

JANUSZ ROWIŃSKI<sup>1</sup>

## **PROGRAM ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH NA LATA 2007–2013 NA TLE WCZEŚNIEJSZYCH PROGRAMÓW WIEJSKICH, WSPÓŁFINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW UNIJNYCH (ANALIZA STRUKTURY PROGRAMU)<sup>2</sup>**

**Abstrakt.** „PROW 2007–2013” jest kolejnym programem wspierającym rozwój polskiego rolnictwa i regionów wiejskich unijnymi i krajowymi środkami publicznymi. Środki unijne wyniosą około 13,2 mld euro, krajowe publiczne blisko 4,0 mld euro, a środki własne otrzymujących pomoc szacuje się na ponad 7,8 mld euro. Środki zaangażowane w realizację programu szacuje się na ponad 25 mld euro. Program nie spełnia postulatu koncentracji środków na działaniach poprawiających konkurencyjność i produktywność gospodarki w regionach wiejskich. Charakteryzuje go dość równomierne rozłożenie środków publicznych na działania wspierające rozwój, ochronę środowiska i dochody rolnicze. Środki publiczne są przeznaczone na następujące cele: rozwój gospodarki żywnościowej – 5,0 mld euro (29,0% środków ogółem), rozwój innych działów gospodarki – 2,8 mld euro (16,5%), ochrona środowiska – 3,1 mld euro (18,0%), wsparcie dochodów i celów socjalnych – 4,6 mld euro (26,9%), inne – 1,6 mld euro (9,5%). Tak duża kwota przeznaczona na wsparcie dochodów i cele socjalne jest słabością programu, który powinien być skorygowany w okresie realizacji.

**Słowa kluczowe:** rozwój rolnictwa, rozwój obszarów wiejskich, wsparcie rozwoju środków publicznych.

<sup>1</sup> Autor jest pracownikiem naukowym Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej PIB w Warszawie.

<sup>2</sup> Artykuł jest skrótem obszernej pracy, przygotowywanej do druku w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowym Instytucie Badawczym i finansowanej z Programu Wieloletniego „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”. Pełny tekst wkrótce dostępny na stronach internetowych: [www.ierigz.waw.pl](http://www.ierigz.waw.pl).

## CHARAKTERYSTYKA WCZEŚNIEJSZYCH PROGRAMÓW

Już w latach dziewięćdziesiątych, począwszy od 1991 roku, restrukturyzacja polskiego rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich były wspierane finansowo przez UE. Środki pochodzące z programu PHARE były jednak niewielkie, przeważnie w wysokości kilkunastu milionów euro rocznie, a często przeznaczano je na współfinansowanie drobnych projektów o charakterze doraźnym. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych Polska, tak jak pozostałe państwa Europy Środkowej i Wschodniej negocjujące warunki członkostwa, opracowała przedakcesyjny program SAPARD<sup>3</sup>, współfinansowany z wieloletniego budżetu UE na lata 2000–2006. Środki programu, wielokrotnie wyższe niż środki PHARE<sup>4</sup>, były przeznaczone na współfinansowanie projektów zwiększających konkurencyjność sektora rolno-spożywczego, służących wielofunkcyjnemu rozwojowi regionów wiejskich i dostosowujących polski sektor rolno-spożywczy do standardów *acquis communautaire* w zakresie jakości, higieny i bezpieczeństwa żywności oraz ochrony środowiska. Z tych trzech celów dwa pierwsze miały charakter długookresowy, natomiast trzeci był celem doraźnym, który powinien być osiągnięty przed datą członkostwa.

Państwa uczestniczące w programie wybierały na zasadzie „cafeterii” z podanej w RR/1268/1999<sup>5</sup> listy te działania, które chciały realizować. Polski program, który w trakcie realizacji był korygowany, ostatecznie składał się z czterech działań podstawowych: (1) Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych, (2) Inwestycje w gospodarstwach rolnych, (3) Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich, (4) Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, oraz dwóch dodatkowych, (5) Szkolenia zawodowe i (6) Pomoc techniczna<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Aktem prawnym, regulującym podstawowe kwestie pomocy przedakcesyjnej, jest RR/1268/1999 w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym [Dz.U. L 161 z 26.06.1999 r., s. 87–93]. Na jego podstawie wydano RK2759/1999 ustalające zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1268/1999 w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym [Dz.U. L 331 z 23.12.1999 r., s. 51–54].

<sup>4</sup> Zaplanowano, że polski SAPARD będzie miał do dyspozycji w latach 2000–2006 1594 mln euro środków publicznych, z tego środki unijne – 1201 mln euro, a krajowe – 392 mln euro (wersja commitments – zobowiązania). Ponadto szacowano, że środki prywatne (obowiązkowy wkład własny otrzymujących pomoc) wyniosą 1066 mln euro. Środki ogółem programu zamykały się więc kwotą 2659 mln euro. Ponieważ Polska została członkiem UE 1 maja 2004 roku, uruchomiono więc jedynie środki publiczne zaplanowane na lata 2000–2003 w wysokości 911 mln euro, z tego unijne – 686 mln euro, a krajowe – 224 mln euro. Polska miała ostatecznie do dyspozycji na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich środki unijne w wysokości ponad 170 mln euro rocznie, a zatem ponad dziesięciokrotnie więcej niż otrzymywała z programu PHARE.

<sup>5</sup> W teście i przypisach stosuje się skrócone zapisy Rozporządzeń Rady i Komisji. W trójczłonowym zapisie (przykład: RR/1268/1999) pierwszy człon informuje, kto wydał rozporządzenie (RR – Rozporządzenie Rady, RK – Rozporządzenie Komisji), drugi jest numerem rozporządzenia, trzeci rokiem wydania.

Z trzech celów programu dostosowanie sektora rolno-spożywczego, a w rzeczywistości czterech branż przemysłu rolno-spożywczego (mleczarskiej, mięsnej, rybnej i owocowo-warzywnej), do standardów unijnych miało charakter doraźny, a równocześnie było niewątpliwie celem najważniejszym. Szczególnie ważne były dostosowania zakładów przemysłu mleczarskiego i mięsnego. Od nich w dużym stopniu zależało, czy po wstąpieniu do UE nastąpi szybki wzrost eksportu mięsa i artykułów mleczarskich na rynki innych państw członkowskich. Proces dostosowawczy został przeprowadzony, między innymi dzięki SAPARD-owi, znacznie sprawniej, niż przypuszczano. Polski przemysł rolno-spożywczy (nie tylko branże wspierane ze środków SAPARD-u) obecnie z powodzeniem konkuruje na rynkach innych państw członkowskich, o czym najlepiej świadczy wysokie, rosnące z roku na rok dodatnie saldo obrotów artykułami rolno-spożywczymi z innymi członkami UE.

