

Modernizacja obszarów wiejskich w Polsce – rola standardów zarządzania w procesach europeizacji

WPROWADZENIE

Modernizacja obszarów wiejskich w Polsce zależy nie tylko od skali inwestycji publicznych, w tym również tych pochodzących z budżetu UE. Duże znaczenie ma sposób ukierunkowania i mechanizmy zarządzania polityką wobec tych terenów. W przypadku instrumentów unijnych z działaniami na obszarach wiejskich mamy do czynienia przede wszystkim we Wspólnej Polityce Rolnej (WPR) i w polityce spójności UE. Mamy również dwa główne modele zarządzania tymi instrumentami, które określam jako standardy zarządzania. Celem niniejszego artykułu jest analiza procesów ich kształtowania i zmian. Standard zintegrowany obejmuje wiele aspektów rozwoju wsi pod względem programowym i jednocześnie stara się koordynować różnorodne działania w procesach zarządzania. Obejmuje więc zarówno aspekty merytoryczne polityk publicznych, jak również działania organizacyjne i metody zarządzania. Z kolei standard sektorowy podchodzi do rozwoju obszarów wiejskich przede wszystkim z punktu widzenia rolnictwa, leśnictwa i sektora żywnościowego. Skupia również mechanizmy zarządzania w gestii struktur podległych resortowi rolnictwa. Interesują mnie czynniki wpływające na to, że poszczególne standardy zyskują na znaczeniu lub ulegają zmianie. Na tej podstawie zamierzam skonkludować obecną dyskusję na temat przyszłości polityki europejskiej w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich.

Interesuje mnie również to, w jaki sposób odmienne wzorce zarządzania są aplikowane w Polsce. W dalszym ciągu duże znaczenie w naszym kraju ma tradycja państwa socjalistycznego z jego silną tendencją do zarządzania sektorowego i słabą koordynacją poszczególnych polityk publicznych [Grosse, Maciekiewicz, 2003; Izdebski, Kulesza, 1998]. Pod wpływem członkostwa w UE, a zwłaszcza pomocy polityki spójności – zyskała na znaczeniu perspektywa terytorialna w polityce rozwoju i zintegrowany standard zarządzania. Jednak w dalszym ciągu widoczne są silne tendencje sektorowe. Mogą one ulec wzmocnieniu w przypadku osłabienia roli standardu zintegrowanego w procesach eu-

ropeizacji. Zamierzam zastanowić się, w jaki sposób wybór standardu zarządzania aplikowanego w Polsce i wspieranego na arenie europejskiej może wpływać na procesy modernizacyjne dokonujące się w naszym kraju.

Na problematykę standardów zarządzania w politykach europejskich można spojrzeć przez pryzmat koncepcji europeizacji. Działania polityczne Unii Europejskiej są realizowane na obszarze państw członkowskich przez administrację krajową. W ten sposób Unia wywiera silny wpływ zarówno na kierunki merytoryczne polityk publicznych wdrażanych w poszczególnych krajach, jak również na kształt ich systemów instytucjonalnych i metody zarządzania. Wpływ Unii Europejskiej na państwa członkowskie wynikający z implementowania polityk i prawa UE jest określany w literaturze przedmiotu jako europeizacja [por. Börzel, 2005; Börzel, Risse, 2007; Cowles, Caporaso, Risse (red.), 2001; Featherstone, Radaelli (red.), 2003; Mair, 2004; Radaelli, 2003, zob. również inne definicje europeizacji: Olsen, 2002]. Szczególnie ciekawa jest analiza procesów europeizacji wobec organizacji i metod funkcjonowania administracji krajowej. Państwa członkowskie dokonują reform administracyjnych odpowiadając m.in. na rosnące zainteresowanie efektywnością polityk europejskich [Kadelbach, 2002]. Na przykład Polska wprowadziła nowy podział terytorialny kraju na szesnaście województw samorządowych (1998/1999) przygotowując się do udziału w unijnej polityce regionalnej [Grosse, 2002].

Zmiany są najczęściej inspirowane przez Komisję Europejską lub inne instytucje wspólnotowe. Wynikają też ze wzajemnego obserwowania doświadczeń między krajami członkowskimi [por. Olsen, 2002]. Rzadko kiedy są one rewolucyjne. Nie zmiernają również w stronę unifikacji rozwiązań w skali europejskiej [zob. szerzej na ten temat: Lægreid, Steinthorsson, Thorhallsson, 2004]. Na poziomie administracji krajowych utrzymują się bowiem w dalszym ciągu silne zróżnicowania instytucjonalne. Wiążą się one z odmiennymi tradycjami historycznymi i kulturami organizacyjnymi, które kształtują struktury administracyjne, normy prawne, formalne i nieformalne zachowania urzędników [zob. Olsen, 2003]. Ponadto państwa członkowskie posiadają znaczną autonomię w zakresie organizowania sposobu wdrażania polityk unijnych, zgodnie z własnymi uwarunkowaniami i tradycjami administracyjnymi.

Procesy europeizacji można podzielić na dwa zasadnicze etapy. Pierwszy dotyczy kształtowania zawartości polityk europejskich, w tym również w zakresie zasad organizacyjnych. Obejmuje to formowanie dwóch równoległych standardów zarządzania: sektorowego i zintegrowanego. W drugim etapie następują właściwe procesy europeizacji, a więc transfer wzorców i regulacji z poziomu unijnego do państw członkowskich.

W niniejszym artykule interesuje mnie przede wszystkim pierwszy etap europeizacji, a więc czas kształtowania poszczególnych rozwiązań organizacyjnych i kierunków polityk unijnych. W przypadku tego etapu sprawą kluczową jest to,

w jaki sposób formułuje się normy europeizacji. Odbywa się to w trakcie dyskusji między różnorodnymi aktorami, w tym między państwami członkowskimi, przedstawicielami instytucji wspólnotowych, organizacjami lobbystycznymi, ekspertami, reprezentantami władz samorządowych i innymi interesariuszami polityk unijnych. Najczęściej wspomniana debata intensyfikuje się w okresie przygotowania kolejnej wieloletniej perspektywy finansowej lub w ramach negocjowania traktatów europejskich. Najbardziej interesują mnie czynniki wpływające na kierunki zmian w zakresie zarządzania. Jaka jest rola idei i dyskursu europejskiego, a jak wiele zależy od interesów zaangażowanych w poszczególne polityki UE? Czy można zauważyć hierarchię tych interesów na arenie unijnej? Czy istnieją wzajemne relacje między ideami, np. między paradygmatami akademickimi i koncepcjami eksperckimi a interesami dominujących aktorów w dyskusji europejskiej?

W przypadku drugiego etapu europeizacji kwestią zasadniczą jest to, od czego zależy skuteczność implementacji norm i wzorców unijnych do państw członkowskich. Na podstawie wcześniejszych badań zakładam [por. Grosse, 2010b], że zakres europeizacji jest większy w przypadku transferu twardego prawa europejskiego (*hard law*), aniżeli miękkiego (*soft law*) [por. Bulmer, Padgett, 2005; na temat rozróżnienia między twardym i miękkim prawem europejskim por. Peters, Pagotto, 2008]. Europeizacja jest więc silniejsza w sytuacji polityk redystrybucyjnych korzystających z funduszy unijnych, takich jak polityka spójności i polityka rozwoju obszarów wiejskich. Istnieją tutaj bowiem większe możliwości skutecznego dyscyplinowania odbiorców pomocy unijnej poprzez „twarde” regulacje prawne.

Zgodnie z opiniami występującymi w literaturze przedmiotu [Sedelmeier, 2006; Moravcsik, Vachudová, 2003; Börzel, Sedelmeier, 2006] – presja europeizacji w nowych krajach członkowskich na transfer metod zarządzania i kierunek krajowych polityk publicznych jest większa, aniżeli w krajach zachodnioeuropejskich. W Europie środkowej pod wpływem transformacji ustrojowej poszukiwano nowych metod zarządzania dla polityk publicznych. Zwiększało to otwartość tych krajów na przyjmowanie wzorców płynących z Unii Europejskiej. Ponadto, implementacja prawa europejskiego oraz przyjęcie szeregu rozwiązań organizacyjnych w administracji publicznej było warunkiem akcesji do Unii Europejskiej. Ponieważ integracja ze strukturami europejskimi była priorytetem dla dużej części elit politycznych krajów tego regionu, ułatwiało to transfer europejskich instytucji i metod zarządzania.

Utrudnieniem dla procesów europeizacji jest natomiast to, że nie są to wzorce jednorodne i wzajemnie komplementarne. Dotyczy to m.in. jednoczesnego upowszechniania standardu zintegrowanego i sektorowego w politykach europejskich. Różnorodność, niski poziom wzajemnej zgodności, a nawet rywalizacja między odmiennymi mechanizmami zarządzania nie tylko ogranicza skuteczność europeizacji, ale przenosi konflikty i problemy organizacyjne z poziomu europejskiego na krajowy. Uaktywnia rozbieżności interesów na szczeblu

narodowym, które odgrywają zasadniczą rolę w rywalizacji o kształt rozwiązań instytucjonalnych. W tej sytuacji skuteczność procesów europeizacji zależy w dużym stopniu od uwarunkowań lokalnych. Europeizacja będzie silniejsza w sytuacji zgodności między transferowanymi instytucjami a lokalnymi uwarunkowaniami administracyjnymi, tj. systemem instytucjonalnym, tradycją i kulturą administracyjną. Oznacza to, że aplikacja standardu zintegrowanego bądź sektorowego w dużym stopniu będzie zależała od preferencji krajowych.

