

**Barbara Wieliczko**

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie*

## **PROPOZYCJA INSTRUMENTÓW WSPARCIA W POLSKIM PROW NA LATA 2014-2020**

### *PROPOSAL OF SUPPORT MEASURES IN POLISH RDP 2014-2020*

**Słowa kluczowe: WPR 2014-2020, rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich**

*Key words: CAP 2014-2020, agricultur, rural area development*

**Abstrakt.** Trwają prace nad określeniem kształtu WPR w kolejnym okresie programowania. Propozycje KE dotyczące II filaru WPR choć zmieniają strukturę i kształt wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, to mają jedynie charakter kosmetyczny i nie zapowiadają rewolucji w zakresie i charakterze pomocy. Dotąd wdrażane w Polsce PROW wskazują, iż konieczne jest precyzyjne ukierunkowanie poszczególnych działań i takie powiązanie instrumentów wsparcia, aby możliwe było osiągnięcie efektu synergii. Ocena potrzeb rozwojowych wsi i rolnictwa w Polsce wskazuje na to, iż dotychczasowe priorytety nadal pozostają aktualne i koncentrują się wokół budowania zrównoważonej gospodarki wiejskiej w pełni wykorzystującej swój potencjał konkurencyjny. Z tego względu niezwykle istotne jest nie tylko wybranie do PROW 2014-2020 odpowiednich działań, ale również zapewnienie wykorzystania w pełni efektu synergii.

### **Wstęp**

W październiku 2011 r. Komisja Europejska (KE) przestawiła pakiet projektów rozporządzeń dotyczących funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w latach 2014-2020. Wśród tych propozycji znalazł się wniosek KE dotyczących II filaru WPR (COM(2011)627). Propozycja ta zawiera zestaw instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, które mogą stanowić element programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW) przygotowanych przez kraje UE. Przystępując do prac nad tworzeniem kolejnego polskiego PROW należy m.in. dokonać oceny zaproponowanych przez KE działań. Ocena taka została przygotowana przez polski rząd w oficjalnym stanowisku do projektów rozporządzeń opracowanych przez KE. Także liczne krajowe i zagraniczne ośrodki naukowo-badawcze oraz pozostałe kraje UE dokonały całościowej lub częściowej analizy proponowanych rozwiązań.

Celem artykułu było przedstawienie oceny instrumentów wsparcia zaproponowanych przez KE, w kontekście dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu takich programów i potrzeb rozwojowych polskiej wsi.

### **Material i metodyka badań**

W badaniu poddano ocenie propozycje KE zawarte w dokumencie COM(2011)627 z punktu widzenia dotychczasowych doświadczeń Polski we wdrażaniu programów wsparcia rozwoju wsi ze środków UE i potrzeb rozwojowych polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. Wykorzystano najnowsze dane statystyczne (m.in. Powszechny Spis Rolny 2010) oraz wyniki badań ewaluacyjnych programów wspierających wieś.

### **Priorytety rozwojowe polskiej wsi i rolnictwa**

KE w swoim projekcie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich (COM (2011) 625) określiła sześć ogólnounijnych priorytetów rozwojowych zgodnych ze strategią „Europa 2020”, którymi są [Wniosek Komisji... 2011b]:

- 1) ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie i leśnictwie oraz na obszarach wiejskich;
- 2) poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych;
- 3) poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie;
- 4) odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa;
- 5) wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym;
- 6) zwiększanie włączenia społecznego, ograniczenie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Wszystkie PROW odnoszące się do okresu 2014-2020 powinny je uwzględniać. Z punktu widzenia znaczenia każdego z tych celów dla rozwoju społeczno-gospodarczego polskiej wsi można stwierdzić, iż priorytety te nie są jednakowo ważne i można ustawić je według stopnia oddziaływania na konkurencyjność i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Należy jednakże zauważyć, iż priorytety te są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują. Niemniej jednak kluczową kwestią, również dla realizacji większości pozostałych priorytetów jest poprawa konkurencyjności gospodarki rolnej. Wzrost konkurencyjności musi się wiązać z lepszym wykorzystaniem zasobów, a więc z uwolnieniem z rolnictwa części zasobów. Z tego względu potrzebne są również działania ułatwiające zagospodarowanie tych zasobów. Generalnie kierunki rozwoju wsi i rolnictwa przyjęte dla okresu 2007-2013 powinny zostać utrzymane, ale niezbędne jest zwiększenie skuteczności ich realizacji. W przypadku PROW 2007-2013 celem jest realizacja koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich, która zakłada *wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych i wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz różnicowania działalności gospodarczej w kierunku pozyskania i stworzenia alternatywnych źródeł dochodów mieszkańców wsi* [Program Rozwoju... 2011].