Natomiast z co najmniej dwóch powodów SAPARD jedynie w niewielkim stopniu przyczynił się do wielofunkcyjnego rozwoju regionów wiejskich i poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa. Po pierwsze dysponował zbyt małymi środkami, a po drugie był realizowany zbyt krótko<sup>7</sup> (oba cele można zrealizować jedynie w długim lub nawet bardzo długim okresie). Realizacja programu SAPARD rozpoczęła się 17 lipca 2002 roku, gdy Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (w tekście stosuje się skrót ARiMR) zaczęła przyjmować wnioski o współfinansowanie projektów, a ostatnie wnioski przyjęto 20 lutego 2004 roku. SAPARD, jako program „czynny”<sup>8</sup>, funkcjonował zatem zaledwie rok i siedem miesięcy, a zatem miał wyraźnie charakter doraźnego programu krótkookresowego, chociaż jego realizacja i rozliczenia z otrzymującymi wsparcie zostały zakończone dopiero 31 grudnia 2006 roku ze względu na formułę  $n + 2$ <sup>9</sup>.

Ponieważ Polska została członkiem UE 1 maja 2004 roku, więc środki SAPARD-u zaplanowane na lata 2004–2006 nie zostały uruchomione (por. przypis 4). Nie oznacza to jednak, że Polska otrzymała w latach 2000–2006 na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich mniej środków unijnych niż przewidziano w SAPARD-zie. Wręcz przeciwnie, realizowane w latach 2004–2006 przez Polskę dwa programy „wiejskie”: „Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006” (w tekście używa się skrótu PROW) oraz Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój regionów wiejskich, 2004–2006” (w tekście stosuje się skrót SPOR) dysponowały kwotą

<sup>6</sup> W zatwierdzonym programie znajdowało się jeszcze siódme działanie „Produkcja rolna, chroniąca środowisko i regiony wiejskie”, ale zrezygnowano z jego realizacji, a środki przeznaczono na finansowanie innych działań.

<sup>7</sup> Szczegółowa analiza programu SAPARD m.in.: J. Rowiński: *SAPARD – programowanie i realizacja. Program Wieloletni „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”*, z. 14. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy. Warszawa 2005.

<sup>8</sup> Okres czynny – okres, w którym są przyjmowane wnioski o wsparcie z programu.

<sup>9</sup> Zgodnie z formułą  $n + 2$  projekt może być realizowany i rozliczany w roku, w którym pomoc została przyznana i w dwóch następnych. Zasada  $n + 2$  obowiązuje we wszystkich realizowanych przez Polskę programach współfinansowanych ze środków unijnych.

środków unijnych ponad 3,5 razy większą niż nie uruchomione środki SAPARD-u<sup>10</sup>. Oba programy zostały opracowane i były realizowane na podstawie nieco zmodyfikowanych<sup>11</sup> przepisów obowiązujących „stare” państwa członkowskie<sup>12</sup>.

Łączny zakres obu programów był nieporównanie szerszy niż SAPARD-u. „Stare” państwa członkowskie mogły włączyć do swych programów działania z listy dwudziestu trzech, wymienionych w RR/1257/1999. Lista działań, które mogły wprowadzić do programów „nowe” państwa członkowskie, była jeszcze dłuższa. Wprawdzie nie mogły umieścić w swych programach działania „Wspieranie inżynierii finansowej”, ale miały prawo współfinansować cztery działania, niedostępne dla „starych” członków<sup>13</sup>. Różnica między listą działań, które mogły być współfinansowane zakresem SAPARD-u i które mogły być włączone do dwóch programów, realizowanych w latach 2004–2006, polegała przede wszystkim na rozszerzeniu o działania, uzupełniające dochody rolnicze (subwencjonowanie gospodarstw, znajdujących się na obszarach o niekorzystnych warunkach) i mające charakter socjalny (renty strukturalne). Na znaczeniu zyskały również programy rolnośrodowiskowe, które w SAPARD-zie były programami pilotażowymi, nieuruchomionymi zresztą przez Polskę

Współfinansowane z obu programów projekty miały służyć zrównoważonemu rozwojowi regionów wiejskich i poprawiać konkurencyjność gospodarki żywnościowej. Mimo takich samych w zasadzie celów ogólnych programy różniły się wyraźnie charakterem projektów. PROW był przede wszystkim programem uzupełniającym dochody rolnicze i wspierającym ochronę środowiska na-

<sup>10</sup> PROW dysponował w latach 2004–2006 środkami publicznymi w wysokości 3592 mln euro, z tego środki unijne 2866 mln euro, a krajowe 726 mln euro, a SPOR 1787 mln euro, z tego środki unijne 1192 mln euro, a krajowe 595 mln euro. Oba programy łącznie dysponowały (wersja commitments – zobowiązania) środkami publicznymi w wysokości 5379 mln euro, z tego unijnymi 4058 mln euro, a krajowymi 1322 mln euro, podczas gdy SAPARD w latach 2004–2006 680 mln euro, z tego unijnymi 515 mln euro, a krajowymi 168 mln euro. Rocznie w latach 2004–2006 Polska miała do dyspozycji na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich 1353 mln środków unijnych, czyli blisko 8 razy więcej niż w okresie realizacji SAPARD-u.

<sup>11</sup> RK/141/2004 ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w odniesieniu do przejściowych środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich mających zastosowanie do Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji [Dz.U. L 24 z 29.01.2004 r., s. 25–31].

<sup>12</sup> Podstawowym aktem prawnym, regulującym wsparcie rozwoju regionów wiejskich krajów członkowskich w latach 2000–2006, było początkowo RR/1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia [Dz.U. L 160 z 26.06.1999 r., s. 80–102]. Kwestie szczegółowe regulowało RK/445/2002 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) [Dz.U. L 74 z 15.03.2002 r., s. 1–34]. Oba rozporządzenia zostały znowelizowane. Sygnatury nowych rozporządzeń: RR1783/2003 Dz.U. L 270 z 21.10.2003 r. s. 7–77 a Rozporządzenia Komisji: RK/817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. Dz.U. L 153 z 30.04.2004 r.

<sup>13</sup> (1) Gospodarstwa niskotowarowe w procesie restrukturyzacji, (2) Grupy producentów, (3) Doradztwo, (4) Uzupełnienie płatności bezpośrednich. Działania te znajdują się w znowelizowanym RR/1257/1999 rozdział IXa „Działania przewidziane dla nowych państw członkowskich, podrozdział 1. „Dodatkowe środki wsparcia, które mogą być wprowadzone przez wszystkie nowe państwa członkowskie”.

turalnego, a niektóre działania miały charakter socjalny, natomiast SPOR wspierał rozwój, w tym przede wszystkim podmiotów prywatnych. Dlatego też jednym z ważnych źródeł finansowania SPOR były środki własne otrzymujących pomoc. Jest zrozumiałe, że właściciel gospodarstwa rolnego albo przedsiębiorstwa przetwórstwa rolno-spożywczego czy handlującego artykułami rolno-spożywczymi powinien zaangażować środki własne w projekt, którego efektem ma być również zysk; środki publiczne powinny być jedynie ich uzupełnieniem.