DWA STANDARDY ZARZĄDZANIA ROZWOJEM OBSZARÓW WIEJSKICH

Od czasu podpisania traktatów rzymskich w roku 1957 do początku lat 90. ubiegłego wieku – Wspólna Polityka Rolna była zdominowana przez logikę interwencyjną i służyła w dużym stopniu stymulowaniu wzrostu produkcji rolnej. Nic więc dziwnego, że bazowała na podejściu sektorowym zarówno w warstwie programowej, jak i w sferze zarządzania. Dla sposobu funkcjonowania tej polityki decydujące znaczenie miały interesy lobby sektorowego. Istotne były również interesy finansowe największych państw członkowskich, dla których wydatki WPR były wygodnym sposobem odzyskania części składki do budżetu Wspólnoty. Według Komisji Europejskiej¹ głównymi beneficjentami tej polityki w roku 2005 były Francja (ok. 21,6% całości budżetu WPR), Hiszpania (ok. 14%), Niemcy (13,5%) oraz Włochy (11,4%). Decydujące było stanowisko największych krajów: Francji i Niemiec. Przykładem tego wpływu mogą być ustalenia podjęte na konferencji ministrów rolnictwa w Stresa (w 1958 r.), kiedy Francja i Holandia wymogły na Niemcach ustępstwa w sprawie WPR w zamian za utworzenie unii celnej. Charakterystyczną cechą tego porozumienia było to, że dotyczyło swojej wymiany korzyści między interesami sektorowymi. Niemieckie interesy przemysłowe otrzymały szansę ekspansji na wspólnym rynku w zamian za korzyści dla lobby rolnego reprezentowanego przede wszystkim przez rząd francuski. Porozumienie to jest określane mianem „żelaznego paktu polityki rolnej” i było później kilkakrotnie przywoływane w negocjacjach francusko-niemieckich dotyczących podziału europejskiego budżetu i przyszłości polityki rolnej.

Początki WPR łączą się według badaczy [Knudsen, 2009] z dwoma dodatkowymi motywacjami politycznymi. Pierwsza dotyczyła chęci zabezpieczenia socjalnego rolników na wspólnym rynku, co wiązało się głównie z zapewnieniem stabilności i podwyższeniem ich dochodów. Dowodzi to znaczenia, jakie w okresie powojennym miała koncepcja państwa opiekuńczego (*welfare state*) stosowana m.in. w odniesieniu do mieszkańców wsi. Doprowadziła ona do zbudowania pierwszej polityki redystrybucyjnej w Europie i przyczyniła się do

¹ Niniejsze szacunki dotyczą jedynie wydatków rynkowych i pomocy bezpośredniej (bez rozwoju obszarów wiejskich). Por. [Czwarty raport..., 2007, s. 167].

dalszego wzmocnienia lobby rolniczego. Drugim zjawiskiem było pragnienie przeniesienia ciężaru omawianej polityki z poziomu narodowego na wspólnotowy, a także związanej z tym politycznej i finansowej odpowiedzialności za sprawy rolnictwa². Wspomniane rachuby nie zostały w pełni zrealizowane. Elektorat wiejski pozostał silnie zakorzeniony w krajowych systemach wyborczych, co powoduje, że politycy narodowi znajdują się w dalszym ciągu pod wpływem tych interesów społecznych. Jest to jedna z przyczyn trwałości WPR oraz aktywnego zainteresowania większości państw członkowskich dla tej polityki.

W roku 1988 sekcja orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) została przeniesiona z WPR do polityki spójności. Stało się to w okresie największego rozwoju polityki regionalnej we Wspólnocie i było skutkiem reform inicjowanych przez szefa Komisji Europejskiej Jacquesa Delors'a (1988–1999). Na podkreślenie zasługuje rola tego polityka we wspieraniu polityki spójności, jak również zintegrowanego podejścia do zarządzania politykami europejskimi. Jest to przykład sytuacji, w której silny lider europejski forsuje standard zintegrowany, który ogranicza interesy sektorowe i stawia nowe wyzwania biurokracji. Wzmocnienie wymiaru spójności gospodarczo-społecznej we Wspólnocie kompensowało kolejne etapy budowania wspólnego rynku, w tym związane z wprowadzeniem europejskiej waluty. Było również wynikiem presji politycznej słabiej rozwijających się państw członkowskich oraz rezultatem negocjacji politycznych towarzyszących kolejnym poszerzeniom Wspólnoty.

Początkowo sekcja orientacji EFOiGR służyła finansowaniu działań na rzecz modernizacji gospodarstw oraz wsparciu rolników na niekorzystnych obszarach prowadzenia produkcji. Z czasem w coraz większym stopniu była kierowana na dywersyfikację działalności rolniczej, jak również inne działania związane z rozwojem pozarolniczych aspektów obszarów wiejskich. Była koordynowana z działaniami realizowanymi z innych funduszy strukturalnych. Oznacza to, że finansowanie rozwoju wsi w ramach polityki spójności sprzyjało stopniowemu wprowadzaniu zintegrowanego standardu zarządzania. Pomimo tego programy skierowane na rozwój obszarów wiejskich miały nadal wyraźną specyfikę sektorową. Rozwój wsi był finansowany jednocześnie przez politykę spójności i (w mniejszym stopniu) także przez WPR. Zasadnicza większość środków EFOiGR trafiała do rolników w ramach sektorowego wsparcia poszczególnych rynków (w okresie 2000–2006 jedynie około 15% funduszy przeznaczono na rozwój wsi).

Ciekawym przykładem ukierunkowania funduszy wspierających rozwój wsi może być sposób ich realizacji w Polsce w okresie 2004–2006. Głównym źródłem finansowania był *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich* wdrażany w ramach WPR i dysponujący budżetem 14,2 mld zł. Był ukierunkowany na cele sektoro-

² Nawiązuje to do koncepcji politologicznej dotyczącej powołania Wspólnoty, jako formy pomocy dla europejskich państw narodowych. Por. [Milward, 2000].

we związane ze wsparciem działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE. Wypłacał także renty strukturalne i w części realizował płatności obszarowe. Był zarządzany przez resort rolnictwa. Ponadto, w Polsce realizowano Sektorowy Program Operacyjny *Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich*. Był on finansowany w ramach polityki spójności i posiadał budżet w wysokości 6,8 mld zł (ponad dwukrotnie mniejszy od wcześniej wymienionego Planu). Również i ten program był zdominowany przez cele sektorowe związane z inwestycjami w gospodarstwa rolne oraz poprawą przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych (w sumie 61% całości alokacji programu). Był zarządzany przez resort rolnictwa z jedynie symbolicznym udziałem samorządów województw. Kolejnym instrumentem polityki spójności implementującym zadania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich był *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*. W ramach niego na cele wsi wydatkowano około 2,35 mld zł³. Wspomniany program realizował znacznie bardziej zróżnicowane działania merytoryczne dotyczące wsi i nie był zarządzany sektorowo.

Przykład działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w latach 2004–2006 pokazuje, że podejście sektorowe mieszało się ze zintegrowanym. Pomimo tego, że duża część zadań była finansowana w ramach polityki spójności, to większe znaczenie miał jednak standard sektorowy. Było to związane z niejednolitymi wzorcami płynącymi z Unii Europejskiej. Procesy europeizacji wspierały równoległe dwa mechanizmy zarządzania w politykach publicznych: sektorowy i zintegrowany. Dodatkowo duże znaczenie miało resortowe podejście większości polskich decydentów. Badania ewaluacyjne wskazują [por. *Ocena systemu...*, 2010, s. 92], że pomimo wspieranego w ramach polityki spójności podejścia zintegrowanego – w polskiej administracji pojawiły się trudności koordynacji wzajemnych działań i problemy przełamywania podziałów branżowych. W rezultacie pomoc dla obszarów wiejskich była silnie scentralizowana w gestii administracji rządowej i w dużym stopniu poddana logice zarządzania sektorowego. Badania wskazują [por. Zawalińska, 2009], że środki finansowe przeznaczone dla polskiej wsi w omawianym okresie były ściśle powiązane z rolnictwem (na rozwój pozarolniczych działów gospodarki przeznaczono nie więcej niż 7% funduszy). Ponadto, blisko 50% finansowania zaliczono do transferów socjalnych, które jedynie poprawiały dochody rolników. Trudno takie podejście uznać za prorozwojowe.

W latach 90. XX wieku rozpoczęły się procesy reform polityki rolnej, które m.in. zaowocowały zwiększeniem zainteresowania dla rozwoju obszarów wiejskich i w późniejszym okresie doprowadziły do przeniesienia dużej części dzia-

³ Szacunki na podstawie [*Kierunki rozwoju...*, 2010, s. 54].

łań i funduszy związanych z tymi obszarami z powrotem do WPR. Już w latach 80. zwiększała się presja międzynarodowa na gruntowną przebudowę systemu polityki rolnej we Wspólnocie, co było m.in. wynikiem negocjacji handlowych prowadzonych pod auspicjami GATT i później WTO. Warto zaznaczyć, że oczekiwania ze strony zewnętrznych partnerów gospodarczych w zakresie obniżenia interwencjonizmu na rynkach rolnych i zmniejszenia wsparcia Wspólnoty dla eksportu żywności – spotkały się z interesami europejskiego sektora przemysłowego. Dążył on do ekspansji na rynkach globalnych, co mogło być zagrożone w przypadku trudności międzynarodowych rokowań handlowych. Ponownie doszło więc do wymiany korzyści między interesami sektora przemysłowego i rolnego, przy czym stroną silniejszą okazały się w tym wypadku interesy największych europejskich koncernów i branż gospodarczych. Ponadto, coraz silniejsza była presja na zmiany w polityce rolnej ze strony społeczeństw europejskich, w tym m.in. konsumentów narzekających na coraz droższą żywność, a także wpływowego lobby ekologicznego. Zintensyfikowały się i inne organizacje, które doprowadziły do negatywnych skutków polityki rolnej dla ubóstwa i głodu na świecie, koncentracji korzyści z WPR dla niewielkiej grupy największych posiadaczy ziemskich lub koncernów spożywczych itp. Wspomniane oskarżenia obniżały legitymację polityczną dla WPR i wywierały silną presję na jej gruntowne zmiany. W wyniku tych procesów coraz większe znaczenie dla polityków i urzędników związanych z branżą rolniczą miała kwestia ochrony środowiska oraz ukierunkowanie WPR na rozwój obszarów wiejskich. Wspomniane kierunki zmian miały przede wszystkim odbudować legitymizację dla Wspólnej Polityki Rolnej, jak również poszerzyć grono interesów społecznych wspierających tę politykę m.in. o ekologów i mieszkańców wsi (niekoniecznie powiązanych z rolnictwem) [por. Zawalińska, 2009, s. 95].