Od poprzedniego Powszechnego Spisu Rolnego z 2002 r. do ostatniego przeprowadzonego w 2010 r. liczba gospodarstw rolnych zmniejszyła się z 2933 do 2278 tys., czyli o ponad 20%. W ostatnich latach struktura gospodarstw rolnych uległa znacznym zmianom w grupach gospodarstw o najmniejszej powierzchni UR. Prawie o jedną trzecią (z 31,4 do 21,5%), zmniejszył się udział najmniejszych gospodarstw poniżej 1 ha UR, czyli tych, którym nie przysługują płatności bezpośrednie [Raport z wyników... 2011]. Udział gospodarstw z największych grup obszarowych nie uległ zmianie.

Problem małych gospodarstw, rozumianych jako gospodarstwa poniżej 7 ha, czyli ok. 70% średniej wielkości gospodarstw rolnych w Polsce, wydaje się obecnie jedną z kluczowych kwestii, które wymagają rozwiązania w odniesieniu do podnoszenia konkurencyjności polskiego rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Gospodarstwa z tej kategorii w większości przypadków nie gwarantują dochodów na poziomie pozwalającym zapewnić utrzymanie rodziny rolnika i nie dysponują odpowiednim potencjałem rozwojowym, w tym kapitałem inwestycyjnym. Jednocześnie wszystkie zasoby zaangażowane w tych podmiotach, a zwłaszcza praca i ziemia, nie są optymalnie wykorzystywane. W związku z tym rolnicy posiadający takie gospodarstwa powinni dodatkowo podjąć działalność pozarolniczą w ramach gospodarstwa lub zrezygnować z prowadzenia działalności rolniczej, przekazać (sprzedać lub wydzierżawić) ziemię większym podmiotom i podjąć pracę lub działalność gospodarczą w działach niezwiązanych z rolnictwem. Wspieranie tej grupy gospodarstw rolnych powinno opierać się przede wszystkim na dwóch filarach: działaniach służących rozwojowi działalności pozarolniczej i innych niż rolnictwo sektorów gospodarki wiejskiej oraz na stymulacji podnoszenia konkurencyjności rolnictwa, czyli podmiotów zdolnych do konkurowania na coraz bardziej zglobalizowanym rynku.

Polskie rolnictwo i obszary wiejskie coraz bardziej się różnicują. Ogólny poziom rozwoju danego regionu nakłada się na specyfikę produkcji rolnej w województwach oraz na typ obszarów wiejskich do jakich kwalifikuje się dana wieś – określane przez jego odległość od regionalnych miejskich ośrodków rozwoju społeczno-gospodarczego. Dowodem na znaczne różnice w zakresie potrzeb rozwojowych w poszczególnych regionach jest stopa bezrobocia na obszarach wiejskich. W 2009 r. jej najwyższy poziom odnotowano w województwie zachodniopomorskim, w którym wynosił 13,2%, a najniższy – 4,7% w województwie podlaskim [Obszary wiejskie... 2011]. Sytuacja ekonomiczna na wsi, jak i w samym rolnictwie jest ściśle powiązana z kondycją całej polskiej gospodarki, stąd znaczny spadek poziomu bezrobocia na wsi w okresie 2003-2009. To zróżnicowanie powinno znaleźć odzwierciedlenie nie tylko w podziale środków pomiędzy województwa, ale także w zakresie dostępnych instrumentów wsparcia.

## **Jaki instrument powinien zawierać polski PROW 2014-2020?**

Propozycje KE tylko teoretycznie ułatwiają ograniczenie liczby wdrażanych działań. Skupienie kilku „starych” działań w ramach jednego „nowego” nie oznacza zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Nadal konieczne będzie przygotowanie stosownych regulacji i procedur wdrażających poszczególne kategorie wsparcia (tak jak np. w PROW 2007-2013 odrębne schematy w niektórych działaniach). Niezbędne będzie również wyznaczenie puli środków przeznaczonej na odrębne typy wsparcia i ewentualne określenie sposobu podziału środków pomiędzy województwa i kategorie beneficjentów.

Patrząc na dotychczasowe doświadczenia w opracowywaniu PROW można mieć pewność, iż możliwości wyeliminowania działań, które były do tej pory wdrażane będą bardzo ograniczone. W związku z tym można się spodziewać, iż kolejny PROW może być jeszcze bardziej złożony i skomplikowany niż obecny. Nie oznacza to jednakże, iż musi się przy tym cechować małą skutecznością i efektywnością. Przy właściwym doborze instrumentów wsparcia zapewniających kompleksowość i komplementarność wsparcia możliwe jest uzyskanie programu lepiej dostosowanego do potrzeb rozwojowych wsi i rolnictwa.

Propozycja KE zakłada, iż obowiązkowym elementem PROW 2014-2020 będzie środek rolnośrodowiskowo-klimatyczny, czyli odpowiednik dotychczasowych programów rolnośrodowiskowych. Z uwagi na zmiany w wymogach z zakresu ochrony środowiska, wprowadzeniu tzw. „zazielenienia” oraz wyodrębnieniu rolnictwa ekologicznego jako samodzielnego działania, zakres wsparcia będzie inny niż obecnie. Ważną zmianą, która planuje się wykorzystać w polskim PROW będzie możliwość skrócenia podejmowanych przez beneficjentów zobowiązań z 7 do 5 lat.