Jeżeli środki publiczne nie są jedynym źródłem finansowania, lecz jedynie uzupełnieniem środków własnych otrzymujących pomoc, to wówczas występuje efekt mnożnikowy o następującym mechanizmie: im więcej środków przeznacza się na działania, wymagające „montażu” środków publicznych z prywatnymi, tym większa jest kwota wkładu własnego i tym większe efekty rzeczowe programu. O tym, jak duże znaczenie ma efekt mnożnikowy, świadczy działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych”, współfinansowane ze środków SPOR. Przewidziano, że zaangażowane środki publiczne i prywatne ogółem wyniosą w latach 2004–2006 ponad 900 mln euro, z tego środki publiczne unijne i krajowe – 587 mln euro (65%), a prywatne – 316 mln euro (35%). Jednakże kwoty powyższe obejmują jedynie kategorię kosztów kwalifikowanych, czyli takich, które są przedmiotem rozliczeń z agencją płatniczą i podlegają częściowemu zwrotowi. Otrzymujący pomoc ponosił jednak również inne koszty, niezbędne do przeprowadzenia inwestycji. Udział wkładu własnego był więc często wyższy niż 35% i mógł sięgać czterdziestu kilku procent, a nawet więcej.

PROW był finansowany wyłącznie ze środków publicznych. Jest oczywiste, że działania takie, jak renty strukturalne czy subwencjonowanie gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, nie mogą być współfinansowane przez otrzymujących pomoc. Absurdem byłaby sytuacja, gdyby otrzymujący rentę lub subwencję pokrywał ją częściowo ze środków własnych. Natomiast dziwi, że nie wymagano wkładu własnego w działaniu „Dostosowanie do standardów UE”. Nie jest w ogóle zrozumiałe istnienie tego działania, gdyż dostosowanie gospodarstw do standardów UE powinno być współfinansowane z działania SPOR „Modernizacja gospodarstw rolnych” – w działaniu tym wymagany jest wkład własny.

Przyjęty przez Radę podział działań na wspierające konkurencyjność gospodarki żywnościowej i wspomagające zrównoważony rozwój regionów wiejskich jest ogólnikowy, a oparcie na nim analizy strukturalnej może prowadzić do błędnych wniosków. Oto kilka przykładów uzasadniających tę opinię<sup>14</sup>. Do działań poprawiających konkurencyjność gospodarki żywnościowej zaliczono w RR/1257/1999 renty strukturalne. Wprawdzie przekazanie gospodarstwa za rentę innemu rolnikowi powinno wzmacniać konkurencyjność powiększanego gospodarstwa, ale oddanie gospodarstwa następcy nie powoduje żadnych zmian strukturalnych, a zatem nie poprawia konkurencyjności (pogląd, że następca będzie lepiej gospodarował nie uzasadnia wysokich kosztów publicznych przeka-

---

<sup>14</sup> Ze względu na brak miejsca omówiono skrótoowo tylko niektóre argumenty świadczące, że podział Rady jest nieprecyzyjny. Szczegółowa analiza w zapowiadanej w przypisie 2. publikacji.

zania gospodarstwa). Ponieważ renty zapewniały dobre jak na polskie warunki zabezpieczenie materialne wszystkim rolnikom, przekazującym gospodarstwa za rentę (renty strukturalne były w okresie 2004–2006 znacznie wyższe niż emerytury ustawowe, a ponadto znacznie wyższe niż wypłacane przed akcesją z budżetu krajowego), a przekazanie gospodarstwa nie zawsze poprawiało konkurencyjność, należy więc uznać, że spełniały przede wszystkim funkcję socjalną, a poprawa konkurencyjności była celem ubocznym. Do takiej opinii skłaniały również pewne cechy wspólne rent strukturalnych i wcześniejszych emerytur w pozarolniczych działach gospodarki.

Wątpliwości budzi także zakwalifikowanie przez Radę działania „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” do działań służących rozwojowi zrównoważonemu. W niektórych państwach członkowskich w regionach o niekorzystnych warunkach naturalnych zmniejsza się powierzchnia ziemi użytkowanej rolniczo. Uznano, że jednym ze sposobów zapobiegania takiemu rozwojowi sytuacji jest dodatkowe uzupełnienie dochodów rolników w regionach ONW, gdyż wówczas zmniejszy się liczba rezygnujących z gospodarowania, a równocześnie zwiększy liczba chętnych do przejęcia ziemi likwidowanych gospodarstw. Przyjęte rozwiązanie można uznać za właściwe pod warunkiem, że prawidłowo ustali się regiony ONW, w których należy zapobiegać zmniejszaniu powierzchni użytków rolnych. Polska delimitacja, będąca podstawą wyodrębnienia regionów ONW, warunku tego nie spełnia. Na potrzeby tego działania ustalono, że powierzchnia gruntów o niekorzystnych warunkach gospodarowania wynosi ponad 9,2 mln ha, czyli 56% powierzchni użytków rolnych<sup>15</sup>. Przy tym tylko około 700 tys. ha to grunty na obszarach górskich i charakteryzujące się „specyficznymi utrudnieniami”. Pozostałe 8,5 mln ha to grunty niskich klas, położone na nizinach. Część z nich powinna zostać zalesiona lub trwale wyłączona z produkcji rolniczej, a część w razie likwidacji gospodarstwa zostałaby bez żadnych trudności przejęta przez istniejące gospodarstwa. Z licznych badań wynika, że likwidacja gospodarstwa, której konsekwencją byłoby trwałe „wypadnięcie” gruntu z użytkowania rolniczego, może występować w regionach gospodarstw rodzinnych jedynie położonych w regionach o bardzo złych warunkach naturalnych. Szczególne wspieranie rolnictwa na części „ONW nizinnych” nie znajduje zatem uzasadnienia ekonomicznego, zwłaszcza, że rosnące ceny ziemi rolniczej świadczą raczej o niedostatecznej podaży gruntów rolnych, a nie o braku chętnych do ich przejęcia. W tej sytuacji subwencje nie wspierają zrównoważonego rozwoju, lecz są uzupełnieniem dochodów rolników, a przy tym hamują zmiany struktury obszarowej gospodarstw i ograniczają tempo poprawy jego konkurencyjności.

Z kolei ochrona środowiska, reprezentowana w „czystej postaci” przez programy rolnośrodowiskowe, jest tak ważnym problemem, że powinna być uznana za osobny cel, a nie za działanie wspierające zrównoważony rozwój regionów wiejskich. Warto jeszcze zauważyć, że realizacja programu rolnośrodowiskowe-

---

<sup>15</sup> Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, lipiec 2006 ss. 74–75.

go, który jest programem dobrowolnym, wymaga stworzenia systemu zachęt finansowych dla rolników. Przybierają one formę zapłaty za prowadzenie gospodarstwa lub wykonywanie pewnych zabiegów zgodnie ze szczegółowymi instrukcjami. Przystąpienie do programu powinno zatem spowodować wzrost dochodu z gospodarstwa. Efektem ubocznym, ale bardzo istotnym programów rolnośrodowiskowych jest więc wspieranie dochodów rolniczych. Jest to dobry przykład, iż nie ma działań realizujących tylko jeden cel.

