

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rozwój obszarów wiejskich i zatrudnienie na Bałkanach Zachodnich” (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 376/05)

Sprawozdawca: **Cveto STANTIČ**

Na sesji plenarnej w dniach 19–20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Rozwój obszarów wiejskich i zatrudnienie na Bałkanach Zachodnich”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 września 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 166 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Dane dotyczące charakterystyki społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich w UE i w państwach Bałkanów Zachodnich⁽¹⁾ są niespójne i nie dają się porównać, co wynika częściowo z braku ujednoliconej definicji obszarów wiejskich. Dlatego też EKES popiera ideę *zharmonizowania* na szczeblu UE kryteriów służących zdefiniowaniu obszarów wiejskich, co umożliwiłoby lepsze porównanie zarówno tych obszarów, jak i prowadzonej polityki i wdrażanych środków.

1.2 Obszary wiejskie na Bałkanach Zachodnich borykają się z licznymi problemami strukturalnymi i społeczno-gospodarczymi, które można rozwiązać w ramach unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz wspólnej polityki rolnej. Komitet stanowczo zaleca, by państwa Bałkanów Zachodnich wykorzystwały doświadczenie UE w kształtowaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyficznych problemów wewnętrznych i priorytetów krajowych.

1.3 Duże obszary wiejskie na Bałkanach Zachodnich pozostają wyludnione, a ich zasoby niewykorzystane, podczas gdy miasta odnotowują nieproporcjonalnie wysoką koncentrację ludności i działalności gospodarczej. Tendencja ta ma negatywny wpływ na gospodarkę, społeczeństwo, planowanie przestrzenne i środowisko naturalne. Stąd też należy opracować i wdrożyć dostosowane do konkretnych obszarów środki, które umożliwią trwałą wzrost gospodarczy na tych obszarach.

1.4 Gospodarka wiejska w państwach Bałkanów Zachodnich charakteryzuje się przewagą rolnictwa nietowarowego i niskotowarowego, wysoką stopą bezrobocia, ukrytym bezrobociem i niewielką mobilnością siły roboczej. Jediną przewagą konkurencyjną obszarów wiejskich jest tania siła robocza i wysokiej jakości zasoby naturalne. Rozwój przedsiębiorczości hamują takie czynniki jak słabo rozwinięta infrastruktura, brak

wykształconej siły roboczej, ograniczony dostęp do rynków i finansowania, brak wsparcia dla inwestycji oraz mały potencjał przedsiębiorczości.

1.5 Rolnictwo ekstensywne nadal napędza gospodarkę wiejską i stanowi główne źródło zatrudnienia na obszarach wiejskich w państwach Bałkanów Zachodnich. Niemniej jednak należy je zmodernizować i zwiększyć jego produktywność, dzięki czemu powstanie nadwyżka siły roboczej w rolnictwie. Rozwiązaniem byłoby zróżnicowanie gospodarki wiejskiej, aby zmniejszyć ryzyko utraty dochodów przez gospodarstwa wiejskie.

1.6 Polityka rozwoju obszarów wiejskich, która powinna wspierać dywersyfikację gospodarki wiejskiej, pozostaje nieadekwatna i niezgodna z unijną polityką rozwoju obszarów wiejskich. Nawet tam, gdzie istnieją strategie krajowe, niestabilność polityczna i częste zmiany rządu utrudniają wdrażanie i kontynuację polityki. W większości państw dostępne są fundusze na rozwój obszarów wiejskich, lecz w porównaniu z UE pozostają one niewielkie.

1.7 Pomoc przedakcesyjna dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich (IPARD) jest nadal głównym źródłem wsparcia finansowego na tych obszarach. Większość państw ma trudności z przyjęciem obecnego unijnego modelu rozwoju obszarów wiejskich, ze względu na stopień jego złożoności i wymagające procedury wdrażania. Dlatego też UE powinna rozważyć uproszczenie zarządzania programem IPARD, jak też uproszczenie przepisów dotyczących kontroli oraz procedur, tak aby ułatwić efektywne korzystanie z dostępnych funduszy i środków.

1.8 Dużą przeszkodą w dostępie do instrumentów IPARD wydaje się być nieodpowiednia administracja i niewystarczający potencjał instytucjonalny na szczeblu krajowym i lokalnym oraz niewielkie możliwości ewentualnych beneficjentów. Rządy krajowe powinny włożyć więcej wysiłku w budowanie instytucji i zwiększanie możliwości potencjalnych beneficjentów.

⁽¹⁾ Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Kosowo o statusie określonym rezolucją RB ONZ nr 1244/99, Czarnogóra i Serbia.

