

**ANDRZEJ KOWALSKI**

Instytut Rozwoju Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## **PRZEWIDYWANE NAKŁADY Z EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROLNEGO NA ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE W LATACH 2007-2013**

**Abstract: Expected Expenditure from European Agricultural Fund on Development of Rural Areas in Poland in the Years 2007-2013.** Support for the rural areas is one of the most important elements of the Community's debate on the changes in the EU economic policy. The new financial perspective (2007-2013) envisages a reduction in the expenditure on financing rural areas. The annual expenses for this purpose will be lower than in the year 2006, even though since 2005 the funds for rural development can be increased with the funds saved within the modulation mechanism. It is estimated that Poland will obtain 26 billion EUR from the EU budget to finance direct payments as well as rural development policy. From this sum of money almost 11.8 billion EUR can be used by Poland on modernisation of the Polish countryside within rural development policy. This amount makes up 17.2% of the total sum assigned for rural development in the whole EU-27. Due to high share of small farms characterising Polish agrarian structure two groups of measures are of particular importance. The first one encompasses the measures improving economic efficiency and optimisation of productive structure of the Polish agriculture, whereas the second one includes measures contributing to diversification of the economic activity. Meanwhile, the financing of all the measures improving only income situation of the beneficiaries but not changing their economic activity in a beneficial and sustainable way should be minimised.

Wparcie rozwoju obszarów wiejskich jest jednym z najważniejszych elementów wspólnotowej debaty na temat zmian polityki gospodarczej Unii Europejskiej. Znalazło to wyraz przy formułowaniu zasad Nowej Perspektywy Finansowej na lata 2007-2013. Zgodnie z przyjętymi w UE zasadami,

wydatki spójności i maksymalne pułapy pozostałych działów budżetowych, które muszą być respektowane przy corocznej procedurze budżetowej, wyznacza perspektywa finansowa. Wypracowanie porozumienia budżetowego UE na lata 2007-2013 było procesem długim i trudnym, co w znaczny sposób opóźniło proces opracowywania i zatwierdzania projektów wieloletnich programów strukturalnych, a także projektów Programów Operacyjnych Rozwoju Obszarów Wiejskich finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Państwa członkowskie bez informacji o wysokości środków nie mogły zakończyć pracy nad ostatecznymi projektami programów, które muszą zawierać szczegółową część finansową.

Nowa perspektywa finansowa (2007-2013) zakłada zmniejszenie nakładów na finansowanie obszarów wiejskich. Z danych Komisji Europejskiej opublikowanych w styczniu 2006 r. na podstawie uzgodnionego na grudniowym szczycie w Brukseli kosztorysu finansowania 2 filaru WPR wynika, że mimo kolejnego rozszerzenia UE o dwa państwa, roczne wydatki na ten cel będą mniejsze niż w 2006 r. Łączna kwota na rozwój obszarów wiejskich na 7 lat jest planowana na 69,75 mld euro. Kwota ta nie obejmuje dodatkowych pieniędzy, przeznaczonych na dofinansowanie filaru 2 przez tzw. modulację (przeniesienie) funduszy z filaru 1 – wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia. Kompromis przewiduje dobrowolną modulację – maksymalnie 20% funduszy z filaru 1. Nawet uwzględniając modulację, budżet na rozwój obszarów wiejskich będzie w 2013 r. o ok. 21% mniejszy niż w 2006 r. W stosunku do wcześniejszych propozycji brytyjskich zostało to uznane za sukces lobby rolniczego. Jest to jednak zdecydowanie mniej niż przewidywała propozycja Komisji (88,7 mld euro) i mniej o blisko 10% w stosunku do propozycji przedstawionej na szczycie w czerwcu 2005 r. przez prezydentkę luksemburską (74 mld euro).

Na podstawie przyjętych perspektyw finansowych, z całkowitej puli wydatków na rozwój obszarów wiejskich, przynajmniej 33,09 mld euro zo-

Tabela 1

Preliminarz wydatków z budżetu Unii Europejskiej na rozwój obszarów wiejskich w latach 2007-2013

| Proponowane roczne alokacje funduszy na rozwój obszarów wiejskich (2007-2013)<br>w mln euro |        |      |      |        |      |      |        |        |        |
|---|--------|------|------|--------|------|------|--------|--------|--------|
|   | 2006   | 2007 | 2008 | 2009   | 2010 | 2011 | 2012   | 2013   | Razem  |
| UE15  | 8000   | 5329 | 5302 | 5275   | 5248 | 5221 | 5194   | 5167   | 36 736 |
| UE 12   | 2902   | 4325 | 4626 | 4930   | 4679 | 4752 | 4807   | 4890   | 33 009 |
| Razem   | 10 902 | 9964 | 9928 | 10 025 | 9927 | 9973 | 10 001 | 10 057 | 69 750 |

Źródło: Dane Komisji Europejskiej.

stanie alokowanych w dziesięciu państwach ostatniego rozszerzenia UE oraz w Bułgarii i Rumuni. Podział pozostałej sumy 36,74 mld euro będzie leżał w gestii Komisji Europejskiej, po uzgodnieniu z Radą i zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym rozwoju obszarów wiejskich. Zastrzeżono, że co najmniej 18,91 mld euro zostanie przeznaczonych dla państw UE-15.

Szacuje się, że Polska uzyska z budżetu UE 26 mld euro na sfinansowanie dopłat bezpośrednich, jak i środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich. Z tej puli prawie 11,8 mld euro Polska będzie mogła wykorzystać na modernizację wsi polskiej w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich. Kwota ta stanowi 17,2% całości środków na rozwój wsi wydatkowanych w całej UE-27.

Propozycje budżetu rolnego spotykają się z diametralnie różnymi opiniami. Ostrej krytyce propozycje budżetu rolnego przedstawiła m.in. komisarz ds. rolnictwa Mariann Fischer Boel. Wyraziła ona dezaprobatę z powodu cięć budżetowych. Stwierdziła, że żądania nowych państw członkowskich dotyczące bardziej sprawiedliwego podziału unijnych pieniędzy oraz niechęć państw UE -15 do płacenia większych składek niż ich wschodni partnerzy, okazały się elementem priorytetowym w trakcie negocjacji budżetowych, spychając na dalszy plan dyskusję o konieczności finansowania obszarów wiejskich.

Osiągnięte w Brukseli porozumienie spotyka się także z krytyką środowisk związanych z lobby środowiskowym. Zgodnie ze stanowiskami różnych organizacji związanych z tym lobby, europejską przyrodę oraz rolników prowadzących gospodarke zrównoważoną pozostawiono samym sobie, aby jeszcze bardziej zwiększyć wsparcie rolników prowadzących gospodarke intensywną, szkodliwą dla środowiska naturalnego. Część tych środowisk uważa, że najbardziej ucierpią rolnicy z Europy Wschodniej, którzy będą porzucać gospodarstwa lub przestawać się z mniej efektywnych metod gospodarowania na nowoczesne rolnictwo intensywne przyczyniając się do niszczenia ostoi dzikiej przyrody w Europie.