Analiza dyskursu europejskiego dotyczącego reform WPR wskazuje, że w pierwszym okresie urzędowania Franza Fischlera jako komisarza odpowiedzialnego za sprawę rolnictwa (1995–2004) – rozwój wsi jedynie uzupełniał w jego wypowiedziach inne mechanizmy sektorowe WPR. Z biegiem lat tematyka rozwoju obszarów wiejskich coraz bardziej zyskiwała na znaczeniu, co przełożyło się na decyzje polityczne. W ramach pakietu reform *Agendy 2000* [por. *Agenda 2000. For a stronger and wider Union...*, 1997], podjętych w związku z kolejnym okresem budżetowym Unii i planowanym poszerzeniem Unii – rozwój obszarów wiejskich stał się drugim filarem tej polityki (1999). W wypowiedziach komisarza Fischlera coraz silniej akcentowane były również kwestie ochrony środowiska i wielofunkcyjne podejście do rozwoju wsi i rolnictwa [Grosse, Hardt, 2010]. Znalazło to odzwierciedlenie w zmianach polityki rolnej podjętej w ramach *Agendy 2000*.

Specjaliści podkreślają, że choć wzrosło znaczenie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w polityce rolnej UE, to były one w dużym stopniu kiero-

wane do rolników, a także dystrybuowane w ramach programów zarządzanych sektorowo. Ponadto, choć podniósł się zakres finansowania rozwoju obszarów wiejskich (z około 5% w latach 90. XX w. do ok. 15% w 2004 r.) [por. Jack, 2009], to w dalszym ciągu zasadnicza większość funduszy WPR kierowana była na cele bezpośrednio związane z rolnictwem. Można więc uznać, że wprowadzone zmiany miały w dużym stopniu związek z działaniami retorycznymi obliczonymi na poprawę społecznego wizerunku WPR oraz wzmocnienie pozycji tej polityki wobec innych polityk europejskich. Z tego też względu wobec omawianej polityki formowane są zarzuty zinstytucjonalizowanej hipokryzji [Bukovansky, 2010], tj. rozmiągania się działań retorycznych z faktycznie realizowanymi celami i kierunkami alokacji funduszy UE. Wprowadzone reformy w niewielkim stopniu oddziaływały na zmianę sektorowego standardu zarządzania WPR. Natomiast działania podejmowane w sferze dyskursu europejskiego przyczyniły się do wzmocnienia pozycji politycznej WPR. Komisarz Franz Fischler wielokrotnie w swoich wypowiedziach podkreślał nieefektywność i zbytnią złożoność mechanizmu finansowania rozwoju wsi jednocześnie ze środków polityki spójności (sekcja orientacji) i polityki rolnej (sekcja gwarancji EFOiGR) [por. Grosse, Hardt, 2010]. Jego wypowiedzi ułatwiły przeniesienie części funduszy i zadań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich z polityki spójności do polityki rolnej.

U źródeł tej decyzji leżały interesy finansowe największych państw członkowskich. Wstępem do negocjacji nad budżetem UE na lata 2007–2013 były ustalenia kanclerza Gerharda Schrödera i prezydenta Jacquesa Chiraca podjęte w październiku 2002 r. o utrzymaniu wysokości wydatków WPR w kolejnym cyklu finansowym na poziomie z roku 2006 (przy uwzględnieniu drobnej korekty o wskaźnik niższy od prognozowanej inflacji). Uzgodniono również preferencyjne dla krajów 15-ki mechanizmy finansowania omawianej polityki po rozszerzeniu. Wspomniana decyzja była korzystna dla strony francuskiej – największego odbiorcy pomocy polityki rolnej. Gwarantowała wysokie transfery w ramach tej polityki uwzględniając przewidywane poszerzenie Wspólnoty. Jednocześnie decyzja otwierała możliwość rozszerzenia Unii na wschód, na czym zależało stronie niemieckiej.

Również decyzję o przeniesieniu funduszy rozwoju wsi i polityki rybołówstwa do WPR należy wiązać z kontekstem finansowym⁴. Wydatki polityki rolnej UE zostały zamrożone, a polityka spójności miała zostać silniej niż WPR skierowana do nowych członków Wspólnoty. W tej sytuacji przeniesienie wspomnianych funduszy do polityki rolnej dawało Francji i innym dotychczasowym członkom Unii szansę na większe subsydia z europejskiego budżetu. Warto zwrócić uwagę, że wiodące znaczenie w przygotowaniu tej decyzji miał ówczesny komisarz ds. rozwoju regionalnego Michel Barnier, późniejszy minister rolnictwa w rzą-

⁴ Wywiad z urzędnikiem Komisji Europejskiej, wrzesień 2010 r.

dzie francuskim. Według moich rozmówców⁵ to z jego inicjatywy rozpoczęły się rozmowy o oddzieleniu części funduszy z polityki spójności. Jego partnerem był komisarz Franz Fischler odpowiadający w Komisji Europejskiej za sprawy rolnictwa. Wspomniana decyzja została ogłoszona przez obu komisarzy w listopadzie 2003 r. na konferencji w Salzburgu „Przyszłość rolnictwa – tworzenie polityki zdolnej do sprostania naszym ambicjom”. Została wsparta przez dużą część państw członkowskich (m.in. Francję, Austrię, Hiszpanię, Włochy, Grecję, Portugalię, Szwecję i Niemcy), a także lobby rolnicze (na szczeblu unijnym i w większości krajów UE). Ponadto, za opisywaną zmianą opowiedziały się organizacje ekologiczne, które uważały, że będzie to korzystnie wpływać na ochronę przyrody i zwiększy komplementarność między różnymi politykami UE. Natomiast tradycyjni sojusznicy polityki regionalnej przyjęli te propozycje z rezerwą, ale bez poważniejszej mobilizacji, która mogłaby je zablokować w dyskusji europejskiej.

Poważne znaczenie miało stanowisko biurokracji brukselskiej, która w dużym stopniu akceptowała proponowane zmiany. Było to związane z dążeniem do uproszczenia zarządzania działaniami rozwoju obszarów wiejskich między różnymi dyrekcjami w Komisji Europejskiej. Skupienie zarządzania i funduszy w gestii dyrekcji odpowiedzialnej za prowadzenie polityki rolnej miało wyeliminować dwoistość procedur w zakresie działań europejskich na obszarach wiejskich. Miało również poprawiać jakość zarządzania w WPR w kierunku standardu zintegrowanego, m.in. przenosząc metody stosowane dotąd w polityce spójności, poprawiając koordynację i synergię polityk europejskich. Miało także zwiększać różnorodność działań stosowanych na obszarach wiejskich, w tym ich strukturalny (i pozasektorowy) wymiar rozwojowy. Według moich rozmówców⁶ dla przedstawicieli administracji zajmującej się sprawami rolnictwa poważnym argumentem było skupienie instrumentów europejskich w dyrekcji, która jest bliżej problemów dotyczących wsi i będzie staranniej je realizowała w przyszłości. Natomiast część urzędników odpowiadających za politykę regionalną dążyła do silniejszego przeorientowania polityki spójności na cele lizbońskie i kwestie pobudzania konkurencyjności gospodarczej regionów. Kierowało to ich uwagę w pierwszym rządzie na ośrodki wzrostu i politykę miejską, a nie na działania prowadzone na obszarach wiejskich, które były przez nich kojarzone głównie z konwencjonalnymi instrumentami wyrównawczymi. Potwierdzają to prace specjalistów [por. Duhr, Colomb, Nadin, 2010, s. 283–290] wskazujące na rosnące od końca lat 90. ubiegłego wieku zainteresowanie urzędników DG Regio problematyką miejską. Przejawem tej tendencji były kolejne propozycje instrumentów wspólnotowych wspierających rozwój obszarów zurbanizowanych.

⁵ Wywiad z przedstawicielem FAPA, lipiec 2010 r.; wywiad z wysokim urzędnikiem Komisji Europejskiej, lipiec 2010 r.; wywiad z wysokim urzędnikiem MRiRW, lipiec 2010 r.

⁶ Wywiad z eurodeputowanym, sierpień 2010 r.

Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie perspektywy finansowej 2007–2013 wydany latem 2004 r. [*Communication to the Council...*, 2004, s. 1–28] potwierdził ustalenia komisarzy Michela Barnier i Franza Fischlera. Została w nim przedstawiona informacja o wydzieleniu funduszy rybołówstwa i rozwoju obszarów wiejskich poza kategorię funduszy strukturalnych, a więc poza politykę spójności. W 2005 roku powołano Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), którego środki pochodziły z dawnych sekcji orientacji i gwarancji EFOiGR. Prace w instytucjach międzyrządowych nad pomocą dla obszarów wiejskich po 2006 r. były prowadzone bez odpowiedniej kooperacji z działaniami przygotowującymi politykę spójności. Obejmowało to opracowanie oddzielnych rozporządzeń dotyczących obu polityk przez dwa osobno działające zespoły robocze. Rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich [*Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. ...*] zostało opracowane wcześniej niż regulacje w zakresie polityki spójności, co dodatkowo utrudniło komplementarność prac podejmowanych na poziomie wspólnotowym⁷. Brak odpowiednich uzgodnień już na etapie prac legislacyjnych miał negatywne konsekwencje dla koordynacji omawianych polityk w okresie późniejszym, zwłaszcza podczas budowania systemów zarządzania w państwach członkowskich. Przyczynił się do wzmocnienia sektorowego standardu zarządzania w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich.