1.9 EKES zaleca również większą elastyczność w korzystaniu z pomocy przedakcesyjnej na rozwój obszarów wiejskich, szczególnie dzięki zniesieniu rozróżnienia między krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi, jeśli chodzi o dostęp do wsparcia dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Ponieważ sytuacja w poszczególnych krajach nie jest identyczna, należałoby poświęcić większą uwagę indywidualnej ocenie administracji i zdolności absorpcyjnej.

1.10 Aby osiągnąć lepsze wyniki w zmniejszaniu bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia na obszarach wiejskich, potrzeba lepszej koordynacji między różnymi kierunkami polityki i różnymi dostępnymi funduszami. Polityka regionalna może uzupełniać politykę rozwoju obszarów wiejskich, jeśli obydwie zostaną właściwie połączone i będą realizowane w spójny sposób.

1.11 Następujące kierunki polityki i działania powinny zostać wzmocnione i lepiej koordynowane:

- *polityka w zakresie aktywnego włączenia*: poprawa dostępu do informacji oraz doradztwo w zakresie świadczeń publicznych;
- *polityka rynku pracy*: nasilenie działań na rynku pracy pozwoliłoby zwiększyć zatrudnienie i zmniejszyć nierówności regionalne;
- *kształcenie i szkolenie*: zapewnienie edukacji na wszystkich poziomach, zajęcie się problemem przedwczesnego kończenia nauki oraz wzmocnienie umiejętności i kwalifikacji młodych ludzi, zapewnienie szkoleń dopasowanych do konkretnych potrzeb w celu zmniejszenia rozdźwięku między umiejętnościami a oferowanymi miejscami pracy;
- *polityka rozwoju obszarów wiejskich*: należy poświęcić więcej uwagi osi 2 i 3, gdyż środki w ramach osi 1 stosowane są już w większości państw ⁽²⁾.

1.12 Społeczeństwo obywatelskie nie odgrywa istotnej roli na obszarach wiejskich ze względu na brak umiejętności w zakresie przedsiębiorczości i organizacji, problemy demograficzne i niską jakość infrastruktury społecznej w porównaniu z miastami. Jednym z rozwiązań mogłoby być utworzenie sieci lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w celu osiągnięcia masy krytycznej społeczności i obszaru, którymi się zajmują. W tym kontekście podejście stosowane w programie LEADER ⁽³⁾ może okazać się pomocne w zwiększaniu udziału społeczeństwa obywatelskiego.

1.13 W celu poprawy jakości życia i zachęcenia młodych ludzi do pozostania na obszarach wiejskich, należy zdywersyfikować gospodarkę wiejską. Głównymi wyzwaniem w tym kontekście pozostają inwestycje w infrastrukturę wiejską,

rolnictwo oparte na wiedzy i powiązane z przemysłem spożywczym, lepszy kapitał ludzki, otoczenie przyjazne przedsiębiorcom i lepsze usługi społeczne. Duże szanse wiąże się także z agroturystyką i turystyką ekologiczną opartą na bogatym dziedzictwie kulturowym, historycznym i naturalnym.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1 Definicja obszarów wiejskich

2.1.1 Jednym z problemów w tym zakresie jest brak na szczeblu UE ujednoliconej definicji obszarów wiejskich. Poszczególne państwa mają różne oficjalne definicje, w których wykorzystuje się wielorakie kryteria, takie jak gęstość zaludnienia, gospodarka oparta na rolnictwie, oddalenie, brak dostępu do głównych usług itp. Dla celów porównawczych stosuje się często przyjętą przez OECD definicję wiejskości. Ostatnimi czasy państwa Bałkanów Zachodnich również dostosowują swoje statystyki do tej metodologii.

2.1.2 EKES popiera więc harmonizację kryteriów służących definicji obszarów wiejskich na szczeblu UE. Pozwoliłoby to na lepsze porównanie i monitorowanie skuteczności różnych stosowanych środków i strategii.

2.2 Rozwój obszarów wiejskich w UE jako istotny aspekt wspólnej polityki rolnej (WPR) i przyszłej reformy WPR

2.2.1 Mając na uwadze, że prawie 60 % ludności UE zamieszkuje na obszarach wiejskich, które z kolei zajmują 90 % terytorium Unii, rozwój obszarów wiejskich to dziedzina polityki o fundamentalnym znaczeniu dla UE. Fundusze na rozwój obszarów wiejskich przewidują szeroki wachlarz środków. Obowiązujący model UE opiera się na czterech osiach politycznych i pozostawia państwom członkowskim oraz rządów regionalnym wystarczającą swobodę, by mogły dostosować politykę do własnych potrzeb.