Pojawiły się także głosy krytykujące budżet rolny, że jest zbyt kosztowny i wzywające do jego ograniczenia. Opinie te poddają w wątpliwość zasadność wydatków. Zwolennicy tych poglądów wskazują, że w dalszym ciągu ponad 50% budżetu WPR przeznacza się na utrzymanie cen rynkowych na wysokim poziomie, co zakłóca równowagę na światowym rynku. Szacuje się, np., że w Wielkiej Brytanii przeciętna rodzina płaci średnio 950 euro rocznie budżetu UE, z tego tylko 20 euro jest przeznaczonych na programy rolno-środowiskowe. Zdaniem wielu ekonomistów wycofanie wsparcia cen rynku spowodowałoby jednorazową redukcję inflacji rzędu 0,9% dla obywateli UE.

W opiniach tych formułowany jest także zarzut, że dla wielu rolników rolnictwo nie jest jedynym źródłem dochodu. Tylko dla 23% rolników w UE gospodarstwo jest podstawowym źródłem utrzymania.

Zasadnicze pytanie, jakie należy postawić przy ocenie NPF9 2007-2013) sprowadza się do oceny, w jakim stopniu umożliwi ona realizowanie podstawowego celu zreformowanej wspólnej polityki rolnej. W perspektywie średnio- i długookresowej, czyli do 2014 r. naczelnym zadaniem pozostanie zapewnienie konkurencyjności sektora rolno-spożywczego spełniając wymagania związane z ochroną środowiska naturalnego, a także poprawą warunków życia ludności wiejskiej. Do tych priorytetów powinno być dostosowane tempo zmian strukturalnych w rolnictwie i na wsi.

Dla Polski najistotniejszą sprawą jest odpowiedź na pytanie, czy postawione do dyspozycji środki zostaną wykorzystane zgodnie z priorytetami narodowej polityki rolnej uwzględniającymi poziom rozwoju, jak i relacje czynników produkcji w naszym rolnictwie.

## **1. Zasadnicze kierunki zmian polityki rolnej i obszarów wiejskich**

Od początku lat 70. XX w. instrumenty wsparcia rozwoju obszarów wiejskich stanowiły element WPR. Uznawano, że rozwój rolnictwa automatycznie będzie przekładał się na wzrost dochodów rodzin rolniczych i rozwój obszarów wiejskich. Instrumenty WPR nie rozwiązały jednak problemów dochodowych rolników zarówno w płaszczyźnie dysparytetu dochodowego, jak i zróżnicowania dochodów ludności rolniczej. Szacuje się, że ok. 75% środków pomocowych absorbuje zaledwie 25% gospodarstw. Brak znacznego postępu w rozwiązywaniu kwestii dochodowej obok rosnących kosztów jej realizacji, wpływu na wzrost cen płaconych przez konsumentów, oraz zakłócanie wymiany międzynarodowej produktami rolnymi były i są głównymi przesłankami uzasadniającymi konieczność jej zmian. Presja zewnętrzna i wewnętrzna spowodowały konieczność przyspieszenia reformowania zasad i celów WPR. Wraz ze zmianą znaczenia rolnictwa w gospodarce oraz strukturze zatrudnienia coraz większą rolę zaczęły odgrywać instrumenty o charakterze regionalnym, wspierające rozwój obszarów wiejskich, a nie samego rolnictwa.

Kształt Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na lata 2007-2013 został określony przez porozumienie zawarte przez ministrów rolnictwa krajów Unii

Europejskiej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. na Radzie UE oraz ustalenia Rady UE z 22 kwietnia 2004 r.

Zasadniczym elementem nowej WPR jest oddzielenie płatności bezpośrednich od struktury i wielkości produkcji rolnej (*decoupling*). Oznacza to zastąpienie większości dotychczasowych płatności bezpośrednich, specyficznych dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej, systemem jednolitej płatności niezależnej od produkcji (SPS – *Single Payment Scheme*) lub jednolitą płatność regionalną.

Do innych zasadniczych elementów reformy WPR należą:

- (1) Powiązanie otrzymywania i płatności z obowiązkiem spełnienia określonych standardów przez gospodarstwo – zasada współzależności (*cross-compliance*).
- (2) Redukcja płatności bezpośrednich (modulacja) w dużych gospodarstwach i alokacja uzyskanych w ten sposób środków na rozwój wsi.
- (3) Mechanizm dyscypliny finansowej polegający na redukcji płatności bezpośrednich w sytuacji przekroczenia ustalonego limitu wydatków na WPR.
- (4) Zmiany na rynkach: mleka, zbóż, roślin wysokobiałkowych, ziemniaków skrobiowych, suszu paszowego, odnawialnych źródeł energii.
- (5) Zwiększenie roli (zakresu i poziomu wsparcia) rozwoju obszarów wiejskich.

Poszczególne elementy reformy w starych krajach UE są wprowadzane w życie w latach 2004-2007. Nowy system płatności może funkcjonować już od 2005 r. Jeśli państwo członkowskie, ze względu na specyficzne warunki w rolnictwie, będzie potrzebowało okresu przejściowego na wdrożenie tego systemu, będzie mogło go wprowadzić najpóźniej do 2007 r.

Nastąpi zerwanie powiązań między wsparciem rolników a wielkością i rodzajem produkcji przez wprowadzenie nowego systemu płatności bezpośrednich. Poprawi to konkurencyjność i zwiększy orientację rynkową producentów rolnych, a jednocześnie zapewni stabilizację dochodów rolniczych.

W przypadku nowych krajów członkowskich nastąpi adaptacja Traktatu o Przystąpieniu do zapisów reformy WPR. Nowe państwa członkowskie zostały wyłączone z obowiązku wprowadzenia zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) do czasu wdrożenia systemu jednolitej płatności (SPS), tj.

---

<sup>1</sup> Według nieoficjalnych informacji na nieformalnej Radzie Ministrów Rolnictwa we wrześniu 2006 r. zostanie przedstawiona propozycja, aby kraje członkowskie mogły decydować o wyborze systemu płatności dopłat bezpośrednich.

najpóźniej do 1 stycznia 2009 r., w przypadku kontynuowania do tego czasu systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS)<sup>1</sup>.

Jednym z celów nowej WPR jest zwiększenie roli instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, finansowanych z Sekcji Gwarancji FEOGA. Dodatkowe środki na realizację tego celu będą wygoszodarowane przez redukcję kwot płatności bezpośrednich dla gospodarstw otrzymujących ponad 5 tys. euro rocznie, z jednoczesnym przesunięciem środków do II filaru WPR (tzw. mechanizm modulacji). Reforma WPR przewiduje, że modulacja będzie mechanizmem obligatoryjnym. Obniżanie płatności bezpośrednich będzie odbywało się stopniowo: o 3% w 2005 r., 4% w 2006 r. i 5% rocznie w latach 2007-2013.

