

Artykuły

STANISŁAW KOWALCZYK
Szkoła Główna Handlowa
Warszawa

POLITYKA ROZWOJU WSI I OBSZARÓW WIEJSKICH W LATACH 2007-2013

Wstęp

Unia Europejska wchodzi w kolejny okres programowania budżetowego. Dla rolnictwa i obszarów wiejskich oznacza to także istotne zmiany w sposobach i zakresie finansowania tego sektora, które zapoczątkowane zostały w 2003 r. reformą w Luksemburgu.

Celem tego artykułu jest analiza wprowadzanych zmian oraz ocena ich skutków i możliwego wpływu na polskie rolnictwo i obszary wiejskie. Zmiany sposobu organizacji tzw. funduszy rolnych, ich zakresu oraz sposobu zarządzania, niosą za sobą konsekwencje w postaci niezbędnych dostosowań w prawodawstwie krajowym, a także systemie instytucjonalnym, utworzonym w pierwszej połowie obecnej dekady.

Nowe regulacje prawne

Reforma sposobu finansowania wydatków rolnych przez UE została zapoczątkowana już w 2003 roku zmianami w systemie dopłat bezpośrednich [7]. W ciągu ostatnich dwóch lat (2005-2006) nastąpiły natomiast zasadnicze zmiany sposobu programowania i organizacji wydatków na rozwój obszarów wiejskich. W opracowaniu tym przedmiotem analizy oraz prezentowanych ocen są wydatki unijne przeznaczone na ten cel.

W połowie października (dokładnie 16.10.2006 r.) została opublikowana i jednocześnie weszła w życie *Ustawa o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej* (Dz. U. Nr 187. poz. 1381). Ustawa ta jest kluczem do otwarcia dla polskich rolników środków przeznaczonych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w nadchodzącym okresie programowania 2007-2013. Mówiąc precyzyjnie „określa właściwość organów w zakresie uruchamiania środków”, pochodzących z funduszy unijnych (art. 1 ustawy).

Dotyczy to środków pochodzących z dwóch nowych funduszy, jakimi są: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (*European Agricultural Guarantee Fund*) i Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (*European Agricultural Fund for Rural Development*).

Ustawa określa główne zadania w procesie uruchamiania środków przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej, nałożone na ministra właściwego do

spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi i do spraw rynków rolnych oraz wymienia niektóre zadania agencji płatniczych w tym zakresie. Minister właściwy do spraw finansów publicznych jest obowiązany przede wszystkim do zapewnienia należytego wydatkowania środków unijnych, a w tym do następujących działań:

- przyznania jednostce organizacyjnej akredytacji jako agencji płatniczej i sprawowania nadzoru (art. 2);
- ewentualnego ustanowienia dodatkowych kryteriów akredytacyjnych poza określonymi w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 885/2006 [4] (art.3);
- ustanowienia jednostki koordynującej w rozumieniu art. 6 ust 3 rozporządzenia 1290/2005¹;
- przekazywania do KE informacji dotyczących agencji płatniczych i jednostki koordynującej;
- sprawowania nadzoru nad agencją płatniczą (art.6);
- ewentualnego cofnięcia akredytacji jednostce płatniczej, która nie spełnia wszystkich kryteriów dla jednostek tego typu (art. 7).

Akredytacja agencji płatniczej poprzedzona jest złożonym procesem sprawdzania instytucji akredytowanej, w kontekście spełniania przez nią kryteriów akredytacyjnych określonych w rozporządzeniu 885/2005².

Analiza przyjętych w *Ustawie* rozwiązań instytucjonalnych rodzi zastrzeżenia do wyboru samego podmiotu dokonującego akredytacji. W warunkach polskich jest nim minister właściwy do spraw finansów publicznych. W zdecydowanej większości krajów UE akredytację przeprowadza natomiast minister rolnictwa, jako organ bezpośrednio zaangażowany i odpowiedzialny za politykę rolną oraz wykorzystanie funduszy unijnych kierowanych na obszary wiejskie. Ustawowe umocowanie ministra właściwego do spraw finansów publicznych do przeprowadzenia procesu akredytacji rolnych agencji płatniczych – jak wykazuje doświadczenie lat 2003-2004, a więc z okresu pierwszej akredytacji – cały proces niepotrzebnie wydłuża w czasie, stwarza problemy koordynacyjne w układzie międzyresortowym oraz potrzebę prowadzenia wielu zbędnych uzgodnień biurokratycznych, zwiększa koszty samego procesu, generalnie więc nie przyczynia się do powstania żadnych „wartości dodanych”. Nie jest także podstawą usprawnienia samego procesu. Szkoda, że ustawodawca nie skorzystał w tym przypadku z doświadczeń lat poprzednich, ani rozwiązań przyjętych i sprawdzonych w innych państwach unijnych. Jest to zresztą element szerszego zagadnienia, jakim jest w Polsce skłonność wielu „nierolniczych” instytucji i urzędów do przejmowania kompetencji i zadań związanych z wdrażaniem funduszy unijnych dla rolnictwa i obszarów wiejskich. Dotyczy to zarówno urzędów centralnych, jak i służb państwowych.

W dalszej części ustawa określa sposób przepływu środków pochodzących z funduszy unijnych (art. 10), a także środków krajowych przeznaczonych na prefinsowanie wydatków unijnych oraz ich krajowe współfinansowanie.

¹ Dotyczy to sytuacji, gdy w danym kraju została akredytowana więcej niż jedna agencja płatnicza. Ma to miejsce w Polsce, gdzie istnieją dwie akredytowane agencje płatnicze: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencja Rynku Rolnego.

² W załączniku I do rozporządzenia 885/2005.

Środki unijne gromadzone są na wyodrębnionych rachunkach bankowych ministra właściwego do spraw finansów publicznych, prowadzonych przez NBP. Środki z funduszy unijnych oraz środki krajowe na prefinansowanie (mające formę nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa) przekazywane są agencji płatniczej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, na podstawie wniosku złożonego przez ministra właściwego do spraw rolnictwa w oparciu o zapotrzebowanie agencji płatniczej. Środki krajowe na współfinansowanie przekazywane są przez ministra właściwego do spraw rolnictwa w formie dotacji celowej na podstawie zapotrzebowania agencji płatniczej.

Dokładne warunki przekazywania środków agencji płatniczej (terminy, warunki płatności), będą określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które zostanie wydane w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa.

Dalej ustawa wprowadza zmiany w innych aktach prawnych związanych z wydatkowaniem środków unijnych w rolnictwie, a wynikające z utworzenia nowych funduszy rolnych. Dotyczy to m.in. ustawy o utworzeniu ARiMR [9], ustawy o ARR [11], ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności [10], ustawy o finansach publicznych [12].

Nowe Fundusze Rolne

Jak już wcześniej stwierdzono, na nowy okres programowania, tj. 2007-2013, powołano do życia dwa nowe fundusze rolne w miejsce istniejącego od kilkunastu lat Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR, ang. *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*) utworzonego na podstawie rozporządzenia Rady EWG nr 25 z dnia 4 kwietnia 1961 roku w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej [5].