2.2.2 Równomierny rozwój terytorialny stanowi jeden z głównych celów przyszłej reformy WPR. Komitet jest przekonany, że ukierunkowanie przyszłej europejskiej polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich na innowacje i konkurencyjność może stworzyć nowe szanse dla biznesu, przyczynić się do zwiększenia zatrudnienia oraz doprowadzić do zróżnicowania dochodów na obszarach wiejskich ⁽⁴⁾.

2.3 Znaczenie polityki rozwoju obszarów wiejskich dla gospodarek państw Bałkanów Zachodnich

2.3.1 Mając na uwadze rozmiar obszarów wiejskich, odsetek ludności, która je zamieszkuje ⁽⁵⁾, oraz duże znaczenie rolnictwa dla krajowych gospodarek, wyraźnie widać, że rozwój obszarów wiejskich musi stać się kluczową dziedziną polityki na Bałkanach Zachodnich.

⁽²⁾ Oś 1 – poprawa konkurencyjności rolnictwa; oś 2 – poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich; oś 3 – zachęcanie do różnicowania działalności gospodarczej oraz poprawa jakości życia na obszarach wiejskich; oś 4 – program LEADER.

⁽³⁾ Program UE, którego nazwa to francuski skrót od „Liaison Entre Actions de Développement de l’Economie Rurale” – powiązania między działaniami na rzecz rozwoju gospodarki wiejskiej.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63 „Przyszłość wspólnej polityki rolnej”, punkt 3.3.4.

⁽⁵⁾ Całkowita powierzchnia państw Bałkanów Zachodnich to 264 462 km² (6 % powierzchni UE). Liczba ludności wynosi 26,3 mln, z czego 50 % żyje na obszarach wiejskich. Średnia gęstość zaludnienia (89,2 osoby na km²) jest znacznie mniejsza niż w UE (114,4).

2.3.2 Obszary wiejskie na Bałkanach Zachodnich borykają się z licznymi problemami strukturalnymi i społeczno-gospodarczymi, takimi jak niskie dochody, brak możliwości zatrudnienia, pogarszająca się jakość życia, wyludnianie itp., które można z powodzeniem rozwiązać dzięki odpowiedniej polityce rozwoju obszarów wiejskich opartej na złożonych ramach rozwoju obszarów wiejskich w UE.

3. Niektóre wspólne cechy obszarów wiejskich na Bałkanach Zachodnich – kluczowe wyznaczniki ich gospodarczego potencjału

3.1 Bałkany Zachodnie, ze swoim bogactwem flory i fauny, są jednym z terenów Europy o największej różnorodności biologicznej. Znajdują się tam liczne różnorodne naturalne siedliska, począwszy od przybrzeżnych lagun i terenów podmokłych po lasy basenu Morza Śródziemnego, górskie łąki i pastwiska, mokradła słodkowodne i krasy.

3.2 Spadek liczby ludności, szczególnie w odległych i mniej żyznych regionach, oraz starzenie się społeczeństwa (z wyjątkiem Albanii i Kosowa) negatywnie oddziałują na rynek pracy na obszarach wiejskich. We wszystkich państwach Bałkanów Zachodnich istnieje tendencja do migracji z obszarów wiejskich do miast i na wybrzeże oraz za granicę. Na obszary wiejskie napływają głównie emeryci i uchodźcy.

3.3 Niesprzyjająca struktura edukacji, niskie kwalifikacje, brak wiedzy i umiejętności wśród ludności aktywnej zawodowo stanowią sporą przeszkodę dla rozwoju gospodarki wiejskiej w przyszłości. Rynek pracy charakteryzuje się niską mobilnością siły roboczej, co zmniejsza szanse na znalezienie innej pracy czy uzyskanie innych dochodów.

3.4 Rolnictwo oparte na wypasie i działalności rolniczej o niskiej intensywności nadal dominuje na większości obszarów wiejskich. Udział rolnictwa w zatrudnieniu pozostaje jednym z najwyższych w porównaniu z państwami UE.

3.5 Gospodarstwa domowe na wsi, zwłaszcza te, które dysponują jedynie ograniczonymi zasobami, mają utrudniony dostęp do rynków rolnych, rynku pracy i rynków finansowych, jak też do informacji i wiedzy, co znacznie zmniejsza ich szanse na przezwyciężenie zagrożenia ubóstwem.

3.6 Sporym problemem na obszarach wiejskich jest słabe zróżnicowanie działalności gospodarczej i dochodów oraz niski poziom zatrudnienia w sektorze prywatnym. Usługi gospodarcze i infrastruktura społeczna są skromne i słabo rozwinięte, co wpływa na jakość życia osób mieszkających na wsi oraz na konkurencyjność i tkankę społeczną na obszarach wiejskich.

