w grupie beneficjentów dzisiaj, a jeszcze bardziej w przyszłości, decydować ma aktywność i kompetencja państw oraz społeczności lokalnych. Ostateczne korzyści zależą od postawy poszczególnych społeczeństw, umiejętności działań wspólnych, proponowania atrakcyjnych przedsięwzięć na rzecz społeczności lokalnej. Unia stawia wysoko poprzeczkę. Po to, by móc uczestniczyć w programie, musiałyby się zmienić postawy roszczeniowe na wsi na postawy aktywne, permanentne oglądanie się na państwo i oczekiwanie wsparcia na rzecz własnych działań wobec społeczności lokalnych. Jak się wydaje, kluczem do przekształceń na wsi jest połączenie działań państwa z odpowiednimi działaniami społeczności lokalnej. W Polsce nie było dotychczas nowoczesnej polityki regionalnej dotyczącej obszarów wiejskich. Działania administracji odznaczały się chaotycznością, brakiem kompleksowości. Silny centralizm i niski udział w tworzeniu polityki na szczeblu regionalnym przyczyniają się do wzrostu interwencjonizmu. W sytuacji Polski, przy znanych barierach dostępu do funduszy, szanse na uczestnictwo w programach unijnych są ograniczone. Doświadczenia Phare pokazują, jak wiele czynników musi być skoordynowanych, by cel został osiągnięty. Wiele barier można zlikwidować, szybko dostosowując struktury i kompetencje odpowiednich szczebli administracji, niektóre będą wymagały długotrwałego wysiłku, np. zmiany postaw obywatelskich.

Aneks

Tabela 1.

Ocena programów pilotażowych PHARE w raportach NIK

kryterium	realizacja
równomierność wykorzystania środków	duże zróżnicowanie wykorzystania środków w poszczególnych regionach; najmniej wykorzystany je tereny peryferyjne, co w dużym stopniu zależało od zaangażowania mieszkańców i liderów władz lokalnych
dostęp informacji o programie, terminowość	opóźnieniach w terminach wdrażania, zbyt wolne przygotowanie się do wykorzystania środków — dotyczy to zwłaszcza początkowego okresu (potwierdza to ASAL program finansowany ze środków Banku Światowego, a także SAPARD, którego wdrożenie nastąpi najprawdopodobniej z dwuletnim opóźnieniem)
selekcja projektów	projekty wspierały takie działania, które mogły być realizowane z innych środków (np. osób prywatnych), marnotrawstwo środków, czyli wdrażanie projektów, które niczemu nie służyły, brak wpływu na poprawę sytuacji na obszarach wiejskich
selekcja beneficjentów	duża uznaniowość w przyznawaniu środków, brak jasnych reguł i zasad przyznawania środków
rezultaty (wpływ na miejsca pracy, środowisko, konkurencyjność, analiza udziału rynkowego wspieranych zakładów)	brak oceny związku pomiędzy infrastrukturą, rozwojem gospodarczym i tworzeniem miejsc pracy, nie istniały szacunkowe koszty tworzenia jednego miejsca pracy i dowody na istnienie bezpośredniego związku między inwestycjami w zakresie infrastruktury a podejmowaniem i tworzeniem dodatkowej działalności gospodarczej
komplementarność z innymi programami	brak spójności i koordynacji w programach dotyczących wsi i rolnictwa

Tabela 2.

Środki funduszu SAPARD w latach 2000–2006 (mln EUR)

	Całkowity koszt	Łączne środki publiczne	Środki unijne		Środki publiczne polskie		Środki prywatne
			mln	%	mln	%	
2000	405,31	222,80	168,68	75,7	54,12	24,3	182,51
2001	425,11	222,99	168,68	75,7	54,31	24,3	202,12
2002	446,49	223,44	168,68	75,5	54,76	24,3	223,05
2003	446,40	223,35	168,68	75,5	54,67	24,5	223,05
2004	446,40	223,35	168,68	75,5	54,67	24,5	223,05
2005	446,45	223,40	168,68	75,5	54,72	24,5	223,05
2006	446,46	223,41	168,68	75,5	54,73	24,5	223,05
suma	3062,62	1562,74	1180,76	75,6	381,98	24,4	1499,88

Działanie LEADER+

- cel 1: wspieranie strategii rozwoju obszarów wiejskich opartego na inicjatywach oddolnych i współpracy społeczności lokalnych;
- cel 2: wspieranie współpracy międzyregionalnej i ponadnarodowej;
- cel 3: tworzenie sieci (mapy) wszystkich obszarów wiejskich.

Cel 1:

Preferowane tematy:

- wykorzystanie *know-how* oraz nowych technologii do wzrostu konkurencyjności produktów i usług pochodzących z obszarów wiejskich;
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich;
- podnoszenie rozmiarów wartości dodanej do lokalnych produktów poprzez ułatwianie bezpośredniego uczestnictwa w rynku małym producentom, zmniejszanie liczby pośredników;
- optymalne wykorzystanie zasobów naturalnych i kulturowych;
- tworzenie równych szans na rynku pracy oraz tworzenia nowych miejsc pracy dla kobiet i ludzi młodych;
- współpraca LAG i społeczności lokalnych.