Przeniesienie działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich z polityki spójności do WPR zostało krytycznie ocenione w środowisku polityki regionalnej i pozytywnie przez osoby związane z polityką rolną. Jednak w zgodnej opinii moich rozmówców⁸ nie zwiększyło to koordynacji między obu politykami. Raczej wzmocniło podziały między nimi, co utrudniło komplementarność działań na obszarach wiejskich. Należy bowiem pamiętać, że w okresie 2007–2013 w dalszym ciągu istnieją instrumenty wspierające te obszary zarówno w polityce spójności, jak i polityce rolnej UE. Na przykład w Polsce w ramach polityki spójności rozwój wsi realizuje szesnaście regionalnych programów operacyjnych oraz szósty cel horyzontalny *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*, który ma zastosowanie do wszystkich programów sektorowych tej polityki. Nie zlikwidowano więc dwoistości podejścia do rozwoju obszarów wiejskich w politykach europejskich, a jedynie pogłębiło trudności koordynacyjne. Potwierdza to analiza dyskursu europejskiego [por. Grosse, Hardt, 2010, rozdz. 4]. Po roku 2006 kwestia koordynacji między WPR i polityką spójności właściwie wcale nie pojawiła się w wypowiedziach komisarz Mariann Fischer Boel. Osobno zostały opracowane rozporządzenia europejskie i dokumenty programowe dla obu omawianych polityk. Rozdzielono opracowywanie odpowiednich

⁷ Wywiad z przedstawicielem Komisji Europejskiej, lipiec 2010 r.

⁸ Wywiad z eurodeputowanym, sierpień 2010 r.; wywiad z przedstawicielem Komisji Europejskiej, lipiec 2010 r.; wywiad z wysokim urzędnikiem MRiRW, lipiec 2010 r.

dokumentów strategicznych na poziomie narodowym. Osobno funkcjonują systemy operacyjne w większości państw członkowskich. Przy czym działania funkcjonujące w ramach WPR wdrażane są według standardu sektorowego, natomiast działania polityki spójności najczęściej są implementowane zgodnie z podejściem zintegrowanym. Niejednokrotnie – tak jak w Polsce – w regionalnych programach operacyjnych.

Kolejnym utrudnieniem w zakresie koordynacji było wprowadzenie wymogu ustalania przez rządy narodowe tzw. linii demarkacyjnej między działaniami polityki spójności i WPR. Była to inicjatywa Wspólnoty, która miała na celu ograniczenie wzajemnego dublowania zadań między obu politykami, ale faktycznie stała się poważną przeszkodą dla właściwej koordynacji między nimi. „Zwyciężyła logika separacji działań, a nie ich integracji terytorialnej”⁹. Należy podkreślić, że był to skutek europeizacji, który wzmocnił tendencje sektorowe w administracji krajowej. Wymóg linii demarkacyjnej pośrednio przyczynił się więc do osłabienia możliwości prowadzenia działań w ramach polityki rolnej zgodnie ze standardem zintegrowanym. „Znaczna część dziedzin wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich jest wyłącznie w polityce spójności, np. edukacja, zdrowie, społeczeństwo informacyjne, drogi lokalne, regionalny układ komunikacyjny, lub w większości w polityce spójności jak przedsiębiorczość, inwestycje wodno-ściekowe i z zakresu zagospodarowania odpadów” [*Kierunki rozwoju obszarów wiejskich...*, 2010, s. 89]. W ten sposób linia demarkacyjna nie pozwala na wprowadzenie szerszej dywersyfikacji działań w ramach polityki rolnej, co sprzyja skoncentrowaniu jej oddziaływania wokół sektora rolnego.

Z kolei odebranie polityce spójności dużej części funduszy przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich wpłynęło na osłabienie jej wrażliwości na problemy wsi. Według jednej z opinii¹⁰ spowodowało jeszcze silniejsze przesunięcie tej polityki w stronę paradygmatu pobudzania konkurencyjności regionalnej skupionego przede wszystkim na rozwoju miejskich ośrodków wzrostu. Słuszność tej opinii potwierdza polskie Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi [*Kierunki rozwoju obszarów wiejskich...*, s. 90], według którego w programach polityki spójności kryteria wyborów projektów wyraźnie preferują projekty o większej skali, a więc przede wszystkim beneficjentów z dużych miast. Również Parlament Europejski dostrzega ryzyko [*Rezolucja Parlamentu Europejskiego...*, 2010, s. 48], że środki dostępne w ramach polityki spójności zostaną w znacznej mierze wykorzystane na rozwój konkurencyjności gospodarczej skoncentrowanej w większych ośrodkach miejskich lub najaktywniej działających regionach. Tymczasem polityka wsi realizowana w WPR skoncentruje swoje zasoby na celach sektorowych związanych z poprawą konkurencyjności rolnictwa. Może

⁹ Wywiad z urzędnikiem MRiRW, lipiec 2010 r.

¹⁰ Opinia eurodeputowanego, sierpień 2010 r.

to doprowadzić do paradoksalnego efektu, mianowicie marginalizowania problematyki obszarów wiejskich w obu politykach unijnych.

W opinii przedstawiciela resortu rolnictwa [*Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r.*..., s. 48]¹¹ zmiana zarządzania rozwojem obszarów wiejskich po roku 2006 w niewielkim stopniu przeniosła standardy zarządzania z polityki spójności do polityki rolnej (co miało zwiększyć komplementarność obu polityk). Przeciwnie, działania polityki spójności musiały dostosować się do standardów zarządzania obowiązujących w WPR, w tym m.in. w zakresie agencji płatniczej i akredytacji beneficjentów. Zdaniem mojego rozmówcy zmiany organizacyjne były skomplikowane i wywołały poważne opóźnienia we wdrażaniu *Programu Operacyjnego Rozwój Obszarów Wiejskich* po roku 2007. Można więc uznać, że została utrzymana sektorowa logika zarządzania programami rozwoju obszarów wiejskich widoczna w poprzednim okresie budżetu UE¹². Wydzielenie tych zadań poza politykę spójności dodatkowo wzmocniło ten standard zarządzania m.in. poprzez obniżenie koordynacji międzyresortowej.

Specjaliści dostrzegają [Grant, 2010, s. 32, 37; Jack, 2009, s. 1–96], że z biegiem lat polityka rozwoju obszarów wiejskich prowadzona pod auspicjami WPR w coraz większym stopniu obejmuje działania środowiskowe i pozarolnicze. Zwracają jednak uwagę na to, że w dalszym ciągu największym odbiorcą tej polityki jest rolnictwo, a zwłaszcza największe gospodarstwa i przedsiębiorstwa spożywcze. W okresie 2007–2013 około 85% środków wydatkowanych w ramach II filaru WPR było przeznaczone na dwie pierwsze osie polityki rozwoju obszarów wiejskich ściśle powiązane z sektorem rolnictwa [por. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r.*..., s. 50]. Są to działania służące podniesieniu konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa oraz programy rolno-środowiskowe. Na pozostałe osie tej polityki związane z poprawą jakości życia mieszkańców na terenach wiejskich oraz na lokalne strategie rozwoju (w ramach programu Leader) przeznaczono w skali Unii jedynie 15% środków EFRROW. Również w Polsce dominujące znaczenie mają wydatki kierowane na dwie pierwsze osie omawianej polityki. Stanowią one ponad 80% wartości *Programu Rozwój Obszarów Wiejskich 2007–2013*. Specjaliści wskazują [Zawalińska, 2009, s. 122–123], że w porównaniu z poprzednim okresem wydatkowania środków unijnych (2004–2006) wzrosły fundusze przeznaczone na rozwój pozarolniczych działów gospodarki (z 7 do 17,5% całej alokacji) i zwiększył się udział środków wydatkowanych proefektywnościowo. Jednak podkreślają, że w dalszym ciągu polityka rozwoju obszarów wiejskich jest w Polsce adresowana przede wszystkim do rolników i właścicieli lasów, podczas gdy rolnictwo nie jest głównym źródłem dochodów ludności wiejskiej w większości województw.

¹¹ Wywiad z wysokim urzędnikiem MRiRW, lipiec 2010 r.

¹² Samorząd województwa uczestniczy we wdrażaniu tylko trzech działań związanych z rozwojem lokalnym w tym programie.

Parlament Europejski zwraca uwagę [*Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r...*, s. 49], że poziom finansowania II filaru WPR w latach 2007–2013 został poważnie okrojony w stosunku do pierwotnych ustaleń, przez co polityka rozwoju obszarów wiejskich może okazać się nieskuteczna oraz spowodować pogłębienie podziałów między rolnikami i pozostałymi mieszkańcami wsi. Podkreśla niewystarczające wsparcie tej polityki dla alternatywnej działalności gospodarczej na wsi oraz w zakresie dywersyfikacji zawodowej mieszkańców. Z niepokojem zauważa niedostateczną koordynację działań WPR z polityką spójności, zarówno na szczeblu Wspólnoty, jak i w państwach członkowskich. Parlament wskazuje, że „nacisk położono głównie na zapewnienie rozgraniczenia między różnymi funduszami i programami, a nie na tworzenie synergii” [Zawalińska, 2009].