Najważniejszymi działaniami nowego polskiego PROW powinny się stać działania: „Inwestycje w środki trwałe” i „Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej”. To w oparciu o te działania w największym stopniu można zwiększyć konkurencyjność rolnictwa oraz innych dziedzin gospodarki na obszarach wiejskich. Działanie „Inwestycje w środki trwałe” ma obejmować projekty służące:

- poprawie ogólnej efektywności gospodarstwa rolnego,
- przetwarzaniu, wprowadzaniu do obrotu lub rozwojowi produktów rolnych,
- realizacji inwestycji w zakresie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa, w tym dostępu do gruntów rolnych i leśnych, scalania i poprawy gruntów, dostaw energii i gospodarki wodnej,
- wypełnianiu zobowiązań rolno- i leśnośrodowiskowych, odnoszących się do stanu ochrony różnorodności biologicznej gatunków i siedlisk lub podwyższającymi użyteczność publiczną danego obszaru objętego wsparciem.

Działanie to powinno mieć na celu podnoszenie konkurencyjności polskiego rolnictwa, a więc katalizowanie przemian strukturalnych. Z uwagi na to, że jego zakres jest bardzo szeroki należy wyraźnie określić, jakiego rodzaju projekty powinny uzyskiwać wsparcie lub powinny być traktowane priorytetowo (np. uzyskując wyższą niż standardowa stawkę wsparcia). Dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu działań odnoszących się do modernizacji gospodarstw rolnych wskazują na to, iż wymagania dotyczące projektów nie zapewniały wspierania jedynie inwestycji mających bezpośredni wpływ na konkurencyjność gospodarstw rolnych. Ponadto, brak danych wyjściowych uniemożliwił ocenę skali zmiany kondycji gospodarstw uzyskanej dzięki wsparciu.

Konkurencyjność rolnictwa jest bezpośrednio związana również z przetwórstwem produktów rolnych. Zaproponowane działanie przewiduje także wspieranie inwestycji w przetwórstwie. Utrzymanie takiego instrumentu w kolejnym polskim PROW powinno być ograniczone jedynie do małych i średnich podmiotów (sektor MŚP), które mają trudniejszy dostęp do kredytów niż duże firmy. W przypadku obu typów inwestycji konieczne jest wdrożenie procedur zapewniających wybór projektów w największym stopniu zwiększających konkurencyjność wspieranych podmiotów.

Ostatni element działania „Inwestycje w środki trwałe” odnosi się do całkowicie odmiennej kategorii projektów. Chodzi o projekty obecnie wspierane w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”. Jest to tym samym działaniem skierowane przede wszystkim do jednostek samorządu terytorialnego. Pokazuje to, jak bardzo wielostronne działanie zaproponowała KE. Zapewne najprostszym rozwiązaniem przy jego wdrażaniu będzie podzielenie działania na odrębne poddziałania z własnymi procedurami i regulacjami określającymi szczegółowe zasady i warunki wdrażania.

Również działanie „Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej” ma złożony charakter i obejmuje wsparcie z zakresu:

- pomocy na założenie nowego przedsiębiorstwa przez młodych rolników i rolników posiadających małe gospodarstwa oraz na zakładanie przedsiębiorstw zajmujących się działalnością pozarolniczą na obszarach wiejskich,
- inwestycji w działalność pozarolniczą,
- rocznych płatności dla rolników uczestniczących w systemie dla drobnych producentów rolnych, którzy definitywnie przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi.

Roczne płatności dla rolników uczestniczących w systemie dla drobnych producentów rolnych, którzy definitywnie przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi to jedynie 120% rocznej płatności, którą beneficjent otrzymał w ramach systemu dla małych producentów rolnych, które może być wypłacane tylko do końca 2020. Należy zaznaczyć, iż propozycja KE nie przewiduje działania „Renty strukturalne”. Roczne płatności dla najmniejszych gospodarstw rolnych mają stanowić substytut rent. Ta kategoria wsparcia nie powinna być w ogóle wdrażana w Polsce. Płatności te nie są wystarczająco wysokie, aby były równie atrakcyjnym wsparciem, jak świadczenia otrzymywane w ramach „Rent strukturalnych”.

Poza wymienionymi płatnościami pozostałe kategorie wsparcia w ramach tego działania odnoszą się do różnych aspektów rozwijania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Obejmuje ono zarówno wsparcie na podejmowanie działalności rolniczej przez młodych rolników, jak i na tworzenie mikroprzedsiębiorstw i inwestycje w działalność pozarolniczą. Zestaw ten zawiera dotychczas odrębne

działania zawarte w różnych osiach. To także wskazuje na to, że przygotowanie procedur i rozporządzeń wdrażających wspólnych dla wszystkich elementów działania nie będzie możliwe. Jednocześnie jest to dowód na to, iż redukcja liczby działań ma jedynie pozorny charakter.