Między innymi z omówionych powodów struktury PROW i SPOR nie analizowano za pomocą klasyfikacji przyjętej w rozporządzeniach UE, lecz zaproponowanej przez autora tego opracowania<sup>16</sup>. Wszystkie działania zostały podzielone na: wspierające konkurencyjność gospodarki żywnościowej, zrównoważony rozwój regionów wiejskich, dochody rolnicze i ochronę środowiska naturalnego. Do obliczeń przyjęto kwotę środków publicznych, którą dysponowały PROW i SPOR, pomniejszoną o 682 mln euro przeznaczone na uzupełnienie płatności bezpośrednich. Uznano bowiem, że są to środki, które w wyniku decyzji podjętych podczas negocjacji akcesyjnych w rzeczywistości uzupełniały środki wspierające rynek. Przyjęto zatem, że programy PROW i SPOR dysponowały kwotą 4698 mln euro.

Uzyskane wyniki są następujące: środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej – 2,7 mld euro (58% środków ogółem), środki wspierające ochronę środowiska – około 320 mln euro (7%), środki wspierające dochody – blisko 1,5 mld euro (32%), inne – około 140 mln euro (3%), pomoc techniczna 45 mln euro (1%). Na tej podstawie można wyciągnąć wniosek, że w latach 2004–2006 najwięcej środków kierowano na cele rozwojowe, ale równocześnie duże znaczenie (blisko 1/3 środków ogółem) miały działania wspierające dochody rolnicze.

Z ekonomicznego punktu widzenia taka zmiana struktury była niewłaściwa. Jednakże tworząc program, należy również uwzględnić argumenty pozaekonomiczne, w tym socjalne i polityczne. Brak w PROW takich działań, jak „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” czy „Renty strukturalne” niewątpliwie wywołałyby gwałtowne ataki polityczne, zwłaszcza że oba znajdowały się programach „starych” państw członkowskich. Ponadto w sytuacji, gdy polscy rolnicy otrzymywali niepełne płatności bezpośrednie, subwencje ONW stanowiły ważne źródło, zwiększające dochody znacznej ich części. Rozumiejąc względy polityczne, które zadecydowały o włączeniu tych dwóch działań do programu PROW, trudno jednak uznać za właściwe, że przeznaczono na nie tyle środków publicznych, iż programy PROW i SPOR nie miały jednoznacznie charakteru wspierającego rozwój.

<sup>16</sup> Klasyfikacja ta została dotychczas zastosowana w dwóch opracowaniach: J. Rowiński: *Projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013. Program Wieloletni „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”*, z. 48. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy. Warszawa 2006 oraz J. Rowiński: *Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 – kilka uwag* [w]: S. Zięba, A. Kowalski (red.) *Rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski w Unii Europejskiej*. Almamer i Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy. Warszawa 2007, s. 185–198.

Struktura programu jest niewątpliwie ważnym wskaźnikiem, ale dla pełnej charakterystyki programu niezbędne są również informacje o kwotach zaplanowanych na wsparcie najważniejszych działań służących rozwojowi gospodarki żywnościowej. Na współfinansowanie działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” przewidziano w latach 2004–2006 środki publiczne ogółem w wysokości blisko 195 mln euro rocznie, podczas gdy w latach 2000–2003 niewiele ponad 30 mln euro rocznie. W działaniu „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych” kwoty te wynoszą odpowiednio około 170 mln euro i około 70 mln euro. Kluczowe dla rozwoju gospodarki żywnościowej działania uzyskały zatem w latach 2004–2006 znacznie większe wsparcie ze środków publicznych niż w okresie poprzedzającym akcesję<sup>17</sup>. W tym momencie mogło pojawić się pytanie, czy potencjalni beneficjenci wykorzystają środki postawione do ich dyspozycji. W odniesieniu do działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” sceptycyzm programujących byłby uzasadniony, gdyż w okresie poprzedzającym akcesję dopiero w ostatnich miesiącach przyjmowania wniosków o współfinansowanie rolnicy zainteresowali się możliwościami uzyskania współfinansowania ze środków SAPARD-u. Jeszcze pod koniec 2003 roku zaangażowanie środków, przewidzianych na modernizację gospodarstw było tak niewielkie, iż obawiano się, że rolnicy nie wykorzystają przewidzianych dla nich środków.

Wydaje się jednak, że podstawową przyczyną wprowadzenia do programów PROW i SPOR tak wielu działań i przeznaczenia tak poważnych środków na wsparcie dochodów była wysokość środków postawionych przez UE do dyspozycji Polski w latach 2004–2006. Uznano, że pieniędzy starczy zarówno na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich, jak i na programy socjalne. Niestety nie pomyślano wówczas o wszystkich konsekwencjach takiego podejścia i najprawdopodobniej nie oszacowano, jaki wpływ będą wywierać decyzje podjęte podczas opracowywania PROW i SPOR na program w kolejnym okresie planowania. W rezultacie działania wspierające dochody niemal zdominowały Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013 (w tekście używa się skrótu PROW-2013).

## **PROGRAM ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH 2007–2013 (PROW-2013).**

Lata 2007–2013 są kolejnym okresem wzrostu wsparcia polskiego rolnictwa i regionów wiejskich unijnymi środkami publicznymi. Wzrasta także – wobec obowiązkowego udziału – wsparcie krajowymi środkami publicznymi. W rezultacie według zatwierdzonego PROW-2013 agencje administrujące programem będą dysponowały w latach 2007–2013 środkami publicznymi w cenach bieżących (wersja commitments – zobowiązania) w wysokości 17 218 mln euro, z tego środkami unijnymi – 13 230 mln euro, a krajowymi – 3988 mln euro. Środki

---

<sup>17</sup> W okresie poprzedzającym akcesję funkcjonowały pominięte w analizie programy, wspierające rozwój gospodarki żywnościowej wyłącznie ze środków krajowych. Niektóre z nich istniały również po uzyskaniu członkostwa.



własne otrzymujących pomoc szacuje się na 7843 mln euro. W realizację PROW-2013 będą więc zaangażowane środki w wysokości ponad 25 mld euro. Przeciętnie roczne wsparcie środkami publicznymi w latach 2007–2013 wyniesie 2460 mln euro, z tego 1890 mln euro to środki unijne, a 570 mln euro – krajowe. Polska będzie zatem otrzymywać w latach 2007–2013 rocznie około 40% środków unijnych więcej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich niż w latach 2004–2006.

PROW-2013 nie jest jedynym programem współfinansowanym ze środków unijnych, wspierającym w latach 2007–2013 rozwój obszarów wiejskich. Wiele projektów z tego zakresu jest współfinansowanych z programów strukturalnych: Innowacyjna gospodarka, Infrastruktura i środowisko, Kapitał ludzki, regionalne programy operacyjne (jest ich 16 – każdy obejmuje obszar województwa), Program Polski Wschodniej, Pomoc techniczna i Europejska współpraca regionalna. W każdym z nich znajdują się działania, których realizacja służy bezpośrednio lub pośrednio rozwojowi regionów wiejskich<sup>18</sup>. Szacuje się, że ogólna kwota współfinansowania regionów wiejskich z innych programów wyniesie co najmniej 5 mld euro, chociaż nie we wszystkich regionalnych programach operacyjnych potrzeby regionów wiejskich zostały poważnie potraktowane. Dość oczywistym przykładem są niewielkie środki przeznaczone w niektórych województwach na modernizację i rozwój infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich.