4. Rolnictwo pozostaje wiodącą siłą gospodarki wiejskiej na Bałkanach Zachodnich

4.1 Mimo że udział rolnictwa w gospodarce stopniowo się zmniejszał od 2000 r., to nadal jest o wiele większy niż przeciętnie w UE, zarówno jeśli chodzi o wartość dodaną, jak i zatrudnienie.

4.2 Prywatna działalność rolnicza ma niewielki zasięg i jest rozdrobniona, co charakteryzuje ogólnie rolnictwo w większości państw Bałkanów Zachodnich, szczególnie na południu. Przeciętna wielkość gospodarstwa wynosi od 1,2 ha w Albanii do mniej niż 4 ha w Serbii. Wśród innych czynników utrudniających rozwój rolnictwa wymienić można ubogą strukturę rynkową, niewystarczającą infrastrukturę, niewielki udział produkcji towarowej, brak wiedzy i umiejętności oraz niespełnienie kryteriów dotyczących bezpieczeństwa żywności.

4.3 Produkcja rolna słabła z powodu transformacji, a nawet wojny w niektórych państwach, lecz od 2000 r. zaczęła znów rosnąć, głównie dzięki inwestycjom w technologie produkcji. Jednakże wydajność w większości krajów nadal jest niższa niż przed okresem transformacji. Mimo pewnych niedociągnięć większość państw Bałkanów Zachodnich dysponuje dość dużym potencjałem naturalnym w rolnictwie (relatywnie tania siła robocza, dostępność gruntów i wody oraz dobre warunki klimatyczne i glebowe dla niektórych produktów, takich jak tytoń, pewne rodzaje owoców i warzyw, wina, zboża i mięso).

4.4 Na północy Bałkanów istnieją także wysoce produktywne regiony rolnicze o dobrze zintegrowanej gospodarce (dorzecze Sawy, Dunaju, Kotliny Panońska). Na terenach tych panują dogodne warunki glebowe i klimatyczne dla produkcji rolnej o dużych nakładach kapitału. Ponadto dysponują one odpowiednim kapitałem ludzkim, duchem przedsiębiorczości, wystarczająco zróżnicowanym sektorem przemysłowym i dobrze rozwiniętą infrastrukturą.

5. Sprostanie wyzwaniom związanym z rozwojem obszarów wiejskich, które nie dotyczą rolnictwa

5.1 Wysoki odsetek osób pracujących w rolnictwie nie przekłada się bezpośrednio na udział rolnictwa w PKB. Dlatego też przyszła gospodarka wiejska powinna być w stanie wchłonąć nadwyżkę siły roboczej w rolnictwie do innych sektorów zatrudnienia.

5.2 Utworzenie sektorów opartych na rolnictwie często prowadziło do powstania nowych miejsc pracy i zapewnienia dodatkowego dochodu. Ponadto doświadczenie pokazuje, że inwestycje w gospodarstwach, modernizacja, szkolenia i działania na rzecz ochrony środowiska mają pozytywne skutki dla zwiększenia zatrudnienia i zmniejszenia ukrytego bezrobocia na wsi. Największy potencjał wzrostu mają następujące branże: przemysł przetwórczy, produkty posiadające chronione oznaczenie geograficzne, produkty z upraw ekologicznych, turystyka wiejska, rzemiosło, produkty drzewne, produkcja energii ze źródeł odnawialnych oraz szeroka gama usług zdrowotnych i społecznych.

5.3 Aby sektor rolny mógł się szybciej rozwijać, potrzeba większych i lepiej ukierunkowanych wydatków na dobra i usługi publiczne: ulepszenie dróg i infrastruktury nawadniającej, poprawa otoczenia dla biznesu oraz sprawne przekazywanie informacji, wiedzy i technologii.

6. Polityka rolna i polityka rozwoju obszarów wiejskich w kontekście przystąpienia do UE

6.1 Wszystkie państwa w regionie wiążą duże nadzieje na przystąpienie do UE. Wszystkie stoją przed podobnymi wyzwaniami związanymi z przekształceniem i zmodernizowaniem rozdrobnionych sektorów rolno-spożywczych, tak aby mogły konkurować na rynku unijnym.

6.2 Według ostatnich raportów Komisji ⁽⁶⁾ o postępach, jeśli chodzi o rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, większość państw Bałkanów Zachodnich musi poczynić dalsze wysiłki w kierunku dostosowania swoich przepisów do prawa wspólnotowego w zakresie rolnictwa i do unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

6.3 W porównaniu z UE fundusze przeznaczane przez państwa Bałkanów Zachodnich na wspieranie rolnictwa są nadal niewielkie. W całym regionie podejmowane są działania i wdrażane mechanizmy wsparcia. W ostatnich latach bezpośrednio wsparcie dla producentów było głównym elementem transferów budżetowych dotyczących rolnictwa.