Od 2007 r. będzie funkcjonował mechanizm dyscypliny finansowej, który ma zapewnić respektowanie limitów wydatków na WPR (na płatności bezpośrednie, interwencje rynkowe, subsydia eksportowe). Jego działanie będzie polegać na redukcji płatności bezpośrednich w przypadku, kiedy prognozowane wydatki na WPR przekroczą, przed zastosowaniem modulacji, przyjętą decyzją Rady Europejskiej z 18 października 2002 r. limit pomniejszony o 300 mln euro.

Nowe państwa członkowskie, w tym Polska będą wyłączone z mechanizmu modulacji oraz dyscypliny finansowej do czasu osiągnięcia przez nie poziomu płatności, jaki osiągają pozostałe państwa członkowskie UE-15.

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia od 1 stycznia 2007 r. systemu doradztwa dla rolników, objętych nowym systemem płatności. System doradztwa będzie dotyczył działalności gospodarstw rolnych w zakresie przestrzegania wymogów przewidzianych zasadą wzajemnej zgodności. Uczestnictwo rolników w tym systemie będzie dobrowolne. Pierwszeństwo będą mieli rolnicy otrzymujący ponad 15 tys. euro płatności bezpośrednich rocznie. Najpóźniej do 31 grudnia 2010 r. Komisja przedstawi raport z funkcjonowania systemu doradztwa rolniczego, i jeśli okaże się to konieczne – zaleci obowiązkowe uczestnictwo rolników w systemie.

W latach 2007-2013 nastąpią również zmiany na rynku zbóż, roślin wysokobiałkowych, ziemniaków skrobiowych, suszu paszowego, mleka oraz odnawialnych źródeł energii.

Główne zmiany będą dotyczyć dalszej redukcji cen interwencyjnych w zamian za wyższe płatności bezpośrednie. Ceny interwencyjne zboża będą utrzymane na obecnym poziomie, jak również nie zmieni się wysokość dopłat bezpośrednich (63 euro/t). Na rynku mleka, w celu zapewnienia stabilizacji

gospodarstwom mleczarskim Rada zdecydowała się na przedłużenie funkcjonowania systemu kwot mlecznych do 2014/2015. Zaplanowany w Agendzie 2000 wzrost kwot krajowych zostanie opóźniony o rok, tj. do 2006/2007. Kwoty będą wzrastać o 0,5% rocznie w latach 2006/2007-2008/2009.

Od 2005 r. powiększane są środki na rozwój obszarów wiejskich, głównie dzięki środkom wygospodarowanym w ramach mechanizmu modulacji. Pojawia się też nowe instrumenty uwzględniające oczekiwania obywateli państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności oraz dobrostanu zwierząt. Rolnicy uzyskują wsparcie na dostosowanie gospodarstw do nowych wymogów w tym zakresie i uzyskują także dodatkowe środki na programy rolno-środowiskowe oraz promocję i marketing produktów rolnych.

Zwiększone będzie wspólnotowe dofinansowanie instrumentów rolno-środowiskowych do wysokości 85% w regionach Celu 1 polityki spójności (wsparcie dla regionów najuboższych), a więc do poziomu, jaki przyjęto w nowych krajach członkowskich. W pozostałych regionach dofinansowanie będzie wynosić 60%.

## **2. Europejski Fundusz Rolny na Rozwój Obszarów Wiejskich (EAFRD)**

Po dokonaniu fundamentalnej reformy pierwszego filaru Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2003 i 2004, głównym celem reformy polityki w nowym okresie finansowym będzie rozwój obszarów wiejskich. Punktem wyjścia dla realizacji polityki jest uproszczenie proponowane przez Komisję w perspektywie finansowej, tj. stworzenie jednego systemu programowania i finansowania rozwoju obszarów wiejskich. Zaproponowane podejście bazuje na stworzeniu jednego kluczowego dokumentu strategicznego UE. Dokument ten identyfikowałby silne i słabe strony obszarów wiejskich na poziomie UE i wskaźniki mierzenia postępu w osiąganiu unijnych priorytetów. Strategia UE stanowiłaby podstawę dla narodowych strategii rozwoju obszarów wiejskich, które przekładałyby priorytety wspólnotowe na sytuację w kraju, po konsultacji z zainteresowanymi podmiotami. Narodowe strategie będą realizowane przez przygotowanie i realizację programów rozwoju obszarów wiejskich. Każdy z krajów członkowskich może przyjąć jeden program obejmujący terytorium całego kraju, albo też uchwalić różne programy dla poszczególnych regionów homogenicznych pod względem problemów ekonomicznych, społecznych oraz środowiskowych.

W celu uproszczenia systemu finansowego wsparcia wprowadzono *Europejski Fundusz Rolny na Rozwój Obszarów Wiejskich (EAFRD)*. Zadaniem Funduszu jest promocja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terenie całej Wspólnoty w sposób komplementarny do instrumentów rynkowych i wspierania dochodów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Wytyczne dla rozwoju obszarów wiejskich zakładają możliwość przekierowania wsparcia z nowego funduszu rozwoju obszarów wiejskich na cele wzrostu gospodarczego, zatrudnienia oraz trwałego rozwoju. Zakłada się, że cele nowego funduszu wiejskiego muszą być zgodne z priorytetami nowej strategii lizbońskiej.

Wyznaczono następujące główne cele nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich:

- Cel 1: Poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych przez ich restrukturyzację.
- Cel 2: Poprawa kondycji środowiska przyrodniczego i krajobrazu przez racjonalną gospodarkę ziemią.
- Cel 3: Poprawa warunków życia ludności wiejskiej i promocja dywersyfikacji działalności gospodarczej.

Każdemu z celów głównych polityki odpowiada oś priorytetowa obejmująca odpowiednie instrumenty polityki rozwoju obszarów wiejskich:

- Oś priorytetowa 1: wsparcie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego.
- Oś priorytetowa 2: zarządzanie zasobami ziemi.
- Oś priorytetowa 3: dywersyfikacja ekonomiczna obszarów wiejskich i podniesienie jakości życia na obszarach wiejskich.

Dodatkowo wyodrębniono działania w ramach programów typu LEADER.

Każdej z osi priorytetowych przyporządkowano specyficzne instrumenty zarówno obecnie funkcjonujące, jak i nowe. Część instrumentów poddano modyfikacji.

**Oś pierwsza:** *Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa* w Rozporządzeniu Rady nr 1698 w Osi 1 zaproponowano katalog 14 działań, podzielonych na trzy grupy dostępnych we wszystkich państwach członkowskich, oraz 2 działania przejściowe, które mogą być realizowane tylko w nowych państwach członkowskich.

*W grupie pierwszej* znajduje się pięć działań związanych z upowszechnianiem wiedzy rolniczej i podnoszeniem kwalifikacji zawodowych rolników (RR 1698, art. 20 lit. a):

1. Szkolenia zawodowe i działania informacyjne przeznaczone dla pracujących w rolnictwie, gospodarce żywnościowej i w leśnictwie.
2. Wspieranie młodych rolników, rozpoczynających po raz pierwszy samodzielne kierowanie gospodarstwem.
3. Wcześniejsze emerytury rolnicze (zwane również rentami strukturalnymi mogą je pobierać rolnicy i pracownicy rolni).
4. Częściowy zwrot kosztów usług doradczych poniesionych przez rolników i użytkowników lasów.
5. Organizacja systemu doradztwa dla prowadzących gospodarstwa leśne, doradztwa w zakresie zarządzania gospodarstwem rolnym oraz organizacji usług chwilowego zastępstwa w gospodarstwie.