Działaniem, które choć nie musi być obowiązkowo wdrażane z pewnością będzie wdrażane, to „Płatności z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami”, powszechnie zwane płatnościami ONW. W odpowiedzi na dotychczasową krytykę kryteriów delimitacji obszarów objętych wsparciem przewidyuje się znaczącą zmianę sposobu wyznaczania tych obszarów, które obejmują jedynie aspekty geograficzno-przyrodnicze, a nie tak jak dotąd także społeczne. W przypadku Polski będzie to oznaczać ograniczenie łącznej powierzchni obszarów podlegających temu wsparciu. Złagodzeniu tej zmiany ma służyć mechanizm stopniowego wygaszania płatności na obszarach, które utracą status obszarów ONW (2014 r. – 80% kwoty uzyskanej w 2013 r., 2017 r. – 20%). Z punktu widzenia budżetu polskiego PROW 2014-2020 taki mechanizm oznacza konieczność asygnowania na ten cel środków, które mogłyby być efektywniej wykorzystane w ramach innych działań lub mogłyby posłużyć podniesieniu stawek, co zwiększyłoby znaczenie wsparcia dla działalności gospodarstw funkcjonujących na tych obszarach. Do tej pory działanie to traktowane jest w Polsce jako uzupełnienie płatności bezpośrednich. Nie jest postrzegane jako element zachowania działalności rolniczej na obszarach o trudnych warunkach gospodarowania, o czym świadczy wielkość obszaru kraju objętego tym działaniem, a więc niska wysokość stawek płatności. Działanie to obecnie zakwalifikowane jest do osi 2, czyli do grupy instrumentów mających pozytywnie oddziaływać na zachowanie zasobów przyrodniczych. Jednakże do tej pory skala pozytywnego oddziaływania tego działania na środowisko wydaje się bardzo ograniczona. Wiąże się to z brakiem dodatkowych zobowiązań podejmowanych przez rolników uzyskujących te płatności. Są oni zobligowani jedynie do utrzymania działalności rolniczej na obszarze objętym wsparciem i do przestrzegania zasad wzajemnej zgodności i dobrej kultury rolnej, do czego są zobowiązani beneficjenci płatności bezpośrednich. W propozycji KE na okres 2014-2020 płatność dla obszarów ONW zwanych obszarami z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami pojawia się zarówno w filarze I, jak i filarze II. Takie rozwiązanie nie tylko prowadzi do rozmycia podziału WPR na dwa filary, ale również oznacza zbędną komplikację systemu wsparcia generującą dodatkowe koszty administracyjne.

Działaniem szczególnie wpisującym się w priorytety dotyczące innowacyjności i dyfuzji informacji jest transfer wiedzy. Jednakże charakter tego działania niczym nie różni się od dotychczas stosowanego instrumentu obejmującego szkolenia osób związanych z rolnictwem i leśnictwem. Jedyną różnicą jest rozszerzenie grona osób, które mogą korzystać ze szkoleń na pracowników przedsiębiorstw sektora MSP. Niewątpliwie niektóre podmioty funkcjonujące na obszarach wiejskich mają utrudniony dostęp do odpowiednich szkoleń z uwagi na konieczność dojazdu szkolonych do większych ośrodków (dodatkowe koszty) lub z powodu braku odpowiedniej oferty szkoleniowej odpowiadającej potrzebom takich podmiotów. Działanie to jednak nie może być traktowane jako wiodący instrument służący podnoszeniu wiedzy i innowacyjności i może mieć jedynie charakter pomocniczy. Kluczową rolę może odgrywać szeroko rozumiane doradztwo oraz wspieranie współpracy.

Rozszerzenie działania „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i za-  
stępstw” o wsparcie dla sektora MSP działającego na obszarach wiejskich niezwiązanych z rolnictwem, gospodarką żywnościową i leśnictwem, to właściwe rozwiązanie wskazujące na szersze ujęcie rozwoju obszarów wiejskich nie tylko w oparciu o rolnictwo. Dostępność doradztwa dla wiejskich podmiotów sektora MSP, podobnie jak w przypadku szkoleń jest ograniczona, stąd wsparcie finansowe wydaje się zasadnym rozwiązaniem.