6.4 Wsparcie finansowe ze strony UE

6.4.1 Pomoc przedakcesyjna dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich (IPARD) ⁽⁷⁾ stanowi piąty komponent IPA – szerzej zakrojonego instrumentu przygotowania do akcesji i pomocy przedakcesyjnej. Z funduszy IPARD mogą skorzystać jedynie kraje kandydujące (Chorwacja, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Czarnogóra i Turcja).

6.4.2 EKES pragnie zwrócić uwagę na konkretne przeszkody stojące przed państwami Bałkanów Zachodnich, jeśli chodzi o pomoc przedakcesyjną na rozwój obszarów wiejskich. Środki inwestycyjne w ramach IPARD trudno zastosować, gdyż wymagają kompletnych struktur lokalnych dla wdrażania i kontroli (zarządzanie i odpowiedzialność w ramach IPARD są całkowicie zdecentralizowane, instytucje UE przeprowadzają jedynie kontrolę ex post). Prowadzi to do odrzucenia sporej ilości projektów oraz wymaga znacznych inwestycji na etapie przygotowań – zarówno ze strony danego państwa, jak i potencjalnych beneficjentów.

6.4.3 Zasady i procedury dotyczące zarządzania IPARD i jego kontroli można by uprościć, aby zachęcić państwa Bałkanów Zachodnich do lepszego wykorzystania środków, które miałyby bezpośredni wpływ na rozwój obszarów wiejskich, takich jak poprawa infrastruktury na wsi, zróżnicowanie działalności gospodarczej oraz szkolenia (oś 3 IPARD).

6.4.4 Jednym z głównych powodów ograniczonego korzystania z funduszy UE jest także słaby potencjał administracyjny i brak odpowiednich instytucji na szczeblu krajowym,

⁽⁶⁾ Raporty Komisji Europejskiej o postępach, listopad 2010: http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_nov_2010_pl.htm.

⁽⁷⁾ Instrument pomocy przedakcesyjnej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (IPARD) obejmuje 9 działań rozpisanych na 3 osie priorytetowe: 1 – poprawa funkcjonowania rynku i wdrażania standardów UE; 2 – przygotowania do wprowadzenia środków rolno-środowiskowych i programu LEADER; 3 – rozwój gospodarki wiejskiej. Na lata 2007–2013 przeznaczono około 1 mld EUR; wszystkie fundusze IPA w tym okresie to ponad 10 mld EUR.

a zwłaszcza lokalnym, co obniża zdolność do absorpcji funduszy przedakcesyjnych. Brak odpowiednich usług o charakterze ogólnym (pozyskiwanie zezwoleń na budowę, system katastralny, nieodpowiedni poziom usług dotyczących zdrowia roślin i usług weterynaryjnych) również wpłynęły na małe zainteresowanie niedawnymi zaproszeniami do przedkładania projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

6.4.5 Dodatkową przeszkodą w lepszym wykorzystaniu funduszy UE wydają się być *małe możliwości potencjalnych beneficjentów*. Można by temu zaradzić poprzez usprawnienie usług w zakresie upowszechniania wiedzy i doradztwa.

6.4.6 Sytuacja różni się w poszczególnych krajach i nie zawsze wiąże się z postępem na drodze do członkostwa czy ze statusem kraju kandydującego. Dlatego EKES zaleca większą elastyczność w korzystaniu z pomocy przedakcesyjnej na rozwój obszarów wiejskich, szczególnie dzięki *zniesieniu rozróżnienia między krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi, jeśli chodzi o dostęp do pomocy*, oraz nadanie większego znaczenia ocenie zdolności administracyjnej i zdolności absorpcji poszczególnych państw.

7. Rynki pracy na obszarach wiejskich Bałkanów Zachodnich

7.1 Rynki pracy na obszarach wiejskich w większości państw Bałkanów Zachodnich mają pewne wspólne cechy:

- w strukturze zatrudnienia dominują pracownicy sektora rolnego, podczas gdy odsetek pracowników w sektorze usług i osób samozatrudnionych (poza rolnictwem) sytuuje się znacznie poniżej średniej;
- praca w niepełnym wymiarze godzin i praca sezonowa jest często jedynym źródłem dochodu dla większości ludności wiejskiej;
- niesprzyjająca struktura edukacji oraz brak umiejętności i wiedzy są wynikiem starzenia się społeczeństwa i coraz większej liczby osób przedwcześnie porzucających naukę;
- brak możliwości zatrudnienia poza rolnictwem prowadzi do poważnej zależności od sezonowych miejsc pracy, jak też do ukrytego bezrobocia;
- grupy, które są najbardziej narażone na wykluczenie z rynku pracy, to młodzi ludzie, kobiety, osoby starsze, mniejszości etniczne (Romowie) i uchodźcy z regionów objętych konfliktem zbrojnym; część tych osób czasami nie rejestruje się jako bezrobotni („ukryte bezrobocie”);
- pracownicy rolni rzadko uczestniczą w różnych programach rządowych promujących zatrudnienie; trzeba lepiej promować takie programy i udzielać na ich temat odpowiednich porad.