*Grupa druga* obejmuje 6 działań mających na celu restrukturyzację, modernizację i zwiększanie wolumenu środków trwałych, zaangażowanych w rolnictwie i w leśnictwie (1698, art. 20 lit. b):

1. Modernizacja gospodarstw rolnych.
2. Zwiększanie wartości gospodarczej lasów.
3. Zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych.
4. Wspieranie współpracy mającej na celu opracowywanie nowych produktów, nowych procesów produkcyjnych i nowych technologii w gospodarce żywnościowej i leśnej.
5. Rozwój infrastruktury związanej z rolnictwem i leśnictwem.
6. Odtwarzanie potencjału produkcyjnego rolnictwa, zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i prowadzenie działań zapobiegawczych.

*Trzecia grupa* stanowi katalog propozycji mających na celu wsparcie działań związanych z podniesieniem jakości produkcji rolnej i produktów rolnych (RR 1698, art. 20 lit c):

1. Udzielanie rolnikom pomocy w przestrzeganiu norm wynikających z przepisów wspólnotowych.
2. Wspieranie rolników uczestniczących w systemowych programach poprawy jakości żywności.
3. Wspieranie grup producentów prowadzących działania informacyjne i promocyjne w ramach programów poprawy jakości żywności.

Celem **osi drugiej** jest *Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich* za pomocą podzielonych na dwie grupy 13 działań, wspierających zrównoważone użytkowanie gruntów rolniczych i leśnych. W *grupie pierwszej*, wspierającej zrównoważone użytkowanie gruntów rolniczych znajduje się sześć następujących działań:

1. Subwencionowanie rolnictwa w regionach górskich o niekorzystnych warunkach gospodarowania.
2. Subwencionowanie rolnictwa w innych regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.
3. Subwencionowanie rolników uczestniczących w programie NATURA 2000 i spełniających warunki Dyrektywy 2000/60/WE.
4. Subwencionowanie rolników uczestniczących w programach rolno-środowiskowych.
5. Subwencionowanie rolników uczestniczących w programach właściwego traktowania zwierząt.
6. Wspieranie inwestycji nieprodukcyjnych.

Na *grupę drugą*, wspierającą zrównoważone użytkowanie gruntów leśnych, składa się siedem działań:

1. Wspieranie pierwszego zalesienia gruntów rolniczych.
2. Subwencionowanie wprowadzenia po raz pierwszy na gruntach rolniczych gospodarki rolno-leśnej.
3. Wspieranie pierwszego zalesienia gruntów nierolniczych.
4. Subwencionowanie użytkowników lasów uczestniczących w programie NATURA 2000.
5. Subwencionowanie uczestników programów leśno-środowiskowych.
6. Subwencionowanie przywracania możliwości produkcyjnych lasu i wprowadzanie środków zapobiegawczych.
7. Subwencionowanie inwestycji nieprodukcyjnych.

**Trzecia oś** ma na celu wsparcie działań mających na celu poprawę jakości życia oraz różnicowanie gospodarki na obszarach wiejskich i składa się z 8 działań pogrupowanych w trzech grupach:

1. Różnicujących gospodarkę obszarów wiejskich.
2. Poprawiających jakość życia na obszarach wiejskich.
3. Szkoleń.

*Pierwsza grupa* składa się z trzech działań:

1. Wspieranie działalności pozarolniczej członków rodziny rolnika, prowadzących z nim wspólne gospodarstwo domowe.
2. Wspieranie organizowania i rozwoju mikroprzedsiębiorstw.
3. Wspieranie działalności turystycznej.

Do *drugiej grupy* należą następujące działania:

1. Wspieranie usług o podstawowym znaczeniu dla gospodarki wiejskiej i mieszkańców wsi.

2. Odnowa i rozwój wsi.
3. Prace mające na celu poprawę stanu wiejskiego dziedzictwa kulturowego.

*Grupa trzecia* składa się z dwóch działań:

1. Szkolenia dla uczestniczących w działaniach osi 3.
2. Szkolenia dla przygotowujących i wprowadzających w życie strategię rozwoju lokalnego.

W projekcie Rozporządzenia określono minimalny poziom środków z budżetu UE, jaki każde państwo członkowskie musi przeznaczyć na poszczególne osie priorytetowe nie mniej niż: 15% na oś priorytetową 1 i 3, 25% na oś 2 oraz 7% na działania na program LEADER. Rada Europejska w projekcie Rozporządzenia kładzie więc szczególny nacisk na oś priorytetową 2.

Ponadto, maksymalny poziom wsparcia programu z budżetu UE jest zróżnicowany w zależności od priorytetów:

- oś priorytetowa 1 i 3 – 75% na obszarach Celu 1 oraz 50% na pozostałych obszarach;
- oś priorytetowa 2 oraz LEADER – 80% na obszarach Celu 1 oraz 55% na pozostałych obszarach.

### **3. Ocena znaczenia poszczególnych osi i działań dla Polski**

Sytuacja polskiego rolnictwa i wsi w znaczny sposób różni się od sytuacji występującej w większości krajów członkowskich. Kolejny raz powstaje więc dylemat, na ile przy konstruowaniu programów rozwoju Polska powinna powielać ścieżkę rozwojową realizowaną przez kraje Europy Zachodniej, a na ile szukać oryginalnych rozwiązań. Rozwiązania te musiałyby uwzględniać relacje czynników produkcji występujące w Polsce, etap rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego świata, oraz doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych. Kluczowym znaczeniem dla efektywności programu jest nie tylko sprecyzowanie celów, ale także dobór właściwych instrumentów i wysokość środków przewidzianych na realizację każdego z nich. W warunkach rozdrobnienia polskich gospodarstw rolnych szczególne znaczenie mają dwie grupy działań. Do pierwszej należą poprawiające efektywność gospodarowania i optymalizujące struktury produkcyjne polskiego rolnictwa, a do drugiej przyczyniające się do różnicowania działalności gospodarczej. Działania drugiej grupy są dlatego tak ważne w warunkach polskich, gdyż ograniczają bezrobocie w regionach wiejskich i pobudzają mieszkańców wsi do aktyw-

nego poszukiwania sposobów poprawy sytuacji materialnej. Natomiast działania związane z poprawą stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich, powinny być realizowane tylko w takim zakresie, aby gospodarstwa mogły przestrzegać minimalne, wymagane przez UE standardy ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt. Gospodarstwom, które nie będą ich spełniać, grozi bowiem ograniczenie płatności bezpośrednich. Jednocześnie należy minimalizować te wszystkie działania, które poprawiają tylko sytuację dochodową beneficjenta, ale nie zmieniają w sposób korzystny i trwały efektywności jego działalności.