Polska jest tym państwem członkowskim, które w latach 2007–2013 otrzyma z budżetu wieloletniego UE najwięcej środków na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich – ponad 13,2 mld euro w cenach bieżących (blisko 2 mld euro rocznie; 15% funduszu ogółem). Drugie z kolei państwo – Włochy, dysponuje środkami unijnymi w wysokości około 8,3 mld euro (9,4% funduszu ogółem), a zatem około 5 mld euro mniejszymi. Na trzecim miejscu znajdują się Niemcy (około 8,1 mld euro; 9,2% funduszu), a na kolejnych Rumunia (około 8,0 mld euro), Hiszpania (około 7,2 mld euro) i Francja (około 6,4 mld euro)<sup>19</sup>.

Siedmio-, a właściwie dziesięcioletni okres realizacji PROW-2013 powoduje, że Polska i inne nowe państwa członkowskie znalazły się w zupełnie odmiennej niż poprzednio sytuacji planistycznej. Dłuższe są bowiem zarówno horyzont planowania, jak i – co ważniejsze – okres realizacji. PROW-2013 jest pierwszym opracowanym przez Polskę, wspieranym środkami unijnymi, średniookresowym programem rozwoju obszarów wiejskich (SAPARD, PROW i SPOR były progra-

<sup>18</sup> Na ten temat szerzej P. Łysoń: *Rozwój obszarów wiejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 – uwarunkowania, wyzwania, możliwości* [w:] P. Łysoń, J. Rowiński: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013*. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Program Wieloletni, z. 24. Warszawa 2006; P. Łysoń, M. Joniec: *Możliwości wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w programach operacyjnych polityki spójności na lata 2007–2013*. Referat prezentowany na konferencji „Działania samorządowe w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013”. Warszawa 14 maja 2008 roku. Organizator konferencji: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

<sup>19</sup> Szczegółowa analiza podziału środków między państwa członkowskie: J. Rowiński: *Wsparcie polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich środkami EFRROW w latach 2007–2013 na tle innych państw członkowskich*. Wspólnota Europejskie, 2, 2008.

mami krótkookresowymi, a ponadto SAPARD miał odmienny charakter). Możliwe jest zatem wprowadzenie do programu działań „trudnych”, do których trzeba dopiero przekonać potencjalnych uczestników. Działania takich unikano w PROW i SPOR, obawiając się, że środki przeznaczone na nie mogłyby być niewykorzystane. Tak ostrożne podejście byłoby w PROW-2013 nieuzasadnione. Dziewięć lat jest wystarczająco długim okresem dla realizacji „trudnego” programu, zwłaszcza że możliwe jest również, w razie jego niepowodzenia możliwe są zmiany i przeznaczenie niewykorzystanych środków na łatwiejsze projekty.

Zakres działań, które mogą być realizowane w latach 2007–2013, jest zbliżony do zakresu realizowanego w latach 2004–2006 przez „nowe” państwa członkowskie. Natomiast odmienne są rozwiązania „techniczne”<sup>20</sup>, przy czym różnice są tak duże, że okres 2007–2013 został uregulowany nowymi przepisami.

Władze Wspólnoty narzuciły wszystkim państwom członkowskim jednolitą strukturę PROW-2013. Program składa się z trzech „osi” podstawowych oraz z osi dodatkowej Leader. W każdej z nich znajduje się pewna liczba działań. Oś 1. ma współfinansować „Poprawę konkurencyjności sektorów rolnego i leśnego”, oś 2. „Poprawę stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”, a oś 3. „Poprawę jakości życia i różnicowanie działalności na obszarach wiejskich”. Nie wydaje się jednak, aby charakterystyki działań, zakwalifikowanych do osi 1. i 2. były prawidłowe. Ważnym efektem przynajmniej niektórych działań będzie również poprawa sytuacji dochodowej rolniczej ludności wiejskiej. Przyjęta przez Radę klasyfikacja jest więc równie nieprawidłowa, jak w poprzednim okresie programowania.

Nie można uznać również za prawidłowe określenie osi 3., ponieważ najważniejsze działania, poprawiające jakość życia na obszarach wiejskich – drogi, wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, czyli infrastruktura techniczna, nie są współfinansowane z PROW-2013, lecz z Programu Operacyjnego „Infrastruktura i środowisko” oraz z regionalnych programów operacyjnych. W PROW-2013 przewidziano jedynie stosunkowo niewielkie kwoty na współfinansowanie inwestycji wodno-ściekowych, składowisk odpadów komunalnych oraz działań upowszechniających Internet.

W RR/1698/2005 wymieniono 37 możliwych działań, z których każde państwo członkowskie mogło zbudować własny program, odpowiadający jego potrzebom, a równocześnie zgodny z ogólnym kierunkiem polityki rozwoju obszarów wiejskich Wspólnoty. Wśród nich nie ma takich, które można by w polskich warunkach uznać za zbyteczne. Eliminacja niektórych działań była zatem operacją subiektywną, w której duże znaczenie miały poglądy zespołu programującego, a jeszcze większe polityków program zatwierdzających. Subiektywizm wyboru wynikał również

---

<sup>20</sup> Najważniejszą zmianą „techniczną” jest powołanie do życia Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Konsekwencją tej zmiany jest opracowanie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, zamiast (jak w latach 2000–2006) dwóch programów. Podstawowym rozporządzeniem wprowadzającym zmiany jest RR/1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) [DU UE L 277 z dnia 21.10.2005 r., s. 1–40].

z braku narzędzi, zapewniających optymalizację tak zróżnicowanego programu jak PROW-2013.

Ocena PROW-2013 powinna przede wszystkim udzielić odpowiedzi na dwa następujące pytania: Czy opracowujący program słusznie pominęli niektóre działania, które zgodnie z RR/1698/2005 mogą być współfinansowane ze środków UE? Czy właściwy jest podział środków finansowych, znajdujących się w dyspozycji Polski, między działania włączone do programu? O sile działania decyduje bowiem przede wszystkim wysokość środków finansowych – im jest ich więcej, tym większy wpływ.

Większość niewłączonych do PROW-2013 działań jest związana w większym lub mniejszym stopniu z ochroną środowiska naturalnego<sup>21</sup>. Rezygnacja z nich jest decyzją prawidłową, zwłaszcza że nie oznacza, iż w PROW-2013 pomija się ochronę środowiska. Wręcz przeciwnie, drugim największym pod względem wysokości zaangażowanych środków (blisko 2,3 mld euro) działaniem są płatności rolnośrodowiskowe. Ponadto część środków przeznaczonych na współfinansowanie modernizacji gospodarstw rolnych będzie skierowana na inwestycje umożliwiające spełnienie unijnych standardów ochrony środowiska. Działania, wspierające wprowadzanie unijnych standardów ochrony środowiska, zdrowotności ludzi, zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt, wymuszać będzie zasada wzajemnej zgodności (cross – compliance), która w nowych państwach członkowskich powinna wejść w życie 1 stycznia 2009 roku.