Na zakończenie dotychczasowych rozważań warto zwrócić uwagę, że w okresie 2007–2013 także w polityce spójności ujawniły się trudności realizacji zintegrowanego standardu zarządzania [por. Grosse, Hardt, 2010, rozdz. 5]. Było to związane m.in. z wprowadzeniem programów jednofunduszowych. Uproszczenie działań w tym względzie było wynikiem racjonalności urzędników, którzy dążyli do ograniczenia skomplikowanych rozliczeń między poszczególnymi dyrekcjami w Komisji Europejskiej. Jednocześnie wprowadzona zmiana utrudniła koordynację działań prowadzonych z różnych funduszy UE. Wzmocniła więc tendencje resortowe obecne w wielu państwach członkowskich, które utrudniały koordynację działań sektorowych nawet w obrębie polityki spójności¹³. Również w Polsce pojawiły się trudności w zakresie koordynacji prowadzonej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Według jednej z opinii¹⁴ jest to wynikiem słabego przywództwa politycznego na czele rządu. Dlatego wzmacniają się wpływy ministrów sektorowych, którzy niechętnie poddają się standardowi zintegrowanemu obowiązującemu w polityce spójności. Problem koordynacji między polskimi ministerstwami pojawia się również w odniesieniu do krajowych polityk rozwojowych, a także polskiej polityki na arenie europejskiej (zwłaszcza po likwidacji Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej) [szerzej: Grosse, 2010a, s. 51–76]. Jest w dużym stopniu pozostałością tradycji administracyjnej państwa socjalistycznego (1945–1989) [Grosse, 1998; Grosse, 2010c, s. 38–61].

PRZYSZŁOŚĆ POLITYKI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH PO 2013 ROKU

Rezolucja Parlamentu Europejskiego [*Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r...*, s. 48–51] wzywa decydentów unijnych do wprowadzenia zintegrowanego podejścia w polityce rozwoju obszarów wiejskich w ko-

¹³ Wywiad z wysokim urzędnikiem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, lipiec 2010 r.

¹⁴ Wywiad z wysokim urzędnikiem Komisji Europejskiej, wrzesień 2010 r.

lejnym cyklu budżetowym UE. Dotyczy to przede wszystkim silniejszej dywersyfikacji działań pomocowych w kierunku zwiększania konkurencyjności pozarolniczych aktywności gospodarczych i zawodowych mieszkańców. Zintegrowane podejście – w rozumieniu Parlamentu – obejmuje także ściślejszą koordynację między różnymi politykami i funduszami europejskimi, zwłaszcza z polityką spójności i instrumentami finansowymi wdrażanymi regionalnie. Wywiady przeprowadzone z osobami włączonymi w negocjowanie przyszłych polityk europejskich wskazują, że choć istnieje szansa na wprowadzenie pewnych zmian w kierunku standardu zintegrowanego, to jednak trudno liczyć na poważniejsze reformy w polityce rozwoju obszarów wiejskich po roku 2013. W szczególności dotyczy to dominacji sektorowych funduszy w WPR, sektorowych mechanizmów zarządzania oraz wysokiego prawdopodobieństwa utrzymania trudności w zakresie koordynacji z innymi politykami europejskimi.

Badanie dotyczące dyskursu europejskiego wskazuje na to [por. rozdz. 4], że możliwe są zmiany w polityce obszarów wiejskich m.in. w kierunku silniejszego uwzględnienia aspektów środowiskowych i wyzwań klimatycznych. Komisja Europejska zapowiada silne ukierunkowanie przyszłej WPR w stronę „zazieleniania” rolnictwa i jego lepszego dostosowania do zmiany klimatu [por. *The CAP towards 2020...*, 2010, s. 3]. W innych dokumentach europejskich [*Report on the Contribution...*, 2010] podsumowujących stan debaty o przyszłości rozwoju obszarów wiejskich podkreśla się potrzebę zwiększenia różnorodności działań pomocowych. Szereg propozycji ma charakter socjalny, związany m.in. z poprawą jakości życia mieszkańców i dostępu do usług publicznych, zwiększeniem dochodów mieszkańców wsi oraz ograniczaniem ich wykluczenia społecznego. Oprócz tego w europejskiej debacie pojawiały się propozycje dotyczące zwiększenia zróżnicowania gospodarczego na terenach wiejskich, w tym w zakresie wspierania rozwoju usług i przedsiębiorczości, a nawet innowacji i działalności badawczo-rozwojowej [*Report on the Contribution...*, 2010, s. 11].

Należy jednak zauważyć, że w dalszym ciągu duża część propozycji jest ściśle powiązana z celami sektorowymi. Dotyczy to m.in. zwiększenia środków na poszanowanie przyrody, ochronę zasobów naturalnych i krajobrazu w działalności rolnej, wykorzystania rolnictwa dla zwiększenia produkcji odnawialnych źródeł energii, zwiększenia dochodów rolników, zabezpieczenia bezpieczeństwa żywnościowego, wsparcia różnorodności i wysokiej jakości produkcji rolnej, wprowadzania nowych technologii i innowacji do działalności rolnej itp. [*Report on the Contribution...*, 2010, s. 4–5, 9]. W dokumentach unijnych [*The CAP towards 2020*, s. 7] coraz częściej termin dywersyfikacja odnosi się do strukturalnych zmian w gospodarstwach rolnych, a nie do poszukiwania nowych form działalności gospodarczej poza rolnictwem. W propozycji reform polityki rolnej po roku 2013 Komisja podkreśla, że rolnictwo pozostaje „motorem” rozwoju obszarów wiejskich, a przyszłość tych terenów zależy przede wszystkim

od dynamiki i konkurencyjności sektora rolnego [*The CAP towards 2020*, s. 5]. Badanie dyskursu europejskiego potwierdza silne, a nawet rosnące znaczenie sektorowego podejścia do przyszłości WPR. Wypowiedzi komisarz Mariann Fischer Boel wskazują m.in. na akcentowanie kwestii bezpieczeństwa żywnościowego, które odnosi się do utrzymania europejskiego potencjału produkcji rolniczej. W świetle jej publicznych wystąpień polityka rozwoju obszarów wiejskich ma drugoplanowe znaczenie wobec celów sektorowych. Jest przede wszystkim powiązana z problematyką zmian klimatycznych i pełni funkcje legitymizacyjne dla WPR w celu utrzymania dotychczasowego zakresu finansowania tej polityki. Również propozycje Komisji w zakresie przyszłej polityki rolnej UE [*The CAP towards 2020*, s. 4] na pierwszym miejscu stawiają wyzwanie dotyczące bezpieczeństwa żywności (i na ostatnim rozwój obszarów wiejskich).

Także moi rozmówcy wskazują na to¹⁵, że zasadniczym celem unijnych urzędników i polityków odpowiadających za WPR jest utrzymanie jak największego budżetu, zwłaszcza w pierwszym filarze tej polityki dotyczącym kwestii sektorowych. Ewentualne zwiększenie różnorodności działań w polityce rozwoju obszarów wiejskich (II filar) nie będzie więc wiązało się z adekwatnym zwiększeniem budżetu tej polityki. Raczej poszukiwane są możliwości ograniczenia tego filaru WPR i zwiększenia zakresu finansowania działań sektorowych podejmowanych w I filarze polityki rolnej. Oznacza to, że polityka rozwoju obszarów wiejskich nie może liczyć po roku 2013 na poważniejszy wzrost swojego budżetu, a jedynie poszerzenie zakresu realizowanych działań. W dalszym ciągu wiele spośród nich ma ściśle powiązanie z problematyką sektora i jest adresowana do rolników, właścicieli lasów i przedsiębiorstw przetwórstwa spożywczego. Uwypukla to retoryczny wymiar wprowadzanych zmian, które mają przede wszystkim poprawić legitymację WPR, a nie w zasadniczy sposób zmienić politykę wobec wsi.

Według moich rozmówców¹⁶ w dyskusji budżetowej państwa członkowskie z Europy Środkowej dążą do wprowadzenia po 2013 roku porównywalnych mechanizmów przyznawania dotacji w ramach I filaru między „starymi” a „nowymi” państwami Wspólnoty (do tej pory preferencje finansowe miały tutaj kraje 15-ki). Natomiast kraje zachodnioeuropejskie naciskają na zlikwidowanie korzystnych mechanizmów wyliczania dotacji w II filarze WPR dla państw słabiej rozwijających się (opartych w części na tzw. metodologii berlińskiej). Wspomniane propozycje wyraźnie wskazują, jak istotne znacznie dla przyszłego kształtu polityk europejskich mają negocjacje finansowe i interesy państw członkowskich dotyczące transferów z budżetu UE. Ponadto pokazują, że Polska, podobnie jak inni słabiej

¹⁵ Wywiad z wysokim urzędnikiem Komisji Europejskiej uczestniczącym w negocjacjach finansowych dotyczących przyszłej perspektywy finansowej UE, wrzesień 2010 r.; wywiad z wysokim urzędnikiem MRiRW, lipiec 2010 r.

¹⁶ Wywiad z wysokim urzędnikiem Komisji Europejskiej, wrzesień 2010 r.

rozwijający się członkowie Unii mają trudności z utrzymaniem preferencji finansowych w ramach II filaru WPR. Powinno to skłaniać te kraje do przesunięcia omawianych funduszy do polityki spójności, gdzie istnieje większe prawdopodobieństwo utrzymania preferencji dla słabiej rozwijających się państw UE.

W dyskusji europejskiej pojawiały się postulaty dotyczące regionalizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich prowadzonej w ramach WPR. Proponowane jest dostosowanie tych działań do uwarunkowań regionalnych i lokalnych (w podobny sposób jak funkcjonują programy Leader), zwiększenie koordynacji zarządzania na szczeblu regionalnym, ściślejsze powiązanie z regionalnymi strategiami rozwoju itp. [*Report on the Contribution...*, 2010, s. 13, 15]. Są również propozycje zwiększenia elastyczności programowej w gestii państw członkowskich, co może prowadzić do wzmocnienia kompetencji krajowych resortów odpowiadających za politykę rolną. W opinii dużej części rozmówców¹⁷ istnieje niewielkie prawdopodobieństwo zmiany dotychczas obowiązujących sektorowych metod zarządzania w tym obszarze. Jest to związane przede wszystkim z przekonaniem większości decydentów na szczeblu krajowym, że administracja sektorowa ma większe kompetencje i potencjał organizacyjny w zakresie zarządzania sprawami wsi i rolnictwa, aniżeli inne rodzaje (i szczeble) administracji.