Analizując projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013) z lipca 2006 r. opracowanego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi trudno jest jednoznacznie ocenić, czy w wystarczający sposób uwzględniła polską specyfikę i wykorzystuje szansę, jaką stwarza dostęp do środków unijnych.

Strategia zawarta w PROW została utworzona wokół 4 Osi:

1. Konkurencyjność sektorów rolno-spożywczych i leśnego z naciskiem na restrukturyzację (modernizację), przekaz wiedzy i innowacje oraz jakość w łańcuchu żywnościowym.
2. Zarządzanie środowiskiem/gruntami z naciskiem na bioróżnorodność, wodę i zmiany klimatyczne.
3. Stwarzanie możliwości zatrudnienia i wzrost warunków przez dywersyfikację gospodarki wiejskiej i polepszanie poziomu życia na obszarach wiejskich.
4. Poprawa nadzoru i rozwoju lokalnego za pomocą podejścia oddolnego.

## **Oś 1**

W polskim projekcie PROW biorąc pod uwagę niski stopień specjalizacji gospodarstw rolnych, niedoinwestowanie w zakresie infrastruktury produkcji rolnej i rozdrobnienie struktury obszarowej w ramach osi 1 zaproponowano działania wspierające proces restrukturyzacji gospodarstw rolnych, z możliwością ograniczenia wsparcia dla gospodarstw największych. W celu utrzymania i poprawy konkurencyjności polskiej żywności zaproponowano możliwość wsparcia działań skierowanych na kreowanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej oraz na rozwój mikro i małych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego. Na poprawę konkurencyjności wpływ będzie miała realizacja programów związanych z zapewnieniem wsparcia na działania związane z poprawą jakości produkcji oraz rozwojem infrastruktury na wsi.

## Propozycje działań w ramach Osi I PROW 2007-2013

| OŚ I         |  |                                       |               |             |
|--------------|--|---------------------------------------|---------------|-------------|
| Nr działania | Działanie  | Proponowana wysokość środków w (euro) |               |             |
|              |  | razem                                 | EFROW         | PI          |
| 1.1.         | Szkolenie zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie                                | 50 000 000                            | 37 500 000    | 12 500 000  |
| 1.2.         | Ułatwienie startu młodym rolnikom  | 440 000 000                           | 330 000 000   | 110 000 000 |
| 1.3.         | Renty strukturalne   | 787 600 000                           | 590 700 000   | 196 900 000 |
| 1.4.         | Modernizacja gospodarstw rolnych   | 1 650 000 000                         | 1 237 500 000 | 412 500 000 |
| 1.5.         | Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej                                 | 1 100 000 000                         | 825 000 000   | 275 000 000 |
| 1.6.         | Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa | 430 000 000                           | 352 500 000   | 107 500 000 |
| 1.7.         | Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności   | 120 000 000                           | 90 000 000    | 30 000 000  |
| 1.8.         | Działania informacyjne i promocyjne  | 30 000 000                            | 22 500 000    | 7 500 000   |
| 1.9.         | Grupy producentów rolnych  | 130 000 000                           | 97 500 000    | 32 500 000  |
| 1.10.        | Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów                                   | 400 000 000                           | 300 000 000   | 100 000 000 |
|              | Zobowiązania z okresu 2004-2006 (renty strukturalne)   | 1 400 000 000                         | 1 050 000 000 | 350 000 000 |
|              | Zobowiązania z okresu 2004-2006 (wspieranie gospodarstw niskotowarowych)                           | 440 000 000                           | 330 000 000   | 110 00 000  |
|              | Zobowiązania z okresu 2004-2006 (grupy producentów rolnych)  | 10 000 000                            | 7 500 000     | 2 500 000   |

Źródło: Program Rozwoju Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, lipiec 2006 (tab. 2-5).

Ważne miejsce w polskim projekcie w ramach pierwszej osi zajmują działania zmierzające do podnoszenia jakości kapitału ludzkiego obejmujące wsparcie zdobywania wykształcenia, szkoleniowe, doradcze, informacyjne, tworzenia grup producenckich itp. W celu przyspieszenia przekształceń strukturalnych przewidziane jest wsparcie skierowane do młodych rolników, oraz renty dla osób w wieku przedemerytalnym rezygnujących z działalności rolniczej. Przewidziano 10 działań. Wybór działań z dostępnego katalogu z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa nie budzi większych zastrzeżeń. Z przedstawionych propozycji niewątpliwie największe znaczenie ma wspieranie finansowania „modernizacji gospodarstw rolnych” przez inwestycje poprawiające ogólne wyniki gospodarowania, a przy tym wykonanych zgodnie ze standardami UE oraz „zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych”. Przykład SAPARD-u świadczy, że inwestycje

w przemyśle rolno-spożywczym są bardzo efektywne i służą również rolnictwu. Modernizacja kilku kluczowych branż przemysłu rolno-spożywczego (mięsnej, drobiarskiej, mleczarskiej, rybnej, owocowo-warzywnej) w okresie poprzedzającym członkostwo przyczyniła się do szybkiego, trwałego wzrostu eksportu rolno-spożywczego do pozostałych państw członkowskich, co spowodowało wzrost popytu na niektóre podstawowe surowce rolnicze, i w konsekwencji nie tylko wzrost dochodów rolniczych ale także wzrost cen artykułów sprzedawanych przez rolników. Polski przemysł spożywczy zajmuje 6. pozycję w UE pod względem realnej wartości produkcji żywności. Nie można jednak zapominać, że wydajność pracy jest średnio dwukrotnie niższa niż w UE-15, a potencjał ekonomiczny 2,5 razy mniejszy.

Ważnym działaniem jest poprawa infrastruktury związanej z rolnictwem i leśnictwem gdyż ma ona poprawić dostęp do gruntów rolnych i leśnych (co oznacza budowę dróg lokalnych), wspierać niezwykle ważną, ale od dziesięcioleci prowadzoną w bardzo ograniczonym zakresie komasację gruntów, a także inwestycje energetyczne oraz regulujące stosunki wodne. Zwrócić jednak należy uwagę, że zarówno prac scaleniowych, jak i większości robót melioracyjnych nie uda się wykonać i rozliczyć stosując regułę, że rozliczenie projektu musi nastąpić najpóźniej w trzecim roku od podpisania umowy (tzw. zasada  $n + 2$ ), ponieważ są to często prace wieloletnie (scalanie może trwać nawet dziesięć lat, również duże projekty melioracyjne są realizowane przez wiele lat).