8. Strategie i kierunki polityki związane z rozwojem obszarów wiejskich oraz zatrudnieniem

8.1 Obecnie krajowe polityki dotyczące rozwoju obszarów wiejskich charakteryzuje słaba świadomość polityczna, niewielka znajomość unijnej koncepcji rozwoju obszarów wiejskich – brak zintegrowanego podejścia czy struktur programowania, brak koordynacji polityki w wymiarze wertykalnym i horyzontalnym oraz słaba współpraca międzyresortowa w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

8.2 W krajowej polityce rozwoju obszarów wiejskich nie rozważono odpowiednio niektórych kluczowych problemów i szans na rozwój. Brakuje właściwych zachęt dla gospodarstw ekologicznych, zasobów genetycznych, leśnictwa, turystyki itp. Nie zajęto się również kwestią obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania ani gospodarstwami niskotowarowymi.

8.3 Polityka rozwoju obszarów wiejskich, wraz z polityką regionalną i odpowiednimi sektorowymi programami operacyjnymi, może znacząco przyczynić się do poprawy jakości miejsc pracy oraz sprzyjać włączeniu społecznemu na obszarach wiejskich. Udana polityka regionalna może stanowić ważne dodatkowe wsparcie służące wzmocnieniu biedniejszych obszarów wiejskich.

8.4 W porównaniu z UE krajowa polityka regionalna jest w większości państw jeszcze słabsza niż polityka rozwoju obszarów wiejskich. Dlatego też potrzeba spójniejszego podejścia i lepszej koordynacji między kierunkami polityki a dostępnymi funduszami oraz połączenia różnych zasobów (funduszy krajowych i unijnych, funduszy pochodzących od dawców itp.).

8.5 Z uwagi na niestabilność polityczną i częste zmiany rządu większość państw w regionie nie jest w stanie kontynuować wdrażania różnych kierunków polityki i różnych środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

9. Rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego w rozwoju obszarów wiejskich

9.1 W opinii EKES-u „Społeczeństwo obywatelskie na obszarach wiejskich”⁽⁸⁾ zwrócono uwagę na kilka problemów i wyzwań związanych z kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich, szczególnie w nowych państwach członkowskich. Trudności te obejmują przeszkody w dostępie do wiedzy i informacji, brak umiejętności z zakresu przedsiębiorczości, problemy demograficzne oraz niższej jakości infrastrukturę społeczną w porównaniu z miastami.

9.2 Status i rola społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich oraz wyzwania stojące przed społeczeństwem obywatelskim stanowią przedmiot wielu opinii Komitetu⁽⁹⁾. Mimo że każde państwo ma własne problemy związane

z prawodawstwem, finansowaniem publicznym, statusem podatkowym organizacji społeczeństwa obywatelskiego i stopniem zaawansowania dialogu obywatelskiego i społecznego, to jednak w całym regionie, a zwłaszcza na obszarach wiejskich, można wskazać pewne wspólne zagadnienia:

- ogólnie brakuje tradycji działania społeczeństwa obywatelskiego;
- publiczne finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest w większości przypadków niewystarczające i niezbyt przejrzyste;
- finansowana przez UE nowa pomoc techniczna dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich⁽¹⁰⁾ nie przynosi jeszcze pożądanych rezultatów;
- istnieje ogólna potrzeba rozbudowania potencjału oraz rozwinięcia konkretnej wiedzy i umiejętności w różnych dziedzinach;
- na szczeblu lokalnym i regionalnym panuje powszechne niezrozumienie korzyści płynących ze współpracy ze społeczeństwem obywatelskim;
- przepaść między miastem a wsią: większość organizacji społeczeństwa obywatelskiego działa albo w stolicy albo w dwóch, trzech największych miastach, podczas gdy na obszarach wiejskich brakuje wiedzy na temat roli i działalności społeczeństwa obywatelskiego;
- większość organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacje rolników, jest rozdrobniona i zamiast współpracować rywalizuje, co ma negatywne skutki i nie pozwala im utworzyć wpływowych grup nacisku.