Jeszcze pod koniec 2009 r. politycy europejscy związani z rozwojem regionalnym [por. Samecki, 2009] sugerowali potrzebę przeniesienia działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich z WPR do polityki spójności. Taka opcja została natomiast stanowczo wykluczona przez komisarz Fischer Boel [Fischer Boel, 2008], jak również nowego komisarza odpowiadającego za rozwój regionalny Johannes Hahn [por. *Komunikat dla posłów...*, 2009]. W praktyce zamknęło to debatę o możliwości odwrócenia decyzji podjętych w 2003 r. Warto podkreślić, że szczególnie silnie tej decyzji bronią interesy skupione wokół polityki rolnej. Jest to związane z wieloma względami, przede wszystkim chęcią obrony przyszłego budżetu WPR. Należy także przypomnieć, że moi rozmówcy powiązani z sektorem rolnym niejednokrotnie przyznawali¹⁸, że rozwój wsi będzie lepiej zabezpieczony przez WPR, aniżeli politykę spójności, która w coraz większym stopniu skupia się na „lokomotywach wzrostu”, a nie obszarach wiejskich. Ponadto oczekują, że to polityka spójności jest bardziej narażona na cięcia w zbliżających się negocjacjach finansowych w UE, a więc przekazywanie do niej funduszy z WPR byłoby ich zdaniem nierozsądne.

W dyskusji europejskiej o przyszłości rozwoju obszarów wiejskich kilkakrotnie podnoszono potrzebę poprawy koordynacji między WPR i polityką

¹⁷ Wywiad z przedstawicielem FAPA, lipiec 2010 r.; wywiad z urzędnikiem MRiRW, lipiec 2010 r.

¹⁸ Wywiad z przedstawicielem MRiRW, lipiec 2010 r.; wywiad z przedstawicielem FAPA, lipiec 2010 r.

spójności [Report on the Contribution..., 2010, s. 6–7, 14–15; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r..., s. 48–51]. Jednym z pomysłów w tym względzie mogłoby być powstanie jednego dokumentu programowego na szczeblu unijnym dla kilku instrumentów finansowych, m.in. EFRROW, Europejskiego Funduszu Rybołówstwa oraz funduszy strukturalnych powiązanych z polityką spójności. Z taką inicjatywą wystąpiło nawet kilku komisarzy odpowiedzialnych za polityki europejskie powiązane z ww. funduszami [por. list Hahna, Damanaki, Andora, Ciolosa do Barroso, 2010; także: *The CAP towards 2020*, s. 10]. Pokazuje to stopień zaawansowania dyskusji na temat zwiększenia integracji między działaniami w zakresie rozwoju obszarów wiejskich podejmowanych w ramach WPR i polityki spójności.

Niemniej wielu moich rozmówców było sceptycznych wobec realnych szans poprawy koordynacji w omawianym zakresie¹⁹. Inicjatywa polityczna należy w tym względzie do dyrekcji generalnej zajmującej się rolnictwem w Komisji Europejskiej, co zmniejsza szanse na usprawnienie koordynacji. Jest to bowiem dyrekcja, która w przeciwieństwie do DG Regio preferuje raczej standard sektorowy, aniżeli zintegrowane podejście do zarządzania. Respondenci²⁰ podkreślali m.in. niewielkie szanse na rezygnację z zasady programów jednofunduszowych, co poważnie utrudnia możliwości konstruowania programów operacyjnych, które byłyby finansowane jednocześnie z EFRROW i funduszy strukturalnych. Pewną furtką pozostaje mechanizm finansowania krzyżowego²¹, ale powinien zostać znacząco uproszczony i w wielu obszarach merytorycznych – uelastyczniony. W kolejnym cyklu budżetowym pozostanie również mechanizm linii demarkacyjnej, który zwiększa separację między działaniami WPR i polityki spójności. Wiele zależy od tego, czy uda się ujednoczyć zasady organizacyjne i mechanizmy dystrybucji funduszy w obu politykach, w tym dotyczących pomocy publicznej i sposobu rozliczania VAT, a także prowadzenia kontroli, monitoringu i ewaluacji. Kolejnym problemem jest to, że wiele kwestii w zakresie zarządzania jest pozostawionych do decyzji państw członkowskich. A tutaj decydują-

¹⁹ Wywiad z przedstawicielem MRiRW, lipiec 2010 r.; wywiad z przedstawicielem FAPA, lipiec 2010 r.

²⁰ Wywiad z wysokim urzędnikiem Komisji Europejskiej odpowiedzialnym za politykę regionalną, lipiec 2010 r.

²¹ Mechanizm *cross-financing*, wprowadzony na potrzeby realizacji programów na okres 2007–2013, jest odpowiedzią na ogólną rezygnację z zasady finansowania programów operacyjnych z więcej niż jednego funduszu. Zakłada on dopuszczenie finansowania poszczególnych projektów, ich części lub grup projektów, objętych wsparciem danego funduszu, przy pomocy środków innego funduszu. Mechanizm *cross-financing* umożliwia w ten sposób bardziej płynny i naturalny podział środków służących finansowaniu europejskich programów operacyjnych. Warunkiem stosowania podobnego odstępstwa pozostaje jednak priorytetowość finansowanego zagadnienia oraz jego bezwzględny związek z projektem i powodzeniem jego realizacji. Środki „drugiego funduszu” udostępniane w ramach *cross-financing* objęte są równocześnie limitem 10% wartości dofinansowania.

ce znaczenie mają najczęściej struktury preferujące standard sektorowy i są niechętne koordynacji z polityką regionalną.

Podsumowując dotychczasowe rozważania można uznać, że w polityce rolnej UE po roku 2013 dominujące znaczenie będą miały działania realizowane w I filarze, które są ukierunkowane na cele sektorowe. Również w polityce rozwoju obszarów wiejskich (II filarze WPR) dużą wagę będą miały zadania powiązane z modernizacją rolnictwa i jego przystosowaniem do ochrony zasobów środowiskowych i wyzwań klimatycznych. Oznacza to, że zarówno w warstwie merytorycznej, jak i organizacyjnej podstawowe znaczenie będzie miało sektorowe podejście do zarządzania. Prawdopodobne jest również utrzymanie obecnie występujących trudności w zakresie koordynacji WPR z innymi politykami rozwojowymi, m.in. polityką spójności.

Zdaniem moich rozmówców²² istnieje natomiast szansa na szersze uwzględnienie problematyki rozwoju obszarów wiejskich w polityce spójności. Dyskusja nad nowym traktatowym wymiarem tej polityki, tj. spójnością terytorialną prowadzi m.in. do szerszego uwzględnienia powiązań funkcjonalnych między wsią i miastami, a także silniejszego ukierunkowania działań pomocowych na pozarolnicze aspekty rozwoju tych obszarów. W pracach Komisji rozważane jest obowiązkowe uwzględnienie w programach regionalnych działań zbliżonych do oddolnych inicjatyw Leader i zarezerwowanie dla nich kilkuprocentowej sumy alokacji na dany program. Także w ramach planowanego celu polityki spójności dotyczącego współpracy terytorialnej mogą zostać uwzględnione interwencje na obszarach wiejskich. Natomiast utrudnieniem dla realizacji zintegrowanego podejścia do rozwoju terenów wiejskich w polityce spójności może być utrzymanie zasady programów jednofunduszowych oraz wymóg linii demarkacyjnej między poszczególnymi politykami i funduszami UE. Niebezpieczeństwem jest także wzrost tendencji sektorowych w Unii Europejskiej. Jej przejawem jest presja na fragmentaryzację polityki spójności poprzez wydzielanie niektórych funduszy, m.in. Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności²³. Innym zagrożeniem są propozycje odejścia od tzw. metodologii berlińskiej, która wylicza fundusze dla polityki spójności w preferencyjny sposób dla słabiej rozwijających się państw Wspólnoty.

PODSUMOWANIE

W niniejszym artykule spoglądam na standardy zarządzania z perspektywy koncepcji europeizacji. W ten sposób określany jest w literaturze wpływ UE na administrację państw członkowskich wynikający z implementowania polityk i prawa

²² Wywiad z wysokim urzędnikiem DG Regio, lipiec 2010 r.

²³ Wywiad z wysokim urzędnikiem Komisji Europejskiej uczestniczącym w negocjacjach finansowych dotyczących przyszłej perspektywy finansowej UE, wrzesień 2010 r.

UE. Podstawowym problemem jest to, że w odniesieniu do problematyki obszarów wiejskich w procesach europeizacji występują dwa rozbieżne standardy zarządzania i dwie osobne polityki unijne. Warto zwrócić uwagę, że wspomniana różnorodność, a nawet sprzeczność unijnych wzorców nie jest kwestią przypadku, ale raczej immanentną cechą europeizacji. Na przykład zasady polityki konkurencji dotyczące ograniczenia pomocy publicznej niejednokrotnie utrudniają realizację polityki spójności, w tym komplikują procedury i wydłużają proces absorpcji funduszy [por. *Stanowisko rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości...*, 2010]. Zasadnicze znaczenie ma jednak to, że obu politykom towarzyszą odmienne paradygmaty ekonomiczne. W ten sposób logika liberalna preferująca rynkowe mechanizmy rozwoju zderza się z logiką interwencjonizmu publicznego, która uznaje niezbędność takiego wsparcia zwłaszcza na słabiej rozwijających się obszarach.