Jak wspomniano, kryteria wyboru i wybór działania nie budzi większych zastrzeżeń, dyskusyjna może być natomiast propozycja alokacji środków finansowych. Najwięcej kontrowersji budzi zapowiedź ograniczenia środków dla gospodarstw dużych. Struktura obszarowa, obok udziału rolnictwa w PKB i zatrudnieniu są wskaźnikami, które w szczególny sposób wyróżniają Polskę na tle krajów członkowskich. Tworzą podstawowe wyzwania zarówno dla krajowej polityki rolnej, jak w WPR. Wyrównanie poziomu rozwoju jest także warunkiem poprawy efektywności, konkurencyjności i dochodowości polskiego rolnictwa. Polskie gospodarstwa towarowe dzieli relatywnie duży dystans do analogicznej grupy gospodarstw unijnych. Są one bardziej pracochłonne i mają od nich znacznie gorsze techniczne uzbrojenie. Koszty materiałne są niższe o ok. 10%. Polskie gospodarstwa niskotowarowe mają nieco wyższe jednostkowe koszty produkcji i też większą pracochłonność od takiej samej grupy gospodarstw unijnych. O sytuacji rynkowej w UE decydują gospodarstwa największe, aktywnie przystosowujące się do zmieniających się

warunków, ekspansywne. Mniejsze gospodarstwa są pasywne i liczba ich systematycznie maleje, przekształcając się w *leisure farming* (gospodarstwa produkujące w wolnych chwilach) Podobna sytuacja występuje także w Polsce.

Według wielu szacunków 15% ogółu gospodarstw w Polsce, dostarcza ok. 80% produkcji towarowej. Są to gospodarstwa najbardziej efektywne, a co za tym idzie najbardziej konkurencyjne. Dane te potwierdzają postępujące rozwarstwienie społeczne i ekonomiczne polskiego rolnictwa. Nie może to jednak stanowić argumentu uzasadniającego dyskryminowanie w dostępie do środków restrukturyzacyjnych gospodarstw, które mają największe szanse konkurowania na wymagających rynkach i decydujących o obliczu polskiego rolnictwa. Wspólna Polityka Rolna oferuje wiele instrumentów o charakterze socjalnym.

Wątpliwości budzi także kwota przeznaczona na wsparcie grup działań służących upowszechnianiu wiedzy rolniczej i podnoszeniu kwalifikacji zawodowych rolników. Poza dyskusją jest to, że wzrost umiejętności zawodowych oznacza lepsze prowadzenie gospodarstwa, a zatem poprawia jego konkurencyjność. Konsekwencją niskiego poziomu wykształcenia rolników w Polsce jest także mniejsza aktywność społeczno-zawodowa, większe trudności ze znalezieniem alternatywnego miejsca pracy poza rolnictwem, niski poziom dochodów. Podniesienie jakości kapitału ludzkiego w Polsce ze względu na ciągle bardzo niski poziom formalny i nieformalny kwalifikacji mieszkańców wsi jest jednym z podstawowych warunków poprawy efektywności gospodarowania i rozwoju cywilizacyjnego. Ustawodawstwo UE jednak nie w pełni uwzględnia polską specyfikę. Polski system doradztwa rolniczego jest finansowany z budżetu i wobec tego rolnicy na ogół nie płacą za otrzymywane porady. Doradztwo prywatne praktycznie w Polsce nie istnieje i trudno sobie wyobrazić, że w krótkim czasie rozwinię się w sposób dostateczny, aby wykorzystać alokowane środki. Wydaje się więc, że w polskich warunkach kursy powinny być uruchamiane w dalszym ciągu przez Ośrodki Doradztwa Rolniczego jako część ich działalności statutowej. Ze środków unijnych zgodnie z cytowanym Rozporządzeniem nie mogą być finansowane kursy i szkolenia, będące częścią normalnych programów i systemów kształcenia na poziomach średnim i wyższym. Nie mogą więc służyć modernizacji istniejących i powstających placówek szkolnictwa zawodowego i uniwersyteckiego.

Należałoby więc zastanowić się, czy kosztem zmniejszenia finansowania tych działań nie należałoby zwiększyć wsparcia działań „informacje

i promocje”, „wcześniejsze emerytury” oraz „wspieranie młodych rolników rozpoczynających samodzielne gospodarowanie”.

Jednym z istotnych czynników ograniczających konkurencyjność polskiego rolnictwa jest słabo rozwinięta informacja rynkowa. Brak informacji czy ograniczenia dostępu do rzetelnej informacji rynkowej jest często przyczyną podejmowania nietrafnych decyzji produkcyjnych, kłopotu ze sprzedażą wyprodukowanych towarów ze względu na ograniczony popyt lub niespełnione kryteria jakościowe. Niedostatecznie rozwinięte kanały informacji są przyczyną braku aktywności w ubieganiu się o środki wspólnotowe lub krajowe. Z kolei działania promocyjne, na które nie stać większość polskich producentów, mogą stać się ważnym czynnikiem stymulującym popyt, zwracając klientom uwagę na specyficzne cechy produktów.

Możliwość refundacji 70% poniesionych kosztów związanych z tymi działaniami może stać się czynnikiem przyspieszającym powstawanie grup producentów.

Bardziej kontrowersyjnym instrumentem polityki rolnej są wcześniejsze emerytury. Uznaje się je za instrument przyspieszający przemiany strukturalne, z jednoczesnym zapewnianiem godziwych warunków życia rolnikom, którym brakuje nie więcej niż 10 lat do wieku emerytalnego. W polskich warunkach są one przede wszystkim instrumentem socjalnym.

Pewne wątpliwości budzi także wspieranie młodych rolników rozpoczynających samodzielne gospodarowanie. W praktyce bowiem występuje zjawisko formalnych podziałów funkcjonujących gospodarstw, aby młodzi członkowie rodziny mogli uzyskać środki finansowe. Pewnym, dość mocnym zabezpieczeniem się jest uzależnienie decyzji o przyznaniu środków od złożenia planu rozwoju gospodarstwa, co oznacza, że powinny zostać właściwie wykorzystane. Młodzi rolnicy, ubiegający się o wsparcie, a następnie otrzymujący pomoc powinni być otoczeni wszechstronną opieką wykwalifikowanych doradców. Chodzi o minimalizację ryzyka i właściwe wykorzystanie środków finansowych, nie tylko publicznych, ale także własnych środków rolników.

Kolejnym działaniem, w którym istnieje niebezpieczeństwo niewykorzystania środków jest działanie „grupy producentów”. Organizowanie się rolników w grupy producentów istotnie wzmacnia ich pozycję na rynku. Tymczasem nadal w Polsce powstaje niewiele zespołów producentów. W PROW przewidziano, że pomocą z omawianego działania w latach 2004-2006 zostaną objęte 172 grupy. Tymczasem do 10 listopada 2005 r. wydano zaledwie 32 decyzje włączające grupę producentów do programu. Jeśli tempo

ich powstawania nie ulegnie przyspieszeniu, to Polska po zakończeniu PROW nadal będzie państwem, w którym będzie działać niewiele grup producentów zrzeszających znikomą liczbę gospodarstw. Wydaje się bowiem, że dość powszechny pogląd, że grupy producentów nie powstają tylko dlatego, że kojarzą się polskim rolnikom ze spółdzielniami produkcyjnymi, jest daleko idącym uproszczeniem. Niezbędne jest zatem dokładne przeanalizowanie przyczyn, dlaczego grupy producentów nie powstają, mimo poważnych zachęt, również finansowych, a następnie usunięcie przeszkód w takim terminie, aby już w 2007 r. nastąpiło zdecydowane przyspieszenie procesu ich organizacji.