Propozycja KE zakłada również możliwość tworzenia podprogramów tematycznych. Koncepcja ta przewiduje następujące podprogramy: „młody rolnik”, „małe gospodarstwa”, „obszary górskie i krótki łańcuch dostaw”. Wdrażanie podprogramów skupiających działania szczególnie przydatne w realizacji celów każdego z tych podprogramów wiązałyby się z możliwością zastosowania podwyższonego limitu maksymalnej stawki wsparcia, co miałyby służyć podniesieniu skuteczności wdrażanych działań. W przypadku Polski zasadnym byłoby przygotowanie podprogramu skierowanego do małych gospodarstw. Problem pojawia się jednakże na poziomie definicji małego gospodarstwa i wyznaczenia celów takiego szczególnego rodzaju wsparcia. Problem małych gospodarstw jest bardzo złożony, dlatego ewentualny podprogram skierowany do tych podmiotów powinien być tak skonstruowany, aby wsparcie służyło zmianom rozwojowym, a nie utrwalaniu obecnej sytuacji. Negatywnym przykładem zle zaprojektowanego wsparcia dla małych gospodarstw, które nie dało jakichkolwiek zmian jest instrument „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” wdrażany w ramach PROW 2004-2006. Podprogram dla małych gospodarstw powinien jednoznacznie kierować gospodarstwa na ścieżkę rozwoju, która zapewniłaby albo optymalizację wykorzystania potencjału gospodarstwa (modernizacja i/lub rozszerzenie działalności o związaną z gospodarstwem działalność pozarolniczą) albo pozwalałaby na aktywne włączenie się

w tworzenie pozarolniczej gospodarki wiejskiej, przy rezygnacji z działalności rolniczej. W związku z tym powinno się nie tylko przygotować odpowiednie rozwiązania w zakresie wymogów, które muszą spełnić ubiegający się o wsparcie, ale także znaczące wzmocnienie instrumentarium ewaluacji działań, aby możliwe było faktyczne określenie skali oddziaływania zastosowanych instrumentów.

Dotychczas duże znaczenie obok wsparcia skierowanego do rolnictwa miała również pomoc kierowana głównie do jednostek samorządu terytorialnego na potrzeby inwestycyjne z zakresu dostarczania ludności wiejskiej podstawowych usług publicznych lub służące odnowie wsi. W propozycji KE na lata 2014-2020 wsparcie to ma być utrzymane w praktycznie niezmienionej formie. Z punktu widzenia dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu tej kategorii wsparcia oraz skali potrzeb rozwojowych, należy utrzymać tego rodzaju wsparcie w kolejnym okresie programowania. Należy jednakże dokładnie zidentyfikować potrzeby rozwojowe. W PROW 2007-2013 w trakcie wdrażania tego programu rozszerzono zakres wsparcia w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, m.in. o budowę i modernizację targowisk. Z punktu widzenia liczby targowisk w Polsce oraz ich terytorialnego rozprzestrzenienia nie wydaje się to zasadne. Liczba targowisk w latach 2004-2008 wzrosła o 25%. Wsparcie dla modernizacji już istniejących targowisk wydaje się bardziej zasadne, gdyż niezbędne jest zapewnienie właściwego zaplecza sanitarnego takich obiektów, zwłaszcza w przypadku handlu żywnością. Możliwość budowy i modernizacji targowisk w miejscowościach do 50 tys. oznacza dopuszczenie do realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków PROW 2007-2013 poza obszarami wiejskimi, co jest precedensem w dotychczasowym korzystaniu przez Polskę z unijnego wsparcia dla obszarów wiejskich. Takie rozwiązanie należy uznać za korzystne z punktu widzenia celu wsparcia budowy i modernizacji targowisk, gdyż większe miejscowości stanowią bardziej chłonny rynek zbytu dla producentów rolnych. Wspieranie budowy targowisk wydaje się zbędnym elementem działania. Należy jednak pozytywnie ocenić wykroczenie w tym przypadku poza szczywny podział miasta – obszary wiejskie. Z punktu widzenia katalizowania procesów rozwojowych, wspieranie działań tworzących powiązania społeczno-gospodarcze pomiędzy wsią i miastem jest skutecznym sposobem budowania zróżnicowanej gospodarki zarówno wiejskiej, jak i miejskiej. Służy ponadto kształtowaniu podstaw do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Wydaje się, że w kolejnym okresie programowania priorytetami w ramach tego działania powinna być infrastruktura wodno-kanalizacyjna i systemy zarządzania odpadami komunalnymi.

Jeśli chodzi o wsparcie z zakresu instrumentów koncentrujących się na zachowaniu i ochronie zasobów środowiskowych, to godnym uwagi z punktu widzenia wsparcia obszarów szczególnie cennych przyrodniczo jest działanie „Płatności dla obszarów „Natura 2000” i płatności związane z ramową dyrektywą „wodną”. Działanie to znajdowało się również wśród działań przewidzianych przez KE do realizacji w ramach Rozporządzenia (WE) Nr 1698/2005. Ma ono formę rocznej płatności na hektar, dla której wyznaczono maksymalną łączną kwotę wsparcia. Projekt rozporządzenia na okres 2014-2020 nie przewiduje istotnych zmian w stosunku do obecnych zapisów. W Polsce instrument ten nie jest wdrażany. Gospodarstwa znajdujące się na obszarach Natury 2000 nie uzyskują w związku z tym wsparcia na realizację zobowiązań związanych z prowadzeniem działalności rolniczej na takich terenach [Bołtroniuk, Zagórski 2011].