W polityce rolnej UE dominuje podejście sektorowe. Jest to związane z przeważającym znaczeniem wsparcia dla działań sektorowych zarówno w ramach I, jak II filaru WPR. Choć rośnie wydzwięk rozwoju obszarów wiejskich w sferze retorycznej, to w dalszym ciągu środki finansowe polityki rolnej są przeznaczane głównie na zadania powiązane z rolnictwem, a ich odbiorcami są najczęściej rolnicy, właściciele lasów i przedsiębiorcy sektora spożywczego. Polityka rozwoju obszarów wiejskich służy więc bardziej legitymizacji WPR i utrzymaniu wysokiego budżetu tej polityki, a w mniejszym stopniu faktycznej dywersyfikacji działalności gospodarczej na terenach wiejskich. Przejawem sektorowego podejścia WPR jest także oparcie zarządzania na administracji wyspecjalizowanej w obsłudze rolnictwa. Odnosi się ona z reguły niechętnie do decentralizacji lub regionalizacji wdrażania, a także ściślejszej koordynacji z innymi politykami rozwojowymi, m.in. krajowymi politykami regionalnymi i unijną polityką spójności.

Natomiast w polityce spójności podstawowe znaczenie ma zintegrowane podejście do zarządzania, choć w przypadku rozwoju obszarów wiejskich widać było również silnie zaznaczoną tendencję do standardu sektorowego. Przykładem tego zjawiska był sposób implementacji programów rozwoju tych obszarów w ramach polityki spójności w okresie 2004–2006. Zróżnicowane standardy występujące w europeizacji powodowały, że do głosu dochodziły uwarunkowania lokalne, a te silniej wspierały sektorowe podejście do zarządzania. Należy zwrócić uwagę, że w ostatnich latach implementacja standardu zintegrowanego w polityce spójności napotyka trudności. Jest to wynikiem sprzeczności interesów na arenie europejskiej. Na przykład płatnicy netto do budżetu unijnego coraz częściej dążą do ograniczenia wydatków spójnościowych i przesunięcia zaoszczędzonych środków na inne polityki rozwojowe, które w większym stopniu będą wspierały rozwój ich gospodarek. Sekundują im interesy sektorowe, które w dobie kryzysu (2008–2010) uzyskały znaczącą pozycję polityczną zarówno w Unii, jak i w państwach członkowskich. Są to najczęściej silniejsze i bar-

dziej wpływowe grupy interesów, niż te, które stoją za polityką spójności. Przykładem może być lobby rolnicze, posiadające silne organizacje, wsparcie administracji związanej z tym sektorem i mające ugruntowane wpływy w krajowych systemach wyborczych. Natomiast lobby polityki spójności jest rozproszone i słabiej mobilizujące się wokół interesów finansowych. Innym czynnikiem osłabiającym standardu zintegrowanego jest racjonalność urzędnicza. Dążąc do ułatwień organizacyjnych ogranicza ona możliwości realizacji działań zintegrowanych, które zazwyczaj są bardziej skomplikowane i wymagają dodatkowej koordynacji. W rezultacie standard zintegrowany napotyka szereg trudności implementacyjnych, a działania związane z jego upowszechnianiem pozostają niekiedy tylko w sferze retorycznej. W politykach europejskich coraz większego znaczenia nabierają metody zarządzania bliskie standardowi sektorowemu, co pociąga za sobą kłopoty w zakresie koordynacji różnych instrumentów europejskich.

Procesy europeizacji mają podstawowe znaczenie dla kształtowania standardów zarządzania w państwach członkowskich. Dotyczy to zwłaszcza formalnych regulacji unijnych określających zasady organizacyjne i finansowe towarzyszące implementacji funduszy UE. Dzieje się tak pomimo tego, że kwestie szczegółów wdrażania polityk europejskich są w dużym stopniu pozostawiane decyzji państw członkowskich. Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza dowodzi, że w sytuacji kiedy w europeizacji występują rozbieżne standardy zarządzania większego znaczenia nabierają uwarunkowania miejscowej administracji [por. Grosse, 2010b]. Chodzi przede wszystkim o istniejące tam rozwiązania systemowe i tradycje administracyjne, a także dominujące interesy biurokratyczne i polityczne. Mogą one być dodatkowo wzmacniane, kiedy na szczeblu unijnym na znaczeniu zyskują zgodne z nimi preferencje w zakresie metod zarządzania. Ponieważ w ostatnich latach zwiększa się w UE podejście sektorowe, to można spodziewać się, że wzmocni ono te siły w państwach członkowskich, które sprzyjają sektorowym metodom zarządzania.

Dotychczasowa analiza skłania również do wniosku, że procesy europeizacji nie są statyczne, ale podlegają daleko posuniętym zmianom w czasie. Decydujące dla tych zmian jest kształtowanie zawartości polityk i prawa unijnego w dyskusji europejskiej, w tym przede wszystkim w zakresie kierunków merytorycznych i wzorców zarządzania. Najczęściej zmiany polityk europejskich są wynikiem wprowadzania nowych traktatów lub towarzyszą planowaniu kolejnej perspektywy finansowej w UE. W debacie europejskiej krzyżują się różnorodne idee i paradygmaty akademickie. Służą one wspieraniu określonych kierunków zmian, legitymizowaniu poszczególnych polityk unijnych, a więc również uzasadnianiu potrzeby ich finansowania z budżetu Wspólnoty.

Jednak decydujące znaczenie mają nie idee, ale stojące za nimi interesy głównych aktorów na scenie europejskiej. To one decydują, czy inicjowane zmiany pozostają wyłącznie w warstwie deklaratywnej, czy też stają się rzeczywiste. Wśród nich największe znaczenie mają państwa członkowskie, zwłaszcza

najwięksi płatnicy do budżetu UE. W ich podejściu dominują interesy finansowe związane z maksymalizowaniem wypłat z budżetu wspólnotowego. To one w największym stopniu decydowały o zmianach w polityce rozwoju obszarów wiejskich. Przykładowo za przeniesieniem części funduszy z polityki spójności do WPR kryło się dążenie niektórych państw do utrzymania wysokiego finansowania z budżetu UE w sytuacji poszerzenia Unii na wschód. Ponadto, duże wpływy mają decydenci z instytucji europejskich, w tym reprezentanci poszczególnych dyrekcji w Komisji Europejskiej [por. Cunha, Swinbank, 2009, s. 235–261], a także w mniejszym stopniu przedstawiciele innych instytucji wspólnotowych. Przeprowadzona analiza wskazuje na to, że wysocy urzędnicy Komisji działają niekiedy w bliskim porozumieniu z narodowymi celami w polityce europejskiej (nie są więc bezstronnymi obrońcami interesu wspólnotowego²⁴). Ponadto, w sytuacji słabości przywództwa politycznego w Komisji do głosu dochodzą interesy sektorowe poszczególnych dyrekcji, a także racjonalności urzędników, którzy dążą do ułatwienia mechanizmów zarządzania. Jest to najczęściej korzystne dla standardu sektorowego i utrudnia zintegrowane podejście do zarządzania politykami UE. Nie bez znaczenia są również rozmaite grupy lobbystów, które mogą oddziaływać zarówno bezpośrednio na struktury europejskie, jak i za pośrednictwem krajowych instytucji politycznych. Dotyczy to zwłaszcza najsilniejszych grup wyborców, które są ściśle powiązane z „sektorowymi” ugrupowaniami partyjnymi. Tak jest w przypadku lobby rolniczego, które uzyskuje – nieproporcjonalne wobec własnej liczebności w społeczeństwie – wpływy wyborcze w wielu krajach europejskich. Duży wpływ na zmiany WPR mają uwarunkowania zewnętrzne, m.in. presja międzynarodowa towarzysząca rokowaniom gospodarczym. Należy jednak zauważyć, że w tym wypadku nie bez znaczenia jest także nacisk wewnątrzinstytucyjnych grup interesów sektorowych. Na przykład lobby przemysłowe może oddziaływać na zmiany w polityce rolnej ze względu na spodziewane korzyści w handlu na rynkach globalnych.

Dla modernizacji gospodarczej i społecznej na obszarach wiejskich w Polsce bardziej korzystne byłoby oparcie zarządzania na standardzie zintegrowanym, aniżeli sektorowym. Dotychczasowe doświadczenia realizacji działań publicznych na tych terenach dowodzą, że ich oparcie o mechanizmy sektorowe prowadzi nie tylko do wspierania w pierwszym rzędzie rolnictwa, ale dodatkowo sprzyjają transferom o charakterze socjalnym, a niekoniecznie rozwojowym. Oznacza to, że należałby dążyć do przeniesienia tych zadań z WPR do polityki spójności. Jedno-

²⁴ Badania prowadzone nad urzędnikami Komisji Europejskiej wskazują na to, że nie są oni jednoznacznie przywiązani do ponadnarodowej wizji Unii Europejskiej. Wielu spośród nich jest silnie związanych z ideą integracji międzyrządowej, a także potrzebą obrony interesów narodowych wewnątrz Komisji. Tego typu poglądy wyrażali zwłaszcza pracownicy o wcześniejszym długotrwałym doświadczeniu pracy w administracji państwowej, pochodzący z dużych krajów członkowskich, silnie związani ze wspólnotami narodowymi w Brukseli lub funkcjonujący w sieciach polityk europejskich silnie kooperujących z administracjami narodowymi. Por. [Hooghe, 2002].

czeńście trzeba silniej ukierunkować politykę spójności na pobudzenie wzrostu i konkurencyjności gospodarczej słabiej rozwijających się obszarów, w tym terenów wiejskich. Dawałoby to większą szansę na przekierowanie polityki wobec wsi na szersze spektrum działań rozwojowych i lepszą ich koordynację z polityką regionalną. Powrót działań wspierających obszary wiejskie z WPR do polityki spójności jest jednak politycznie niemożliwy w obecnej fazie dyskusji nad kolejną perspektywą finansową UE. Oznacza to, że polski rząd powinien skupić się na promocji zintegrowanego podejścia w pracach nad przyszłością WPR i lepszej koordynacji tej polityki z innymi instrumentami europejskimi, przede wszystkim z tymi realizowanymi w polityce spójności.