## Oś 2

Zgodnie z koncepcją modelu zrównoważonego rolnictwa uwzględniającą wyniki obrad Rady Europejskiej z Göteborga uznano, że realizacja celów produkcyjnych i ekonomicznych rolnictwa musi uwzględniać cele związane z ochroną środowiska, w tym ochrony zasobów wodnych i gleb, kształtowania krajobrazu,

Tabela 3

### Propozycje działań w ramach Osi II PROW 2007-2013

| OŚ II        |   |  |               |               |
|--------------|---|--|---------------|---------------|
| Nr działania | Nazwa działania   | Proponowana wysokość środków przeznaczonych na realizację działania (euro) |               |               |
|              |   | razem  | EFROW         | PL            |
| 2.1          | Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania      | 2 286 250 000  | 1 829 000 000 | 457 250 000   |
| 2.2          | Płatności dla obszarów Natura 2000 oraz związanych z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej (2000/60/WE)             | 550 000 000  | 440 000 000   | 110 000 000   |
| 2.3          | Program rolno-środowiskowy (Płatności rolnośrodowiskowe)  | 900 000 000  | 720 000 000   | 180 000 000   |
| 2.4          | Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne   | 469 700 000  | 375 760 000   | 93 940 000    |
| 2.5          | Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych | 140 000 000  | 112 000 000   | 28 000 000    |
|              | Zobowiązania z okresu 2004-2006 (RSR)   | 853 750 000  | 683 000 000   | 170 750 000   |
|              | Zobowiązania z okresu 2004-2006 (zalesianie gruntów rolnych)  | 183 800 000  | 147 040 000   | 36 760 000    |
| Razem        |   | 5 383 500 000  | 4 306 800 000 | 1 076 700 000 |

ochrony i zachowania siedlisk oraz różnorodności biologicznej. Dobry stan środowiska naturalnego i różnorodność biologiczna wyróżnia nasz kraj na tle innych krajów Europy. Wybór celów i instrumentów w ramach drugiej osi ma stymulować rolników do przedsięwzięć, które będą sprzyjały zachowaniu i poprawie stanu siedlisk przyrodniczych i ostoi gatunków przez określone praktyki w obrębie gospodarstwa. W tym aspekcie szczególnie ważne są działania na obszarach objętych siecią Natura 2000 oraz obszary, na których będą realizowane działania zgodne z Ramową Dyrektywą Wodną. Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jest systemem ochrony zagrożonych składników różnorodności biologicznej, wdrażanym od 1992 r., w sposób spójny pod względem metodycznym i organizacyjnym na terytorium UE. Na terenie Polski występuje 54 siedlisk przyrodniczych i 387 gatunków roślin i zwierząt będących na liście zagrożonych.

Polska propozycja PROW 2007-2013 przewiduje 5 działań w obrębie osi drugiej.

Działania składające się na drugą oś, ogólnie rzecz biorąc nie wpływają na poprawę efektywności produkcji rolniczej. Wręcz przeciwnie, polegają one przeważnie na wspieraniu projektów, które charakteryzują się niższą efektywnością niż umiejętnie prowadzone rolnictwo tradycyjne. Subwencjonowanie rolnictwa w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania to podtrzymywanie ze względów pozaekonomicznych rolnictwa, które bez subwencji byłoby niekonkurencyjne. Podobny charakter ma wspieranie rolnictwa zrównoważonego i ekologicznego. Ponadto, współfinansowanie różnych projektów rolno-środowiskowych wynika z konieczności zwrotu rolnikom utraconych przychodów. Wiele z nich polega bowiem na obowiązku stosowania zabiegów chroniących środowisko (np. ograniczenie obsady przezuwalczy i poziomu nawożenia), ale zmniejszających produkcję, przychody i dochody.

Odmienne charakter ma większość działań, znajdujących się w drugiej grupie, które raczej wpływają na poprawę efektywności gospodarki leśnej, a na pewno na zwiększenie potencjału leśnictwa. Niemniej jednak zalesianie gruntów rolniczych oznacza ich trwałe wyłączenie z gospodarki rolnej, a zatem zmniejszenie potencjału produkcyjnego polskiego rolnictwa. Sytuacja taka nie stanowi zagrożenia dla samowystarczalności żywnościowej Polski, ponieważ zalesiane są przede wszystkim grunty słabszej jakości. Uwolnione czynniki produkcji mogą być bardziej efektywnie wykorzystane w gospodarstwach produkujących na glebach lepszej jakości.

Ze względu na to, że działania wspierane w ramach Osi 2 nie służą wzrostowi potencjału polskiego sektora żywnościowego ani bezpośrednio poprawie efektywności jego wykorzystania według wielu opinii w nieuzasadniony sposób konkurują o środki, które powinny służyć przede wszystkim poprawie konkurencyjności polskiego rolnictwa.

### Oś 3

Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich jest celem, który łączy się zarówno z podstawowymi kierunkami rozwoju ekonomicznego i społecznego gospodarstw rolnych przez wzmocnienie potencjału ekonomicznego, restrukturyzację i modernizację, jak i dobrymi warunkami życia pod względem jakości środowiska i krajobrazu, infrastrukturę społeczną i techniczną. Instrumenty zaproponowane w ramach Osi 3 uzupełniają priorytety pierwszych dwóch Osi i w sposób synergiczny mogą pozytywnie oddziaływać na mieszkańców obszarów wiejskich. Pobudzanie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich pozytywnie wpływa na przemiany strukturalne w rolnictwie oraz poprawę konkurencyjności i dochodowości gospodarstw rolnych.

Relatywnie duże zasoby siły roboczej na jednostkę powierzchni, wysoki poziom bezrobocia jawnego i utajonego wymaga, dla osiągnięcia satysfakcjonujących dochodów, szukania sposobów zwiększania wartości dodanej do produktów przez konfekcjonowanie, stymulowanie popytu na produkty lokalne i regionalne, rozwój turystyki, usług itp. Służą temu celowi programy wspierające wielofunkcyjny rozwój gospodarstw oraz tworzenie i rozwój mikroprzed-

Tabela 4

Propozycje działań w ramach Osi IV PROW 2007-2013

| OŚ III       |   |  |               |             |
|--------------|---|--|---------------|-------------|
| Nr działania | Nazwa działania                                       | Proponowana wysokość środków przeznaczonych na realizację działania (euro) |               |             |
|              |   | razem  | EFRROW        | PL          |
| 3.1          | Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej     | 267 000 000  | 200 250 000   | 66 750 000  |
|              | Realizacja za pomocą podejścia Leader                 | 135 200 000  | 101 400 000   | 33 800 000  |
| 3.2          | Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej | 801 700 000  | 601 250 000   | 200 450 000 |
| 3.3          | Odnowa i rozwój wsi                                   | 591 000 000  | 443 250 000   | 147 750 000 |
|              | Realizacja za pomocą podejścia Leader                 | 249 600 000  | 187 200 000   | 62 400 000  |
| 3.4          | Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw               | 367 000 000  | 275 250 000   | 91 750 000  |
|              | Realizacja za pomocą podejścia Leader                 | 135 200 000  | 101 400 000   | 33 800 000  |
| Razem        |   | 2 546 700 000  | 1 910 000 000 | 636 700 000 |

siębiorstw. Poprawie warunków życia na wsi służą programy związane z poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, odnową wsi itp.

PROW (2007-2013) przewiduje cztery działania w ramach osi 3.

#### Oś 4: Leader+

Czwarta dodatkowa oś nosząca nazwę Leader+ różni się od poprzednich, ponieważ polega na wprowadzaniu w życie przez lokalne grupy strategii rozwoju, zawierających cele sformułowane co najmniej w jednej z trzech pierwszych osi. Nie wprowadza więc nowych działań, lecz jest specjalnym sposobem ich realizacji, polegającym na włączaniu miejscowych społeczności do procesu programowania rozwoju lokalnego, a później realizacji zaplanowanych projektów. Polska administracja centralna, a także administracje innych „nowych” państw członkowskich z rezerwą przyjęły propozycję UE, że co najmniej 7% środków unijnych musi dotrzeć do beneficjentów za pośrednictwem Leader+ i w rezultacie jego udział został obniżony do 5%. Nie jest wykluczone, że obawy są zasadne. Jednocześnie jednak eksperci mający doświadczenie z podobnymi systemami w „starych” państwach członkowskich twierdzą, że Leader+ może być w Polsce bardzo efektywny, ponieważ istnieje prężna sieć lokalnych organizacji pozarządowych. Nie wolno jednak zapominać o zagrożeniach, jakie on ze sobą niesie. Trudno przewidzieć jak oddolne, często spontaniczne inicjatywy będą w stanie przebić się przez biurokrację krajową i unijną. Brak jasno sprecyzowanych definicji prawnej lokalnych grup działania stwarza zagrożenie zarówno w procesie ich tworzenia, jak i pozyskiwania środków. Trudno też jest przewidzieć, jakie formy przybierze rywalizacja o środki finansowe.

Propozycja Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przewiduje cztery działania w obrębie Osi 4.

Tabela 5

Propozycje działań w ramach Osi I PROW 2007-2013

| Nazwa działania  | Proponowana wysokość środków przeznaczonych na realizację działania (euro) |             |            |
|--|--|-------------|------------|
|  | razem  | EFRROW      | PL         |
| Lokalne strategie rozwoju/Jakość życia, różnicowanie                             | 51 500 000   | 41 200 000  | 10 300 000 |
| Współpraca (międzyregionalna i międzynarodowa)                                   | 15 000 000   | 12 000 000  | 3 000 000  |
| Koszty bieżące Lokalnych Grup Działania, nabywanie umiejętności oraz aktywizacja | 133 500 000  | 106 800 000 | 26 700 000 |
| Razem  | 200 000 000  | 160 000 000 | 40 000 000 |

PROW przewiduje także konieczność sfinansowania pomocy technicznej w wysokości 200 000 000 euro.

PROW nie jest jedynym programem, z którego będą w latach 2007-2013 finansowane wszystkie projekty mające na celu rozwój regionów wiejskich, lecz tylko te, które będą współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Regionów Wiejskich. Projekty związane z regionami wiejskimi będą również finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Rybołówstwa. Jedną z podstawowych kwestii, którym należy poświęcić w nadchodzącym okresie wiele uwagi, jest więc konieczność skoordynowania na szczeblu regionalnym (najlepiej na szczeblu NUTS 2, czyli województwa) środków ze wszystkich źródeł, tak aby tworzyły logiczny program rozwoju obszarów wiejskich.

## Podsumowanie

Stopień ogólności przyjęty przy prezentacji PROW (2007-2013) nie pozwala na ustosunkowanie się do wielu zasadniczych pytań. Podstawowe wątpliwości dotyczą stopnia rozproszenia celów i środków programu. Wydaje się, że dalsza koncentracja środków na wybranych priorytetach mogłaby przynieść znacznie lepsze efekty zarówno w sferze społecznej, jak i ekonomicznej.

Polskie gospodarstwa cechuje wyższa koszty- i pracochłonność produkcji w porównaniu do gospodarstw unijnych. Bardzo niska opłata pracy (4-5 razy mniejsza) niweluje niską wydajność technologiczną, stwarzając przewagi komparatywne polskiego rolnictwa. Szybko jednak czynnik ten będzie tracił na znaczeniu. Z tego punktu widzenia charakter programu jest zdecydowanie za mało innowacyjny (modernizacja gospodarstw – 10,5%, przemysł – 6,5%, ale ONW – 17,2%, renty strukturalne – 14,4%, programy rolno-środowiskowe i NATURA 2000 – 15%).

Priorytet dla działań o charakterze innowacyjnym powinien wynikać z tego, że być może będzie to ostatnia szansa wsparcia inwestycji w sektorze żywnościowym ze środków UE.

Wbrew deklaracjom brak jest rzeczywistego wsparcia dla dywersyfikacji źródeł zarobkowania w gospodarstwie i na obszarach wiejskich (zaledwie 1,6%). Zbyt słabe jest wsparcie pozarolniczych form aktywności gospodarczej producentów rolnych i ich rodzin. Jest to najskuteczniejszy sposób

wspierania gospodarstw mniejszych i jednocześnie zwiększenia podaży ziemi umożliwiającej koncentrację i zwiększenie skali produkcji.

Brak jest jednoznacznych kryteriów podziału środków według kopert regionalnych.

Przedstawione propozycje nie zawierają ograniczeń, które wymuszałyby zmianę dotychczasowych tendencji polegających na tym, że większość subsydiów dla rolnictwa trafia do nielicznej grupy ciągle tych samych rolników.

Program tylko w niewielkim stopniu uwzględnia konieczność przygotowania polskiego sektora do wyzwań, które coraz częściej pojawiają się w wyrażanych na różnych forach opiniach dotyczących potrzeby ogólnej zmiany polityki gospodarczej i społecznej wobec wsi i rolnictwa. Poglądy te najdobitniej zostały wyrażone w Brytyjskiej wizji przyszłości rolnictwa w UE i zasad WPR (*A Vision for the Common Agricultural Policy* – grudzień 2005). W perspektywie 10-15 lat rolnictwo europejskie według autorów tego dokumentu powinno być oparte na następujących podstawach:

- rolnictwo ma funkcjonować na wolnym rynku europejskim na podobnych zasadach, jak inne działy gospodarki i być poddane tym samym zasadom konkurencji;
- polityka rolna UE musi mieć jasno sprecyzowane cele i koncentrować się głównie na sprawach ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich;
- cła powinny zostać obniżone do poziomu istniejącego w innych działach gospodarki (obecnie jest to średnio 4%);
- wyeliminowane powinny być wsparcie cen, subsydiów eksportowych i wszelkich innych subsydiów do produkcji czy konsumpcji.

Nawet jeżeli uznać, że jest to wizja utopijna, to trzeba się liczyć, że niektóre jej elementy prawdopodobnie zostaną, w jakimś stopniu, zrealizowane jeszcze w okresie programowania 2007-2013. Przygotowywane narodowe strategie i programy nie mogą abstrahować od wyzwań, które zawierają te koncepcje.