Nowe Fundusze zostały ustanowione na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 r. z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej [6]. Zawierają środki na finansowanie wydatków ponoszonych w ramach wspólnej polityki rolnej, w tym wydatki na rozwój obszarów wiejskich (art. 1).

Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia „*W celu realizacji określonych Traktatem założeń wspólnej polityki rolnej oraz zapewnienia finansowania poszczególnych środków tej polityki, w tym środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, ustanawia się:*

- a) *Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, zwany dalej „EFRG”,*
- b) *Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich, zwany dalej „EFRROW” [6].*

W ten sposób zlikwidowano dwoistość źródeł finansowania, programowania, rozliczania i kontroli środków kierowanych na rozwój wsi z dawnej Sekcji Gwarancji EFOGR oraz pochodzących w części także z funduszy strukturalnych UE (Sekcja Orientacji EFOGR). Daje to szansę uproszczenia całego procesu programowania i zarządzania środkami kierowanymi z UE do rolnictwa i na obszary wiejskie.

EFGR przewiduje finansowanie przede wszystkim wydatków na płatności bezpośrednie, a także interwencję na rynkach rolnych, refundacje eksportowe, działania weterynaryjne, promocję produktów rolnych, działania informacyjne i badania rolne. Przewiduje także finansowanie niektórych wydatków związanych z rynkami rybołówstwa.

EFRROW finansuje programy rozwoju obszarów wiejskich. Zakres tego wsparcia został określony w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 [8]. Jego przyjęcie poprzedziły liczne i długie dyskusje na forum państw członkowskich w sprawie dopuszczalnych form wsparcia, ich zakresu, czasu obowiązywania, wysokości oraz struktury samego funduszu (priorytetowych osi wsparcia, pułapów środków przypisanych do poszczególnych osi). Ostatecznie do konsensusu doszło na posiedzeniu Rady Ministrów UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dniach 20-22 czerwca 2005 r. w Luksemburgu. Strona polska uzyskała zgodę na wprowadzenie postulowanych przepisów do nowego rozporządzenia, m.in. w sprawie utrzymania wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych, utrzymania dotychczasowych korzystnych dla Polski zasad delimitacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, stopniowego, a nie skokowego dochodzenia do zwiększonych wydatków na Program Leader (tzw. zasada *phasing in*) oraz objęcia wsparciem finansowym także średnich i dużych zakładów przetwórczych.

Ostatecznie nowy fundusz rozwoju obszarów wiejskich będzie finansował realizację następujących celów:

- poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowację (cel ekonomiczny);
- poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami (cel środowiskowy);
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej (cel społeczny).

Praktyczna realizacja tych celów będzie następowała poprzez 4 osie wsparcia, na które zostały podzielone możliwe do finansowego wsparcia działania (środki):

- oś 1: *Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,*
- oś 2: *Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich,*
- oś 3: *Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej,*
- oś 4: *Leader.*

Każda z osi zawiera od kilku do kilkunastu działań, które wspierają realizację przyjętych celów. I tak, oś 1 zawiera 16 różnych (możliwych do wyboru przez każdy kraj członkowski) działań, oś 2 – 13 działań, oś 3 – 8 działań i oś 4 – 3 działania (w tym jedno 3-zakresowe). Łącznie zatem EFRROW daje możliwość wyboru z 40 różnych, w części powiązanych ze sobą działań (np. działania osi 3 i 4)³.

³ Pominięto tu możliwość finansowania z EFRROW wydatków na tzw. pomoc techniczną, w tym funkcjonowanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (jest to struktura grupująca wszystkie organizacje zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich w ramach danego kraju, wspomagająca administrację w realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich finansowanych ze środków UE), oraz zobowiązań pozostałych z programu SAPARD.

W projekcie PROW na lata 2007-2013 Polska podjęła decyzję o wyborze łącznie 24 działań, w tym najwięcej (10) z osi 1, 7 działań z osi 2, 4 działań z osi 3 i 3 działań z osi 4 Leader. Generalnie wybór działań dla polskiego rolnictwa należy ocenić pozytywnie. Zdecydowano się bowiem na działania, które w pierwszej kolejności służą modernizacji i poprawie konkurencyjności polskiego rolnictwa oraz różnicowaniu struktur gospodarczych obszarów wiejskich. Zrezygnowano głównie ze środków trudniejszych we wdrażaniu, odnoszących się do gospodarki leśnej⁴ oraz zawierających tzw. miękkie projekty – informowanie, nabywanie umiejętności, zachęcanie do rozwoju wybranych rodzajów aktywności.

Najwięcej wątpliwości i niezrozumienie może budzić rezygnacja z takiego instrumentu jak *Wspieranie gospodarstw niskotowarowych*. Instrument ten cieszy się obecnie bardzo dużym zainteresowaniem. Środki przewidziane na lata 2004-2006 zostały wyczerpane po kilkunastu tygodniach naboru wniosków (rolnicy w dwóch turach naboru złożyli ponad 150 tys. wniosków, w tym w trakcie II tury – trwającej zaledwie 11 dni – około 40 tys.), a poza tym strona polska była głównym wnioskodawcą pozostawienia tego instrumentu w okresie 2007-2013⁵. Zastrzeżenia można mieć także do pominięcia w projekcie PROW takich instrumentów, jak „*Rozwój nowych produktów, procesów i technologii*”, „*Spełnianie norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym*”, czy „*Prowadzenie działalności związanej z turystyką*”.

Na bazie Strategicznych Wytycznych Wspólnoty (SWW)⁶ [1], każde państwo członkowskie obowiązane jest do przygotowania tzw. Krajowego Planu Strategicznego (KPS). KPS jest dokumentem, który wskazuje cele i priorytety danego kraju oraz wkład Wspólnoty Europejskiej (EFRROW) w finansowanie tych przedsięwzięć. Operacyjnym narzędziem wdrożenia KPR są programy rozwoju obszarów wiejskich (PROW). Państwo członkowskie może przedłożyć jeden PROW dla całego terytorium lub kilka programów regionalnych⁷.

⁴ Działania finansowane z EFRROW związane z gospodarką leśną odnoszą się głównie do lasów będących własnością prywatną lub własnością stowarzyszeń. Lasy w Polsce w 80% stanowią natomiast własność Skarbu Państwa, w związku z czym nie kwalifikują się jako beneficjenci pomocy unijnej. Polska w trakcie prac nad nowym Funduszem wielokrotnie zgłaszała postulat włączenia lasów będących własnością państwa do pomocy unijnej, jednak pogląd ten nie uzyskał dostatecznego wsparcia ze strony innych państw członkowskich.

⁵ Parlament na posiedzeniu w dniu 07.03.2007 r. przyjął poprawkę Senatu, wprowadzającą to działanie do PROW 2007-2013, co może jednak opóźnić zatwierdzenie całego Programu przez KE.