Do polskiego PROW-2013 wprowadzono 23 działania (tabela 1). Zgodnie z art. 17 RR/1698/2005 wysokość wkładu finansowego Wspólnoty na sfinansowanie działań, zaliczonych do osi 1. i 3., stanowić ma co najmniej po 10% środków EFRROW, postawionych do dyspozycji państwa członkowskiego, stanowiących os. 2. co najmniej 25%, a os. 4. – co najmniej 5%. Jednocześnie państwa członkowskie mogą dowolnie dysponować drugą połową środków EFRROW. Polska możliwości te w pełni wykorzystała i w rezultacie przy zastosowaniu klasyfikacji unijnej w polskim PROW-2013 na os. 1. przeznaczono 41,7%, na os. 2. – 32,2%, na os. 3. – 19,9%, a na os. 4. (Leader) 4,6% środków publicznych ogółem. Wynika stąd, że Polska za najważniejsze zadanie uznała poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa (udział osi 1. jest o blisko 32 punkty procentowe – ponad cztery razy wyższy od minimalnego). Natomiast stosunkowo najmniej w porównaniu z progiem minimalnym wzrasta udział osi 2., którą z kolei za najważniejszą uważają władze UE. Finansowanie obszarów wiejskich za pośrednictwem systemu Leader zostało wyraźnie

---

<sup>21</sup> Do polskiego PROW nie wprowadzono następujących działań: (1) Tworzenie systemu usług zarządczych i doradczych, (2) zwiększanie wartości gospodarczej lasów prywatnych, (3) Wspieranie opracowywania produktów, procesów i technologii, (4) Spełnianie norm unijnych, (5) Poprawa dobrostanu zwierząt, (6) Wspieranie inwestycji nieprodukcyjnych, (7) Zakładanie systemów rolno-leśnych na gruntach rolnych, (8) Płatności dla obszarów Natura 2000, (9) Płatności leśno-środowiskowe, (10) Wspieranie inwestycji nieprodukcyjnych, (11) Wspieranie usług turystycznych, (12) Szkolenie i informowanie o działaniach osi 3., (13) Szkolenie z zakresu lokalnej strategii rozwoju.

TABELA 1. Działania wprowadzone do polskiego PROW-2013 i środki publiczne ogółem przewidziane na ich sfinansowanie (w mln EUR; w cenach bieżących)

Nazwa działania i oś	Art. RR 1698	Przewidywana wysokość środków <sup>a</sup> [mln EUR]	Udział w środkach ogółem
Grupa A. Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej			
1. Modernizacja gospodarstw rolnych (oś 1.)	26	1 779,9	10,3
2. Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (oś 1.)	28	1 100,0	6,4
3. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (oś 1.)	30	600,0	3,5
4. Gospodarstwa rolne niskotowarowe (oś 1.)	34	440,0	2,6
5. Ułatwianie startu młodym rolnikom (oś 1.)	22	420,0	2,4
18. Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów (oś 1.)	24	350,0	2,0
6. Grupy producentów (oś 1.)	35	140,0	0,8
7. Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności (oś 1.)	32	100,0	0,6
20. Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (oś 1.)	21	40,0	0,2
21. Działania informacyjne i promocyjne (oś 1.)	33	30,0	0,2
Grupa A ogółem	x	4 999,9	29,0
z tego: rolnictwo	x	3 899,9	22,6
przemysł spożywczy i handel spożywczy	x	1 100,0	6,4
Grupa B. Środki wspierające inne działy gospodarki			
8. Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (oś 3.)	56	1 471,4	8,5
9. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (oś 3.)	54	1 023,6	5,9
10. Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (oś 3.)	53	345,6	2,0
Grupa B ogółem	x	2 840,6	16,5
Grupa C. Środki wspierające ochronę środowiska			
11. Program rolno – środowiskowy (Płatności rolno-środowiskowe) (oś 2.)	39	2 303,8	13,4
12. Zalesienie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne (oś 2.)	43 i 45	653,5	3,8
13. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych (oś 2.)	48	140,0	0,8
Grupa C ogółem	x	3 097,3	18,0
Grupa D. Środki wspierające dochody			
14. Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW (oś 2.)	37	2 448,8	14,2
15. Renty strukturalne (oś 1.)	23	2 187,6	12,7
Grupa D ogółem	x	4 636,4	26,9
Grupa E. Inne środki			
16. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (oś 4.)	63 i 65	620,5	3,6
17. Odnowa i rozwój wsi (oś 3.)	57	589,6	3,4
19. Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja (oś 4.)		152,0	0,9
22. Wdrażanie projektów współpracy		15,0	0,1
Grupa E ogółem	x	1 377,1	8,0

Oś 1. ogółem	x	7 187,5	41,7
Oś 2. ogółem	x	5 546,0	32,2
Oś 3. ogółem	x	3 430,2	19,9
Oś 4. „Leader”	x	787,5	4,6
23. Pomoc techniczna	x	266,6	1,5
Ogółem	x	17 217,8	100,0

<sup>a</sup> Środki unijne i krajowe środki publiczne razem.

Źródło: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013). Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2007 r.

potraktowane jako zło konieczne (udział na poziomie minimalnym, jeśli pominie się, że niektóre działania osi 3. będą częściowo realizowane za pośrednictwem lokalnych grup działania). Struktura polskiego PROW-2013 jest zatem inna niż proponowana przez Radę.

Jednakże wniosek, że w PROW-2013 przeznaczono najwięcej środków na działania wspierające rozwój gospodarki żywnościowej i leśnej jest prawdziwy jedynie wtedy, jeśli uznaje się, że wszystkie programy zaliczone do osi 1. rzeczywiście służą poprawie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, do osi 2. – ochronie środowiska i poprawie stanu obszarów wiejskich, a do osi 3. – poprawie jakości życia i różnicowaniu działalności na obszarach wiejskich. Ze względu na wyrażone już uprzednio wątpliwości, a także zamiar porównania struktury PROW-2013 ze strukturą PROW i SPOR, analizę tego problemu przeprowadzono za pomocą omówionej wyżej, nieco zmodyfikowanej klasyfikacji. Modyfikacja polegała na wprowadzeniu piątej grupy – wspieranie innych działań gospodarki.

Słabość tej klasyfikacji, jak zresztą każdej innej, polega przede wszystkim na tym, że każde z działań wywiera wielokierunkowy wpływ. Jest bowiem oczywiste, że działania wspierające dochody lub chroniące środowisko mają wpływ na poprawę sytuacji ekonomicznej, a zatem przyspieszają rozwój rolnictwa, zwiększając skłonność rolników do inwestowania i przyciągając kapitał z zewnątrz, a działania wspomagające gospodarkę żywnościową służą ochronie środowiska choćby z tego powodu, że gospodarstwa i przedsiębiorstwa wykonujące projekty, współfinansowane z PROW-2013, muszą po ich zakończeniu spełniać unijne standardy weterynaryjne, środowiskowe i właściwego traktowania zwierząt.