9.3 Tradycyjnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich to grupy religijne, stowarzyszenia mniejszości narodowych, stowarzyszenia strażaków, kluby łowieckie i wędkarskie, organizacje kulturalne lub artystyczne, kluby sportowe, stowarzyszenia kobiet itp. Ich rozłożenie geograficzne jest nierównomierne, a najlepiej zorganizowane są grupy religijne i grupy mniejszości etnicznych, które potrafią skutecznie bronić swoich interesów.

9.4 Decydenci polityczni nie zawsze odpowiednio uwzględniają możliwość aktywniejszego zaangażowania tych organizacji w programy na rzecz zachowania niematerialnego dziedzictwa kulturowego i środowiska naturalnego. Ich wpływ na inicjatywy z zakresu rozwoju jest niewielki i nie wykracza poza wąskie granice wspólnoty lokalnej (wsi). Tworzenie sieci na szerszą skalę jest niespotykane.

9.5 Projekty dawców doprowadziły do stworzenia nowych form organizacji społeczeństwa obywatelskiego, skupionych przede wszystkim na przekazywaniu informacji i wiedzy z zakresu polityki akcesyjnej, rolnictwa, środowiska, ochrony praw człowieka itp. Cięcia w funduszach doprowadziły do zaniku niektórych z tych organizacji.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 37 „Społeczeństwo obywatelskie na obszarach wiejskich”.

⁽⁹⁾ Opinie Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 11, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 15, Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 130, Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 120, Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 140, Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 121.

⁽¹⁰⁾ Instrument wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

9.6 **Rola organizacji rolników:** w okresie transformacji system spółdzielni z czasów socjalistycznych właściwie przestał istnieć. Nieco później projekty dawców, skierowane głównie na zmodernizowanie produkcji rolnej, sprzyjały stowarzyszeniu się rolników, a nawet stawiały je jako warunek uzyskania wsparcia. Obecnie rzeczywisty wpływ różnych stowarzyszeń rolników i producentów na politykę rolną i politykę rozwoju obszarów wiejskich jest stosunkowo niski. Niemniej jednak większość z nich odgrywa znaczącą rolę w transferze wiedzy, różnych usługach z zakresu doradztwa oraz w promocji produktów rolnych.

9.7 **Podejście do rozwoju obszarów wiejskich w ramach programu LEADER** pokazuje, w jaki sposób współpraca i propagowanie dialogu na szczeblu lokalnym może sprzyjać włączeniu społeczeństwa obywatelskiego w przygotowywanie i wdrażanie lokalnych strategii rozwoju. Preferowane w tym kontekście partnerstwo oddolne i zaangażowanie różnych podmiotów lokalnych przyniosło zachęcające wyniki w wielu państwach UE i jest uważane za użyteczne narzędzie stymulowania zatrudnienia na obszarach wiejskich.

10. Kwestie, którymi należy się zająć w celu dywersyfikacji gospodarki wiejskiej

10.1 Zróżnicowane i oparte na wiedzy rolnictwo

10.1.1 Intensyfikacja i postęp technologiczny w rolnictwie otwiera nowe możliwości zatrudnienia w ramach różnych działań towarzyszących, takich jak transport, pakowanie, magazynowanie, sprzedaż i obsługa urządzeń mechanicznych, kontrola jakości itp.

10.1.2 Dywersyfikacja wewnątrz sektora rolnego w celu zapewnienia wartości dodanej produktów rolnych (rolnictwo ekologiczne, produkcja wysokiej jakości żywności i mięsa, produkty posiadające chronione oznaczenie geograficzne, tradycyjne wyroby przygotowywane domowym sposobem itp.) również może stanowić pomoc w przyszłym rozwoju i zmniejszeniu ukrytego bezrobocia.

10.2 Inwestycje w infrastrukturę na obszarach wiejskich

Wysokiej jakości infrastruktura drogowa, wodna, elektryczna, informacyjna i telekomunikacyjna może stymulować rozwój działalności rolniczej i pozarolniczej. Jednocześnie służy poprawie standardów życia w wiejskich gospodarstwach domowych dzięki zwiększeniu mobilności i dostępu do usług społecznych, w tym opieki zdrowotnej i edukacji.

10.3 Rozbudowywanie kapitału ludzkiego

Lepiej wykształceni i bardziej elastyczni pracownicy będą mieli większe szanse na znalezienie zatrudnienia poza sektorem rolnym. Szczególne znaczenie ma dostosowanie programów szkoleń do potrzeb programów dywersyfikacji na obszarach wiejskich. Duże znaczenie przypada programom uczenia się przez całe życie, wstępnych kwalifikacji i wzmocnienia wiedzy i umiejętności związanych z zarządzaniem.