⁶ SWW wyznaczają na poziomie wspólnotowym strategiczne priorytety rozwoju obszarów wiejskich, w szczególności w odniesieniu do celów zrównoważonego rozwoju oraz realizacji strategii libońskiej.

⁷ Zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami, każde państwo członkowskie zobowiązane było do przygotowania dwóch oddzielnych dokumentów programowych: Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, będącego podstawą wykorzystania środków kierowanych na rozwój wsi z Sekcji Gwarancji EFOGR, oraz Sektorowego Programu Operacyjnego, składającego się z kolei z dwóch części – dokumentu podstawowego i tzw. Uzpełnienia, jako podstawy wykorzystania środków z Sekcji Orientacji EFOGR.

PROW powinien zawierać następujące części:

- a) **część analityczną** (analizę sytuacji makroekonomicznej kraju, analizę SWOT, ocenę sytuacji w rolnictwie);
- b) **część prognostyczną** (wybór priorytetów wraz z uzasadnieniem, odniesienie do SWW i KPS, ocenę *ex-ante* Programu, wybór proponowanych działań z opisem – zakres, beneficjenci, warunki, pułapy finansowe, wskaźniki oceny);
- c) **część finansową** (wkład finansowy Wspólnoty, współfinansowanie krajowe, podział środków na osie i działania, wkład środków prywatnych, informacje na temat komplementarności ze środkami z innych instrumentów);
- d) **część organizacyjną** (opis instytucji zaangażowanych w realizację programu – instytucja zarządzająca, agencja płatnicza, jednostka certyfikująca, instytucja/e wdrażające, systemy monitorowania i oceny programu).

Każdy krajowy PROW musi być przedstawiony KE do zatwierdzenia. Dopiero po tym fakcie możliwe jest uruchomienie Programu i zaciąganie zobowiązań finansowanych na poczet środków EFRROW.

Do istotnych w nadchodzącym okresie zmian programowych oraz organizacyjnych należy konieczność realizacji wszystkich płatności przez akredytowaną agencję płatniczą. Dotychczas warunek akredytacji dotyczył tylko wydatków realizowanych przez Sekcję Gwarancji EFOGR.

Akredytacja agencji płatniczych

Zmiany, jakie wprowadza nowa polityka rolna od roku 2007, dotyczą także sposobu zarządzania funduszami unijnymi przeznaczonymi na rozwój obszarów wiejskich. Oznacza to między innymi konieczność realizacji wszystkich płatności przez akredytowaną agencję płatniczą. Warunki oraz kryteria tej akredytacji zawiera Rozporządzenie Komisji (WE) 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. [4]. Określa ono m.in. zakres akredytacji agencji płatniczej (struktura administracyjna, system wewnętrznej kontroli), system instytucjonalny, w tym zadania jednostki certyfikującej i koordynującej.

Kryteria akredytacyjne zostały określone w Załączniku I do Rozporządzenia i odnoszą się do następujących zagadnień:

- a) środowisko wewnętrzne (struktura organizacyjna, normy w zakresie zasobów ludzkich, zasady delegowania zadań);
- b) działania kontrolne (procedury w zakresie zatwierdzania wniosków, płatności, księgowania, zaliczek, długów);
- c) informacja i komunikacja (aktualność i bezpieczeństwo systemów IT);
- d) monitorowanie (stałe monitorowanie na wszystkich poziomach agencji płatniczej, organizacja służb audytu wewnętrznego).

Generalnie, organizacja agencji płatniczej powinna zapewniać maksymalne bezpieczeństwo środków unijnych, w tym zapewnienie ich transferu do beneficjenta pomocy, rejestrację wszystkich czynności, skuteczne dochodzenie środków nienależnie wypłaconych oraz związanych z tym kosztów i długów. Wymagania akredytacyjne zawarte w Rozporządzeniu 885/2006 nie odbiegają od stosowanych dotychczas w odniesieniu do agencji płatniczych [3]. Wprowadzono systematyzację

kryteriów (4 grupy) oraz w sposób bardziej szczegółowy rozpisano niektóre wymagania, w tym zwłaszcza odnoszące się do działań kontrolnych i przyjmowanych procedur oraz monitorowania.

Rozporządzenie określa także sposób rozliczania rachunków, a w tym zakres przekazywanych informacji rachunkowych, rozliczenie finansowe i rozliczenie zgodności rachunków. Zawiera także niezmiernie ważne dla Polski i pozostałych państw (zwłaszcza nowych członków UE), przepisy przejściowe.

Pierwszy zawarty w art. 17, ust. 1 mówi o tym, że „*W przypadku gdy agencja płatnicza, która została akredytowana zgodnie z rozporządzeniem (WE) 1663/95 [3], ponosi odpowiedzialność za wydatek, za który wcześniej nie była odpowiedzialna, badanie przewidziane w art. 1 ust. 3⁸ niniejszego rozporządzenia i nowa akredytacja wymagana w wyniku nowego zakresu odpowiedzialności zostaną dokonane najpóźniej do dnia 16 października 2007 r.*” (art. 17, ust. 1). Oznacza to, że akredytacji wymagają tylko nowe działania zawarte w PROW 2007-2013, które w okresie 2004-2006 nie wymagały akredytacji agencji płatniczej, czyli działania objęte SPO⁹. Jest to bardzo dobra wiadomość, albowiem sam proces akredytacji jest z reguły długotrwały i kosztowny, a do czasu jego zakończenia instytucja odpowiedzialna za wdrażanie programów unijnych nie może uruchomić środków dla beneficjentów. Waga tego przepisu jest tym bardziej istotna, że zatwierdzenia PROW 2007-2013 należy oczekiwać w drugiej połowie 2007 roku. Dopiero po tej decyzji ARiMR, jako agencja płatnicza, będzie mogła uruchomić cały proces wdrażania nowych funduszy, uzyskując wcześniej stosowną akredytację. Przepis przejściowy daje jej podstawę do wdrożenia – bezpośrednio po zatwierdzeniu PROW przez KE – tych działań, które istniały w PROW 2004-2006, a na które akredytację już otrzymała w oparciu o Rozporządzenie (WE) 1663/95. Do takich działań należą np. renty strukturalne, wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), zalesianie, czy programy rolnośrodowiskowe. I prawdopodobnie tylko na te działania mogą liczyć polscy rolnicy w roku 2007. Nie będzie raczej możliwe uruchomienie działań objętych obecnie SPO, z uwagi na fakt innego zarządzania tymi środkami w okresie 2004-2006. Nie była bowiem dotychczas wymagana akredytacja instytucji na okoliczność wdrażania funduszy strukturalnych.

Oznacza to, że w roku 2007 nie będzie środków na wsparcie młodych rolników, modernizację gospodarstw, czy zakładów przetwórczych. To, co będzie być może realne, to uruchomienie naboru wniosków na pozostałe działania PROW 2007-2013 w ostatnim kwartale 2007 roku, bowiem cytowany wyżej przepis zobowiązuje państwo członkowskie do przeprowadzenia dodatkowej akredytacji do dnia 16 października 2007 r., a więc początku nowego roku budżetowego UE.

⁸ Art. 1, ust. 3 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 mówi o postępowaniu akredytacyjnym i decyzji właściwego organu w sprawie akredytacji agencji płatniczej.

⁹ Pełna nazwa: Sektorowy Program Operacyjny: Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006.

Ważny jest także drugi przepis przejściowy zawarty w art. 17, ust 2., który zezwala tzw. jednostce certyfikującej agencję płatniczą¹⁰ na to, by w roku budżetowym 2007/2008 sprawozdanie z certyfikacji agencji płatniczej w zakresie bezpieczeństwa systemów informatycznych zawierało „jedynie komentarz i wstępne wnioski, wykorzystując w tym celu mechanizm oceny dotyczący środków wprowadzonych przez agencje płatniczą”. Oznacza to łagodniejsze podejście w pierwszym roku obowiązywania nowych przepisów do kwestii tzw. bezpieczeństwa systemów IT agencji płatniczej. Ułatwi to agencji płatniczej czasowe spełnienie mniejszych, a zwyczajowo bardzo wygórowanych wymogów bezpieczeństwa, stawianych przez UE instytucjom zaangażowanym w zarządzanie funduszami unijnymi¹¹.

Środki finansowe w latach 2004-2006

Podział środków przewidzianych w programach unijnych (PROW, SPO) na poszczególne działania jest wynikiem przyjętych i zakładanych do realizacji celów tych programów. Niestety, cele przyjmowane przy budowie planów – jak wykazuje, co prawda stosunkowo niedługie, doświadczenie Polski w ich realizacji – nie zawsze idą w parze z celami politycznymi kolejnych ekip odpowiadających za politykę rolną. Widać to wyraźnie w zmianach pierwotnych tabel finansowych tych programów. Ze szczególną mocą odnosi się to do Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Początkowe tabele finansowe były w przypadku tego programu zmieniane dwukrotnie: w roku 2005 i 2006 (tab. 1).

Pierwsza zmiana z roku 2005 była największą, jak dotychczas, realokacją środków w polskich programach unijnych dla rolnictwa i wsi, zarówno tych przedakcesyjnych (SAPARD, PAOW, PHARE), jak i członkowskich. Łącznie na inne działania, a w zasadzie jedno działanie przesunięto aż 443,6 mln EUR. Realokacja dotyczyła zatem 12,3% całego budżetu PROW na lata 2004-2006. Działaniem, którego budżet zwiększono dzięki temu prawie 3-krotnie, było *Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE*. By pozyskać taką kwotę, MRiRW zmniejszyło budżet wszystkich głównych działań PROW włącznie z *Rentami strukturalnymi* (aż o 140,5 mln EUR), *Wsparciem przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt* (redukcja o 130,0 mln EUR), czy tak obecnie promowanym *Wsparciem gospodarstw niskotowarowych* (redukcja o 83,2 mln EUR). W ujęciu procentowym redukcja budżetów poszczególnych działań dotyczyła od 10% (zalesianie) do prawie 40% (programy rolnośrodowiskowe). To właśnie wskutek tej decyzji już 6 miesięcy później zaczęło brakować środków na renty strukturalne. Nie błędna kalkulacja wysokości pojedynczej renty, jak czasem się podnosi, lecz zmniejszenie środków na ten cel aż o ponad 1/5, było prawdziwą przyczyną wstrzymania realizacji tego działania. Taki jest prawdziwy wymiar tej zmiany, podjętej nie bez udziału lobby producentów mleka i trzody chlewnej.

¹⁰ W Polsce funkcję tę pełni Minister Finansów.

¹¹ Należy jednak podkreślić, że te korzystne rozwiązania legislacyjne będą realizowane, jeżeli przyjęta tu wykładnia analizowanych przepisów normatywnych uzyska potwierdzenie w KE.

Tabela 1

Zmiany w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 (w mln EUR)

Wyszczególnienie	2004 ^a	2005	2006	Zmiany ^b
Renty strukturalne	640,5	500,0	534,9	83,5
Wspieranie gosp. niskotowar.	376,3	293,1	293,1	77,9
Grupy producentów	25,4	17,4	17,4	68,5
Priorytet A razem	1042,2	810,5	845,4	81,1
ONW	976,8	905,0	905,0	92,6
Programy rolnośrodowiskowe ^c	348,9	218,9	218,9	62,7
Zalesianie	101,8	91,7	91,7	90,1
DSU ^d	243,4	687,0	687,0	282,3
Priorytet B razem	1670,9	1902,6	1902,6	113,9
Pomoc techniczna	34,0	34,0	22,0	64,7
Uzupełnienie płatności bezp.	705,3	705,3	682,4	96,8
Uzupełnienie PO SAPARD	140,0	140,0	140,0	100,0
Pozostałe działania razem	879,3	879,3	844,4	96,0
PROW razem	3592,4	3592,4	3592,4	100,0

^a Dla roku 2004 tabela początkowa PROW, dla 2005 r. – zmiana obowiązująca od 15.12.2005 r., dla roku 2006 – zmiana obowiązująca od 17.07.2006 r.

^b Zmiany w okresie 2004-2006 (w %).

^c Wsparcie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt.

^d Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

O tym, że decyzja ta nie była zgodna z oczekiwaniami rolników, świadczy kolejna zmiana, jaką MRiRW wprowadziło już w połowie 2006 r. Dotyczyła ona właśnie ponownego zwiększenia środków na renty strukturalne o 34,9 mln EUR. Środki pozyskano zmniejszając budżet na *Pomoc techniczną* i *Uzupełnienie płatności bezpośrednich*. Łącznie zatem w trakcie dwóch realokacji przesunięto środki w kwocie 478,5 mln EUR, co stanowi 13,3% budżetu PROW.

Zmiany tabel finansowych – aczkolwiek nie na taką skalę – dokonywane były także w ramach SPO (tab. 2). Przeprowadzono w sumie dwie zmiany tabel, obie w roku 2006.

Tabela 2

Zmiany w SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006 (w mln EUR)

Wyszczególnienie	2004	IV.2006	IX.2006	Zmiany ^a
Inwestycje w gospodarstwach rolnych	603,92	603,92	614,35	10,43
Ułatwianie startu młodym rolnikom	173,33	178,93	178,93	5,60
Szkolenia	20,00	20,00	19,36	-0,64
Wsparcie doradztwa rolniczego	53,75	48,50	42,78	-5,72
Poprawa przetwórstwa i marketingu	464,29	464,29	474,97	10,68
Razem Priorytet 1	1315,29	1315,64	1330,39	15,10
Różnicowanie działalności rolniczej	107,14	107,14	89,34	-17,80
Rozwój i ulepszanie infrastruktury	40,71	40,71	47,07	6,36
Razem Priorytet 2	444,86	444,86	433,41	-11,45
Razem SPO 2004-2006	1784,15	1784,50	1787,81	3,66

^a Zmiany, jakie nastąpiły pomiędzy drugą realokacją a tabelą początkową w przypadku Priorytetu 1 i 2, pierwszą realokacją a tabelą początkową w przypadku działania Ułatwianie startu młodym rolnikom oraz pierwszą i drugą realokacją w działaniu Wsparcie doradztwa rolniczego (w przypadku tego działania łącznie w dwóch realokacjach jego budżet zmniejszono o 10,97 mln EUR)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

Pierwsza zmiana (kwiecień 2006 r.) dotyczyła zwiększenia środków na działanie *Ułatwianie startu młodym rolnikom*. Jest to działanie, które głównie z uwagi na swoją „prostotę”, od początku uruchomienia SPO cieszyło się dużym zainteresowaniem rolników. Środki zostały wyczerpane stosunkowo szybko i należało zapewnić fundusze na przyjęte przez ARiMR wnioski. Na działanie to przesunięto zatem 5,25 mln EUR z działania *Wsparcie doradztwa rolniczego*. Z uwagi jednak na różny stopień udziału środków UE w działaniu *Ułatwianie startu...* (75% UE, 25% PL) i *Wsparcie doradztwa...* (80% UE, 20% PL) niezbędne było uzupełnienie finansowania ze środków krajowych w celu pełnego wykorzystania realokowanych środków UE. Łącznie zatem na działanie *Ułatwianie startu...* przesunięto 5,6 mln EUR – do poziomu 178,93 mln EUR.

Druga zmiana miała miejsce we wrześniu 2006 r. i dotyczyła zarówno realokacji pomiędzy działaniami, jak i priorytetami SPO. Zmniejszono budżet działań, które charakteryzował mniejszy popyt ze strony beneficjentów, tj.:

- *Różnicowanie działalności rolniczej...* o 17,80 mln EUR
- *Wsparcie doradztwa rolniczego* o 5,72 mln EUR
- *Szkolenia* o 0,64 mln EUR

Łącznie zmniejszono zatem budżet tych działań o 24,16 mln EUR, co stanowi 1,35% środków dostępnych w ramach SPO w latach 2004-2006. Zwolnione w ten sposób środki skierowano w pierwszej kolejności na działania, które obok *Ułatwianie startu...* od początku cieszyły się największym zainteresowaniem, tj. *Inwestycje w gospodarstwach rolnych* (10,43 mln EUR) i *Poprawa przetwórstwa*

i marketing (10,68 mln EUR). Podobnie jak poprzednio, z uwagi na różny stopień udziału środków UE w finansowaniu poszczególnych działań, zmiany wymagały dofinansowania ze środków krajowych na łączną kwotę 3,31 mln EUR. Pozostałe środki w kwocie 6,36 mln EUR zwiększyły budżet działania *Rozwój i ulepszanie infrastruktury*. W następstwie tej realokacji zwiększyły się także środki na tzw. Priorytet 1: *Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym* o 15,10 mln EUR – do poziomu 1330,39 mln EUR. Zmniejszono natomiast środki na Priorytet 2 *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich* (o 11,45 mln EUR). Zmiany te wymagały dofinansowania ze środków krajowych na kwotę 3,66 mln EUR, w następstwie czego budżet SPO 2004-2006 wzrósł do 1787,81 mln EUR i jest obecnie większy od początkowego o 0,2%.

Generalnie, zmiany tabel finansowych – poza jedną zmianą tabeli PROW 2004-2006, która nie wynikała jednak z nieprawidłowej oceny potrzeb rolnictwa na etapie budowy programu, lecz potrzebie sfinansowania innych, niż pierwotnie zakładano, projektów – nie miały głębokiego charakteru. Te stosunkowo ograniczone zmiany świadczą z jednej strony o prawidłowej ocenie potrzeb w zakresie popytu na poszczególne działania, jaka miała miejsce na etapie tworzenia dokumentów programowych w latach 2002/2003 i z drugiej strony, o chęci wykorzystania wszystkich dostępnych środków. Konstatacja ta jest o tyle ważna, że dokumenty te Polska przygotowywała po raz pierwszy i to w okresie przedakcesyjnym. Doświadczenia te należy brać pod uwagę na etapie tworzenia kolejnych dokumentów programowych na nowy okres finansowania.

Środki i struktura nowego PROW

PROW na lata 2007-2013 obejmuje środki zawarte dotychczas w dwóch programach, tj. Planie Rozwoju Obszarów Wiejskiej oraz Sektorowym Programie Operacyjnym. Dyskusja na forum Komisji Europejskiej w sprawie wysokości wsparcia wspólnotowego dla rolnictwa i obszarów wiejskich toczyła się równolegle z dyskusją na temat budżetu unijnego na ten okres. Szczególnie wysoka temperatura dyskusji miała miejsce w czasie prezydencji brytyjskiej, co było związane z propozycjami znacznego ograniczenia środków dla rolnictwa i wsi, jakie składali Brytyjczycy.

Natomiast w rozmowach dwustronnych Polska wielokrotnie była informowana przez przedstawicieli Dyrekcji Generalnej Rolnictwa UE, że wysokość środków dla naszego kraju nie może być niższa, niż roczny budżet połączonego PROW i SPO w latach 2004-2006, powiększony od 15% do 30%-40%. Ten pułap dodatkowych środków ewoluował wraz z dyskusją na temat wysokości budżetu unijnego na lata 2007-2013. Ostateczny poziom unijnego wkładu w PROW dla Polski ilustruje tabela 3.

Tabela 3

**Porównanie środków przeznaczonych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich
w latach 2004-2006 i 2007-2013 (w mln EUR)**

Wyszczególnienie	Wkład UE	Wkład krajowy	Razem	Rocznie
Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006	2866,4	726,0	3592,4	1197,5
SPO Rolny ^a	1192,7	595,1	1787,8	595,9
Razem PROW + SPO	4059,1	1321,1	5380,2	1793,4
PROW 2007-2013 ^b	11767,5	3550,3	15317,8	2188,3
PROW 2004-2006 = 100				122,0
PROW 2007-2013 (bez zobowiązań) ^c	9550,0	2880,3	12430,3	1775,8
PROW 2004-2006=100 (bez zob.)				99,0
PROW 2007-2013 ^d	13230,0	3987,8	17217,8	2459,7
PROW 2004-2006 = 100				137,2
PROW 2007-2013 (bez zobowiązań) ^c	11012,5	3317,7	14330,2	2047,2
PROW 2004-2006 =100 (bez zob.)				114,2

^a Pełna nazwa: Sektorowy Program Operacyjny: Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006.

^b Pełna nazwa: Program Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2007-2013. Kwoty według wersji z lipca 2006 r.

^c Pominięto środki przeznaczone na zobowiązania wynikające z PROW 2004-2006.

^d Kwoty zgodnie z decyzją Komisji UE z dnia 12 września 2006 r. (dokument nr C 2006/4024).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

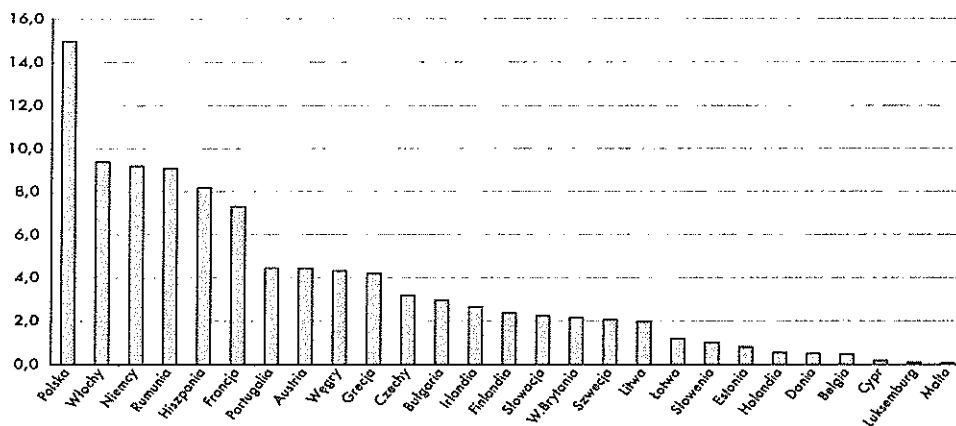
Środki unijne, jakie skierowano na rozwój polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2004-2006 wyniosły łącznie 5.380,2 mln EUR, w tym 3592,4 mln EUR w ramach PROW i 1787,8 mln EUR w ramach SPO. Dało to roczny budżet w wysokości 1793,4 mln EUR. Nasuwa się pytanie, jak na tym tle wypada poziom dostępnych dla Polski środków na najbliższe 7 lat.

Z wcześniejszych informacji otrzymywanych z UE wynikało, że możliwe do uzyskania przez Polskę środki wyniosą 11767,5 mln EUR. Łącznie ze współfinansowanie krajowym, PROW na lata 2007-2013 przewidywał środki na poziomie 15317,8 mln EUR. Taka kwota znajduje się także w wersji PROW przesłanej do akceptacji przez UE w lipcu 2006 r. Oznacza to roczny fundusz w wysokości 2188,3 mln EUR, czyli o 22% więcej niż było do dyspozycji rocznie w latach 2004-2006. Poziom ten należy jednak skorygować o zobowiązania wynikające z programów wdrożonych w latach 2004-2006, w odniesieniu do takich działań jak: renty strukturalne, wspieranie gospodarstw niskotowarowych, programy rolnośrodowiskowe, zalesianie i grupy producentów rolnych. Ich wysokość MRiRW szacuje na 2887,6 mln EUR (tab. 4). Do dyspozycji pozostaje zatem 12430,3 mln EUR. Taki poziom gwarantuje roczny budżet w wysokości 1775,8, czyli 99% środków dostępnych rocznie w latach 2004-2006. Nie jest to z pewnością wielkość zadowalająca,

ani odpowiadająca potrzebom rozwojowym polskiego rolnictwa. Ostatecznie jednak KE, pod wpływem licznych postulatów i wniosków krajów członkowskich i przeprowadzeniu waloryzacji pierwotnych kwot funduszu, we wrześniu ubiegłego roku zwiększyła środki przewidziane na rolnictwo i obszary wiejskie w okresie 2007-2013 do poziomu 77662,8 mln EUR, a łącznie ze środkami dla Rumunii i Bułgarii do 88294,4 mln EUR [2].

Z funduszy tych najwięcej, bo dokładnie 15,0 % przyznano Polsce. (rys. 1). Kolejna grupa krajów (Włochy, Niemcy, Rumunia) partycypuje w budżecie EFRROW na poziomie 9,1%-9,4%. Zbliżony poziom środków przyznano Hiszpanii (8,2%) i Francji (7,3%). Udział następnych krajów wynosi 3%-4%, a więc jest 5-krotnie niższy niż Polski. Na 15 krajów członkowskich o najniższym udziale w budżecie EFRROW przypada niecała 1/5 wszystkich środków (18,6%) przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich w latach 2007-2013.

Zgodnie z tą decyzją polskie rolnictwo otrzyma środki unijne w wysokości 13230,0 mln EUR, co ze współfinansowaniem krajowych daje łączny budżet w wysokości 17217,8 mln EUR (o 1,9 mld EUR więcej, niż w poprzedniej propozycji). Jest to rocznie 2459,7 mln EUR, czyli o 37,2% więcej niż rocznie w latach 2004-2006. Jednak po uwzględnieniu zobowiązań bieżącego okresu, rocznie pozostaje już tylko 2047, 2 mln EUR, czyli 14,2% więcej niż obecnie. Środki te, aczkolwiek znaczące, nie zapewnią przełomu w modernizacji polskiej wsi, pozwolą natomiast uczynić krok w takim kierunku.



Rys. 1. Udział poszczególnych krajów członkowskich w EFRROW na lata 2007-2013 (w %)

Źródło: Opracowanie własne.

Obok bezwzględniego poziomu dostępnych środków, istotna jest także struktura ich przeznaczenia. Porównanie takie dla dwóch okresów programowania zawiera tab. 4. Dla okresu 2007-2013 przyjęto tabele zawarte w wersji przesłanej do KE w lipcu 2006 r. Dodatkowo omówiono dyskutowane propozycje podziału zwiększonych środków przyznanych Polsce we wrześniu ubiegłego roku, mające wstępny charakter.

Tabela 4

Struktura funduszy przeznaczonych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2004-2006 i 2007-2013 (w mln EUR i w %)

Wyszczególnienie	PROW 2004/06 ^a	Udział	PROW 2007/13 ^b	Udział
Szkolenia zawodowe	19,4	0,4	50,0	0,3
Ułatwianie startu młodym rolnikom	178,9	3,3	440,0	2,9
Renty strukturalne	534,9	9,9	787,6	5,1
Modernizacja gospodarstw rolnych	614,3	11,4	1650,0	10,8
Zwiększenie wartości dodanej PR	475,0	8,8	1100,0	7,2
Poprawianie i rozwój infrastruktury	153,2	2,9	430,0	2,8
Systemy jakości żywności	x ^c	x	120,0	0,8
Działania informacyjne i promocja	x	x	30,0	0,2
Grupy producentów rolnych	17,4	0,3	130,0	0,8
Usługi doradcze	42,8	0,8	400,0	2,6
ONW	905,0	16,8	2286,2	14,9
Natura 2000	x	x	550,0	3,6
Programy rolnośrodowiskowe	218,9	4,1	900,0	5,9
Zalesianie	91,7	1,7	469,7	3,1
Odtwarzanie produkcji leśnej	12,5	0,2	140,0	0,9
Różnicowanie działalności rolnej	89,3	1,7	402,2	2,6
Usługi dla gospodarki i ludności	47,1	0,9	801,7	5,2
Odnowa i rozwój wsi	112,5	2,1	840,6	5,5
Tworzenie mikroprzedsiębiorstw	x	x	502,2	3,3
Leader	18,8	0,3	200,0	1,3
Gospodarstwa niskotowarowe	293,1	5,4	x	x
DSU	687,0	12,8	x	x
Uzupełnienie PB	682,4	12,7	x	x
SAPARD	140,0	2,6	x	x
Pomoc techniczna	46,0	0,9	200,0	1,3
Zobowiązania 2004-2006	x	x	2887,6	18,9
Razem	5380,2	100,0	15.317,8	100,0

^a Łącznie ze środkami dostępnymi w ramach SPO na lata 2004-2006.

^b Według wersji PROW 2007-2013 W-06/VII/06 z lipca 2006 r.

^c Działań takich nie przewidywały Plany dla kolejnych okresów programowania środków.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

W okresie 2004-2006 skumulowane środki, jakimi dysponowała Polska w ramach PROW i SPO, w pierwszej kolejności skierowano na wsparcie potrzeb inwe-

stycyjnych i modernizacyjnych polskiego rolnictwa oraz całego agrobiznesu.

Na ten cel przeznaczono następujące środki:

- wydatki na dostosowanie do standardów UE – 12,8% (687,0 mln EUR),
- modernizacja gospodarstw rolnych – 11,4% (614,3 mln EUR),
- poprawa przetwórstwa i marketingu – 8,8% (475,0mln EUR).

Łącznie na trzy powyższe działania o charakterze rozwojowych przeznaczono dokładnie 1/3 całego budżetu. Do grupy tej należałoby zaliczyć także sfinansowanie wybranych projektów z przedakcesyjnego programu operacyjnego SAPARD (2,6%). Razem zatem na projekty inwestycyjne i modernizacyjne przeznaczono 35,6% dostępnych środków.

Drugim celem w okresie 2004-2006 były potrzeby w zakresie płatności bezpośrednich, z uwagi na niski poziom ich finansowania w ramach I filara wspólnej polityki rolnej (35% poziomu unijnego w pierwszym roku członkostwa) oraz programów powiązanych z tymi płatnościami, tj. ONW. Na dofinansowanie płatności przeznaczono 12,7% dostępnego budżetu (684,4 mln EUR), natomiast płatności ONW – 16,8% – łącznie 29,5% na te dwa działania. Kolejna grupa środków obejmowała swoim zakresem finansowanie zmian generacyjnych w polskim rolnictwie – 13,2%, w tym renty strukturalne – 9,9% oraz ułatwianie startu młodym rolnikom – 3,3%. Część środków skierowano na cele środowiskowe – 6,0% (programy rolno-środowiskowe, zalesianie) oraz poprawę infrastruktury wsi i różnicowanie działalności na obszarach wiejskich – 7,6%.

Struktura PROW na lata 2007-2013 odbiega istotnie od programów okresu 2004-2006. Największą pozycję, bo aż 18,9% (16,8% po zwiększeniu środków przez KE) stanowią zobowiązania obecnego okresu. Nie ma już możliwości zwiększenia z budżetu unijnego płatności bezpośrednich¹², ale na płatności ONW przeznaczono 14,9% środków.

Na cele modernizacyjne w rolnictwie i agrobiznesie przewiduje się natomiast następujące środki:

- modernizacja gospodarstw rolnych – 10,8%
- zwiększenie wartości dodanej produkcji rolniczej – 7,2%

Łącznie zatem 18,0%, a w zwiększonym budżecie tylko 16,0% środków kieruje się na cele rozwojowe i modernizację potencjału wytwórczego. Jest to 2-krotnie mniejszy udział środków na ten cel niż zapewniono w okresie 2004-2006. Dodatkowo, w działaniu dotyczącym modernizacji gospodarstw rolnych podniesiona została górna granica dofinansowania możliwego do uzyskania przez jednego rolnika – z 300,0 tys. zł w okresie 2004-2006 do 500,0 tys. zł w nowym okresie. Oznacza to koncentrację środków na mniejszej grupie, za to największych gospodarstw, co w efekcie ograniczy liczbę beneficjentów pomocy.

Na finansowanie zmian generacyjnych przeznaczono 8,0% środków. Zwiększył się natomiast znacząco udział wydatków środowiskowych do poziomu 13,5%,

¹² Zgoda Komisji Europejskiej na dodatkowe finansowanie płatności bezpośrednich ze środków PROW dotyczyła wyłącznie okresu 2004-2006.

głównie za sprawą płatności dla obszarów Natura 2000, a także przede wszystkim środków na poprawę infrastruktury wsi i różnicowanie działalności na obszarach wiejskich – 19,4%. Nie przewidziano natomiast środków na wsparcie gospodarstw niskotowarowych, na które to działanie w latach 2004-2006 przeznaczono 5,4% środków.

O ile zatem budżet 2004-2006 za główny priorytet przyjmował modernizację potencjału rolnictwa i agrobiznesu, o tyle propozycja podziału środków na nowy okres, największe znaczenie przypisuje działaniom okołorolniczym, środowiskowym oraz dywersyfikacyjnym na polskiej wsi. Proporcji tych nie zmienia, a wręcz pogłębia propozycja podziału dodatkowych środków przyznanych Polsce. Skierowano je bowiem na zwiększenie budżetów następujących działań:

- | | |
|---------------------------------------|-----------------|
| – poprawa i rozwój infrastruktury | – 199,9 mln EUR |
| – ONW | – 162,5 mln EUR |
| – różnicowanie działalności rolniczej | – 70,1 mln EUR |
| – usługi dla gospodarki i ludności | – 669,8 mln EUR |
| – tworzenie mikroprzedsiębiorstw | – 648,1 mln EUR |
| – LEADER | – 100,0 mln EUR |
| – pomoc techniczna | – 66,6 mln EUR. |

Łącznie zwiększa się budżet 7 działań na kwotę 1917,0 mln EUR¹³. Jak wynika z zestawienia, prawie wszystkie dodatkowe środki skierowano na działania związane z infrastrukturą oraz różnicowaniem działalności na obszarach wiejskich¹⁴. Można przyjąć, że głównym celem PROW 2007-2013 jest przeciwdziałanie problemowi nr 1 na obszarach wiejskich, czyli bezrobociu. Trudno odmówić racji takiemu podejściu, jednak są to problemy ogólnospołeczne i powinny być w dominującym stopniu rozwiązywane z wykorzystaniem funduszy strukturalnych, a dopiero w drugiej kolejności sektorowych (rolniczych), tym bardziej, że wydatki infrastrukturalne i społeczne mogą być finansowane z innych funduszy, czego nie można robić w odniesieniu do wydatków modernizacyjnych w rolnictwie i agrobiznesie. Fundusze rolne mają bowiem przede wszystkim służyć celom ekonomicznym i środowiskowym rolnictwa.

