



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Projekt  
Programu Rozwoju  
Obszarów Wiejskich  
w latach 2007-2013***

**nr 48**

**Warszawa 2006**

***Janusz Rowiński***



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

**Projekt**  
**Programu Rozwoju**  
**Obszarów Wiejskich**  
**w latach 2007-2013**



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Projekt***  
***Programu Rozwoju***  
***Obszarów Wiejskich***  
***w latach 2007-2013***

*Autor*

*dr Janusz Rowiński*



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2006**

Pracę zrealizowano w ramach tematu

**Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na rozwój regionów wiejskich w pierwszych latach członkostwa. Ogólna koncepcja wsparcia tego rozwoju w latach 2007-2013 środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji**

w zadaniu *Koncepcja wsparcia w latach 2007-2013 rozwoju regionów wiejskich środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji*

Celem opracowania jest krytyczna ocena ostatecznego, przesłanego Komisji do zatwierdzenia, projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Opracowanie komputerowe  
*Anna Staszczak*

Korekta  
*Krystyna Mirkowska*

Redakcja techniczna  
*Leszek Ślipski*

Projekt okładki  
*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 83-89666-76-6

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowy Instytut Badawczy  
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984  
tel.: (0·prefiks·22) 50 54 444  
faks: (0·prefiks·22) 50 54 636  
e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)  
<http://www.ierigz.waw.pl>*

**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład: 500 egz.*

*Druk: Dział Wydawnictw IERiGŻ-PIB*

*Oprawa: UWIPAL*

## Spis treści

|  |    |
|--|----|
| Przedmowa .....  | 7  |
| 1. Uwagi wstępne .....   | 9  |
| 2. Podstawy prawne programów rozwoju obszarów wiejskich wspieranych<br>w latach 2007-2013 z budżetu Unii Europejskiej..... | 11 |
| 3. Wsparcie Polski ze środków unijnych na tle wsparcia innych państw<br>członkowskich .....                                | 15 |
| 4. Polski PROW – 2013 – podział środków między poszczególne działania.....   | 19 |
| 5. Uwagi końcowe i wnioski .....   | 33 |
| 6. Literatura i materiały źródłowe .....   | 38 |



## Przedmowa

Przygotowując pod koniec 2005 roku harmonogram prac Programu Wieloletniego na rok 2006 przewidziano m.in. opublikowanie analizy skierowanego do realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (w tekście używa się skrótu PROW – 2013). Założono bowiem, że jeszcze przed końcem 2006 roku polski PROW – 2013 zostanie zatwierdzony przez Komisję Europejską (w tekście używa się skrótu KE), a przygotowania do wprowadzenia go w życie będą tak daleko zaawansowane, iż przynajmniej niektóre działania zostaną uruchomione zimą 2007 roku. Założenie takie świadczyło o bezgranicznej wręcz naiwności. W grudniu 2006 roku Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi dopiero zakończyło opracowywanie ostatecznej wersji projektu programu. Nie można jednak obarczać polskiej administracji winą za opóźnienie procesu programowania. Głównym winowajcą jest bowiem z co najmniej trzech powodów Unia Europejska (w tekście używa się skrótu UE). Po pierwsze jej władze dopiero jesienią 2006 roku zakończyły proces legislacyjny. Tymczasem bez kompletu rozporządzeń i decyzji Rady i Komisji państwa członkowskie nie mogły zakończyć prac nad ostatecznymi wersjami projektów PROW – 2013. Oczywiście pewną część winy za opóźnienie procesu legislacyjnego ponoszą państwa członkowskie, gdyż zbyt długo trwały dyskusje nad rozporządzeniami i poszukiwania sformułowań, możliwych do zaakceptowania przez wszystkich 25 członków. Po drugie na opóźnienie prac miały również niewątpliwie wpływ przedłużające się prace nad wieloletnim budżetem UE na lata 2007-2013. Został on uchwalony dopiero na posiedzeniu Rady w grudniu 2005 roku. Jest oczywiste, że przed jego przyjęciem Rada nie mogła podejmować decyzji o podziale środków budżetowych, w tym także o wysokości budżetu Europejskiego Funduszu Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (w tekście używa się skrótu EFRROW) w latach 2007-2013. Trudno jednak po trzecie nie wyrazić zdziwienia, że dopiero we wrześniu 2006 roku, a zatem w dziewięć miesięcy po uchwaleniu budżetu wieloletniego została przez KE podana informacja o kwotach, którymi UE będzie w latach 2007-2013 wspierać programy rozwoju obszarów wiejskich poszczególnych państw członkowskich.

Ponieważ nie jest możliwe przygotowanie jakiegokolwiek programu wsparcia nie wiedząc, jakie fundusze ma się do dyspozycji, ostateczna faza prac nad projektem polskiego PROW – 2013 mogła się rozpocząć dopiero pod koniec września 2006 roku. W tych warunkach opublikowanie już w grudniu 2006 roku ostatecznej wersji projektu PROW – 2013, która ma zostać przekazana do zatwierdzenia KE, należy uznać za bardzo szybkie tempo prac. Nie zmienia to



jednak faktu, że opóźnienia były bardzo poważne, a straconego czasu nie można już nadrobić. Obecnie jest już niemal pewne, iż w roku 2007 będzie możliwa realizacja tylko niektórych działań, a dopiero w 2008 roku PROW – 2013 będzie w pełni realizowany. Wiele będzie zależało od terminu, w którym KE zatwierdzi polski PROW – 2013, terminów, w których wejdą w życie szczegółowe przepisy w sprawie trybu przyznawania i warunków pomocy udzielanej z poszczególnych działań (w Polsce mają one postać rozporządzeń Rady Ministrów bądź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi), a także od przebiegu audytów poprzedzających uruchomienie poszczególnych działań. Celem audytów jest sprawdzenie, czy agencja, która ma obsługiwać program, jest w pełni przygotowana do pełnienia swych zadań.

Opóźnienia procesu programowania spowodowały, że niezbędna była korekta pierwotnego planu wydawniczego. Zastępczo zdecydowano się na opublikowanie analizy wstępnej wersji projektu PROW – 2013 z lipca 2006 roku. Przed oddaniem opracowania do druku została opublikowana kolejna wersja z grudnia 2006 roku. Tekst analizy zweryfikowano, wprowadzając zmiany w tych wszystkich fragmentach, w których projekt grudniowy różnił się od lipcowego. Opracowanie jest zatem oparte na dokumentach polskich i unijnych, a także na materiałach statystycznych, dostępnych w grudniu 2006 roku.

Czytelnik musi być świadomy, że wykonana analiza wkrótce może być nieaktualna, gdyż program zatwierdzony przez KE może się różnić od grudniowego projektu. Ewentualne zmiany będą zapewne niewielkie ponieważ projekty programu były kilkakrotnie konsultowane z KE i większość spraw szczegółowych została już nieformalnie uzgodniona. Natomiast znacznie poważniejszym ograniczeniem wartości opracowania jest brak analizy przepisów regulujących szczegółowo tryb przyznawania pomocy i warunki jej udzielania. Wprawdzie w projekcie programu kwestie te zostały ogólnie omówione, ale nie mają one charakteru sformalizowanych przepisów prawnych i podczas dalszych prac mogą ulec istotnym zmianom.

Po zatwierdzeniu polskiego PROW – 2013 i po opublikowaniu przez Polskę wszystkich rozporządzeń wykonawczych, zostanie wykonana znacznie obszerniejsza analiza. Nastąpi to jednak nie wcześniej niż pod koniec 2007 roku, a najprawdopodobniej dopiero w 2008 roku.

## 1. Uwagi wstępne

Prezentowana analiza projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013<sup>1</sup> (w tekście używa się skrótu PROW – 2013) i wynikające z niej wnioski, oparte są na dwóch założeniach. Po pierwsze przyjęto, że lata 2007-2013 są ostatnim wieloletnim okresem budżetowym, w którym UE przeznacza tak duże środki na rozwój regionów wiejskich, w tym zwłaszcza na rozwój rolnictwa oraz handlu hurtowego i przemysłu spożywczego. Budżet unijny na lata 2007-2013 jest zatem pierwszą i zarazem ostatnią szansą modernizacji polskiej gospodarki żywnościowej na tak dużą skalę za pomocą środków unijnych. Po drugie uznano, że w programach rozwoju obszarów wiejskich, realizowanych po roku 2013 obowiązkowy udział programów chroniących środowisko naturalne obszarów wiejskich będzie znacznie większy niż w PROW – 2013.

Oba założenia są hipotezami roboczymi, zakładającymi niekorzystny dla Polski rozwój sytuacji. Ich przyjęcie jest prawidłowe zarówno z metodologicznego, jak i przede wszystkim praktycznego punktu widzenia. Hipotezy niekorzystne zapobiegają nieprzyjemnym niespodziankom, a ponadto łatwiej jest dostosować program do sytuacji korzystniejszej niż gorszej od przewidywanej. Niemniej wysokie jest prawdopodobieństwo, że obie hipotezy będą prawdziwe.

Możliwość sprawdzenia się pierwszej wynika z narastania sporu o Wspólną Politykę Rolną (w tekście używa się skrótu WPR). Dyskusja o jej przyszłym kształcie, zapowiedziana na rok 2008, będzie niewątpliwie bardzo ostra i nie wiadomo, jakie będą jej wyniki. Prawdopodobnie jednak przeciwnikom obecnej WPR uda się przeforsować przynajmniej część swoich postulatów. Niezależnie od tego, czy ograniczane będą tylko wydatki, przeznaczone na finansowanie części rynkowej WPR, czy także środki współfinansujące szeroko rozumiany rozwój regionów wiejskich, nastąpi ograniczenie środków ogółem przeznaczonych dla rolnictwa i w konsekwencji możliwości jego rozwoju. Nie wiadomo zatem, jakimi środkami unijnymi na rozwój rolnictwa, a także regionów wiejskich będzie dysponowała Polska po roku 2013 oraz jak zmieniona WPR będzie wpływać na decyzje polskich rolników. Natomiast jest niemal pewne, że rolnictwo polskie będzie funkcjonowało w znacznie trudniejszych warunkach ekonomicznych niż obecnie.

---

<sup>1</sup> Analizowano dwie wersje projektu programu: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), Projekt W-06/VII/06, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2006, 135 s. oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), Projekt W-07/XII/06, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, grudzień 2006, 130 s.

Przyszłość WPR zależy jednak nie tylko od decyzji państw członkowskich, ale także od sytuacji międzynarodowej, w tym zwłaszcza od wyników obecnie prowadzonych wielostronnych negocjacji handlowych WTO (Runda Doha). Wprawdzie rozmowy są jeszcze dalekie od zakończenia, ale UE już przedstawiła warunkową propozycję znacznego ograniczenia ochrony swych rynków rolnych, rezygnacji z subwencjonowania eksportu rolnego po roku 2013 oraz ograniczenia otrzymywanych przez rolników subwencji krajowych związanych z produkcją<sup>2</sup>. Wprowadzenie w życie tych zobowiązań spowoduje, że rolnictwo państw UE będzie musiało konkurować w znacznie trudniejszych warunkach ekonomicznych z rolnictwem innych regionów, agresywnie wchodzącym ze swymi produktami na rynki państw unijnych. Walka konkurencyjna w warunkach pełnego dostępu do rynku zakończyłaby się najprawdopodobniej w długim okresie klęską rolnictwa UE<sup>3</sup>. Oczywiście nawet w skrajnie niekorzystnych warunkach ze względu na konieczność zachowania we właściwym stanie obszarów wiejskich niewielka część rolników prowadziłaby działalność podobną do dzisiejszego rolnictwa. Jej głównym celem byłaby jednak ochrona wiejskiej przestrzeni produkcyjnej i wiejskiego krajobrazu. Rolnik przemieniłby się więc w strażnika ochrony środowiska i z tego tytułu otrzymywałby wynagrodzenie od UE i państwa<sup>4</sup>.

Drugą hipotezę postawiono na podstawie obserwacji ewolucji WPR w długim okresie. Ochrona środowiska zyskuje na znaczeniu w kolejnych budżetach wieloletnich, przy czym w niektórych państwach członkowskich zaczyna dominować w programach rozwoju obszarów wiejskich. Kierunek ten wyraźnie wspierają władze unijne. Natomiast w niektórych państwach członkowskich środki na rozwój rolnictwa w ścisłym tego słowa znaczeniu maleją, ponieważ UE-25 jest obszarem, dysponującym nadwyżkami praktycznie wszystkich surowców rolnych, produkowanych w tej strefie klimatycznej, w której znajduje się Polska, a także w strefie klimatu śródziemnomorskiego. Decyzje takie są zrozumiałe, jeśli się uwzględni sytuację popytowo-podażową na rynkach unijnych

---

<sup>2</sup> Propozycja jest warunkowa, gdyż uzależniono ją od satysfakcjonujących UE zobowiązań liberalizacyjnych innych uczestników negocjacji. Dokument: *Making Hong-Kong a Success: Europe's Contribution*, Brussels, 28 October 2005 jest dostępny na stronach internetowych Unii Europejskiej. Por. również J. Rowiński, *Runda Doha – negocjacje rolne*, „Przemysł Spożywczy” 2006, nr 8, s. 34-37.

<sup>3</sup> W tej sprawie m.in. J. Rowiński, *Miejsce rolnictwa polskiego w rolnictwie europejskim*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2006, nr 1, s. 105-128.

<sup>4</sup> Tę dość radykalną wizję prezentują jako hipotezę, która ma możliwości urzeczywistnienia się w pewnych warunkach ekonomicznych w długim okresie m.in. S. Gburczyk i J. Rowiński. Por.: S. Gburczyk, J. Rowiński, *Polskie rolnictwo wobec wyzwań przyszłości*, [w:] *Polska wieś i rolnictwo po dwóch latach w Unii Europejskiej*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 10, dodatek specjalny, maj 2006, s. 22-23.

i światowych. Trudno rozwijać dziedzinę gospodarki, produkującą więcej niż łączne możliwości sprzedaży na rynku wewnętrznym i światowym.

Jeśli obie hipotezy sprawdzą się, polskie rolnictwo znajdzie się w trudnej sytuacji (przemysł spożywczy i handel spożywczy znajdą wystarczające wewnętrzne źródła rozwoju). Obecnie jego zapóźnienie w porównaniu z rolnictwem „starych” państw członkowskich ocenia się na dwa – trzy dziesięciolecia i nawet przy bardzo sprawnie prowadzonej modernizacji i restrukturyzacji nie uda się znacznie zmniejszyć istniejącego dystansu w okresie budżetowym 2007-2013.

Oczywiście rzeczywistość drugiej połowy przyszłej dekady może odbiegać od przedstawionych hipotez i nie jest wykluczone, że rozmiary wsparcia dla rolnictwa i regionów wiejskich nie będą odbiegać od przewidzianych w budżecie na lata 2007-2013, a Polska będzie mogła ze swojego programu współfinansować te projekty, które uzna za najważniejsze. Taki rozwój sytuacji nie zmienia jednak słuszności przyjętej hipotezy, że państwom UE, dążącym do ograniczenia wydatków na rolnictwo, uda się przeforsować niekorzystny dla polskiej gospodarki żywnościowej wariant wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020. Polska powinna być na tę okoliczność przygotowana i możliwie najlepiej wykorzystać środki, którymi będzie dysponować w latach 2007-2013.

## **2. Podstawy prawne programów rozwoju obszarów wiejskich wspieranych w latach 2007-2013 z budżetu Unii Europejskiej**

Prace nad PROW – 2013 prowadzono w Polsce, tak samo jak w innych państwach członkowskich, zgodnie z Rozporządzeniem Rady 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>5</sup> (w tekście używa się skrótów RR 1698/2005 i EFRROW; nazwa funduszu w języku angielskim: *European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD*). Przygotowanie projektu PROW – 2013 można było jednak rozpocząć przed wejściem RR 1698/2005 w życie. Proces legislacyjny UE jest bowiem – co oczywiste – jawny. Zainteresowani, w tym również przygotowujący polski PROW – 2013, mogli się zatem zapoznać z projektem rozporządzenia najpóźniej w dniu, w którym KE przedłożyła jego tekst do rozpatrzenia i zatwierdzenia Radzie. O wprowadzanych przez Radę zmianach tekstu projektu informowali

---

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), DUUE. L 277 z dnia 21.10.2005, s. 1-40.

zresztą polską administrację przedstawiciele Polski, uzgadniający w Radzie ostateczny tekst rozporządzenia. Wreszcie PROW – 2013 był od początku przygotowywany w ścisłej współpracy z KE, której pracownicy na bieżąco przekazywali swoje sugestie oraz omawiali z polskimi autorami wątpliwości nasuwające się podczas pracy nad programem.

Jednakże, jak już stwierdzono w przedmowie, wcześniejsze rozpoczęcie prac nie miało wpływu na termin ich zakończenia, ponieważ RR 1698/2005 weszło w życie bez części finansowej. Spór o wysokość i strukturę budżetu Wspólnoty na lata 2007-2013, przede wszystkim z powodu zastrzeżeń Wielkiej Brytanii, zakończył się dopiero na posiedzeniu Rady w grudniu 2005 roku. Przed przyjęciem budżetu niemożliwe było podejmowanie przez Radę jakichkolwiek wiążących decyzji finansowych, w tym także o wysokości budżetu EFRROW.

Zakończenie sporu o budżet UE nie było równoznaczne z ustaleniem wysokości budżetu EFRROW na lata 2007-2013 oraz kwoty środków unijnych, którą Polska otrzyma w tym okresie na współfinansowanie PROW – 2013. Do ustalenia wysokości środków, które otrzymają państwa członkowskie na sfinansowanie rozwoju obszarów wiejskich za pośrednictwem EFRROW jest uprawniona Rada (art. 69 ust. 1 RR 1698/2005). Decyzja w tej sprawie została podjęta dopiero 19 czerwca 2006 roku<sup>6</sup>, a zatem aż 9 miesięcy po wejściu w życie RR 1698/2005 i pół roku po uchwaleniu budżetu na lata 2007-2013, ale ograniczała się do ustalenia ogólnej kwoty funduszu w latach 2007-2013 (w cenach 2004 roku). Zgodnie z decyzją Rady budżet EFRROW (wersja *commitments* – zobowiązania) wynosi 60 750 mln euro, w tym 27 699 mln euro dla regionów „konwergencji”<sup>7</sup>. Kwota ta obejmuje 25 państw członkowskich oraz Bułgarię i Rumunię.

Na podstawie decyzji Rady Komisja podjęła 12 września 2006 roku decyzję o podziale ogólnej kwoty wsparcia między państwa członkowskie, pozostawiając w swej dyspozycji kwoty przeznaczone na pomoc techniczną oraz

---

<sup>6</sup> Decyzja Rady nr 2006/493/WE z dnia 19 czerwca 2006 roku ustanawiająca kwotę wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., jej podział na poszczególne lata oraz minimalną kwotę, która zostanie skoncentrowana w regionach kwalifikujących się w ramach celu konwergencji, DUUE. L 195 z dnia 15 lipca 2005 r.

<sup>7</sup> W RR 1698/2005 regionów konwergencji nie zdefiniowano. Ich definicja znajduje się w RR 1083/2006 (art. 5 ust. 1). „Regionami kwalifikującymi się do finansowania [...] w ramach celu Konwergencja są regiony odpowiadające poziomowi „NUTS-2”, [...] których [...] PKB na mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej i obliczony na podstawie danych Wspólnoty za okres 2000-2002 wynosi mniej niż 75% średniego PKB [...] UE-25 w tym samym okresie”.

zarezerwowane dla Bułgarii i Rumunii<sup>8</sup>. Komisja dokonała podziału kwoty w cenach bieżących, przyjmując, zgodnie z art. 69 ust. 3 RR 1698/2005, że inflacja w latach 2007-2013 wyniesie 2% średniorocznie. Stąd też kwota do podziału między 25 państw członkowskich wyniosła blisko 77,7 mld euro (tabela 1). Dopiero po wydaniu tej decyzji, a zatem niespełna cztery miesiące przed terminem, w którym powinna się rozpocząć realizacja programu, państwa członkowskie mogły opracować finansową część PROW – 2013.

Tabela 1. Podział EFRROW w latach 2007-2013 między państwa członkowskie (w mln euro; w cenach bieżących)

| Państwo   | Kwota wsparcia | Udział w EFRROW | Państwo         | Kwota wsparcia  | Udział w EFRROW |
|-----------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Austria   | 3 911,5        | 5,0             | Luksemburg      | 90,0            | 0,1             |
| Belgia    | 418,6          | 0,5             | Łotwa           | 1 041,1         | 1,3             |
| Czechy    | 2 815,5        | 3,6             | Malta           | 76,6            | 0,1             |
| Cypr      | 162,5          | 0,2             | Niemcy          | 8 112,5         | 10,4            |
| Dania     | 444,7          | 0,6             | <b>Polska</b>   | <b>13 230,0</b> | <b>17,0</b>     |
| Estonia   | 714,7          | 0,9             | Portugalia      | 3 929,3         | 5,1             |
| Finlandia | 2 079,9        | 2,7             | Słowacja        | 1 969,4         | 2,5             |
| Francja   | 6 442,0        | 8,3             | Słowenia        | 900,3           | 1,2             |
| Grecja    | 3 707,3        | 4,8             | Szwecja         | 1 825,6         | 2,4             |
| Hiszpania | 7 213,9        | 9,3             | Węgry           | 3 805,8         | 4,9             |
| Holandia  | 486,5          | 0,6             | Wielka Brytania | 1 909,6         | 2,5             |
| Irlandia  | 2 339,9        | 3,0             | Włochy          | 8 292,0         | 10,7            |
| Litwa     | 1 743,4        | 2,2             | Ogółem          | 77 662,8        | 100,0           |

*Źródło: Decyzja Komisji z dnia 12 września 2006 r. ustalająca podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., DUUE. L 261, 22.09.2006.*

Omówiony przypadek nie jest jedynym dowodem braku synchronizacji działalności legislacyjnej i decyzyjnej Wspólnoty z harmonogramem prac programowych, wykonywanych przez państwa członkowskie. Kolejnym przykładem jest nieskoordynowanie terminu, w którym Wspólnota zakończyła prace nad „Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty” (w tekście stosuje się skrót SWW) z terminami, w których Polska i inne państwa członkowskie, opracowywały Krajowe Plany Strategiczne (w tekście używa się skrótu KPS). Zgodnie z nie

<sup>8</sup> Decyzja Komisji nr 2006/636/WE z dnia 12 września 2006 roku ustalająca podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (notyfikowana jako dokument C (2006) 4024), DUUE. L 261 z dnia 22.09.2006, s. 32-34.

pozostawiającym żadnych wątpliwości art. 12 pkt. 1 RR 1698/2005<sup>9</sup> kolejność powinna być następująca: najpierw zakończenie prac nad SWW, a dopiero po ich przyjęciu państwa członkowskie przystępują do opracowania KPS. Tymczasem prace nad ostateczną wersją polskiego KPS (data publikacji: styczeń 2006) zakończono zanim Rada zatwierdziła SWW (20 lutego 2006 roku; data publikacji 25 lutego 2006 roku)<sup>10</sup>. Opracowujący KPS mieli więc do dyspozycji jedynie wstępne, opracowane przez Komisję projekty SWW, różniące się istotnie od wersji ostatecznej. Dziwne, że władze UE, często rygorystycznie wymagające przestrzegania przepisów prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie, lekceważą je w tak oczywisty sposób.

Niewątpliwie brak synchronizacji, w tym zwłaszcza zbyt późne wykonanie niektórych prac legislacyjnych przez UE, musiały wpłynąć na harmonogram opracowywania i zatwierdzania PROW – 2013. Prace nad projektem, który zostanie przekazany KE, zakończono w grudniu 2006 roku. W podobnej sytuacji znajdują się najprawdopodobniej wszystkie państwa członkowskie. Sprawa jest poważna, gdyż wejście programu w życie poprzedzają jeszcze trzy etapy. Pierwszym jest uzgadnianie projektu planu z KE. Drugim, niemożliwe przed zatwierdzeniem programu przez Komisję, zakończenie prac nad polskimi przepisami. Tymczasem PROW – 2013 może być realizowany na obszarze Polski dopiero po wejściu w życie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW oraz wydanych na jej podstawie rozporządzeń. Wprawdzie do grudnia 2006 roku parlament nie zakończył prac nad ustawą, ale można spodziewać się, że zostanie uchwalona jeszcze w pierwszym kwartale 2007 roku. Znacznie dłużej będzie trwało wydawanie przepisów ustalających szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy finansowej, gdyż każde rozporządzenie reguluje tryb i warunki udzielania wsparcia ze środków, znajdujących się w budżecie tylko jednego działania. Niezbędne jest zatem wydanie ponad dwudziestu rozporządzeń, których nie można opracować przed zatwierdzeniem PROW – 2013 przez KE. Trzecim etapem jest przygotowanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do pełnienia funkcji agencji płatniczej i przeprowadzenie audytów. Jest więc pewne, że w pierwszym półroczu 2007 roku, a najprawdopodobniej znacznie dłużej, PROW – 2013 nie będzie w pełni funkcjonował zarówno w Polsce, jak i w pozostałych państwach członkowskich ze względu na różne sprawy organizacyjne i formalne. Będzie to przede wszystkim „zasługą” Rady i Komisji.

---

<sup>9</sup> Artykuł ten stanowi: „po przyjęciu strategicznych wytycznych Wspólnoty każde państwo członkowskie przygotowuje krajowy plan strategiczny”.

<sup>10</sup> Decyzja Rady z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013) (2006/144/WE), DUUE. L 55, z 25.02.2006.

### **3. Wsparcie Polski ze środków unijnych na tle wsparcia innych państw członkowskich**

W latach 2007-2013 Polska otrzyma z EFRROW najwięcej środków ze wszystkich 25 państw członkowskich – ponad 13,2 mld euro w cenach bieżących (blisko 2 mld euro rocznie, czyli 17% funduszu ogółem; por. tabela 1). Drugie z kolei państwo – Włochy – otrzyma około 8,3 mld euro (10,7% funduszu ogółem), a zatem o około 5 mld euro mniej. Na kolejnych miejscach znajdują się państwa o dużej powierzchni użytków rolnych – Niemcy, Hiszpania i Francja. Nie jest jednak wykluczone, że kolejność na pierwszych miejscach ulegnie zmianie po wejściu do UE z dniem 1 stycznia 2007 roku Bułgarii i Rumunii. Zwłaszcza Rumunia może otrzymać poważne wsparcie ze środków EFRROW.

Chociaż Polska dysponuje największą kwotą wsparcia, to jednak nie można na tej podstawie sformułować wniosku, że została potraktowana przez władze UE w sposób szczególny. Świadczą o tym kwoty wsparcia przeliczone na jednego pracującego w rolnictwie i przede wszystkim na jednostkę powierzchni użytków rolnych (tabela 2 i wykres 1).

Wprawdzie Polska znajduje się wśród państw, które w przeliczeniu na jednostkę powierzchni otrzymają w latach 2007-2013 znacznie wyższe wsparcie niż przeciętne (917 euro na 1 ha przy przeciętnym 498 euro na 1 ha), ale równocześnie w przeliczeniu na jednego pracującego w rolnictwie wsparcie Polski jest znacznie poniżej przeciętnej unijnej (5491 euro przy przeciętnej 8046 euro). Jest to kolejnym świadectwem rozdrobnionej struktury agrarnej i przeludnienia w rolnictwie oraz ukrytego bezrobocia w regionach wiejskich.

Decydujące dla opinii, że Polska nie została potraktowana w sposób szczególny, jest porównanie polskich wskaźników wsparcia na jednostkę powierzchni ze wskaźnikami pozostałych siedmiu państw Europy Środkowej i Wschodniej, które wraz z Polską wstąpiły do UE (Cypr i Maltę pominięto, gdyż należą do innej strefy klimatycznej). Okazuje się, że różnice są niewielkie (poza Czechami, które otrzymują znacznie niższe wsparcie i Słowenią, która otrzymuje najwyższe). Można zatem stwierdzić, że niemal wszystkie państwa Europy Środkowej i Wschodniej, będące członkami UE, zyskały w zasadzie jednakowe możliwości wspierania rozwoju regionów wiejskich środkami unijnymi.

Niektóre kwestie, trudne do przeanalizowania na podstawie tabeli 2, można znacznie łatwiej analizować na podstawie wykresu 1. Na jego osi x odłożono wysokość środków EFRROW, które w latach 2007-2013 otrzymają poszczególne państwa członkowskie w przeliczeniu na 1 pracującego w rolnictwie. Im punkt, charakteryzujący sytuację kraju członkowskiego, znajduje się bliżej prawego krańca wykresu tym więcej środków (w euro) przypada na 1 pracującego w rol-



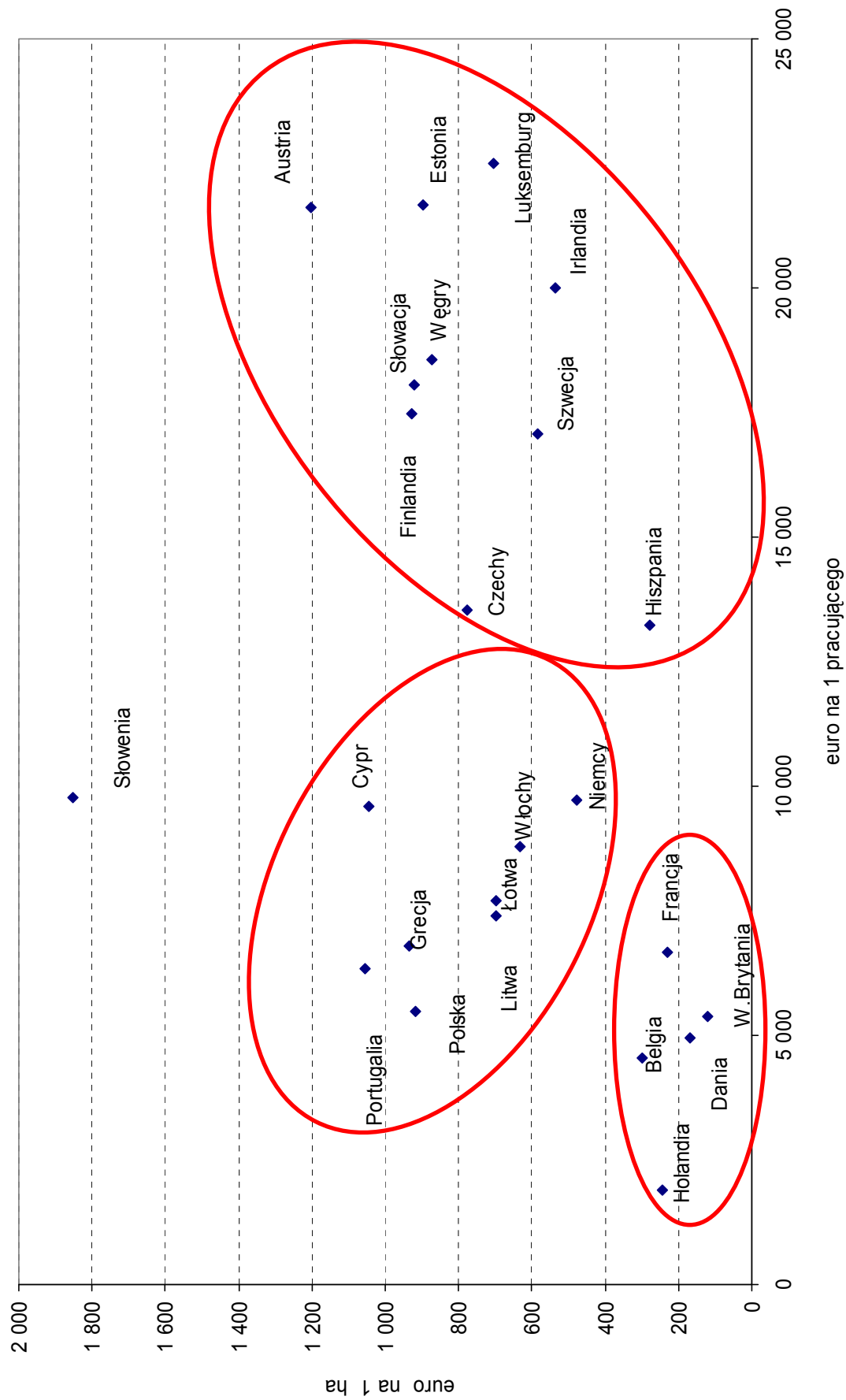
nictwie. Z kolei na osi y odłożono wysokość środków, przewidzianych w tym samym okresie dla poszczególnych państw członkowskich w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych. Im wyżej na wykresie znajduje się punkt, charakteryzujący sytuację kraju członkowskiego, tym więcej środków unijnych otrzyma ten kraj w przeliczeniu na 1 ha.

Tabela 2. Środki z EFRROW, którymi będą dysponować poszczególne państwa członkowskie w okresie 2007-2013 w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych i na 1 pracującego w rolnictwie

| Państwo         | Kwota wsparcia (w mln euro) | Powierzchnia użytków (w tys. ha) | Liczba pracujących (w tys.) | Kwota wsparcia (w euro) |                  |
|-----------------|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------|-------------------------|------------------|
|                 |                             |                                  |                             | na 1 ha powierzchni     | na 1 pracującego |
| Austria         | 3 911,5                     | 3 257                            | 181                         | 1 201                   | 21 610           |
| Belgia          | 418,6                       | 1 394                            | 92                          | 300                     | 4 550            |
| Czechy          | 2 815,5                     | 3 632                            | 208                         | 775                     | 1 353            |
| Cypr            | 162,5                       | 156                              | 17                          | 1 042                   | 9 560            |
| Dania           | 444,7                       | 2 658                            | 90                          | 166                     | 4 941            |
| Estonia         | 714,7                       | 796                              | 33                          | 898                     | 21 656           |
| Finlandia       | 2 079,9                     | 2 245                            | 119                         | 926                     | 17 478           |
| Francja         | 6 442,0                     | 27 795                           | 965                         | 232                     | 6 676            |
| Grecja          | 3 707,3                     | 3 968                            | 545                         | 934                     | 6 802            |
| Hiszpania       | 7 213,9                     | 25 968                           | 979                         | 278                     | 7 369            |
| Holandia        | 486,5                       | 2 007                            | 256                         | 242                     | 1 900            |
| Irlandia        | 2 339,9                     | 4 372                            | 117                         | 535                     | 19 999           |
| Litwa           | 1 743,4                     | 2 491                            | 235                         | 700                     | 7 419            |
| Luksemburg      | 90,0                        | 128                              | 4                           | 703                     | 22 510           |
| Łotwa           | 1 041,1                     | 1 489                            | 135                         | 699                     | 7 712            |
| Malta           | 76,6                        | 11                               | 3                           | 6 967                   | 25 544           |
| Niemcy          | 8 112,5                     | 16 982                           | 835                         | 478                     | 9 716            |
| <b>Polska</b>   | <b>13 230,0</b>             | <b>14 426</b>                    | <b>2 409</b>                | <b>917</b>              | <b>5 491</b>     |
| Portugalia      | 3 929,3                     | 3 725                            | 619                         | 1 054                   | 6 348            |
| Słowacja        | 1 969,4                     | 2 138                            | 109                         | 921                     | 18 068           |
| Słowenia        | 900,3                       | 486                              | 92                          | 1 852                   | 9 786            |
| Szwecja         | 1 825,6                     | 3 127                            | 107                         | 584                     | 17 062           |
| Węgry           | 3 805,8                     | 4 352                            | 205                         | 875                     | 18 565           |
| Wielka Brytania | 1 909,6                     | 16 106                           | 355                         | 119                     | 5 379            |
| Włochy          | 8 292,0                     | 13 116                           | 943                         | 632                     | 8 793            |
| Ogółem          | 77 662,8                    | 156 033                          | 9 652                       | 498                     | 8 046            |

Źródło: Kolumny 3 i 4 – *Agriculture in the European Union, Statistical and Economic Information 2005, European Union, Directorate General for Agriculture and Rural Development, February 2006.*

Wykres 1. Środki EFRROW w latach 2007-2013 na 1 ha i 1 pracującego



Na wykresie pominięto Malte, która znalazłaby się w górnym prawym rogu wykresu, co świadczyłoby, że otrzymuje najwyższe wsparcie unijne zarówno w przeliczeniu na 1 pracującego w rolnictwie, jak i na 1 ha użytków rolnych. Z 23 państw starano się utworzyć możliwie jednorodne grupy, znajdujące się na wykresie wewnątrz zakreślonych kręgów (Słowenii, nie można zakwalifikować do żadnej grupy, gdyż w przeliczeniu na 1 pracującego w rolnictwie otrzymuje blisko 1,8 raza środków więcej niż każde z pozostałych – poza Austrią – państw członkowskich). Efektem analizy było wyodrębnienie trzech grup, przy czym przynajmniej dwa państwa – Niemcy i Hiszpania – przypisane do grupy drugiej, można było zakwalifikować również do grupy pierwszej charakteryzującej się najniższym wsparciem w przeliczeniu na jednostkę powierzchni.

W grupie pierwszej znalazły się wyłącznie „stare” państwa członkowskie, a wśród nich dysponujące niewielkim obszarem użytków rolnych, mające rolnictwo bardzo intensywne i na najwyższym poziomie technicznym – Belgia, Dania, Holandia. Jednakże, co zaskakuje, są w niej także Wielka Brytania, w której znaczna część użytków rolnych to ekstensywnie wykorzystywane pastwiska, oraz Francja, państwo w którym zróżnicowane regionalnie rolnictwo ma nadal bardzo duże znaczenie. Jest przy tym interesujące, że dwa państwa o podobnych warunkach naturalnych, tj. Wielka Brytania i Irlandia, znalazły się w dwóch różnych grupach, co wynika z odmiennej struktury obszarowej gospodarstw.

Grupa druga obejmuje te państwa, które otrzymają w latach 2007-2013 stosunkowo niewiele środków unijnych w przeliczeniu na 1 pracującego i składa się zarówno ze „starych”, jak i „nowych” członków. Są to państwa o stosunkowo wysokim, nieracjonalnym zatrudnieniu w rolnictwie, wynikającym przede wszystkim z rozdrobnionej struktury agrarnej (skrajnymi przypadkami są Grecja, Polska i Portugalia).

Grupa trzecia, w której znajdują się państwa pozostałe, różni się od drugiej wyższymi środkami unijnymi w przeliczeniu na 1 pracującego w rolnictwie. Natomiast wysokość środków w przeliczeniu na jednostkę powierzchni zamyka się w zasadzie w tych samych granicach co państw grupy drugiej. Trudno jest znaleźć „wspólny mianownik” charakteryzujący państwa tej grupy. Z „nowych” państw członkowskich znajdują się w niej przede wszystkim te, których rolnictwo w okresie gospodarki socjalistycznej oparte było na gospodarstwach wielkoobszarowych i które w okresie transformacji nie dokonały radykalnych przekształceń, powodujących powrót do rozdrobnionej struktury agrarnej (Czechy, Estonia, Słowacja, Węgry). Ze „starych” państw członkowskich są w niej państwa o niekorzystnych warunkach naturalnych do prowadzenia produkcji rolnej, przynajmniej na znacznej części terytorium (Austria, Finlandia, Szwecja).

Hiszpanię można by zaliczyć do grupy pierwszej, a Luksemburg jest państwem o specyficznym rolnictwie.

Z wykresu wynika, że stosunkowo niewielkie kwoty, zarówno w przeliczeniu na 1 pracującego w rolnictwie, jak i na 1 ha użytków rolnych, w latach 2007-2013 otrzymują państwa członkowskie, mające najsilniejsze rolnictwo. Jednakże „rozrzut” wskaźników charakteryzujących pozostałe państwa jest bardzo duży. Wsparcie w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych wynosi od 535 euro (Irlandia) do 1201 euro (Austria), a na 1 zatrudnionego w rolnictwie od 5491 euro (Polska) do 22 510 euro (Luksemburg).

Dane tabeli 2 i wykresu 1 trzeba jednak interpretować ostrożnie, ponieważ są to dane przeciętne, za którymi mogą się ukrywać, zwłaszcza w państwach o dużych powierzchniach użytków rolnych i zróżnicowanych warunkach do prowadzenia produkcji rolnej (klimat, rzeźba terenu) poważne różnice między regionami.

#### **4. Polski PROW – 2013 – podział środków między poszczególne działania**

Władze Unii Europejskiej narzuciły wszystkim państwom członkowskim jednolitą strukturę PROW – 2013<sup>11</sup>. Składa się ona z trzech „osi podstawowych” oraz z czwartej „osi dodatkowej” Leader. Oś 1 została zatytułowana „Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa”, oś 2 „Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”, a oś 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie działalności wiejskiej”. Oś dodatkowa Leader jest przede wszystkim nowatorską metodą realizacji programu, polegającą na formułowaniu projektów i ich realizacji przez społeczności lokalne.

Cele, na które mają być przeznaczone środki finansowe, znajdujące się w poszczególnych osiach, zostały sformułowane w Decyzji Rady 2006/144/UE. Strategiczna wytyczna Wspólnoty dla osi 1 brzmi następująco: „Europejskie rolnictwo, leśnictwo i przetwórstwo żywności mają duże możliwości dalszego rozwoju produkcji artykułów wysokiej jakości, o wysokiej wartości dodanej, które zaspokajają zróżnicowany i rosnący popyt europejskich konsumentów i rynków światowych. Zasoby osi 1 powinny wspomagać silną i szybko rozwijającą się europejską gospodarkę żywnościową skupiając się na współfinansowaniu takich priorytetów łańcucha żywnościowego jak transfer technologii,

---

<sup>11</sup> Rozporządzenie Rady nr 1698/2005, op. cit.

modernizacja, innowacje i poprawa jakości, a także wspierać inwestycje w środki trwałe i kapitał ludzki”<sup>12</sup>. Natomiast wytyczna dla osi 2 jest następująca „Aby chronić coraz lepiej zasoby naturalne i krajobraz na obszarach wiejskich UE zasoby osi 2 powinny przyczyniać się do poprawy sytuacji w trzech priorytetowych dla UE dziedzinach: (1) bioróżnorodności, w tym przyczyniać się do zachowania oraz poprawy stanu systemów gospodarki rolnej i leśnej o dużej wartości przyrodniczej, a także tradycyjnych krajobrazów rolniczych, (2) gospodarki wodą, (3) zmian klimatycznych. Działania, uruchomione w osi 2 powinny służyć wzajemnej integracji wymienionych celów chroniących środowisko i wspierać: (1) wprowadzenie w życie w rolnictwie i leśnictwie sieci programu Natura, (2) realizację podjętego w Goeteborgu zobowiązania odwrócenia do 2010 roku tendencji malejącej bioróżnorodności, (3) realizację celów, sformułowanych w Dyrektywie 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 roku, ustanawiającej zasady działania Wspólnoty w dziedzinie gospodarki wodnej, (4) realizację celów Protokołu z Kioto w sprawie łagodzenia skutków zmian klimatycznych”<sup>13</sup>. Wreszcie „Zasoby osi 3 przeznaczone na różnicowanie gospodarki wiejskiej i poprawę jakości życia na obszarach wiejskich powinny umożliwić wzrost zatrudnienia i zapewnić warunki rozwoju. Środki tej osi powinny zwłaszcza wspierać działania, tworzące potencjał rozwoju, umożliwiające nabywanie kwalifikacji, służące lokalnym strategiom rozwoju i tworzeniu warunków, które spowodują, że wiejskie obszary będą atrakcyjne również dla przyszłych pokoleń. Wspierając szkolenia, informację i przedsiębiorczość należy uwzględniać szczególne potrzeby kobiet, młodzieży oraz starszych pracowników”<sup>14</sup>.

Każdą oś tworzy pewna liczba programów, zwanych w języku planistycznym działaniami (ang. *measures*). Z ich analizy wynika, że dokonany przez Wspólnotę podział działań między trzy osie jest podziałem schematycznym, utrudniającym analizę rzeczywistych celów PROW – 2013. Okazuje się bowiem, że niektóre ważne działania, zaliczone do osi 1 (w tym przede wszystkim modernizacja gospodarstw rolnych oraz wsparcie przemysłu i handlu rolno-spożywczego<sup>15</sup>) realizują równocześnie cele, które powinny być współfinansowane z osi 2. Wynika to przepisów, uzależniających wsparcie projektu od spełnienia przez

---

<sup>12</sup> Decyzja Rady z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie wytycznych Wspólnoty..., op. cit., s. 24. Przekład własny ponieważ oficjalny jest niezrozumiały.

<sup>13</sup> Jw., s. 25.

<sup>14</sup> Jw., s. 26.

<sup>15</sup> Działanie to w innych fragmentach opracowania nosi przetłumaczoną z angielskiego, mogącą zmylić czytelnika nazwę „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Zachowano ją ponieważ z niewiadomych względów jest powszechnie używana w oficjalnych dokumentach.

otrzymującego pomoc unijnych standardów ochrony środowiska. Wiązanie korzyści ekonomicznych z obowiązkiem ochrony środowiska jest zresztą zaletą PROW – 2013, gdyż zrównoważony rozwój obszarów wiejskich musi być równocześnie racjonalny ekonomicznie i chronić środowisko. Z kolei „Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”, która jest podstawowym celem projektów, współfinansowanych ze środków, znajdujących się w dyspozycji osi 2, przyczynia się równocześnie do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich, a zatem do realizacji celu przypisanego osi 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie działalności wiejskiej”. Wreszcie ważną cechą PROW – 2013, pomijaną w wytycznych Wspólnoty, jest wyraźnie widoczny socjalny charakter wielu działań.

x x

x

W Rozporządzeniu Rady 1698/2005 wymieniono 37 możliwych działań, z których każde państwo członkowskie może zbudować własny program, odpowiadający jego potrzebom, a równocześnie zgodny z ogólnym kierunkiem polityki rozwoju obszarów wiejskich Wspólnoty. Niewątpliwie wśród nich nie ma takich, które można by w polskich warunkach uznać za całkowicie zbyteczne. Do listy 37 działań pasuje więc określenie „nadmiar słusznych celów”, gdyż jest oczywiste, że wprowadzenie wszystkich do programu krajowego jest niecelowe. Eliminacja niektórych działań, umożliwiającą przeznaczenie większych kwot na pozostałe, jest operacją subiektywną, zwłaszcza że brak narzędzi, zapewniających optymalizację tak zróżnicowanego programu jak PROW – 2013. Jest to jednak operacja konieczna, gdyż umożliwia koncentrację środków na działaniach najważniejszych.

Wstępna ocena projektu polskiego PROW – 2013 powinna w takiej sytuacji przede wszystkim objąć dwie kwestie. Pierwszą jest ogólny zakres programu, co wymaga odpowiedzi na dwa powiązane ze sobą pytania. (1) Czy opracowujący program słusznie pominęli niektóre działania, które zgodnie z RR 1698/2005 mogą być współfinansowane ze środków UE? oraz (2) czy słusznie włączyli do PROW – 2013 niektóre działania? (działania, które mogą być współfinansowane w latach 2007-2013 ze środków UE, ale które zostały w polskim PROW pominięte, podano w tabeli 3). Brak działania świadczy, że opracowujący program uznali je za nie mające w najbliższych kilku latach większego znaczenia dla rozwoju polskich obszarów wiejskich. Natomiast drugą kwestią jest podział środków, znajdujących się w dyspozycji Polski, między działania włączone do

programu (tabela 4). O sile oddziaływania decyduje bowiem przede wszystkim wysokość środków finansowych zaplanowanych na realizację działania. Im więcej środków tym większe jego znaczenie.

Tabela 3. Działania, które nie zostały wprowadzone do PROW

| Nazwa działania i oś  | art. RR 1698 <sup>a</sup> |
|---|---------------------------|
| 1. Tworzenie systemu usług z zakresu zarządzania, pomocy i usług doradczych (1)   | 25                        |
| 2. Zwiększanie wartości gospodarczej lasów (1)  | 27                        |
| 3. Współpraca na rzecz rozwoju nowych produktów, procesów i technologii w sektorze rolnym i żywnościowym oraz w sektorze leśnym (1) | 29                        |
| 4. Spełnianie norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym (1)   | 31                        |
| 5. Płatności z tytułu dobrostanu zwierząt (2)   | 40                        |
| 6. Rolnośrodowiskowe inwestycje nieprodukcyjne <sup>b</sup> (2)   | 41                        |
| 7. Pierwsze zakładanie systemów rolno-leśnych na gruntach rolnych (2)   | 44                        |
| 8. Płatności dla obszarów Natura 2000 <sup>c</sup> (2)  | 46                        |
| 9. Płatności leśnośrodowiskowe (2)  | 47                        |
| 10. Leśne inwestycje nieprodukcyjne <sup>d</sup> (2)  | 49                        |
| 11. Zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką (3)  | 55                        |
| 12. Szkolenie i informowanie (3)  | 58                        |
| 13. Nabywanie umiejętności, aktywizacja i wdrażanie (3)   | 59                        |

<sup>a</sup> numer art. RR 1698/2005, w którym działanie zostało opisane; <sup>b</sup> inwestycje nieprodukcyjne wynikające z podjętych zobowiązań rolnośrodowiskowych lub zwiększające użyteczność publiczną obszarów Natura 2000 lub innych obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej; <sup>c</sup> płatności Natura 2000, wypłacane właścicielom lasów prywatnych ze względu na utratę dochodów, spowodowaną koniecznością przestrzegania standardów unijnych; <sup>d</sup> leśne inwestycje nieprodukcyjne poprawiające stan środowiska naturalnego lub zwiększające użyteczność publiczną lasów i gruntów zalesionych

*Źródło: Opracowanie własne.*

Jak wynika z tabeli 3 większość nie włączonych do PROW działań jest związana w większym lub mniejszym stopniu z ochroną środowiska naturalnego (działania 4-10). Rezygnacja z nich jest decyzją prawidłową. Programy, wspierające „spełnianie norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym” mogą być w pewnym zakresie współfinansowane ze środków, przeznaczonych na współfinansowanie modernizacji gospodarstw rolnych oraz przedsiębiorstw przemysłu i handlu rolno-spożywczego (wynika to wprost z przepisów stanowiących, że jeśli starająca się o wsparcie jednostka – gospodarstwo rolne, przedsiębiorstwo przemysłowe lub handlowe – po zakończeniu wspieranego projektu nie będzie spełniać standardów unijnych, jej wniosek nie może być załatwiony pozytywnie). Wprowadzenie działania „poprawa dobrostanu zwierząt” byłoby niewątpliwie przedwczesne, ponieważ polegać ma na współfinansowaniu warunków chowu

zwierząt, lepszych niż przewidziane w dyrektywach unijnych. Wprowadzenie tego działania jest celowe w tych państwach członkowskich, w których chów zwierząt jest prowadzony w silnych ekonomicznie gospodarstwach rolnych, przestrzegających podstawowe standardy unijne dobrostanu zwierząt. Mogą one zatem zwracać większą uwagę na problemy przyjaznego zwierzętom chowu. W Polsce należy najpierw doprowadzić do sytuacji, w której rolnicy chowają zwierzęta zgodnie ze standardami unijnymi, a dopiero później ewentualnie wspierać programy, które mają spowodować, że warunki chowu zwierząt będą lepsze niż standardowe. Działaniami ponadstandardowymi, a przy tym nieprecyzyjnie zdefiniowanymi, są inwestycje nieprodukcyjne zwiększające użyteczność publiczną leśnych obszarów Natura 2000<sup>16</sup>.

Nie włączenie wymienionych działań nie oznacza, że w polskim PROW – 2013 pomija się ochronę środowiska. Wręcz przeciwnie, trzecim największym pod względem wysokości zaangażowanych środków działaniem są płatności rolnośrodowiskowe. Przewidziano na nie blisko 2,2 mld euro, a niezależnie od nich 550 mln euro na obszary Natura 2000 i projekty, wynikające z Dyrektywy Wodnej. Wreszcie, jak już wspomniano, część środków, przeznaczonych na współfinansowanie modernizacji gospodarstw rolnych oraz przedsiębiorstw przemysłu i handlu rolno-spożywczego, będzie przeznaczona na sfinansowanie inwestycji umożliwiających spełnienie unijnych standardów ochrony środowiska.

Działania wspierające wprowadzanie unijnych standardów ochrony środowiska, zdrowotności ludzi, zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt, wymuszać będzie również zasada wzajemnej zgodności (*cross compliance*). Na obszarze „starych” państw członkowskich jest ona wprowadzana od 2005 roku, a będzie w pełni obowiązywać od 1 stycznia 2007 roku. Zgodnie z nią wypłata płatności bezpośrednich w pełnej wysokości będzie uzależniona od przestrzegania czternastu dyrektyw i czterech rozporządzeń, ustanawiających m.in. standardy w tych czterech dziedzinach. W „nowych” państwach członkowskich zasada wzajemnej zgodności będzie obowiązywać, gdy przejdą z systemu jednolitej płatności obszarowej (*single area payment scheme – SAPS*) na system jednolitej płatności (*single payment scheme – SPS*), co powinno nastąpić najpóźniej 1 stycznia 2009 roku. Wprawdzie ostatnio w UE prowadzone są dyskusje, czy zmiana taka jest celowa. Część dyskutantów uważa, że powinien raczej powstać system będący mieszanką

---

<sup>16</sup> Ze środków tego działania mogą korzystać tylko właściciele lasów prywatnych. Lasy państwowe nie mogą korzystać z większości działań unijnych, wymienionych w RR 1698/2005. Przepisy unijne nie uwzględniają specyficznej struktury własnościowej lasów w Polsce. W rezultacie lasy państwowe są dyskryminowane i mogą korzystać ze wsparcia unijnego jedynie w bardzo ograniczonym zakresie.



obu systemów<sup>17</sup>, znacznie prostszy niż SPS. Niezależnie jednak od wyników dyskusji i podjętych przez państwa członkowskie decyzji, dyrektywy i rozporządzenia chroniące środowisko będą stopniowo wprowadzane również w Polsce, a rolnicy będą musieli się do nich dostosować. Poprawa stanu środowiska zależy zresztą nie tylko od wprowadzania nowych przepisów, ale również od działań administracji lokalnej i służb porządkowych, polegających na kontroli, czy przepisy są przestrzegane przez mieszkańców.

Do PROW – 2013 nie wprowadzono również kilku działań, wspierających szeroko rozumiane doradztwo i szkolenia zawodowe, a także mających charakter informacyjny. Nie oznacza to jednak, że ze środków unijnych nie będzie się wspierać doradztwa i szkoleń (por. tabela 4).

x      x  
x

W tabeli 4 podano wstępny budżet wieloletni PROW – 2013 (środki publiczne unijne i krajowe) w podziale między osie i działania. Budżet uzupełniono szacunkiem wkładu własnego otrzymujących pomoc (środki prywatne). Podstawą szacunku były informacje znajdujące się w projekcie PROW – 2013 w rozdziale 3 „Wsparcie obszarów wiejskich w ramach osi priorytetowych”. W opisie każdego działania znajduje się część zatytułowana „Forma i wysokość pomocy”, w której podano maksymalną wysokość pomocy udzielanej jednemu beneficjentowi w okresie realizacji PROW – 2013 i maksymalny udział pomocy w kosztach kwalifikowanych projektu (pozostałą część kosztów kwalifikowanych ponosi otrzymujący pomoc; są to właśnie środki prywatne). Wysokość środków prywatnych jest zatem wysoce niepewnym szacunkiem i należy podane w tabeli 4 liczby traktować jako wielkości orientacyjne, charakteryzujące jedynie rząd wielkości.

Ze względu na sformułowane wcześniej zastrzeżenie, iż podział działań między trzy osie jest schematyczny i wobec tego nie pozwala na precyzyjne określenie charakteru PROW – 2013, zaproponowano podział na 5 grup przedstawionych w tabeli 4.

Ponieważ dane bezwzględne nie obrazują dobrze niektórych kwestii, a tabela 4 po dodaniu dodatkowych kolumn byłaby nieczytelna, w tabeli 5 zamieszczono wskaźniki struktury, obliczone na podstawie danych tabeli 4.

---

<sup>17</sup> Tej sprawie była poświęcona m.in. konferencja „Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009”, (Warszawa, 24 października 2006 roku), por. zwłaszcza: Z. Krzyżanowska, *Docelowy system*, [w:] *Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 20, dodatek specjalny, październik 2006, s. 5-7.

Tabela 4. Działania wprowadzone do polskiego PROW – 2013  
i środki ogółem (publiczne i prywatne) na ich sfinansowanie  
(w mln euro; w cenach bieżących)

| Nazwa działania, oś i art. RR 1698/2005,<br>w którym działanie opisano                             | Środki<br>ogółem | w tym: środki publiczne |         |         | w tym:<br>środki<br>prywatne |
|--|------------------|-------------------------|---------|---------|------------------------------|
|  |                  | ogółem                  | unijne  | krajowe |                              |
| Grupa A. Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej   |                  |                         |         |         |                              |
| Modernizacja gospodarstw rolnych (oś 1; art. 26)   | 4 127,0          | 1 650,0                 | 1 238,0 | 412,0   | 2 477,0                      |
| Zwiększanie wartości dodanej podstawowej<br>produkcji rolnej i leśnej (oś 1; art. 28) <sup>a</sup> | 4 400,0          | 1 100,0                 | 825,0   | 275,0   | 3 300,0                      |
| Modernizacja i rozwój infrastruktury rolniczej<br>i leśnej (oś 1; art. 30) <sup>b</sup>            | 629,9            | 629,9                   | 472,4   | 157,5   | 0,0                          |
| Gospodarstwa rolne niskotowarowe (oś 1; art. 34) <sup>c</sup>                                      | 440,0            | 440,0                   | 330,0   | 110,0   | 0,0                          |
| Ułatwianie startu młodym rolnikom (oś 1; art. 22)  | 440,0            | 440,0                   | 330,0   | 110,0   | 0,0                          |
| Korzystanie z usług doradczych przez rolników<br>i posiadaczy lasów (oś 1; art. 24)                | 500,0            | 400,0                   | 300,0   | 100,0   | 100,0                        |
| Grupy producentów rolnych (oś 1; art. 35)  | 140,0            | 140,0                   | 105,0   | 35,0    | 0,0                          |
| Uczestnictwo rolników w systemach jakości<br>żywności (oś 1; art. 32) <sup>d</sup>                 | 120,0            | 120,0                   | 90,0    | 30,0    | 0,0                          |
| Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych<br>w rolnictwie i leśnictwie (oś 1; art. 21)             | 50,0             | 50,0                    | 37,5    | 12,5    | 0,0                          |
| Działania informacyjne i promocyjne (oś 1; art. 33)  | 42,9             | 30,0                    | 22,5    | 7,5     | 12,9                         |
| Grupa A ogółem   | 10 889,8         | 4 999,9                 | 3 750,4 | 1 249,5 | 5 889,9                      |
| z tego: rolnictwo  | 6 489,8          | 3 899,9                 | 2 925,4 | 974,5   | 2 589,9                      |
| przemysł spożywczy i handel spożywczy  | 4 400,0          | 1 100,0                 | 825,0   | 275,0   | 3 300,0                      |
| Grupa B. Środki wspierające inne działy gospodarki   |                  |                         |         |         |                              |
| Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw<br>(oś 3; art. 54)   | 2 300,6          | 1 150,3                 | 869,0   | 281,3   | 1 150,3                      |
| Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności<br>wiejskiej (oś 3; art. 56)                           | 1 471,4          | 1 471,4                 | 1 103,6 | 367,8   | 0,0                          |
| Różnicowanie w kierunku działalności<br>nierolniczej (oś 3; art. 53)                               | 944,6            | 472,3                   | 360,6   | 111,7   | 472,3                        |
| Grupa B ogółem   | 4 716,6          | 3 094,0                 | 2 333,2 | 760,8   | 1 622,6                      |
| Grupa C. Środki wspierające ochronę środowiska   |                  |                         |         |         |                              |
| Program rolnośrodowiskowy (płatności rolno-<br>środowiskowe) (oś 2; art. 39)                       | 1 753,8          | 1 753,8                 | 1 403,0 | 350,8   | 0,0                          |
| Zalesienie gruntów rolnych oraz zalesianie<br>gruntów innych niż rolne (oś 2; art. 43 i 45)        | 653,5            | 653,5                   | 522,8   | 130,7   | 0,0                          |
| Płatności dla obszarów Natura 2000 i wdrażające<br>Ramową Dyrektywę Wodną (oś 2; art. 38)          | 550,0            | 550,0                   | 440,0   | 110,0   | 0,0                          |
| Odtwarzanie lasów zniszczonych kataklizmami<br>i instrumenty zapobiegawcze (oś 2; art. 48)         | 140,0            | 140,0                   | 112,0   | 28,0    | 0,0                          |
| Grupa C ogółem   | 3097,3           | 3 097,3                 | 2 477,8 | 619,5   | 0,0                          |
| Grupa D. Środki wspierające dochody i środki o charakterze socjalnym                               |                  |                         |         |         |                              |
| Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich<br>i innych obszarach ONW (oś 2; art. 37)          | 2 448,8          | 2 448,8                 | 1 959,0 | 489,8   | 0,0                          |
| Renty strukturalne (oś 1; art. 23)   | 2 187,6          | 2 187,6                 | 1 640,7 | 546,9   | 0,0                          |
| Grupa D ogółem   | 4 636,4          | 4 636,4                 | 3 599,7 | 1 036,7 | 0,0                          |

Cd. tabeli 4

| Nazwa działania, oś i art. RR 1698/2005,<br>w którym działanie opisano                        | Środki<br>ogółem | w tym: środki publiczne |                 |                | w tym:<br>środki<br>prywatne |
|---|------------------|-------------------------|-----------------|----------------|------------------------------|
|   |                  | ogółem                  | unijne          | krajowe        |                              |
| Grupa E. Inne środki  |                  |                         |                 |                |                              |
| Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju<br>(oś 4; art. 63 i 65)                                 | 250,0            | 151,5                   | 121,2           | 30,3           | 98,5                         |
| Odnowa i rozwój wsi (oś 3; art. 57)   | 823,6            | 823,6                   | 629,4           | 194,2          | 0,0                          |
| Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja (oś 4; art. 63) | 133,5            | 133,5                   | 106,8           | 26,7           | 0,0                          |
| Wdrażanie projektów współpracy (oś 4; art. 65)  | 15,0             | 15,0                    | 12,0            | 3,0            | 0,0                          |
| Grupa E ogółem  | 1 222,1          | 1 123,6                 | 869,4           | 254,2          | 98,5                         |
| Oś 1 ogółem   | 13 077,4         | 7 187,5                 | 5 390,7         | 1 796,9        | 5 889,9                      |
| Oś 2 ogółem   | 5 546,0          | 5 546,0                 | 4 436,8         | 1 109,2        | 0,0                          |
| Oś 3 ogółem   | 5 540,3          | 3 917,7                 | 2 962,6         | 955,0          | 1 622,6                      |
| Oś 4 „Leader” (tylko oś 4)  | 398,5            | 300,0                   | 240,0           | 60,0           | 98,5                         |
| Pomoc techniczna  | 266,0            | 266,6                   | 200,0           | 66,6           | 0,0                          |
| <b>Ogółem</b>   | <b>24 828,8</b>  | <b>17 217,8</b>         | <b>13 230,5</b> | <b>3 987,3</b> | <b>7 611,0</b>               |

<sup>a</sup> z działania tego wspiera się przemysł rolno-spożywczy oraz handel hurtowy artykułami rolno-spożywczymi; <sup>b</sup> scalanie gruntów i regulowanie stosunków wodnych; <sup>c</sup> środki przeznaczone na pokrycie zobowiązań powstałych w latach 2004-2006; <sup>d</sup> premiowanie rolników uczestniczących w dobrowolnych systemach jakości (w wspólnotowym Systemie Chronionych Nazw Pochodzenia, Chronionych Oznaczeń Geograficznych, Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności oraz w systemach krajowych)

Źródło: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), Warszawa, grudzień 2006 r.

PROW – 2013 jest finansowany z kilku źródeł, przy czym w latach 2007-2013 będą realizowane projekty wartości około 24,8 mln euro (około 94 mld zł)<sup>18</sup>, czyli przeciętnie około 3,5 mld euro (około 13,5 mld zł) rocznie. Najważniejszym źródłem jest EFRROW (około 13,2 mld euro, ponad 50 mld zł), stanowiący około 53% środków ogółem. Na drugim miejscu, co może zaskakiwać, są środki prywatne (czyli środki otrzymujących pomoc; 7,6 mld euro, blisko 30 mld zł; 30% środków ogółem), a dopiero na trzecim krajowe środki publiczne (niemal wyłącznie z budżetu państwa).

<sup>18</sup> Analiza finansowa jest prowadzona w euro ponieważ wielkością wyjściową są środki unijne. Wysokość publicznych środków krajowych jest pochodną wysokości środków unijnych. Proporcje między środkami unijnymi a publicznymi krajowymi wynoszą: oś 1 – 75 i 25%, oś 2 – 80 i 20%, oś 3 – 75 i 25%, oś 4 – 80 i 20%, pomoc techniczna – 75 i 25%. Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, materiał informacyjny, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, listopad 2006 r., s. 9-10. Ze względu na wahania kursu euro – złoty kwoty w złotych należy traktować jako orientacyjne. W opracowaniu przyjęto kurs: 1 euro = 3,80 zł (kurs zbliżony do kursu w listopadzie 2006 roku).

Tabela 5. Udział poszczególnych osi, grup działań i niektórych działań w środkach finansowych PROW – 2013 i udział środków prywatnych (w proc.)

| Wyszczególnienie  | Udział w:                                |                      |             |             |                     |
|---|--|----------------------|-------------|-------------|---------------------|
|   | środkach publicznych i prywatnych ogółem | środkach publicznych |             |             | środkach prywatnych |
|   |  | ogółem               | unijnych    | krajowych   |                     |
| <b>Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej</b>        | <b>43,9</b>                              | <b>29,0</b>          | <b>28,3</b> | <b>31,3</b> | <b>77,4</b>         |
| z tego: przemysł i handel rolno-spożywczy                       | 17,7                                     | 6,4                  | 6,2         | 6,9         | 43,4                |
| rolnictwo   | 26,1                                     | 22,7                 | 22,1        | 24,4        | 34,0                |
| w tym: Modernizacja gospodarstw rolnych                         | 16,6                                     | 9,6                  | 9,4         | 10,3        | 32,5                |
| Modernizacja i rozwój infrastruktury rolniczej i leśnej         | 2,4                                      | 3,7                  | 3,6         | 4,0         | 0,0                 |
| <b>Środki wspierające inne działy gospodarki</b>                | <b>19,0</b>                              | <b>18,0</b>          | <b>17,6</b> | <b>19,1</b> | <b>21,3</b>         |
| z tego: Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw                 | 9,3                                      | 6,7                  | 6,6         | 7,1         | 15,1                |
| Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej           | 5,9                                      | 8,5                  | 8,3         | 9,2         | 0,0                 |
| Rozwijanie działalności nierolniczej w gospodarstwach rolnych   | 3,8                                      | 2,7                  | 2,7         | 2,8         | 6,2                 |
| <b>Środki wspierające ochronę środowiska</b>                    | <b>12,5</b>                              | <b>18,0</b>          | <b>18,7</b> | <b>15,5</b> | <b>0,0</b>          |
| w tym: Programy rolnośrodowiskowe                               | 7,1                                      | 10,2                 | 10,6        | 8,8         | 0,0                 |
| Zalesianie gruntów rolnych i innych                             | 2,6                                      | 3,8                  | 4,0         | 3,3         | 0,0                 |
| Płatności Natura 2000 i z tytułu Ramowej Dyrektywy Wodnej       | 2,2                                      | 3,2                  | 3,3         | 2,8         | 0,0                 |
| <b>Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym</b>     | <b>18,7</b>                              | <b>26,9</b>          | <b>27,2</b> | <b>26,0</b> | <b>0,0</b>          |
| z tego: Płatności dla rolników gospodarujących na obszarach ONW | 9,9                                      | 14,2                 | 14,8        | 12,3        | 0,0                 |
| Renty strukturalne  | 8,8                                      | 12,7                 | 12,4        | 13,7        | 0,0                 |
| <b>Inne środki</b>  | <b>4,9</b>                               | <b>6,5</b>           | <b>6,6</b>  | <b>6,4</b>  | <b>1,3</b>          |
| w tym: Odnowa i rozwój wsi                                      | 3,3                                      | 4,8                  | 4,8         | 4,9         | 0,0                 |
| Oś 1  | 52,7                                     | 41,7                 | 40,7        | 45,1        | 77,4                |
| Oś 2  | 22,3                                     | 32,2                 | 33,5        | 27,8        | 0,0                 |
| Oś 3  | 22,3                                     | 22,8                 | 22,4        | 24,0        | 21,3                |
| Oś 4  | 1,6                                      | 1,7                  | 1,8         | 1,5         | 1,3                 |

Źródło: Na podstawie danych tabeli 4.

Otrzymujący wsparcie nie angażują swych środków dobrowolnie, lecz są zmuszeni warunkami programu. Pomoc zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym jest bowiem udzielana tylko wówczas, jeśli ubiegający się o nią dysponuje „środkami prywatnymi”. Są to często środki własne, ale mogą być również np. komercyjne kredyty bankowe (są to również w szerokim znaczeniu tego terminu środki własne, gdyż beneficjent musi pożyczkę zwrócić). Zasada „montażu” środków publicznych z prywatnymi powszechnie obowiązuje w programach, współfinansowanych ze środków unijnych, jeśli realizowany projekt ma przynosić zysk.

Przewiduje się, że środki prywatne będą miały w PROW – 2013 duże znaczenie w czterech działaniach. Przede wszystkim mają być najważniejszym źródłem finansowania projektów przemysłu i handlu rolno-spożywczego, pokrywając średnio aż 75% „kosztów kwalifikowanych”<sup>19</sup>. Udział środków publicznych wyniesie zatem jedynie 25% kosztów kwalifikowanych. Jeśli uwzględni się, że otrzymujący wsparcie ponosi również koszty niekwalifikowane, udział środków publicznych w kosztach całkowitych projektu będzie jeszcze niższy.

Zakłada się również bardzo wysoki udział środków prywatnych (mają pokrywać 60% kosztów kwalifikowanych) w finansowaniu modernizacji gospodarstw rolnych. Kolejnymi działaniami, w których środki własne mają spełniać poważną rolę, są dwa działania, skłaniające mieszkańców regionów wiejskich do większej aktywności gospodarczej. Działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” jest ofertą skierowaną do drobnych przedsiębiorców i mieszkańców wsi, nie mających gospodarstwa rolnego. Natomiast ze środków działania „Rozwijanie działalności nierolniczej” mogą korzystać rolnicy. W obu działaniach udział środków prywatnych wynosi 50% kosztów kwalifikowanych projektów. Jednakże, ponieważ równocześnie obowiązują maksymalne poziomy pomocy, może okazać się, że rzeczywiste współfinansowanie niektórych projektów ze środków publicznych kształtuje się poniżej 50% (50% jest zresztą w obu działaniach maksymalnym udziałem wsparcia, więc już na etapie zawierania umowy o współfinansowanie może być ustalony niższy udział środków publicznych w środkach kwalifikowanych ogółem).

Oczywiście nie jest możliwe ustalenie, jaki jest udział projektów, finansowanych częściowo ze środków publicznych, a częściowo z prywatnych, które byłyby realizowane również bez wsparcia ze środków PROW – 2013. Niewątpliwie jednak wsparcie zewnętrzne pobudza do angażowania środków własnych, a wnioski ogólne można formułować na podstawie różnych obserwacji. Możliwość współfinansowania ciągników i maszyn ze środków SAPARD-u oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” wyraźnie zwiększyło popyt na ciągniki i maszyny rolnicze, co świadczyło o wyraźnie stymulującym wpływie obu programów.

x      x  
x

---

<sup>19</sup> Kosztami kwalifikowanymi są koszty, wymienione w rozporządzeniach Rady Ministrów oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Podlegają one częściowemu zwrotowi w procesie rozliczania projektu.

Do PROW – 2013 wprowadzono 24 działania. Na oś 1 przeznaczono 40,7%, na oś 2 – 33,5%, na oś 3 – 22,4%, a na oś 4 (Leader) – 1,8% środków unijnych (jednakże Leader ma większe znaczenie niż to wynika z jego bezpośredniego udziału w środkach unijnych, gdyż za jego pośrednictwem będzie realizowana część projektów, znajdujących się w osi 3). Udział środków, przeznaczonych na finansowanie poszczególnych osi ze środków unijnych jest więc w polskim PROW – 2013 zupełnie odmienny od zalecanego przez UE. Zgodnie z art. 17 RR 1968/2005 wysokość wkładu finansowego Wspólnoty na sfinansowanie działań, zaliczonych do osi 1 i 3, stanowić ma bowiem co najmniej po 10% środków EFRROW, postawionych do dyspozycji państwa członkowskiego, znajdujących się w osi 2 co najmniej 25%, a w osi 4 co najmniej 5%. Z proporcji tych wynika wyraźnie, że UE zależy, aby w latach 2007-2013 zająć się szczególnie intensywnie ochroną środowiska w regionach wiejskich.

Jednocześnie na podstawie postanowień art. 17 Rozporządzenia Rady 1968/2005 państwa członkowskie mogą dowolnie dysponować drugą połową środków EFRROW. Polska możliwości te w pełni wykorzystała i w rezultacie w polskim PROW – 2013 akcenty zostały rozłożone inaczej niż w RR 1968/2005 (tabela 5). Najwięcej środków publicznych przeznacza się na poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa (udział osi 1 wynosi 41,7%, a zatem jest wyższy o ponad 30 punktów procentowych od minimalnego). Natomiast stosunkowo najmniej w porównaniu z progiem minimalnym wzrasta udział osi 2, jedynie o 7,2 punktu procentowego. Finansowanie obszarów wiejskich za pośrednictwem systemu Leader zostało wyraźnie potraktowane jako zło konieczne (udział poniżej poziomu minimalnego, jeśli pominie się, że część działań osi 3 będzie realizowana za pośrednictwem lokalnych grup działania).

Z podziału środków, dokonanego w projekcie polskiego PROW – 2013 wynikałoby zatem, że za najważniejsze uznano działania wspierające rozwój polskiego rolnictwa i leśnictwa. Jednakże wniosek taki można sformułować jedynie wówczas, jeśli uzna się, że programy zaliczone do osi 1 rzeczywiście służą rozwojowi rolnictwa i niektórych innych części gospodarki żywnościowej, a do osi 2 – ochronie środowiska oraz, że za pomocą PROW – 2013 nie rozwiązuje się innych ważnych celów. Tymczasem taka klasyfikacja działań nie uwzględnia, jak już stwierdzono, innych ważnych funkcji programu. Inną klasyfikację, zdaniem autora lepiej oddającą rzeczywiste cele PROW – 2013, zaproponowano w tabelach 4 i 5.

Z tabel 4 i 5 wynika, że PROW – 2013 jest programem, w którym nie zarysowano wyraźnie jednego priorytetu na lata 2007-2013. Świadczy o tym dość równomierny podział środków publicznych ogółem między cztery cele: rozwój gospodarki żywnościowej (5,0 mld euro; 29,0% środków publicznych; w tym

rozwój rolnictwa 3,9 mld euro, czyli niecałe 23%), wspieranie dochodów rolników i osób, które odeszły z rolnictwa (około 4,6 mld euro; 27% środków publicznych ogółem), ochronę środowiska (około 3,1 mld euro; 18,0% środków publicznych ogółem) i rozwój innych działów gospodarki, polegający przede wszystkim na różnicowaniu działalności gospodarczej w regionach wiejskich (3,1 mld euro; około 18% środków publicznych ogółem). Z tych czterech celów jedynie dwa: rozwój gospodarki żywnościowej i rozwój innych działów gospodarki – i to nie wszystkie działania – można uznać za cele służące rozwojowi regionów wiejskich w ścisłym tego słowa znaczeniu. Zastrzeżenia może bowiem budzić bardzo szerokie potraktowanie pojęcia „rozwój gospodarki żywnościowej” i włączenie do tej grupy następujących działań: „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”, „Szkolenia zawodowe osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” i „Działania informacyjne i promocyjne”. Łączna kwota środków publicznych przeznaczonych na te działania wynosi 600 mln euro. Jeśli jednak pominie się wątpliwości, wynikające z uznania tych czterech działań za wspierające rozwój gospodarki żywnościowej<sup>20</sup>, okazuje się, że tylko 8,1 mld euro, czyli 47% środków publicznych ogółem przeznaczono na rozwój gospodarczy. Niemal równie wysoka kwota 7,6 mld euro (44,5% środków publicznych) jest przewidziana na wsparcie dochodów aktualnych i byłych rolników oraz projektów chroniących wiejskie środowisko naturalne. Pozostałe około 1,5 mld euro (8,5%) stanowi wsparcie projektów z zakresu podstawowej wiejskiej infrastruktury technicznej.

Oczywiście inny obraz uzyskuje się, gdy analizuje się strukturę środków ogółem (publicznych i prywatnych razem), a nie tylko środków publicznych. Okazuje się wówczas, że na rozwój gospodarczy zostanie przeznaczonych 63% środków ogółem (44% na gospodarke żywnościową, a 19% na inne działy gospodarki), a na pozostałe cele 37%, z tego na ochronę środowiska i dochodów 31%, a na infrastrukturę techniczną 6%. Przy tym udział wartości inwestycji rozwijających gospodarke na obszarach wiejskich będzie niewątpliwie wyższy niż podane 63% ponieważ, jak już stwierdzono, otrzymujący pomoc ponoszą również koszty niekwalifikowane, a udział środków publicznych w kosztach kwalifikowanych może być z różnych względów niższy od przewidzianego maksymalnego.

---

<sup>20</sup> Te cztery działania uznano za wspierające rozwój gospodarki żywnościowej, aby uniknąć zarzutu, iż za pomocą wątpliwej klasyfikacji starano się wykazać, że na wsparcie gospodarki żywnościowej przeznaczono stosunkowo niewielką kwotę. Ponieważ przy podziale działań przyjęto zasadę, że działania „wątpliwe” zalicza się do wspierających gospodarke żywnościową, kwota 5,0 mld euro środków publicznych ogółem jest maksymalną kwotą jej wsparcia.

Przeznaczenie większej sumy środków publicznych na projekty, których celem jest wzrost zysków osób fizycznych i prawnych jest równoznaczny, ze względu na obowiązkowy wkład własny, ze zwiększeniem ogólnej kwoty środków programu. Występowanie efektu mnożnikowego jest ważnym argumentem za przeznaczeniem możliwie dużych kwot na wspieranie tych działań. Większe inwestycje ogółem na obszarach wiejskich, w tym zwłaszcza rozwijające działalność gospodarczą, to szybsza restrukturyzacja gospodarcza regionów wiejskich i szybsza poprawa sytuacji materialnej mieszkańców wsi.

x      x  
x

Opracowanie tak obszernego programu jak PROW – 2013 jest przedsięwzięciem bardzo trudnym i wywołującym kontrowersje już na etapie ustalania funkcji celu i warunków ograniczających, ale przede wszystkim przy wyborze instrumentów realizacji programu (instrumentami tymi są działania oraz nie istniejące jeszcze rozporządzenia ustanawiające szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej). Różne grupy społeczne i zawodowe oczekują od programu zrealizowania ściśle określonych celów będących z reguły zaspokojeniem potrzeb grupowych. Opracowanie programu, który by spełniał zróżnicowane oczekiwania wszystkich zainteresowanych grup, jest niemożliwe.

Dwa zadania, które musieli rozwiązać Autorzy PROW – 2013 – (1) wybór działań, które zostaną wprowadzone do polskiego programu i (2) podział posiadanych środków finansowych między działania, okazały się niezwykle trudne, zwłaszcza że nie dysponowali modelowym rachunkiem ekonomicznym, umożliwiającym optymalizację programu. Projekt PROW – 2013 jest więc przede wszystkim wynikiem oceny potrzeb, decyzji podjętych w przeszłości, intuicji i przekonań Autorów, a także aktywności różnych grup nacisku.

Ograniczeniem szczególnego rodzaju jest wprowadzenie do programów, realizowanych w latach 2004-2006<sup>21</sup>, działań o kilku lub nawet wieloletnich skutkach finansowych. Podjęte wówczas zobowiązania, określone w tekście terminem „zobowiązania sztywne”, zmusiły do zapewnienia w PROW – 2013 środków publicznych na ich pokrycie.

W projekcie PROW – 2013 zobowiązania sztywne znajdują się w pięciu działaniach (tabela 6). Najpoważniejszym obciążeniem programu są zobowiązania

---

<sup>21</sup> Są to: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2004-2006 i Sektorowy Program Operacyjny Modernizacja i Restrukturyzacja Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w latach 2004-2006.



z tytułu rent strukturalnych; niektóre z nich trzeba będzie wypłacać przez 10 lat od decyzji o przyznaniu. Kolejną pozycją pod względem wysokości zobowiązań sztywnych są płatności rolnośrodowiskowe. W tym przypadku umowy zawierano na okres pięciu lat, a zatem zobowiązania, wynikające z umów podpisanych w 2006 roku, wygasają dopiero w 2010 roku. Trzecim działaniem, w którym występują zobowiązania sztywne, są grupy producentów, obligatoryjnie wspierane przez 5 lat. PROW – 2013 będzie również w pierwszych kilku latach obciążony subwencjami, przyznanymi w latach 2004-2006 gospodarstwom niskotowarowym. Wsparcie bowiem wypłaca się obligatoryjnie przez 5 lat, przy czym okres ten jest skracany do 3 lat, jeśli właściciel gospodarstwa nie wywiązuje się z przyjętych zobowiązań. Najdłużej jednak, bo przez 20 lat, kolejne programy rozwoju obszarów wiejskich będą obciążane przez sztywne zobowiązania wobec rolników zalesiających grunty. Ostatnim rokiem subwencionowania zalesień, wykonanych w 2006 roku, będzie zatem rok 2025.

Na pokrycie sztywnych zobowiązań zarezerwowano w PROW – 2013 blisko 2,9 mld euro, czyli około 17% środków publicznych ogółem.

Tabela 6. Środki publiczne ogółem zarezerwowane w PROW-2013 na pokrycie sztywnych zobowiązań powstałych w latach 2004-2006 (w mln euro; w cenach bieżących)

| Działanie                   | Środki zarezerwowane |
|-----------------------------|----------------------|
| Renty strukturalne          | 1 400,0              |
| Płatności rolnośrodowiskowe | 853,8                |
| Gospodarstwa niskotowarowe  | 440,0                |
| Zalesienia                  | 183,0                |
| Grupy producentów rolnych   | 10,0                 |
| Ogółem                      | 2 886,8              |

*Źródło: Szacunki własne.*

Odmienne charakter niż sztywne zobowiązania mają „sztywne działania”, gdyż nie wynikają z formalnych zobowiązań. Ze sztywnych działań można się zatem wycofać i nie wprowadzać ich do kolejnego programu, ale byłoby to bardzo trudne ze względów politycznych, ekonomicznych i socjalnych. Niektóre działania musiały być zatem wprowadzone do PROW – 2013 z tego tylko powodu, że znajdowały się w poprzednim programie wieloletnim i niezwykle trudno byłoby wytłumaczyć potencjalnym beneficjentom, że nie przewidziano ich w nowym programie, ponieważ środki przeznaczone na inne, ważniejsze cele.

Aby uniknąć krytycznych uwag zdecydowano, że do działań sztywnych zalicza się tylko działania o dużym zasięgu i których całkowita likwidacja lub choćby zmiana kryteriów byłaby bardzo krytycznie przyjęta przez zaintereso-

wanych. Ograniczono się zatem do dwóch działań, spełniających w najwyższym stopniu te warunki. Pierwszym jest „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW”, a drugim „Renty strukturalne” (tabela 7).

Tabela 7. Środki publiczne ogółem zarezerwowane w PROW – 2013 na pokrycie działań sztywnych (w mln euro; w cenach bieżących)

| Działanie                                 | Środki zarezerwowane |
|---|----------------------|
| Wspieranie gospodarowania w regionach ONW | 2 448,8              |
| Renty strukturalne                        | 787,6 <sup>a</sup>   |
| Ogółem                                    | 3 236,4              |

<sup>a</sup> różnica między kwotą przewidzianą w programie a zarezerwowaną na pokrycie zobowiązań z lat 2004-2006

Źródło: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), Warszawa, grudzień 2006.

Z tabel 6 i 7 wynika, że opracowujący PROW – 2013 mieli do swobodnego rozdysponowania nie około 17,2 mld euro środków publicznych, lecz kwotę znacznie niższą. Ponad 6,1 mld euro (blisko 35% środków publicznych ogółem) stanowiły bowiem sztywne zobowiązania i sztywne działania. Kwota ta była w rzeczywistości rozdysponowana decyzjami podjętymi w latach 2004-2006. Przy kwocie około 11,1 mld euro opracowanie programu silnie wspierającego gospodarkę żywnościową było bardzo trudne, ale możliwe. Wymagało to jednak radykalnego ograniczenia liczby działań i rozdysponowania swobodnych środków między kilka najważniejszych. Niestety, zdecydowano się na inne rozwiązanie – równoczesne wsparcie wielu „słusznych celów”.

## 5. Uwagi końcowe i wnioski<sup>22</sup>

1. PROW – 2013 jest jedynym programem, współfinansowanym w latach 2007-2013 z budżetu unijnego, którego podstawowym celem jest wspomaganie rozwoju regionów wiejskich. Jednakże środki służące rozwojowi regionów wiejskich znajdują się również w programach, które będą współfinansowane w tym okresie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

<sup>22</sup> W części tej powtórzono wszystkie ważniejsze uwagi i wnioski znajdujące się w poprzednich częściach opracowania, uzupełniając je wnioskami wynikającymi z przeprowadzonej analizy, ale uprzednio nie sformułowanymi.

i Europejskiego Funduszu Społecznego. Obszerny katalog działań, które powinny być podjęte przez te programy na rzecz rozwoju regionów wiejskich, znajduje się w opublikowanym na początku 2006 roku opracowaniu Piotra Łysonia<sup>23</sup>. Postuluje on: (a) rozszerzenie zasięgu oddziaływania największych centrów rozwoju gospodarczego na obszary wiejskie poprzez zwiększenie ich dostępności dla mieszkańców obszarów wiejskich (zwiększenie wahadłowej mobilności przestrzennej); (b) poprawę powiązań obszarów wiejskich z krajową i międzynarodową infrastrukturą transportową i komunikacyjną; (c) rozwój i poprawę stanu lokalnej infrastruktury; (d) rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich; (e) inwestowanie w kapitał ludzki i wyrównywanie szans edukacyjnych mieszkańców wsi i (f) poprawę jakości i zwiększenie dostępności usług publicznych na obszarach wiejskich.

2. Zakres, skuteczność i efektywność PROW – 2013, a także charakter rozwoju polskiego rolnictwa i regionów wiejskich w latach 2007-2013 zdefiniowały dwie kluczowe decyzje. Pierwszą był wybór, z podanej w RR 1698/2005 listy 37 możliwych do sfinansowania działań, tych, które zostaną włączone do programu. Wybór był trudny, gdyż wszystkie proponowane w RR 1698/2005 działania wpływają korzystnie na rozwój obszarów wiejskich. Przy tym brak jest narzędzi, które umożliwiłyby ocenę ich efektywności za pomocą jednej metody. Niemożliwy był zatem ranking, uwzględniający efektywność poszczególnych działań i rezygnacja z najmniej efektywnych. W rezultacie program jest w znacznym stopniu wynikiem subiektywnej oceny potrzeb, decyzji podjętych w przeszłości, aktywności różnych grup nacisku, a także poglądów Autorów projektu i decydentów, zatwierdzających projekt.
3. Drugą niezwykle trudną decyzją był podział środków finansowych między działania. Programujący PROW – 2013 musieli uwzględnić kilka decyzji, podjętych podczas opracowywania i realizacji dwóch programów, realizowanych w latach 2004-2006: Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” oraz „Planu rozwoju obszarów wiejskich”. Niektóre, wprowadzone do tych dwóch programów działania mają bowiem charakter wieloletni i wobec tego w PROW – 2013 muszą być zapewnione środki co najmniej w wysokości

---

<sup>23</sup> P. Łysoń, *Rozwój obszarów wiejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 – uwarunkowania, wyzwania, możliwości, rekomendacje*, [w:] P. Łysoń, J. Rowiński, *Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013*, Seria Program Wieloletni, Raport nr 24, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, s. 57-58.

zapewniającej pokrycie zobowiązań, powstałych w latach 2004-2006 (zobowiązania te mają charakter „sztywny”). Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oszacowało, że sztywne zobowiązania wynoszą blisko 2,9 mld euro.