Cel 2:

Program LEADER+ kładzie wielki nacisk na współpracę międzyregionalną i międzynarodową. Uznano, iż w trakcie realizacji poprzednich edycji programu osiągnięta została masa krytyczna do rozpoczęcia takiej współpracy. Współpraca ma polegać nie tylko na wymianie wspólnych doświadczeń, ale także (przede wszystkim) na inicjowaniu wspólnych projektów. Uznano, iż w fazie początkowej regionami wytypowanymi do współpracy mogą być tylko regiony określone w LEADER+. W przyszłości jednak współpraca stanie się możliwa także między obszarami objętymi LEADER I i LEADER II lub innymi. Dopuszcza się także współpracę międzynarodową, zarówno w ramach EU, jak również pomiędzy krajami EU i krajami kandydackimi czy krajami trzecimi.

Cel 3: Tworzenie sieci

Jednym z celów programu LEADER+ jest szeroka wymiana doświadczeń, *know-how* wszystkich krajów uczestniczących w programie. W celu wymiany informacji i doświadczeń pomiędzy poszczególnymi Grupami Partnerskimi LAG z różnych regionów i krajów organizowane są regularne spotkania Grup Partnerskich. Spotkania te służą także do nawiązywania współpracy pomiędzy odległymi regionami, poszukiwania partnerów do dalszej działalności. By ułatwić dyskusję i wymianę doświadczeń, spotkania są prowadzone w 9 językach i tłumaczone symultanicznie, przedstawiciele UE zaś służą za konsultantów. Stworzono również specjalną bazę danych „Partner”, zawierającą wszelkie informacje na temat aktualnie realizowanych inicjatyw w ramach programu LEADER, potrzeb kooperacyjnych.

Tabela 3.

Środki funduszu PHARE na rolnictwo w latach 1990–1999 (mln EUR)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	suma
95,0	17,0	18,0	30,0	2,5	11,0	9,0	8,0	7,5	25,55	223,5

Literatura

- CAP Reform: Rural Development, European Commission Directorate General for Agriculture Initiative to assist the rural development: LEADER+, w: <http://www.rural-europe.aeidl.be/rural-en/plus.htm>.
- Commission Notice to The Member States of 14 April 2000, laying down guidelines for the Community Initiative for rural development (LEADER+), (2000/139/05), w: „Official Journal of the European Communities”.
- EU LEADER I Initiative in Ireland, Evaluation and Recommendation, 1994.
- Ex-Post Evaluation of the LEADER I community Initiative 1989–1993, w: <http://www.europa.eu.int/comm/agriculture>.
- Gilowska Z., 1996, *Jak dokończyć reformę samorządową*, „Transformacja gospodarki”, nr 71.
- Gorzelał G., 2001, *Samorząd regionalny a polityka rozwoju regionalnego państwa*, w: Gorzelał G., Jałowiecki B. (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: Dwa lata doświadczeń*, Warszawa.
- Gorzelał G., Jałowiecki B., 2000, *Strategie rozwoju regionalnego województw: analiza problemowa, ocena*, RCSS, Warszawa.
- Grabowiecki J., 2001, *Przestrzenna i sektorowa alokacja Funduszu PHARE*, w: „LEADER Magazine”, lata 1997–2000.
- LEADER+, *Guidelines for the Ex ante Evaluation of Programmes*.
- Narodowa strategia rozwoju regionalnego na lata 2000–2006, 1999, MG.
- Note for LEADER Program, 2001, Department of Agriculture, Food and Rural Development, Ireland.
- Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich, 1999, MPiPS.
- Podedworny H. (red.), *Gospodarka rolno-żywnościowa Podlasia wobec wyzwań przyszłości*, Białystok.
- Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich, 1999, MRiGŻ.
- Summary Report on Meath LEADER II, Meath LEADER II, 2000.
- The new Community Initiative for rural development, LEADER+, w: http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/LEADERplus/index_en.htm
- Wysocka E., Kosiński J., 2000, *Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej państwa*, Warszawa.

Abstract Rural Areas and Polish Agriculture in the Programmes of the European Union


The first programme supporting regional development, and hence also rural areas, was PHARE, and presently ISPA and SAPARD are being implemented. Access to the funds gives a chance to create development conditions for the Polish countryside, because one of the most essential barriers for the development of agriculture and rural areas is the financial barrier. Taking into consideration Union criteria (the number of agricultural population, the surface of agricultural usable land, the amount of GNP per one inhabitant, the specificity of the situation in the given region) Poland could get support within the framework of three programmes PHARE, ISPA and SAPARD of the order of 900 million EUR in the years 2000–2006.

The article contains an attempt to evaluate the regional policy directed to rural areas and agriculture, administration structures and the instruments of interaction being at their disposal, and also identification of the main barriers to the absorption of Union means.

Among the numerous problems the greatest attention is drawn by: lack of cohesion in the planning system, unclear system of competence of the public administration, arbitrariness of central subsidies, problems with the state deficit making it difficult to programme expenditures for the development of rural areas and agriculture. Barriers to the absorption of Union means are inherent also on the part the beneficiaries: lack of social activity, lack of cooperation between the particular social actors, lack of qualified personnel in the scope of preparing motions for the upfinancing of projects. The causes which were discussed in the article can bring about that the awarded means coming from pre-accession programmes will not be fully utilized. Also after entry to the Union the participation in the programme Leader raises doubts because inclusion in the group of beneficiaries to be decided by the activity and competence of states and local communities. The final benefits depend on the attitude of the particular societies, the ability of common actions, the proposing of attractive enterprises on behalf of the local community. The Union puts up high requirements. In order to be able to participate in the programme the claim attitudes in the countryside must change into active attitudes, the permanent reliance on the state and awaiting support for the own actions towards local communities. As it seems the key to transformations in the countryside is the connection of actions of the state with suitable actions of the local community.