Ostatecznie, w efekcie wprowadzonych zmian ten kierunek wydatków absorbuje obecnie aż 26,4% środków, a więc ponad ¼ całego budżetu PROW. Jest to tym bardziej dyskusyjne, że od 1 maja 2007 r. nie obowiązują w dotychczasowym kształcie notyfikowane na 3 lata UE krajowe formy pomocy (tzw. *existing aid*), w tym kredyty preferencyjne z dopłatami do oprocentowania na realizację przedsięwzięć modernizacyjnych w rolnictwie i przetwórstwie spożywczym. Próby ograniczania wydatków inwestycyjnych na rolnictwo i obszary wiejskie z budżetu UE są tym bardziej niekorzystne, gdyż – jak wiele wskazuje – środki dostępne w okresie 2007-2013 będą ostatnimi znaczącymi wydatkami Unii na ten cel. Należy zatem

¹³ Budżet PROW na lata 2007-2013 został zwiększony decyzją Komisji Europejskiej o 1900,0 mln EUR. Dodatkowo MRiRW zmniejszyło środki na działanie: Odnowa i rozwój wsi o 17,0 mln EUR.

¹⁴ Poza dodatkową kwotą 162,5 mln EUR na płatności ONW oraz 66,6 mln EUR na pomoc techniczną.

rozważyć, czy kierować je na modernizację potencjału wytwórczego w rolnictwie i podniesienie poziomu konkurencyjności tego sektora, czy też na likwidację bezrobocia na obszarach wiejskich i pobudzenie przedsiębiorczości. Te ostatnie, aczkolwiek niezmiernie ważne społecznie, można i trzeba finansować w większym stopniu z innych funduszy unijnych, nie ograniczając tak znacznie środków na rozwój rolnictwa.

Zgodnie zatem z założeniami, dominująca część środków dostępnych w latach 2007-2013 będzie kierowana na realizację celów społecznych i środowiskowych, kosztem celu ekonomicznego i poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa. O ile wybór działań do nowego programu akcentował cele ekonomiczne (10 działań na 24 wybrane do realizacji w ramach PROW), o tyle środki, jakie zdecydowano się przeznaczyć na jego realizację, uniemożliwią, a przynajmniej w znacznym stopniu ograniczą możliwe do uzyskania efekty.

Podsumowanie

1. Nowy okres programowania budżetowego w UE zbiega się w czasie ze zmianami w sposobie finansowania wydatków na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Do życia powołano dwa nowe fundusze rolne w miejsce istniejącego od kilkadziesiąt lat Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Są to: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (*European Agricultural Guarantee Fund*) i Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (*European Agricultural Fund for Rural Development*).
2. Wprowadzenie nowych funduszy oznacza likwidację dwoistości źródeł finansowania, programowania, rozliczania i kontroli środków kierowanych na rozwój wsi. Obecnie jedynym źródłem tych wydatków jest EFRROW.
3. Analiza wykorzystania środków UE przeznaczonych na rozwój wsi w latach 2004-2006 wskazuje na poprawną ocenę potrzeb polskiego rolnictwa w tym zakresie. Zmiany pierwotnych alokacji takich programów jak PROW i SPO dotyczyły łącznie kwoty 507,9 mln EUR, co stanowi 9,5% łącznego budżetu tych programów.
4. Główne zmiany tabel finansowych w okresie 2004-2006 dotyczyły budżetu PROW i były związane w większym stopniu z chęcią sfinansowania innych, niż pierwotnie zakładano, projektów (głównie DSU), aniżeli nieprawidłową oceną potrzeb rolnictwa i gospodarstw rolnych.
5. Na nowy okres programowania najwięcej, bo aż 15,0% dostępnych w budżecie UE środków na rozwój obszarów wiejskich przyznano Polsce. Zgodnie z decyzją KE, polskie rolnictwo otrzyma środki unijne w wysokości 13230,0 mln EUR, co ze współfinansowaniem krajowym daje łączny budżet w wysokości 17217,8 mln EUR (jest to 2459,7 mln EUR rocznie).
6. Po uwzględnieniu zobowiązań okresu 2004-2006 rocznie w latach 2007-2013 pozostaje do wykorzystania 2047,2 mln EUR, czyli 14,2% więcej niż obecnie.
7. W budżecie na lata 2007-2013 najwięcej bo aż 26,4% środków, a więc ponad ¼ całego budżetu PROW przeznaczono na wydatki okołorolnicze i społeczne. Oznacza to, że głównym celem PROW staje się przeciwdziałanie bezrobociu.

Stanowi ono problem ogólnospołeczny, na rozwiązanie którego powinny być przeznaczone fundusze strukturalne, a w następnej kolejności sektorowe (rolnicze).

8. Dominująca część środków dostępnych w latach 2007-2013 będzie kierowana zatem na realizację celów społecznych i środowiskowych, kosztem celu ekonomicznego i poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa. O ile wybór działań do nowego programu akcentował cele ekonomiczne (10 działań na 24 wybrane do realizacji w ramach PROW), o tyle środki, jakie zdecydowano się przeznaczyć na jego realizację to uniemożliwią, a przynajmniej w znacznym stopniu ograniczają możliwe efekty.

Literatura:

1. Decyzja Rady z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013), (2006/144/WE), (Dz. Urz. UE L 55 z dnia 25 lutego 2006 r.).
2. Decyzja Komisji z 12 września 2006 r. ustalająca podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., [notyfikowana jak dokument nr C(2006)], (2006/636/WE), (Dz. Urz. UE L 261 z dnia 22 września 2006 r.).
3. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1663/95 z dnia 7 lipca 1995 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 729/70 w odniesieniu do procedury rozliczania rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR (Dz. Urz. UE L 158 z 8 lipca 1995 r.).
4. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczania rachunków EFRG i EFRROW (Dz. Urz. UE L 171 z dnia 23 czerwca 2006 r.).
5. Rozporządzenie Rady EWG nr 25 z dnia 4 kwietnia 1961 roku w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. WE L 30 z dnia 20 kwietnia 1961 r.).
6. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 209 z 11 sierpnia 2005 r.).
7. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej oraz określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/2001, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71, (WE) nr 2529/2001 (Dz. Urz. UE L 270 z dnia 21 października 2003 r.). Polskim aktem prawnym wprowadzającym płatności bezpośrednie w rolnictwie była Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r., o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40 z późn. zm.).
8. 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 (Dz. Urz. UE L 277 z 21 października 2005 r.). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na niekonsekwencję w wersji polskiej aktów unijnych. O ile bowiem w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1290/2005 mówi się o funduszu „Rolniczym”, o tyle w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 o „Rolnym na rzecz Rozwoju”.

9. Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264, z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76).
11. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 42, poz. 386, z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

STANISŁAW KOWALCZYK

Warsaw School of Economics

COUNTRY AND RURAL AREAS DEVELOPMENT POLICY BETWEEN 2007 and 2013

Summary

The European Union commences another budget period (2007-2013). This means significant changes for agriculture and rural areas with respect to the manner and the scope of financing of this sector, which was started in 2003 by the Luxembourg reform.

The objective of the article is analysis of the introduced changes and evaluation of their results and potential impact on the Polish agriculture and rural areas. Changes in the organisation of the so-called agricultural funds, their scope and the manner of management bring consequences in the form of necessary changes in national legislation, as well as the institutional system, established in the first half of the current decade.

The author analyses the effects of these changes on Polish agriculture and legal and organisational system, as well as potential effects of the available financial funds on transformations of the Polish agricultural business and Polish rural areas in the next years.