Dlatego na uznanie zasługuje silne zaangażowanie rządu w dyskusję programową podejmowaną w Unii Europejskiej. W stanowisku dotyczącym przyszłości polityki spójności [*Stanowisko rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości...*, 2010] widoczna jest obrona podejścia zintegrowanego w politykach unijnych. Dotyczy to m.in. silniejszego powiązania z polityką spójności instrumentów wspierających rozwój obszarów wiejskich realizowanych w ramach II filaru Wspólnej Polityki Rolnej. Ofensywa programowa na arenie europejskiej jest ciekawym przykładem wpływania przez polski rząd na zawartość polityk UE, a więc na przyszły kierunek procesów europeizacji. Jest to związane z dotychczasowym doświadczeniem płynącym z uczestniczenia w realizacji działań europejskich. Dowodzi ono dominującego znaczenia polityk UE dla kierunków działań ostatecznie podejmowanych w kraju, w tym realizowanego w praktyce standardu zarządzania. Polski rząd sprzeciwia się coraz silniejszej presji na scenie europejskiej dotyczącej sektorowego podejścia do polityk UE. Ciekawym zjawiskiem jest również to, że Polska z biernego odbiorcy zasad zarządzania płynących z europeizacji staje się aktywnym graczem wpływającym na przyszłe kierunki i metody zarządzania w politykach europejskich. Wiąże się to przede wszystkim ze strategicznymi interesami Polski dotyczącymi przyszłego budżetu UE i wielkości transferów finansowych z UE do naszego kraju. Ma to związek z możliwością wykorzystania tych środków do modernizacji społeczno-gospodarczej, w tym ściślejszego powiązania polityk europejskich z krajowymi.

LITERATURA

- Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Document drawn up on the basis of COM(97) 2000 final*, 15 July 1997, Bulletin of the European Union, Supplement 5/97.
- Börzel T.A., 2005, *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States* [w:] *The Member States of the European Union*, red. S. Bulmer, Ch. Lequesne, Oxford University Press, Oxford, New York.

- Börzel T.A., Risse T., 2007, *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics* [w:] *Handbook of European Union Politics*, red. K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B.J. Rosamond, Sage, London.
- Börzel T.A., Sedelmeier U., 2006, *The EU Dimension in European Politics* [w:] *Developments in European Politics*, red. P.M. Heywood, E. Jones, M. Rhodes, U. Sedelmeier, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, New York.
- Bukovansky M., 2010, *Institutionalized Hypocrisy and the Politics of Agricultural Trade* [w:] *Constructing the International Economy*, red. R. Abdelal, M. Blyth, C. Parsons, Cornell University Press, Ithaca–London.
- Bulmer S., Padgett S., 2005, *Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective*, *British Journal of Political Science*, vol. 35, nr 1, s. 103–26.
- Communication to the Council and the European Parliament on the Financial Perspectives 2007–2013*, COM(2004) 487 final. Brussels: Commission of the European Communities, 14.07.2004, s. 1–28.
- Cowles M.G., Caporaso J.A., Risse T. (red.), 2001, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Cunha A., Swinbank A., 2009, *Exploring the Determinants of CAP Reform: A Delphi Survey of Key Decision-Makers*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, nr 2, s. 235–261.
- Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej: Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa, Komunikat Komisji Europejskiej, COM (2007)273, Bruksela, maj 2007, s. 167.
- Duhr S., Colomb C., Nadin V., 2010, *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Routledge, London–New York.
- Featherstone K., Radaelli C.M. (red.), 2003, *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford; New York.
- Fischer Boel M., 2008, *Mountain areas in European Union policies, 6th European Mountain Convention*, Brig, Switzerland, 9 October 2008.
- Grant W., 2010, *Policy Instruments in the Common Agricultural Policy*, *West European Politics*, vol. 33, nr 1, s. 22–38.
- Grosse T.G., 1998, *Kultura organizacyjna administracji. Czy jest możliwa zmiana?*, *Biuletyn Służby Cywilnej*, nr 2.
- Grosse T.G., 2002, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – pierwsze problemy i kryzysy w prowadzeniu polityki regionalnej w Polsce, szczególnie w wykorzystaniu środków z funduszy strukturalnych* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy*, red. U. Kurczewska, M. Kwiatkowska, K. Sochacka, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.
- Grosse T.G., 2009, *Europeizacja administracji – Nowe Metody Zarządzania w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej* [w:] *Nowe Metody Zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, red. L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Grosse T.G., 2010a, *Przygotowania do polskiej prezydencji w UE: między rywalizacją wyborczą a szansą modernizacji polskiej administracji?* [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Seria Wizje Europy nr 7, Katedra Europeistyki, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

- Grosse T.G., 2010b, *Social dialogue during Enlargement: The case of Poland and Estonia*, Acta Politica, „International Journal of Political Science”, vol. 45, nr 1/2, s. 112–135.
- Grosse T.G., 2010c, *Między europeizacją a wpływem kultury politycznej [w:] Współczesne oblicza demokracji*, red. D. Gizicka, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Grosse T.G., Hardt Ł., 2010, *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju obszarów wiejskich*, w druku, rozdz. 4.
- Grosse, T.G., Mackiewicz M., 2003, *Zmierzch decentralizacji w Polsce?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Hooghe L., 2002, *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, rozdz. IV, VIII.
- Izdebski H., Kulesza M., 1998, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Jack B., 2009, *Agriculture and EU Environmental Law*, Ashgate, Farnham–Burlington.
- Kadelbach S., 2002, *European administrative law and the law of a Europeanized administration [w:] Good Governance in Europe's Integrated Market*, red. C. Joerges, R. Dehousse, Oxford: Oxford University Press.
- Kierunki rozwoju obszarów wiejskich. Założenia do Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, styczeń 2010 r.
- Knudsen A.-Ch.L., 2009, *Farmers on Welfare. The Making of Europe's Common Agricultural Policy*, Cornell University Press, Ithaca–London.
- Komunikat dla posłów ws. wystuchania pana Johannesesa Hahna, kandydata na komisarza ds. polityki regionalnej*, Parlament Europejski, 22.12.2009.
- Lægreid P., Steinthorsson R.S., Thorhallsson B., 2004, *Europeanization of Central Government Administration in the Nordic States*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 42, nr 2.
- List J. Hahna, M. Damanaki, L. Andora, D. Ciolosa do J. M. Barroso, Brussels, 31 August 2010, CAB/D (2010) 510.
- Mair P., 2004, *The Europeanization dimension (Review)*, „Journal of European Public Policy”, 11(2): 337–348.
- Milward A.S., 2000, *The European Rescue of the Nation-State*, 2nd Ed., Routledge, London.
- Moravcsik A., Vachudová M.A., 2003, *National Interests, State Power and EU Enlargement*, East European Politics and Societies, 17(1), s. 42–57.
- Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004–2006*, EGO s.c., Warszawa 2010.
- Olsen J.P., 2002, *The many faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies”, nr 40 (5).
- Olsen J.P., 2003, *Towards a European administrative space?*, „Journal of European Public Policy”, nr 10 (4), August.
- Peters A., Pagotto I., 2008, *Miękkie prawo jako Nowa Metoda Zarządzania: perspektywa prawna [w:] Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, red. L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Radaelli C.M., 2003, *The Europeanization of Public Policy [w:] The Politics of Europeanization*, red. K. Featherstone, C.M. Radaelli, Oxford University Press, Oxford; New York.

- Report on the Contribution of the European Network for Rural Development to the Public debate on the Common Agricultural Policy after 2013*, European Commission, Brussels, June 2010.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie komplementarności i koordynacji polityki spójności z polityką rozwoju obszarów wiejskich [2008/2100(INI)], Dz.Urz. UE, C117E, 6.5.2010.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE, L 277, 21.10.2005, s. 1–40.
- Samecki P., 2009, *Orientation Paper on future Cohesion Policy, DG Regio*, European Commission, Brussels, December.
- Sedelmeier U., 2006, *Europeanisation in new member and candidate states, Living Reviews in European Governance*, Ireg-2006-3, <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/index.html>.
- Stanowisko rządu RP w sprawie przyszłości polityki spójności po 2013 r.: „Polityka spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe UE” przyjęte przez Radę Ministrów w dn. 18 sierpnia 2010 r.
- The CAP towards 2020: meeting the food, natural resource and territorial challenges of the future*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) version finale, Brussels 2910912010, s. 3.
- Zawalińska K., 2009, *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza polityki rozwoju obszarów wiejskich UE, która jest realizowana w ramach polityki spójności i WPR. W szczególności przedstawiam rolę głównych mechanizmów zarządzania tą polityką, tj. podejścia sektorowego i zintegrowanego. Zastanawiam się nad konsekwencjami obu metod zarządzania dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Analiza jest prowadzona na podstawie politologicznej koncepcji europeizacji. Dostarcza wnioski w zakresie głównych tendencji polskiej modernizacji w procesach europeizacji, a także rekomendacji dla polityki polskiego rządu na arenie europejskiej.

Modernization of the Rural Areas in Poland: the Role of Governance Methods during Europeanization

Summary

The article analyses basic governance methods in EU rural development policy, which is realised in Cohesion policy and Common Agricultural Policy. Two main governance mechanisms are investigated: sectorial and integrated, and their implications for the rural areas development in Poland. The concept of Europeanization is the basement for this research as well as for concluding remarks and recommendation for Polish authorities.