Z klasyfikacji tej wynika (szczegóły w tabeli 1), że najwięcej środków przewidziano na działania wspierające gospodarkę żywnościową (5,0 mld euro – 29,0% środków publicznych ogółem; do działań tych zaliczono również projekty typowo edukacyjne, takie jak szkolenia, doradztwo, informacja), na drugim miejscu znalazły się działania, których podstawowym celem jest wspieranie dochodów (ponad 4,6 mld euro – 26,9% środków publicznych), a na kolejnych wspierające ochronę środowiska (blisko 3,1 mld euro – 18,0%), inne działy gospodarki (ponad 2,8 mld EUR – 16,5%) i działania pozostałe (ponad 1,6 mld euro wraz z pomocą techniczną – 12,6%).

Struktura PROW-2013 jest więc inna niż programów PROW i SPOR. W PROW-2013 znacznie mniejszy jest udział środków przeznaczonych na rozwój, a większy wspierających dochody i ochronę środowiska. W rezultacie PROW-2013 jest programem niemającym jednego, wyraźnie zdefiniowanego celu, lecz trzy równorzędne – wspieranie rozwoju gospodarczego, dochodów i ochrony środowiska.

Ważne są również kwoty środków publicznych przeznaczone na współfinansowanie poszczególnych działań. Na pierwszym miejscu znajduje się subwencjonowanie gospodarstw rolnych w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ponad 2,4 mld euro w latach 2007–2013, na drugim płatności rolnośrodowiskowe (około 2,3 mld euro), a na trzecim renty strukturalne (ponad 2,2 mld euro). Dopiero na czwartym miejscu znajduje się kluczowa dla konkurencyjności polskiej gospodarki żywnościowej modernizacja gospodarstw rolnych, a jeszcze dalej – wsparcie inwestycji przemysłu rolno-spożywczego.

Przygotowujący PROW-2013 nie mieli pełnej swobody programowania. Pierwszym ograniczeniem były przepisy RR/1698/2005, zmuszające do przeznaczenia połowy środków unijnych zgodnie z zaleceniami Rady. Jednakże nie było to poważne ograniczenie ponieważ państwo członkowskie mogło przeznaczyć na dowolne działania pozostałe 50% znajdujących się w jego dyspozycji środków EFRROW.

Znacznie większe znaczenie miały ograniczenia wynikające z konieczności kontynuacji w PROW-2013 działań, realizowanych w latach 2004–2006. Regiony wiejskie powinny rozwijać się zgodnie z konsekwentnie wprowadzaniem w życie długookresowym programem, obejmującym okres dłuższy niż jeden budżet wieloletni. Potrzeba zachowania ciągłości oznacza jednak niepełną swobodę planistów, przygotowujących kolejny program.

Analizując wpływ kontynuacji na PROW-2013, zwrócić należy uwagę na dwa szczególne ograniczenia swobody. Pierwsze nazwano roboczo „sztywnymi zobowiązaniami”. Otóż niektóre działania realizowane w latach 2004–2006 mają charakter wieloletni i wobec tego w PROW-2013 muszą być zapewnione środki na pokrycie zobowiązań powstałych w poprzednim okresie, których skutkiem są płatności w latach 2007–2013. W PROW-2013 jest pięć działań, obciążonych sztywnymi zobowiązaniami. Największe obciążenie (1480 mln euro środków publicznych) stanowią zobowiązania z tytułu rent strukturalnych przyznanych w latach 2004–2006 niektóre z nich będą wypłacane aż do 2015 roku włącznie. Drugim działaniem są niskotowarowe gospodarstwa rolne (440 mln euro), które zgodnie ze szczegółowymi przepisami są wspierane przez pięć lat. Zobowiązania podjęte w latach 2004–2006 wygasają zatem dopiero w latach 2008–2010, poza przypadkami, gdy otrzymujący pomoc nie realizuje uzgodnionego planu rozwoju gospodarstwa. Sztywne zobowiązania występują również w działaniach „Grupy producentów” (10 mln euro), „Program rolnośrodowiskowy” (854 mln euro) i „Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne” (183 mln euro – zobowiązania finansowe programu, wynikające z umowy zalesieniowej wygasają dopiero po 20 latach od jej podpisania).

Poza sztywnymi zobowiązaniami, z których nie można się wycofać, istnieją również „sztywne działania”, czyli działania, z których można zrezygnować, gdyż nie podjęto formalnych zobowiązań, ale byłoby to co najmniej z dwóch powodów bardzo trudne. Po pierwsze rezygnacja spowodowałaby ostrą reakcję ponoszących z tego tytułu straty, a ofiarami byłoby między innymi politycy „zabierający pienią-

dze”. Po drugie przyczyną pozostawienia sztywnych działań jest potrzeba utrzymania ciągłości systemu wsparcia; częste zmiany burzą jego stabilność<sup>22</sup>.

W PROW-2013 są co najmniej dwa sztywne działania (są to równocześnie działania generujące zobowiązania sztywne). Pierwszym jest „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania”, na które po odjęciu sztywnych zobowiązań przeznaczono około 2450 mln euro. Zmniejszenie wynegocjowanej powierzchni i przeniesienie części środków na inne działania byłoby uzasadnione, ale trudno zmieniać tak podstawową część systemu, jak kryteria delimitacji obszaru Polski zaledwie po trzech latach. Możliwe byłoby również obniżenie wysokości subwencji w przeliczeniu na jednostkę powierzchni. W PROW-2013 nie zdecydowano się na żadne z tych rozwiązań, utrzymując powierzchnię ONW i wysokość subwencji na takim samym poziomie jak w latach 2004–2006.

Drugim sztywnym działaniem są renty strukturalne (około 708 mln euro po odjęciu sztywnych zobowiązań). Systemy emerytalno-rentowe są niezwykle wrażliwymi instrumentami polityki socjalnej i ekonomicznej, przy czym objęci nimi ludzie są szczególnie uczuleni na pogorszenie warunków dostępu, obniżenie wysokości otrzymywanych świadczeń (mimo to renty przyznawane w latach 2007–2013 będą znacznie niższe niż w latach 2004–2006. Utrzymanie ich w poprzedniej wysokości spowodowałoby drastyczne ograniczenie środków na inne cele). Likwidacja funkcjonującego systemu rent strukturalnych bez oferty zastępczej jest bliska politycznemu samobójstwu. Stąd też obecnie ich sztywny charakter, choć w polskich warunkach nie powinny być w ogóle wprowadzone<sup>23</sup>.