10.4 Stworzenie otoczenia przyjaznego biznesowi

10.4.1 Stymulowanie przedsiębiorczości i przyspieszenie tworzenia małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach wiejskich sprzyjałoby różnicowaniu działalności gospodarczej i zachęciło młodych ludzi do pozostania na wsi. Nieprzyjazne systemy podatkowe, nieskuteczne procesy rejestracji przedsiębiorstw oraz uboga infrastruktura i brak wykształconych młodych ludzi hamują nowe inwestycje i stoją na przeszkodzie tworzeniu nowych przedsiębiorstw.

10.4.2 Szczególnym problemem pozostaje dostęp do instrumentów finansowych dostosowanych do potrzeb mieszkańców obszarów wiejskich. Trzeba zachęcać banki i inne instytucje finansowe do udzielania kredytów w rolnictwie. Ma to duże znaczenie ze względu na zasady współfinansowania funduszy IPARD.

10.5 Budowanie skutecznych usług w zakresie upowszechniania wiedzy i doradztwa

Usługi w zakresie upowszechniania wiedzy i doradztwa powinny odchodzić od dostarczania rolnikom porad technicznych w kierunku bardziej innowacyjnego transferu wiedzy i informacji w zależności od popytu. Nowoczesne usługi w zakresie upowszechniania wiedzy powinny uwzględniać potrzeby ludności wiejskiej (konsumentów, przedsiębiorców, rolników, osób ubogich itp.) i pomagać jej w przyjęciu nowych zasad i przepisów polityki.

10.6 Ożywienie spółdzielni poprzez usprawnienie ram instytucjonalnych oraz wzmocnienie ich kapitału ludzkiego i programów wsparcia

Spółdzielnie są tradycyjnymi organizacjami społeczeństwa na obszarach wiejskich i mają możliwość odegrania kluczowej roli w rozwijaniu kapitału społecznego na tych obszarach. Mogą tworzyć nowe szanse na zdobycie pracy, generować dodatkowe źródła dochodu oraz umożliwić ludziom aktywny udział w życiu społeczności.

Rozwój **przedsiębiorstw społecznych** także oferuje nowe możliwości zatrudnienia, zwłaszcza dla kobiet i osób młodych, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji.

10.7 Propagowanie podejścia oddolnego (np. programu LEADER)

Potrzeba lepszego powiązania i koordynacji między różnymi podmiotami na obszarach wiejskich – zarówno w wymiarze wertykalnym (organy rządowe na różnych szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym), jaki i horyzontalnym (przedsiębiorcy, organizacje zawodowe, rolnicy itp.). Lokalna polityka na rzecz rozwoju powinna być realizowana przy lepszej współpracy z odpowiednimi instytucjami i przy wykorzystaniu oddolnego procesu decyzyjnego.

10.8 Turystyka i agroturystyka

10.8.1 Turystyka wiejska może stanowić spore wyzwanie na obszarach wiejskich. Bałkany Zachodnie dysponują dobrze zachowanym dziedzictwem naturalnym, kulturowym i historycznym, oferują żywność wysokiej jakości i leżą w pobliżu rynku turystycznego UE. Ekoturystyka i nowe tendencje uwzględniające rozwój zrównoważony, które promują zdrowe środowisko i zdrowy styl życia (włączając w to produkty ekologiczne i żywność ekologiczną, taką jak wołowina, rośliny lecznicze, owoce leśne, grzyby itp.), idealnie wpisują się w dziedzictwo kulturowe i naturalne tego regionu.

10.8.2 Jednakże nowoczesny, aktywny turysta odwiedzający obszary wiejskie domaga się wysokiej jakości usług, wygodnego zakwaterowania oraz szerokiej oferty wypoczynkowej i kulturalnej. Nadal istnieje wiele przeszkód dla rozwoju turystyki wiejskiej: uboga infrastruktura, słabo rozwinięte marki

produktów regionalnych (pamiątki), niewielka oferta i niska jakość zakwaterowania, słabe oznakowanie atrakcji turystycznych, brak zarządzania ośrodkami turystycznymi itp.

10.9 **Projekty transgraniczne** mogłyby pomóc w lepszym wykorzystaniu w przyszłości lokalnego potencjału rozwojowego (wspólna infrastruktura drogowa, sieci energetyczne, obiekty turystyczne, lokalne marki itp.).

10.10 *Energia odnawialna – potencjalne źródło zatrudnienia i dochodów*

Większość zakładów produkcji energii ze źródeł odnawialnych zostanie zlokalizowana na obszarach wiejskich (np. rośliny energetyczne, zakłady wytwarzające biogaz, produkcja biopaliwa, peletów i brykietów, elektrownie wiatrowe itp.). Budowa tych instalacji to jeszcze nie wszystko – będą one również wymagały utrzymania i obsługi w okresie swojego funkcjonowania, co zapewni dodatkowe zatrudnienie i dochody

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON