INFRASTRUKTURA I EKOLOGIA TERENÓW WIEJSKICH
INFRASTRUCTURE AND ECOLOGY OF RURAL AREAS

Nr 2/III/2012, POLSKA AKADEMIA NAUK, Oddział w Krakowie, s. 175–186
Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi

Adam Erechemla

STRATEGICZNE WYTYCZNE WSPÓLNOTOWE JAKO PRAWNY INSTRUMENT KSZTAŁTOWANIA KRAJOWYCH PLANÓW STRATEGICZNYCH I PROGRAMÓW WSPIERANIA OBSZARÓW WIEJSKICH

COMMUNITY STRATEGIC GUIDELINES AS A LEGAL INSTRUMENT TO DEVELOP NATIONAL STRATEGIC PLANS AND PROGRAMS TO SUPPORT RURAL AREAS

Streszczenie

Artykuł przedstawia cele i zakres rozporządzenia umożliwiającego wspieranie rozwoju obszarów wiejskich w okresie programowania 2007- 2013, ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Cele określone są na podstawie analizy obszernych motywów wstępnych aktu oraz jego części normatywnej. Cele normatywne wskazują priorytety tematyczne rozporządzenia i są nimi:

- poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
- poprawa jakości środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami,
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popierania różnicowania działalności gospodarczej.

W artykule szczególna uwaga poświęcona jest strukturze i charakterowi prawnemu wprowadzonym przez rozporządzenie strategicznym wytycznym wspólnotowym, mającym pomóc w określeniu obszarów na których wykorzystanie wsparcia UE stworzy największą wartość dodaną oraz w przełożeniu priorytetów gospodarczych, społecznych i środowiskowych na politykę rozwoju obszarów wiejskich i zapewnieniu spójności tej polityki z innymi politykami Wspólnoty, jak również we wdrożeniu nowej polityki rolnej.

Wytyczne określają wiążące priorytety służące do konstruowania krajowych planów strategicznych oraz krajowych programów rozwoju obszarów wiej-

skich. Zawierają przyporządkowane poszczególnym priorytetom kluczowe, opisane w punktach niewiążące działania, mające znaczenie „ilustracyjne".

Uwagi końcowe artykułu, to próba oceny przydatności wytycznych do realizacji wsparcia obszarów wiejskich.

Słowa kluczowe: Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, rozporządzenie, strategiczne wytyczne wspólnotowe

Summary

The article presents the objectives and scope of the directive enabling support for rural development in the programming period of 2007-2013 by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). The objectives were set based on an analysis of the extensive initial motives of the act, as well as its normative part. The normative objectives indicate the thematic priorities of the Regulation such as:

- improving the competitiveness of agriculture and forestry by supporting restructuring, development and innovation,

- improving the environment and the countryside by supporting land management,

- Improving the quality of life in rural areas and encouraging the diversification of economic activity.

The article pays special attention to the structure and the legal nature of the Community Strategic Guidelines meant to assist in identifying the areas where the use of EU support will provide the greatest added value, in translating economic, social and environmental priorities into the policy of development of rural areas, as well as in ensuring the cohesion of this policy with other policies and implementing the new agricultural policy.

The guidelines specify the priorities for construction state strategic plans and rural development programmes. They include key non-binding activities, described one by one and assigned to each guideline for illustrative purposes. They are meant to help in identifying the areas where using EU support would create the largest added value.

The closing remarks of the article include a preliminary assessment of the suitability of the guidelines for the construction of national planning acts.

Key words: *European Agricultural Fund for Rural Development, Regulation, Community Strategic Guidelines.*

INFORMACJE WSTĘPNE

Po dokonaniu w latach 2003-2004 reformy pierwszego filaru wspólnej polityki rolnej określającego politykę rynkowo-cenową (głównie dopłaty) , celem reformy w okresie programowania obejmującym lata 2007-2013 stała się polityka strukturalna wyrównująca poziomy życia i rozwoju mieszkańców wsi, czyli rozwój obszarów wiejskich. Różnice strukturalne pogłębiły się bowiem w związku z przystąpieniem do UE nowych państw członkowskich.

Dotychczasowy Fundusz Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (EFOGR) zastąpiono przez Europejski Fundusz Gwarancji dla Rolnictwa (EFGR) wspierający m.in. działania interwencyjne, subsydia i dopłaty bezpośrednie oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), wspierający rozwój tych obszarów. Zmiany wprowadzone zostały przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. L 209 z 11.8.2005, s.1).

W związku ze zmianami wspólnej polityki rolnej, zasadne jest przedstawienie nowego instrumentu prawnego- rozporządzenia umożliwiającego wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, wraz ze wstępną oceną przyjętego przez nie środka- strategicznych wytycznych wspólnotowych- szczególnie w aspekcie ich powszechnego obowiązywania przy tworzeniu strategii i programów państw członkowskich. Po zakończeniu okresu programowania możliwa będzie pełna ocena skuteczności i zasadności dalszego stosowania wytycznych dla umacniania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

CELE I ZAKRES ROZPORZĄDZENIA 1698/2005

Jako akt kreujący nową politykę wsparcia obszarów wiejskich wybrano rozporządzenie, które jest przejawem najgłębszej ingerencji prawodawcy wspólnotowego w porządki prawne państw członkowskich i instrumentem unifikacji prawa na całym terytorium (Biernat 2006). We wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (KOM(2004)490 z 14.7.2004) Komisja wskazała trzy grupy problemów dotyczące obszarów wiejskich, którym polityka rolna powinna sprostać:

– gospodarcze, związane przede wszystkim z niższymi od przeciętnych dochodami ludności wiejskiej i starzeniem się mieszkańców wsi aktywnych zawodowo,
– społeczne, związane z wyższym od przeciętnego bezrobociem na obszarach wiejskich oraz niskim wskaźnikiem zaludnienia i wyludnianiem wsi, ograniczającymi dostęp do usług, powodującymi wyłączenie społeczne oraz zmniejszającymi możliwości zatrudnienia,
– środowiskowe, generujące potrzebę włączenia rolnictwa i leśnictwa w tworzenie pozytywnego wkładu w tereny wiejskie oraz środowisko naturalne i wymagające ostrożnego wyważenia wielu działań.

Parlament Europejski zatwierdził wniosek i 129 wniesionych do niego poprawek (P6-TA(2005)0215 z 7.6.2005), a następnie został on przyjęty jako rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.Urz. L 227 z 21.10.2005,s.1).

Wdrożenie i stosowanie rozporządzenia powinno uczynić z rozwoju obszarów wiejskich drugi, obok polityki rynkowo- cenowej, komplementarny z nim, podstawowy instrument wspólnej polityki rolnej.

Obszerna, licząca 73 motywy preambuła aktu przedstawia obszary regulacji i jej cele, kontekst w jakim zostały przyjęte oraz środki ustanowione w celu ich wdrażania.

Cele regulacji preambuła wymienia wprost lub umożliwia ich odczytanie w wyniku syntezy treści motywów. Motyw pierwszy wskazuje cel podstawowy, którym jest przyczynienie się do osiągnięcia traktatowych celów wspólnej polityki rolnej, z uwzględnieniem celów polityki spójności gospodarczej i społecznej. Cele wyznaczone przez kolejne motywy można podzielić na kilka grup, z pełna świadomością faktu, że niemożliwe jest ustanowienie jednego kryterium podziału, ze względu na dużą ilość tych celów, różnice przedmiotowe, ale też i ich wzajemne przenikanie.

Grupę pierwszą stanowią cele dotyczące ukształtowania i racjonalizacji wydatków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich:

– stworzenie wieloletniej gwarancji finansowania i przyjęcie zasad ułatwiających przejście z istniejącego sytemu wsparcia na system obowiązujący w okresie programowania 2007-2013,
– ustanowienie przejrzystych i obiektywnych kryteriów indykatywnego podziału środków dostępnych dla państw członkowskich oraz ograniczenie do pułapu wyznaczonego przez zdolność absorpcji wielkości rocznych środków przydzielanych Państwom Członkowskim na cele konwergencji,
– ustanowienie sytemu sankcji stosowanych w przypadku niespełniania przez beneficjentów norm prawa wspólnotowego.

Z powyższą grupa celów funkcjonalnie związany jest cel zakładający opracowanie ogólnych zasad programowania i przeglądu programowania obszarów wiejskich.

Drugą grupę stanowią cele , których realizacja ma zapewnić pozytywne zmiany obszarów wiejskich przez rozwój infrastruktury i wzmocnienie działalności gospodarczej. Należą do niej :

– poprawa konkurencyjności sektorów rolnictwa i leśnictwa,
– poprawa gospodarstw wiejskich przez ich modernizację,
– usprawnienie przetwarzania i obrotu podstawowymi produktami rolnymi i leśnymi.

Kolejna grupa to cele umacniające integrację europejską poprzez:

– wzmocnienie partnerstwa między Unia Europejską, a państwami członkowskimi i zapewnienie przestrzegania przez rolników norm prawa unijnego dotyczącego środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa pracy.

Preambuła zawiera też cele, których nie można zaliczyć do żadnej z wymienionych grup. Dotyczą one: gwarancji jakości produkcji przeznaczonej dla konsumenta, wspierania równości kobiet i mężczyzn oraz przyczynienia się do zrównoważonego rozwoju gospodarki leśnej i rolnej. Cele te maja znaczenie dla realizacji praw konsumenta, niedyskryminacji i ochrony środowiska.

W części normatywnej rozporządzenia wskazano misję EFRROW (art.3) i zagregowane cele dla wsparcia obszarów wiejskich (art.4). Misję określono jako przyczynianie się do wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terytorium całej Wspólnoty, uzupełnianie polityki wsparcia rynku i wsparcia dochodów w ramach wspólnej polityki rolnej, polityki spójności oraz wspólnej polityki rybołówstwa. Stworzono więc katalog wartości, którym służyć ma Fundusz będący przedmiotem aktu.

Zagregowane cele na które misja się przekłada to:

– poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,
– poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami,
– poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popierania różnicowania działalności gospodarczej.

Cele te stanowią zasadnicze priorytety tematyczne rozporządzenia.

Określenie w rozporządzeniu misji, rzadko spotykane w aktach dotyczących wspólnej polityki rolnej, wynikło z pewnością z faktu, że reguluje ono funkcjonowanie nowego instrumentu finansowego, a misja podkreśla jego doniosłość.

Podstawowe elementy zakresu rozporządzenia stanowią: określenie strategicznego kontekstu dla polityki rozwoju obszarów wiejskich, ustanowienie dla nich zasad wsparcia, priorytetów i środków oraz ustanowienie obowiązków dotyczących wykorzystania wsparcia, dzielonych przez państwa członkowskie i Komisję. Ponieważ cele określone są bardzo ogólnie, w sposób ramowy, nie ma możliwości wstępnej oceny czy zakres aktu pozwala na ich pełną realizację.

Priorytety działania EFRROW i danego Państwa Członkowskiego w zakresie rozwoju obszarów wiejskich określone muszą być zgodnie z rozporządzeniem, w sposób skoordynowany, w krajowym planie strategicznym, uwzględniającym strategiczne wytyczne Wspólnoty. Plan powinien zawierać m.in. orientacyjny przydział środków dla objętych nim programów. Wdrażany musi być przez program rozwoju obszarów wiejskich, jednolity dla państwa, lub przez programy regionalne. Każdy program powinien opisywać sytuację, uzasadniać wybór priorytetów i zawierać plan finansowania na okres programowania. Uzasadnienie wyboru priorytetów oparte być musi o strategiczne wytyczne wspólnotowe.

STRATEGICZNE WYTYCZNE WSPÓLNOTOWE

Oprócz powszechnie stosowanych w aktach dotyczących pomocy zasad takich jak pomocniczość, partnerstwo, komplementarność, rozporządzenie przyjęło jako zasadę spójność pomocy z EFFROW i państw członkowskich z działalnością, politykami i priorytetami Wspólnoty, w tym z celami spójności gospodarczej i społecznej. Spójność na poziomie unijnym jest zapewniana przede wszystkim przez środek przyjmowany przez Radę- strategiczne wytyczne wspólnotowe. Treść wytycznych stanowią krótkie opisy priorytetów rozwoju obszarów wiejskich na okres programowania 2007-2013 i powiązanych z nimi działań. Celem wytycznych jest wykonanie każdej z osi rozporządzenia, przy czym „osie" zostały zdefiniowane jako „spójna grupa środków, których wdrożenie prowadzi bezpośrednio do osiągnięcia szczegółowych celów i przyczynia się do realizacji jednego lub więcej środków określonych w art.4"; środek zaś to „ zespół operacji przyczyniających się do wykonania osi". Strategiczne wytyczne mogą podlegać przeglądowi. Rozporządzenie przyjęło 20 luty 2006 r. jako ostateczny termin podjęcia decyzji w sprawie wytycznych.

W propozycji decyzji Rady w sprawie strategicznych wytycznych wspólnotowych dla rozwoju obszarów wiejskich (KOM(2005)304 z 5.7.2005) Komisja wskazała, że wytyczne identyfikują obszary istotne z punktu widzenia priorytetów, szczególnie w odniesieniu do celów zrównoważonego rozwoju oraz odnowionej Strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Zapis ten został zachowany w decyzji Rady 2006/144/WE z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych wspólnotowych dla rozwoju obszarów wiejskich na okres programowania 2007-2013 (Dz.Urz. L 55 z 25.02.2006,s.20). Strategiczne wytyczne stanowią załącznik do decyzji. Ponieważ decyzja jest obowiązująca we wszystkich swoich elementach (Ditrich 2011), załącznik, stanowiący jej integralną część, jest obowiązujący i wiążący.

Decyzje wspólnotowe nie stanowią jednorodnej grupy aktów, najczęściej mają charakter indywidualny i są porównywalne do krajowych aktów administracyjnych (Biernat 2006). W prawodawstwie dotyczącym wspólnej polityki rolnej są aktem często stosowanym. I tak np. EFRROW dotyczy, obok przedmiotowej, kilka innych decyzji (m.in. 2008/397/WE,2009/86/WE, 2009/373/ WE).

Adresatami decyzji 2006/144/WE są Państwa Członkowskie, które na podstawie strategicznych wytycznych powinny opracować krajowe plany strategiczne, stanowiące ramy odniesienia do opracowania programów rozwoju obszarów wiejskich. Strategiczne wytyczne przenoszą więc realizację zasady spójności na poziom krajowy.

Tekst strategicznych wytycznych rozpoczyna wstęp (część pierwsza), odwołujący się do rozporządzenia 1698/2005/WE i celów określonych przez zasadę zrównoważonego rozwoju. Następnie zamieszczona jest informacja o

przydatności wytycznych. Mają one pomóc w określeniu obszarów, na których wykorzystanie wsparcia UE stworzy największą wartość dodaną, w przełożeniu priorytetów gospodarczych, społecznych i środowiskowych na politykę rozwoju obszarów wiejskich i zapewnieniu spójności tej polityki z innymi politykami oraz we wdrożeniu nowej polityki rolnej.

W części drugiej „Rozwój obszarów wiejskich i ogólne cele Wspólnoty" scharakteryzowany został rozwój obszarów wiejskich, ich rola gospodarcza i konieczność powiązania wyników rolnictwa z kwestiami ochrony środowiska, w tym zrównoważonym wykorzystaniem zasobów, ograniczaniem powstawania odpadów, utrzymaniem różnorodności biologicznej, ochroną ekosystemów i zapobieganiem pustynnieniu. Reformy WPR z lat 2003 i 2004 uznane zostały za znaczące dla zrównoważonej działalności rolniczej oraz za ramy dla przyszłych reform. Część ta powinna być najbardziej pomocna przy opracowywaniu krajowych planów strategicznych.

Określono w niej trzy kluczowe obszary przyszłej polityki rozwoju obszarów wiejskich: gospodarkę rolno-spożywczą, ochronę środowiska i szeroko rozumianą gospodarkę wiejską, z uwzględnieniem potrzeb ludności wiejskiej.

Określono tu też cztery osie, służące do konstruowania nowej generacji krajowych planów strategicznych i programów rozwoju obszarów wiejskich.

W ramach osi pierwszej-poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego- środki powinny być kierowane na kapitał ludzki i materialny sektora rolno- spożywczego i leśnego, z uwzględnieniem transferu wiedzy i innowacji oraz na jakość produkcji. Oś druga- poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich- powinna zapewniać środki na ochronę i wzmocnienie zasobów naturalnych, zachowanie rolnictwa i leśnictwa o wysokich wartościach przyrodniczych i tradycyjnych krajobrazów wiejskich. Środki na rozwój lokalnej infrastruktury i kapitału ludzkiego na wsi, wykorzystane w celu poprawy warunków wzrostu gospodarki i zatrudnienia oraz dywersyfikację działalności gospodarczej, mają umożliwić poprawę środowiska naturalnego i terenów wiejskich w ramach osi trzeciej. Oś czwarta nazwana została „Leader" od nazwy programów realizowanych od 1991 r. w zakresie m.in. rozwoju obszarów wiejskich. Program stosuje oddolne podejście, zamiast tradycyjnego odgórnego, w ramach którego zarządzanie budżetem przekazane jest partnerstwom lokalnym. Środki osi czwartej przeznaczone powinny być na takie właśnie innowacyjne podejście do rozwoju obszarów wiejskich.

Wskazane zostały też wyzwania związane z rozwojem obszarów wiejskich i ich różnorodnej, niekiedy krańcowo innej sytuacji gospodarczej i społecznej, którą obrazuje stan oddalonych, wyludniających się obszarów wiejskich i obszarów podmiejskich, ulegających presji aglomeracji.

Wytyczne odnoszące się do poszczególnych priorytetów zawiera część trzecia aktu „Ustanowienie priorytetów Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich w okresie programowania 2007- 2013". Ta najobszerniejsza część wy-

tycznych jest najbardziej przydatna przy konstruowaniu krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich.

Uwzględnione zostały tu priorytety przyporządkowane czterem osiom, umożliwiające ich wykonanie:

1/poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,

2/ poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich,

3/poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i promowanie różnicowania gospodarki wiejskiej,

4/budowanie lokalnych zdolności zatrudnienia i różnicowania.

Nazwy priorytetów nieznacznie różnią się od nazw osi, jednak ich treść jest praktycznie tożsama z treścią opisów osi.

Z wytycznych wynika, że ujednolicenie krajowych planów strategicznych i programów obowiązuje tylko na poziomach celów i priorytetów. Dokładna analiza treści wytycznych wskazuje, że dopuszczają one- choć nie wprost- uzupełnienie priorytetów unijnych o priorytety krajowe , a nawet regionalne, o ile są one spójne z wytycznymi.

Każdemu priorytetowi przyporządkowano kluczowe działania, przedstawione w punktach, które nie maja wiążącego charakteru i określone są jako „ilustracyjne"; podział na punkty pozwala na łatwe posługiwanie się wytycznymi. Poszczególnym priorytetom przyporządkowano odpowiednio 7,6, 9 i 4 działania. Działania poprzedzone są krótkimi opisami priorytetów i wskazaniami do czego maja się one przyczynić. Nazwy działań skonstruowane są w sposób właściwy raczej dla określenia celów, niż konkretnych środków i zakładają : „poprawę", „restrukturyzację", „ułatwienie", „zachęcanie", „wspieranie", czy też „rozwój". Nie zawierają celów ilościowych, ani etapowych terminów i wykazu obowiązujących środków i metod. Niektóre z działań („ułatwienie innowacji i dostępu do badań i rozwoju", „rozwój nowych rynków zbytu produktów rolnych i leśnych") można uznać za cele szczegółowe.

Również rozwinięcia działań nie są skonkretyzowane i zawierają sformułowania takie jak: „promowanie", „rozwój aktywnego podejścia", „zachęcanie", „tworzenie innowacyjnych nowych rynków zbytu".

Wytyczne, ze względu na ich nieobowiązujący charakter i wykorzystanie sformułowań o dużym stopniu ogólności , pozwalają na dużą elastyczność przy ich stosowaniu.

Termin realizacji jednego z działań „ilustracyjnych" przesunął się poza lata objęte programowaniem. „Odwrócenie tendencji spadkowej różnorodności biologicznej do 2010" nie zostało zrealizowane i termin przesunięto na 2020 r. (KOM(2011)244 z 3.5.2011).

W ramach opisu działań przyporządkowanych priorytetom wytyczne przywołują tylko jeden powszechnie obowiązujący akt wspólnotowy- Ramową Dyrektywę Wodną (OJ L 327 z 22.12.2000,s.1). Ponadto przywołują Protokół z Kioto zatwierdzony decyzją Rady 2002/358/WE z 25 kwietnia 2002 r.(OJ L

130 z 15.05.2002,s.1), Siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007- 2013), zobowiązania z Göteborga dotyczące odwrócenia tendencji spadkowej różnorodności biologicznej oraz Strategię i2010- Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia.

Wytyczne zawierają również wskazania dotyczące zapewnienia spójności w programowaniu i komplementarności instrumentów wspólnotowych (funduszy).

I tak spójność na poziomie państw członkowskich powinna zostać zapewniona przez odpowiednią konstrukcję krajowych planów strategicznych, uwzględniającą synergię miedzy osiami i w ramach osi lub poprzez zintegrowane podejście. Spójność na poziomie Unii tworzona powinna być przez uwzględnienie w strategiach planów i strategii UE- w wytycznych wymieniono kilka planów i strategii dotyczących ochrony środowiska lub jego elementów. Jako środki pomocnicze służące osiągnięciu spójności, wytyczne zalecają wykorzystać unijne platformy wymiany najlepszych praktyk i wiedzy.

Komplementarność instrumentów wspólnotowych powinna być tworzona poprzez synergię polityk: strukturalnej, zatrudnienia i rozwoju obszarów wiejskich oraz osiągana na poziomie Państw Członkowskich poprzez uzupełnienie się i spójność działań terytorialnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rybołówstwa oraz EFRROW. Mechanizmy koordynacji muszą określać instrumenty krajowe: narodowe strategiczne ramy odniesienia oraz plany strategiczne.

W części czwartej „System sprawozdawczy" wytyczne zapowiadają ustanowienie przez Wspólnotę we współpracy z Państwami Członkowskimi systemu sprawozdawczego, w celu monitorowania strategii wspólnotowych i krajowych. Ramy sytemu obejmujące ocenę *ex-ante*, średniookresową i *ex-post,* powinna tworzyć ograniczona liczba wskaźników i wspólna metodologia.

ZMIANA ROZPORZĄDZENIA I WYTYCZNYCH

Rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 zostało zmienione (po raz piąty) przez rozporządzenie (WE) nr 74/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. (Dz.U. L 30 z 31.01.2009,s.100). Zmiana rozporządzenia spowodowana była oceną wspólnej polityki rolnej zapoczątkowaną przez komunikat Komisji: Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR (KOM(2007)722 z 20.11.2007).

Rozporządzenie zmieniające wprowadziło do rozporządzenia (WE) nr 1968/2005 art.16 a, w którym zamieszczono nowe, obowiązujące od 1 stycznia 2010 r. następujące priorytety:

- zmiany klimatyczne,
- odnawialne źródła energii,

- gospodarka wodna,
- różnorodność biologiczna,
- innowacje związane z priorytetami wymienionymi powyżej,
- środki towarzyszące restrukturyzacji sektora mlecznego.

Przyjęcie takich priorytetów wynikło ze wzrostu zainteresowania instytucji wspólnotowych sprawami ochrony środowiska, w tym szczególnie sprawami zmian klimatu i utraty różnorodności biologicznej oraz wygaśnięcia w 2015 r. sytemu kwot mlecznych.

W załączniku II do rozporządzenia zamieszczony został indykatywny wykaz operacji i ich potencjalnych rezultatów, związanych z określonymi przez akt priorytetami. Wykaz ten określono jako „orientacyjny". Opisy operacji zawierają ich rodzaj, artykuły i środki oraz potencjalne skutki. Wykazują pewne podobieństwo konstrukcyjne do działań określonych w części trzeciej załącznika do decyzji Rady 2006/144/WE, jednak są bardziej uporządkowane. Ich opisy zaczynają się od wyrażeń wskazujących na cel operacji, takich jak „poprawa", „zmiana", „ekstensyfikacja", „zalesianie", „przywrócenie", „przekształcenie".

Również 19 stycznia 2009 r. przyjęta została decyzja Rady 2009/61/WE zmieniająca decyzję 2006/144/WE w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (Dz.Urz. L 30 z 31.1.2009,s.112). Zmiana wytycznych była efektem przeglądu wytycznych obowiązujących i wprowadzenia nowych priorytetów przez rozporządzenie (WE) nr 74/2009.

Decyzja zmieniająca wprowadziła nowe punkty do części drugiej i trzeciej dotychczasowych wytycznych. Do części drugiej dodano punkt „Sprostanie nowym wyzwaniom", w którym wyzwania te zostały wymienione i uzasadnione. Dotyczą one zmiany klimatu, polityki wodnej, wsparcia produkcji mleczarskiej w kontekście zrównoważonej działalności rolniczej, ochrony bioróżnorodności i innowacyjności w odniesieniu do wymienionych wyzwań.

Dodany do części trzeciej punkt nazwany również „Sprostanie nowym wyzwaniom" zawiera kluczowe działania, którym przypisano działania szczegółowe, określone jako „operacje". Taka konstrukcja wytycznych odnoszących się do poszczególnych priorytetów jest bardziej przejrzysta i rzeczowa od konstrukcji przyjętej dla wytycznych w decyzji 2006/144/WE

UWAGI KOŃCOWE

Cele, zasady oraz przeznaczenie pomocy z EFRROW określiło rozporządzenie, akt powszechnie stosowany do kształtowania instrumentów pomocowych w dziedzinie wspólnej polityki rolnej . Przydatność rozporządzenia w tym przypadku wynika z jego bezpośredniego, a więc i szybkiego stosowania w całości i bez zmian, przez Państwa Członkowskie. Bezpośrednie stosowanie umożliwia jednolite wypełnienie celów traktatowych na całym obszarze Unii Europejskiej.

W przypadku EFRROW, jednolite wypełnianie tych celów poprzez zapewnienie spójności w krajowym planowaniu strategicznym i programowaniu, musiało zostać ograniczone do pewnego poziomu-zasadniczo do poziomu priorytetów. Ograniczenie takie wynikło z dwóch powodów: przyjęcia nowych państw członkowskich w których sytuacja obszarów wiejskich jest zróżnicowana oraz wprowadzania nowego instrumentu wsparcia.

Przyjęte jako załącznik do decyzji Rady wytyczne wspólnotowe zawierają obowiązujące priorytety oraz wypełniające je „działania", a po zmianie rozporządzenia również „operacje". „Działania" i „operacje" stanowią nieobowiązujące przykłady, określone jako „orientacyjne" lub „ilustracyjne". Pozostawiono więc Państwom Członkowskim możliwość kształtowania treści działań , w zależności od warunków w nich panujących , jednak w zgodzie z priorytetami. Ta „możliwość kształtowania" treści działań jest zresztą konieczna, ze względu na odmienne reżimy prawne regulujące zagadnienia nimi objęte, należące niekiedy do wyłącznych kompetencji państwa.

Rada ma możliwość szybkiej zmiany decyzji i dostosowania jej do zmian w polityce rolnej oraz kształtujących ją rozporządzeniach. Jest to istotne, ponieważ okres programowania obejmuje tylko kilka lat, a korekty postulatów jakimi w istocie są „działania" i „operacje" mogą znacząco wpłynąć –pomimo ich nieobowiązującego charakteru-na spójność polityki wsparcia obszarów wiejskich. Przyjęcie decyzji jako aktu wprowadzającego wytyczne należy więc uznać za celowe.

Przydatność wytycznych jest oczywista, jednak ocena ich skuteczności w obecnym czasie byłaby przedwczesna.

BIBLIOGRAFIA

S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej,w, Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red.J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza Sp. z o.o., Warszawa 2006,s.200 i 204.

K-D. Borchardt, *ABC prawa Unii Europejskie*j, Unia Europejska, Luksemburg 2011,s.89.

Akty instytucji wspólnotowych w układzie zgodnym z występowaniem w artykule

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209, z 11.8.2005,s.1.).

Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (KOM(2004)490 z 14.7.2004).

Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie projektu rozporządzenia Rady dotyczącego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (P6_TA(2005)215 z 7.6.2005).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.Urz. L 227 z 21.10.2005,s.1).

Propozycja. Decyzja Rady w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (Okres programowania 2007- 2013)(KOM(2005)304 z 5.7.2005).

Decyzja Rady 2006/144/WE z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich na okres programowania 2007-2013 (Dz.Urz. L 55 z 25.02.2006,s.20).

Decyzja Komisji 2008/397/WE z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie rozliczenia rachunków agencji płatniczych państw członkowskich dotyczących wydatków finansowanych przez Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) za rok budżetowy 2007 (Dz.Urz. L 139 z 29.5.2008,s.40).

Decyzja Komisji 2009/86/WE z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie rozliczenia rachunków niektórych agencji płatniczych w Austrii, Belgii i Niemczech dotyczących wydatków finansowanych przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) za rok budżetowy 2007 (Dz.Urz. L 33 z 3.2.2009, str.35).

Decyzja Komisji 2009/373/WE z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie rozliczenia rachunków agencji płatniczych państw członkowskich dotyczących wydatków finansowanych przez Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) za rok budżetowy 2008 (Dz.Urz. L 116 z 9.5.2009, str. 21—48).

Komunikat Komisji. Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny - unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. (KOM(2011)244 z 3.5.2011).

Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (OJ L 327 z 22.12.2000,s.1).

Decyzja Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (OJ L 130 z 15.05.2002,s.1).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 74/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.Urz. L 30 z 31.01.2009,s.100).

Komunikat Komisji: Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR (KOM(2007)722 z 20.11.2007).

Decyzja Rady 2009/61/WE z dnia 19 stycznia 2009 r. zmieniająca decyzję 2006/144/WE w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (Dz.Urz. L 30 z 31.1.2009,s.112).

Dr Adam Erechemla
Wyższa Szkoła Inżynieryjno-Ekonomiczna
ul. Miłocińska 40
35-232 Rzeszów
e-mail:erechemla@wp.pl
tel. 664 703 379