4. Każdy program rozwoju obszarów wiejskich, w tym rolnictwa, będący kontynuacją programu realizowanego w poprzednim okresie planistycznym, przejmuje niektóre uprzednio realizowane działania, gdyż rozwiązanie większości problemów wymaga znacznie dłuższego okresu niż kilka lat. Większość działań ma więc „piętno” sztywności w tym sensie, że są włączane do kolejnych programów ze względu na logikę rozwoju regionów wiejskich i rolnictwa. Jednakże wśród włączonych do PROW – 2013 znajdują się także działania, współfinansowane w poprzednim okresie planistycznym, których efektywność budzi wątpliwości. Ich pominięcie byłoby jednak niemożliwe ze względu na negatywne reakcje społeczności wiejskiej. Działaniami tymi są dwa, wspierające dochody rolnicze – (1) renty strukturalne i (2) subwencjonowanie gospodarowania na obszarach górskich i innych o niekorzystnych warunkach (ONW). Na ich sfinansowanie przewidziano w PROW – 2013 łącznie kwotę około 3,2 mld euro (w kwocie tej nie uwzględniono 1,4 mld euro przeznaczonych na wypłatę rent strukturalnych, przyznanych w latach 2004-2006; sumę tę zaliczono do zobowiązań sztywnych).
5. Wobec istnienia działań i zobowiązań sztywnych programujący PROW – 2013 mieli do swobodnego rozdysponowania nie ponad 17,2 mld euro środków publicznych ogółem, ale 11,1 mld euro, czyli o 6,1 mld euro mniej. W momencie programowania PROW – 2013 ponad 35% środków było już zatem w rzeczywistości rozdysponowanych, w tym blisko 17% na pokrycie zobowiązań z lat 2004-2006, a blisko 19% na pokrycie działań, z których trudno było zrezygnować, ponieważ stanowiły „niewiążące zobowiązania”.
6. PROW – 2013 powinien skoncentrować pozostałe środki finansowe na działaniach poprawiających konkurencyjność rolnictwa i zwiększających potencjał produkcyjny tych jego gałęzi, które są lub mogą być konkurencyjne na rynku unijnym. Przeznaczenie możliwie największych środków finansowych na te cele jest konieczne ze względu na duże prawdopodobieństwo sprawdzenia się hipotezy, według której po roku 2013 nastąpi ograniczenie środków unijnych, przeznaczonych na rozwój rolnictwa. Co najmniej kilka państw UE, wśród których znajdują się Wielka Brytania i Holandia, uważa za niewłaściwe przeznaczanie aż około połowy budżetu unijnego na finansowanie polityki rolnej i prawdopodobnie uda im się zmienić strukturę następnego budżetu wieloletniego. Nie jest również wykluczone, że wielostronne

negocjacje handlowe, prowadzone przez państwa członkowskie Światowej Organizacji Handlu (Runda Doha), doprowadzą do sytuacji, w której Unia Europejska będzie zmuszona do daleko idących zmian w systemach wspierania rolnictwa. Unia Europejska już w 2005 roku wyraziła warunkową zgodę na ograniczenie subwencji zaliczanych do niebieskiego pudełka (*blue box*) do wysokości 5% wartości produkcji rolniczej<sup>24</sup>. Subwencjonowanie ochrony wiejskiego środowiska naturalnego może stać się zatem w przyszłości najważniejszym instrumentem pośredniego wspierania dochodów rolniczych w państwach Unii Europejskiej<sup>25</sup>.

7. Koncentrując w latach 2007-2013 środki na działaniach, których celem jest wzrost konkurencyjności i produktywności polskiego rolnictwa konieczna jest jego modernizacja uwzględniająca wymagania ochrony szeroko pojętej wiejskiej przestrzeni produkcyjnej, w tym także środowiska. Modernizacja nie tylko nie może powodować pogorszenia stanu środowiska na obszarach wiejskich, ale wręcz przeciwnie musi przyczynić się do jego poprawy. Te dwa cele mogą być komplementarne, jeśli modernizacja polegać będzie również na rozbudowie infrastruktury technicznej, powodującej poprawę stanu sanitarnego obszarów wiejskich, a równocześnie będzie się upowszechniać zasady dobrej praktyki rolniczej (m.in. wymuszone zasadą *cross compliance*) oraz podejmować działania edukacyjne i administracyjne powodujące wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców wsi.
8. Drugą grupą działań, na które powinno się przeznaczyć w latach 2007-2013 możliwie najwięcej środków, są niektóre działania wspierające inne działy gospodarki. W Polsce obecnie następuje wyraźny podział gospodarstw rolnych na przynoszące właścicielom dochody, zapewniające umiarkowany standard życia, porównywalny ze standardem osiąganym poza rolnictwem, oraz pozostałe, które ze względu na zbyt małą skalę produkcji dochodów takich zapewnić nie mogą. Do grupy pierwszej należy nie więcej niż 250-300 tys. gospodarstw rolnych. Właściciele pozostałych muszą szukać drugiego, dodatkowego lub często nawet głównego źródła utrzymania. Jedną – choć oczywiście nie jedyną – z dróg wspomagających te poszukiwania jest wspieranie drobnej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich za pomocą

---

<sup>24</sup> Do „niebieskiego pudełka” (terminologia i klasyfikacja WTO) zalicza się te subwencje wypłacane z tytułu posiadania określonej powierzchni gruntów lub liczby zwierząt, których wypłata jest związana z ograniczaniem produkcji za pomocą kwot produkcyjnych lub obowiązkowego odlogowania.

<sup>25</sup> Szerzej o sprawach poruszanych w tym punkcie m.in.: J. Rowiński, *Miejsce rolnictwa polskiego...*, op. cit., S. Gburczyk, J. Rowiński, *Polskie rolnictwo...*, op. cit.; J. Rowiński, *Runda Doha...*, op. cit.

takich działań, jak „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” i „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”.

9. Wspieranie omówionych w pkt. 6 i 7 działań mających na celu wzrost konkurencyjności i produktywności polskiej gospodarki żywnościowej rolnictwa oraz rozwój drobnej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich ma jeszcze trzy ważne aspekty. (1) Efektem projektów, współfinansowanych z tych działań, jest zwiększenie środków trwałych, znajdujących się w dyspozycji ludności obszarów wiejskich, a zatem wzrost kapitału produkcyjnego. (2) Działania te wywołują efekt mnożnikowy, wynikający z obowiązkowego wkładu własnego realizujących projekty (większość projektów, współfinansowanych z pozostałych działań nie wymaga wkładu własnego, a zatem efekt mnożnikowy nie występuje). Im więcej środków publicznych przeznacza się na działania wywołujące efekt mnożnikowy, tym większe są środki ogółem zaangażowane w realizację programu i większe jego efekty. (3) Działania te zmuszają zainteresowanych do aktywności ekonomicznej, której brak w niektórych środowiskach wiejskich, a konieczność zaangażowania środków własnych i ryzyko ich utraty zmusza otrzymujących pomoc do dołożenia najwyższych starań, aby projekt zakończył się powodzeniem.
10. Jak wynika z przeprowadzonej analizy grudniowy projekt PROW – 2013 nie spełnia postulatu koncentracji środków na działaniach, poprawiających konkurencyjność i produktywność polskiego rolnictwa, a także przyspieszających powstawanie wsi wielofunkcyjnych na obszarach typowo wiejskich, choć niewątpliwie przeznaczenie na ten cel większej ilości środków było możliwe.
11. Według zaprezentowanej w tym opracowaniu klasyfikacji, odbiegającej od narzuconego przez Radę podziału na osie, podział środków publicznych jest następujący: (1) środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej – 5,0 mld euro (29,0% środków publicznych ogółem); (2) środki wspierające inne działy gospodarki – 3,1 mld euro (18,0% środków publicznych); (3) środki wspierające ochronę środowiska – 3,1 mld euro (18,0%); (4) środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym – 4,6 mld euro (26,9%); (5) środki wspierające inne cele i pomoc techniczna – 1,4 mld euro (8%). Taki podział środków świadczy, iż PROW – 2013 będzie programem kompromisowym, który najprawdopodobniej nie zadowoli nikogo, ale równocześnie uniemożliwi postawienie zarzutu, iż nie zostały w nim uwzględnione ważne działania, które mogły być do programu wprowadzone.
12. Chociaż rezygnacja z niektórych działań, które znajdują się w grudniowej wersji PROW – 2013 lub przesunięcie z nich choćby części środków na działania wspierające rozwój, jest zabiegiem trudnym, to jednak warto przed

skierowaniem PROW – 2013 do zatwierdzenia przez Komisję Europejską rozważyć, czy nie powinno się dokonać korekty. Obecnie jej przeprowadzenie jest bowiem znacznie łatwiejsze niż po uzyskaniu aprobaty Komisji. Przeprowadzając korektę należy zastanowić się, czy jest celowe współfinansowanie z PROW takich działań, jak „Zachowanie i poprawa stanu dziedzictwa wsi”, „Pierwsze zalesienie gruntów rolnych”, „Pierwsze zalesienie gruntów nierolniczych”, czy „Korzystanie z usług doradczych”. Jeśli eliminacja tych działań byłaby niemożliwa to celowe jest zmniejszenie wysokości środków publicznych zarezerwowanych na ich sfinansowanie, a być może także niektórych innych. Niezbędne jest również zaostrożenie kryteriów, na podstawie których grunty są zaliczane do obszarów o niekorzystnych warunkach. Wreszcie należy rozważyć, czy niektóre działania nie mogłyby być finansowane wyłącznie ze środków krajowych. Ta ostatnia propozycja wydaje się jednak mało realna, gdyż budżet państwa jest poważnie obciążony współfinansowaniem PROW – 2013. W programie przewidziano bowiem, że krajowe środki publiczne (przede wszystkim z budżetu państwa) wyniosą blisko 4,0 mld euro, czyli około 15,2 mld zł w ciągu siedmiu lat (przy przyjęciu kursu 1 euro = 3,80 złotych). Rocznie obciążenie budżetu wyniesie ponad 2 mld zł, a zatem około 50% budżetu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2006 roku.

## 6. Literatura i materiały źródłowe

1. *Agriculture in the European Union*, Statistical and Economic Information 2005, European Union, Directorate General for Agriculture and Rural Development, February 2006.
2. Decyzja Komisji nr 2006/636/WE z dnia 12 września 2006 roku ustalająca podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (notyfikowana jako dokument C (2006) 4024), DUUE. L 261 z dnia 22.09.2006, s. 32-34.
3. Decyzja Rady nr 2006/493/WE z dnia 19 czerwca 2006 roku ustanawiająca kwotę wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., jej podział na poszczególne lata oraz minimalną kwotę, która zostanie skoncentrowana w regionach kwalifikujących się w ramach celu konwergencji, DUUE. L 195 z dnia 15 lipca 2005 r.

4. Decyzja Rady z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013) (2006/144/WE), DUUE. L 55, 25.02.2006.
5. Gburczyk S., Rowiński J., *Polskie rolnictwo wobec wyzwań przyszłości*, [w:] *Polska wieś i rolnictwo po dwóch latach w Unii Europejskiej*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 10, dodatek specjalny, maj 2006, s. 22-23.
6. Krzyżanowska Z., *Docelowy system*, [w:] *Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 20, dodatek specjalny, październik 2006, s. 5-7.
7. Łysoń P., *Rozwój obszarów wiejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 – uwarunkowania, wyzwania, możliwości, rekomendacje*, [w:] P. Łysoń, J. Rowiński, *Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013*, Seria Program Wieloletni, Raport nr 24, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, s. 57-58.
8. *Making Hong-Kong a Success: Europe's Contribution*, Brussels, 28 October 2005, Dokument dostępny na stronach internetowych Unii Europejskiej.
9. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), Projekt W-06/VII/06, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2006, 135 s.
10. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), Projekt W-07/XII/06, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, grudzień 2006, 130 s.
11. Rowiński J., *Miejsce rolnictwa polskiego w rolnictwie europejskim*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2006, nr 1, s. 105-128.
12. Rowiński J., *Runda Doha – negocjacje rolne*, „Przemysł Spożywczy” 2006, nr 8, s. 34-37.
13. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), DUUE. L 277 z dnia 21.10.2006, s. 1-40.