Propozycja KE znacząco rozszerza wsparcie dla sektora leśnego. Jest to zasadne z punktu widzenia konieczności zapewnienia kompleksowego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Kluczowym instrumentem zaproponowanym przez KE jest działanie „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę rentowności lasów” i składa się z kilku kategorii inwestycji dotyczących:

- zalesiania i tworzenia terenu zalesionego,
- zakładania systemów rolnoleśnych,
- zapobiegania zniszczeniom lasów wskutek pożarów lasów i klęsk żywiołowych, w tym wysypu szkodników, ognisk choroby, katastrof i zagrożeń związanych ze zmianą klimatu oraz odtwarzania lasów;
- zwiększania odporności ekosystemów leśnych, ich wartości i potencjału w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu,
- nowych technologii w dziedzinie leśnictwa oraz w przetwarzaniu i wprowadzanie do obrotu produktów leśnych.

W odniesieniu do pierwszej kategorii inwestycji, czyli zalesiania i tworzenia terenu zalesionego, odpowiadającego obecnie realizowanym zalesieniom, ważną zmianą w stosunku do obecnie obowiązujących rozwiązań jest brak premii zalesieniowej, która stanowi rekompensatę za utracone dochody i może być wypłacana maksymalnie przez 15 lat. Jednocześnie zakłada się, iż premia pielęgnacyjna mogłaby być wypłacana maksymalnie przez 10 lat, a nie jedynie 5 lat, jak jest obecnie.

Natomiast zakładanie systemów rolnoleśnych, to rodzaj inwestycji przewidzianych w obecnie obowiązującym rozporządzeniu WE dotyczące wsparcia rozwoju wsi, który nie został uwzględniony w polskim PROW 2007-2013. W projekcie KE przewidziano wprowadzenie premii na utrzymanie takich

systemów wypłacanej corocznie przez maksymalnie 3 lata. Biorąc pod uwagę potrzebę tworzenia w Polsce korytarzy służących migracji zwierząt, wprowadzenie takiego instrumentu w polskim PROW 2014-2020 byłoby zasadne, gdyż systemy rolnoleśne oznaczają użytkowania gruntów w taki sposób, że drzewa rosną w połączeniu z rolnictwem ekstensywnym na tym samym obszarze.

W przypadku inwestycji zapobiegających zniszczeniu lasów, rozszerzono zakres projektów, które mogą ubiegać się o wsparcie. Zgodnie z propozycją KE mogłyby one dotyczyć nie tylko pożarów, ale również innych klęsk naturalnych oraz monitorowania występowania chorób i szkodników. Wprowadzenie tej kategorii wsparcia w polskim PROW 2014-2020 pozwoliłoby na zwiększenie ochrony zasobów leśnych.

Również wsparcie inwestycji służących zwiększaniu odporności ekosystemów leśnych, ich wartości i potencjału w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu jest kategorią wsparcia, którą należy wziąć pod uwagę w pracach nad kolejnym PROW. W obecnym kształcie projekt rozporządzenia pozostawia pełną swobodę krajom członkowskim na określenie zakresu wspieranych projektów. Ta kategoria wsparcia stanowi element rozszerzający i uzupełniający działania służące zapobieganiu zagrożeniom dotyczącym lasów.

Zaplanowano również wsparcie inwestycji w zakresie przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów leśnych oraz wdrażania nowych technologii w leśnictwie umożliwiające zwiększanie potencjału ekonomicznego lasów. W przypadku wdrażania tego komponentu ważne jest, aby realizowane działania zapewniały zrównoważone wykorzystanie potencjału lasów i nie stały w sprzeczności z działaniami podejmowanymi w zakresie ochrony przyrody, choć już same zapisy projektu rozporządzenia ograniczają zakres wsparcia do inwestycji, które nie stoją w sprzeczności z zachowaniem zasobów przyrody.

Propozycje KE dotyczące wspierania lasów zawierają jeszcze jeden instrument. Jest to działanie „Usługi leśnośrodowiskowe i klimatyczne oraz ochrona lasów”, stanowiący odpowiednik działania „Środek rolnośrodowiskowo-klimatyczny” skierowany do obszarów leśnych. Tak jak i w przypadku instrumentu skierowanego do rolnictwa, wsparcie może dotyczyć jedynie zobowiązań wykraczających poza obowiązkowe wymogi wynikające z obowiązujących regulacji prawnych. Warto zaznaczyć, iż podmioty państwowe, jeśli są niezależne od budżetu państwa również mogą otrzymywać takie wsparcie.

Ważną nowością, jeśli chodzi o budowanie siatki bezpieczeństwa w sektorze rolnym jest wprowadzenie do projektu rozporządzenia instrumentu „Zarządzanie ryzykiem”. Jego celem ma być wspieranie instrumentów, które zapewniają rekompensatę w przypadku poniesienia przez rolników strat gospodarczych związanych z chorobami roślin i zwierząt lub innymi incydentami środowiskowymi, a także wtedy, gdy następuje znaczny spadek dochodów. Wsparcie obejmuje wypłatę bezpośrednio rolnikom środków na składki na ubezpieczenie upraw i zwierząt oraz wkład finansowy na rzecz funduszy wspólnego inwestowania. Jednakże zaznaczono, iż wkład początkowy takich funduszy nie może pochodzić ze środków publicznych, co sprawia, iż w Polsce nie będzie jakiegokolwiek zainteresowania tym wsparciem, gdyż nie istnieją tego typu fundusze, a ich powstanie w kolejnych latach jest mało prawdopodobne.

PROW 2014-2020 powinien być programem charakteryzującym się znacznie większym regionalnym zróżnicowaniem w zakresie i poziomie wsparcia niż dotychczasowe programy. Jest to konieczne dla właściwego wykorzystania potencjału rozwojowego wsi i rolnictwa poszczególnych regionów. Co więcej, wsparcie w ramach PROW powinno być skoordynowane z regionalnymi programami operacyjnymi. W obecnym okresie programowania koordynacja zakresu i skali wsparcia dla mikroprzedsiębiorstw nie została we wszystkich województwach tak zaplanowane, żeby podmioty na obszarach wiejskich mogły korzystać z takiego samego wsparcia, jak podmioty z miast. Przykładem są rozwiązania przyjęte w województwie warmińsko-mazurskim, gdzie o wsparcie wynoszące maksymalnie 1,5 mln zł w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego „Warmia i Mazury” mogą ubiegać się jedynie podmioty, które nie spełniają wymogów umożliwiających uzyskanie wsparcia z PROW 2007-2013.

## Podsumowanie

1. Propozycje KE oznaczają znaczne zmiany w strukturze kolejnego PROW, co jednakże nie będzie się przekładało na faktyczny zakres wsparcia. Tym razem ważny jest nie tyle sam wybór działań, co ich zakres ze względu na złożoność nowych instrumentów.
2. Ocena propozycji KE z perspektywy potrzeb rozwojowych polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich oraz dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu programów rozwoju obszarów wiejskich w Polsce pozwala sformułować następujące rekomendacje dotyczące instrumentów polskiego PROW 2014-2020:
3. W polskim PROW 2014-2020 kluczowymi działaniami, biorąc pod uwagę ich udział w ogólnym budżecie programu, powinny odgrywać działania: „Inwestycje w środki trwałe” i „Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej”

4. W ramach działania „Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej” nie należy w ogóle uwzględniać rocznych płatności dla rolników uczestniczących w systemie dla drobnych producentów rolnych, którzy definitywnie przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi, gdyż zaproponowana formuła tego wsparcia nie jest atrakcyjna dla potencjalnych beneficjentów i z góry wiadomo, iż nie będzie się cieszyło zainteresowaniem.
5. Objęcie wsparciem w ramach działania „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i zastępstw podmiotów z sektora MŚP prowadzących na obszarach wiejskich działalność inną niż rolnicza” pozwala na wsparcie pozarolniczych sektorów gospodarki wiejskiej, co jest bardzo ważnym zadaniem w procesie rozwijania polskiej wsi. Sektor MŚP napotyka często na liczne bariery rozwojowe w dostępie nie tylko do kapitału, ale również do *know-how* i z uwagi na ograniczone środki zazwyczaj nie korzysta z usług profesjonalnych podmiotów doradczych, stąd wsparcie sektora w tym zakresie należy uznać za cenną inicjatywę.
6. W polskim PROW 2014-2020 należy uwzględnić wszystkie elementy działania „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę rentowności lasów”, gdyż niezbędne jest kompleksowe podejście do ochrony i zarządzania zasobami leśnymi w Polsce. Zmiany klimatyczne i inne zmiany środowiska stanowią istotne zagrożenie dla stanu lasów, stąd potrzeba wzmocnienia działań ochronnych. Co więcej, należy również rozwijać potencjał gospodarzy lasów, choćby dlatego, iż stanowią one ok. 30% powierzchni kraju i mogą być na obszarach wiejskich ważnym elementem działalności pozarolniczej generującym nowe miejsca pracy.
7. Należy wprowadzić działanie „Płatności dla obszarów Natura 2000” i płatności związane z ramową dyrektywą „wodną”, gdyż zapewni to wsparcie rolnikom gospodarującym na obszarach szczególnie cennych przyrodniczo, na których obowiązują zaostrzone wymogi sposobu prowadzenia działalności rolniczej, co nie tylko wiąże się z dodatkowymi kosztami bieżącej działalności, ale również ogranicza możliwości rozwojowe, gdyż eliminuje liczne projekty inwestycyjne z uwagi na ich niezgodność z podwyższonymi wymogami środowiskowymi obowiązującymi na tych obszarach.
8. Do działań, które mogą być rozważane jako te, z których można zrezygnować w polskim PROW 2014-2020 należą:
  - „Dobrostan zwierząt” – działanie o znikomym, a przynajmniej trudno mierzalnym wpływie na ochronę środowiska i konkurencyjność produkcji rolniczej.
  - „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych” – dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu tego działania wskazują, iż jest ono skomplikowane i nie cieszy się zainteresowaniem potencjalnych beneficjentów.
  - „Tworzenie grup producentów” – należy dokonać oceny potrzeb w zakresie tego rodzaju wsparcia. Wydaje się, że kontynuacja tego działania w kolejnym okresie programowania w niezmienionej formie nie jest zasadna. Środki, które mogłyby być przeznaczone na to działanie powinny być raczej przeznaczone na wsparcie już funkcjonujących grup producentów w ramach działania Inwestycje w środki trwałe i przeznaczone na projekty inwestycyjne dotyczące wprowadzania do obrotu produktów rolnych.
  - „Usługi leśnośrodowiskowe i klimatyczne oraz ochrona lasów” – wspieranie lasów w nadchodzącym okresie programowania powinno być skoncentrowane na ochronie kondycji lasów i rozwijaniu ich potencjału gospodarczego. Wprowadzenie płatności za zobowiązania wykraczające poza obowiązujące wymogi oznaczałoby nadmierne rozmycie systemu wspierania lasów, a co więcej wymagałoby znacznych nakładów pracy i kosztów związanych z jego przygotowaniem i wdrażaniem, dlatego zasadna jest rezygnacja z niego.
  - „Współpraca” – działanie to jest cenne jeśli chodzi o budowanie konkurencyjności całego sektora rolno-spożywczego, jednakże może być inicjatywą zbyt daleko idącą w stosunku do obecnego etapu rozwoju podmiotów gospodarczych w Polsce. Warto byłoby wdrażać to działanie na zasadzie pilotażu w celu rozpoznania potrzeb i wypracowania mechanizmów wspierania rozwoju współpracy pomiędzy różnymi podmiotami.
  - „Zarządzania ryzykiem” – do tej pory nie rozwinęły się w Polsce żadne powszechnie wykorzystywane w rolnictwie mechanizmy zarządzania ryzykiem, a z uwagi na rosnący poziom ryzyka, zwłaszcza środowiskowego, należy je budować. Propozycja KE w obecnym kształcie budzi jednak wątpliwości, czy działanie to będzie w Polsce mogło spotkać się z zainteresowaniem potencjalnych beneficjentów, zwłaszcza z uwagi na brak możliwości wsparcia ze środków publicznych początkowego kapitału podstawowego w odniesieniu do funduszy wspólnego inwestowania.

- „Roczne płatności dla rolników uczestniczących w systemie dla drobnych producentów rolnych, którzy definitywnie przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi, stanowiące element działania Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej” – wsparcie to nie jest atrakcyjne z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów, a ponadto doświadczenia z wdrażaniem „Rent strukturalnych” wskazują, iż takie wsparcie nie stanowi efektywnego i skutecznego instrumentu poprawy struktury demograficznej w rolnictwie.

### Literatura

- Boltroniuk A., Zagórski M.** 2011: Natura 2000 – dobro publiczne, problem prywatny. Forum Inicjatyw Rozwojowych, Warszawa.
- Ocena średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. 2010: Agrotec Polska. Raport końcowy. Raport przygotowany na zamówienie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, IUNiG-PIB, Warszawa.
- Obszary wiejskie w Polsce. 2011: GUS, Warszawa, Olsztyn.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. 2011: MRiRW, Warszawa.
- Raport z wyników. Powszechny Spis Rolny 2010. 2011: GUS, Warszawa.
- 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.U. UE L nr 277 z 21.10.2005.
- Wniosek Komisji Europejskiej 2011a: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, COM(2011)625.
- Wniosek Komisji Europejskiej 2011b: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), COM(2011)627.

### Summary

*The CAP for the period 2014-2020 is being shaped currently. The EC's proposal on the future of the pillar 2 of the CAP changes the current structure and shape of the support for rural development, but there are no substantial alterations in terms of the extent and character of support. The RDPs implemented so far in Poland indicate the necessity of precise targeting of the program measures and linking them to achieve synergy. The assessment of the state of Polish agriculture and rural areas shows that the current developmental priorities are still valid and concentrate on building sustainable rural economy making full use of its potential. Therefore, the choice of most adequate measures for the RDP 2014-2020 is of vital importance. The developmental needs of the Polish agriculture and rural areas suggest focusing the support on such policy instruments like „Investments in physical assets” and „Farm and business development”.*

### Adres do korespondencji:

dr Barbara Wieliczko  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie  
ul. Świętokrzyska 20  
00-002 Warszawa  
tel. (22) 505 46 78  
e-mail: wieliczko@ierigz.waw.pl