Opracowujący PROW-2013 mieli ze względu na sztywne działania i sztywne zobowiązania<sup>24</sup> do rozdysponowania nie około 17,2 mld euro środków publicznych, lecz kwotę o 6,1 mld euro (blisko 35% środków publicznych ogółem) niższą. Przy kwocie około 11,1 mld euro opracowanie programu silnie wspierającego gospodarkę żywnościową było bardzo trudne, ale możliwe. Wymagało to jednak radykalnego ograniczenia liczby działań i rozdysponowania środków między kilka najważniejszych. Niestety, zdecydowano się na inne rozwiązanie – równoczesne wsparcie wielu „słusznych celów”. Wydaje się, że takie podejście wynikało z konieczności uwzględnienia postulatów formułowanych przez różne grupy interesów. W rezultacie wprowadzaną w życie wersję PROW-2013 trudno uznać za program optymalny. Poza rozproszeniem środków na 23 działania ma on ten poważny mankament, że nie wspiera silnie rozwoju gospodarki żywnościowej. Środki programu mają wesprzeć modernizację tylko około 50 tys. gospodarstw, czyli około 7 tys. rocznie. Można

<sup>22</sup> Sztywne działania w przeciwieństwie do sztywnych zobowiązań stanowią dość sztuczną konstrukcję. M. Drygas przy innej okazji zwrócił uwagę, że niemal wszystkie działania kontynuowane można by zaliczyć do sztywnych. Nie negując trafności tej uwagi, co najmniej warto omówić, jak decyzje podjęte bez wszechstronnej analizy znacznie wcześniej wpłynęły negatywnie na PROW-2013.

<sup>23</sup> Z braku miejsca pominięto uzasadnienie, które znajduje się w pracy, cytowanej w przypisie 1.  
<sup>24</sup> Szczegółowe kwoty są następujące (środki publiczne ogółem; w mln euro, w nawiasach środki krajowe): sztywne zobowiązania ogółem – 2966,8 (689,9), z tego: renty strukturalne – 1480 (370), gospodarstwa niskotowarowe – 440 (110), grupy producentów rolnych – 10 (7,5), płatności rolno-środowiskowe – 853,8 (683), zalesienia – 183 (36,6); sztywne działania ogółem 3156,4 (666,7), z tego: renty strukturalne – 707,6 (176,9), wsparcie gospodarstw ONW 2448,8 (666,7).

obawiać się, że polegać będzie ona przede wszystkim na uzupełnieniu i wymianie sprzętu rolniczego, a poważnych inwestycji optymalizujących skalę produkcji będzie niewiele. Jeżeli do liczby modernizujących się gospodarstw doda się około 35 tys. młodych rolników, którzy otrzymają zryczałtowane wsparcie jednorazowe w wysokości 50 tys. złotych (kwota, za którą nie wykona się poważnej inwestycji), to uzyskuje się około 85 tys. gospodarstw wspieranych z PROW-2013, czyli zaledwie 25–30% gospodarstw uważanych w polskich warunkach za żywotne. PROW-2013 będzie więc miał ograniczony wpływ na rozwój polskiego rolnictwa.

W PROW-2013 przewiduje się również, że wsparcie otrzyma 3000 przedsiębiorców zajmujących się przetwórstwem surowców rolnych lub handlem hurtowym produktami rolnymi. Wspierane mają być przede wszystkim przedsiębiorstwa małe i średnie, ale również zatrudniające nie więcej niż 750 pracowników lub mające obroty poniżej 200 mln euro rocznie. Jest to poważne wsparcie przemysłu i hurtowego handlu rolno-spożywczego, ale prawdopodobnie niewystarczające.

Na wsparcie rozwoju rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego, dwóch najważniejszych segmentów gospodarki żywnościowej, przeznaczona jest rocznie w latach 2007–2013 podobną kwotę jak w poprzednim okresie programowania. Jak wiadomo, była to kwota niewystarczająca i z tego powodu nie wszystkie projekty spełniające kryteria dostępu mogły być wprowadzone do programu. Tymczasem przemysł rolno-spożywczy jest w łańcuchu produkcji żywności tym ogniwem, które może „ciągnąć do góry” całą gospodarkę żywnościową. Wsparcie finansowe dobrych projektów inwestycyjnych przemysłu rolno-spożywczego jest zatem ważnym czynnikiem poprawy konkurencyjności całej gospodarki żywnościowej, w tym także rolnictwa.

## **PODSUMOWANIE I WNIOSKI**

PROW-2013 nie jest jedynym, ale jest największym i najważniejszym programem, współfinansowanym ze budżetu UE, wspierającym rozwój rolnictwa i regionów wiejskich w okresie programowania 2007–2013. Środki publiczne, którymi dysponuje, w wysokości 17,2 mld euro (z tego środki unijne 13,2 mld euro a krajowe 4,0 mld euro) plasują go na drugim lub trzecim miejscu wśród programów współfinansowanych z budżetu unijnego w latach 2007–2013<sup>25</sup>. Środki te powinny być przeznaczone, zgodnie z nazwą programu, przede wszystkim na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. Współfinansowane powinny być zatem przede wszystkim projekty zwiększające konkurencyjność i produktywność polskiej gospodarki żywnościowej (rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego), a także innych działów gospodarki, nawet kosztem pozostałych celów.

Niestety, PROW-2013 nie spełnia postulatu koncentracji środków na działaniach poprawiających konkurencyjność i produktywność gospodarki w regionach wiejskich. Charakteryzuje go dość równomierne rozłożenie środków publicz-

<sup>25</sup> Największymi środkami publicznymi będzie dysponować Program Operacyjny „Infrastruktura i środowisko” (37,6 mld euro, w tym 27,9 mld środków unijnych). PROW-2013 znajduje się na drugim miejscu, jeśli każdy z 16 programów regionalnych uzna się za odrębny program. Jeżeli natomiast programy regionalne uzna się za jeden program, to PROW-2013 przesuwa się na miejsce trzecie.



nych na działania wspierające rozwój, ochronę środowiska i dochody rolnicze. Według zaprezentowanej w tym opracowaniu klasyfikacji, odbiegającej od przyjętego przez Radę i Komisję podziału na osie, który nie ukazuje rzeczywistych celów poszczególnych działań, podział środków publicznych jest następujący: środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej – 5,0 mld euro (29,0% środków ogółem), środki wspierające inne działy gospodarki – 2,8 mld euro (16,5%), środki wspierające ochronę środowiska – 3,1 mld euro (18,0%), środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym – 4,6 mld euro (26,9%), środki wspierające inne cele – 1,6 mld euro (9,5%). Jest to zatem program kompromisowy, uważany również przez niektórych analityków za konformistyczny, który najprawdopodobniej nie zadowoli nikogo, ale równocześnie uniemożliwi postawienie zarzutu, że brak w nim ważnych dla rozwoju regionów wiejskich działań, które mogły być do programu wprowadzone

Najpoważniejszą słabością PROW-2013 jest przeznaczenie na działania socjalne i wspierające dochody (renty strukturalne, subwencjonowanie rolnictwa na obszarach ONW) niemal takiej samej ilości środków, jak na wspieranie rozwoju gospodarki żywnościowej. Efekty obu działań budzą poważne wątpliwości. W polskich warunkach dodatkowe subwencjonowanie rolnictwa na znacznej części obszarów ONW nie chroni środowiska naturalnego, natomiast spowalnia przekształcenia strukturalne, ograniczając tempo odchodzenia z rolnictwa. Z kolei renty strukturalne to bardzo kosztowny instrument poprawy struktury obszarowej, stwarzający ponadto okazję do działań na pograniczu prawa (fikcyjne przekazywanie gospodarstwa następcy w zamian za rentę). Renty nie spełniają również dobrze roli socjalnej, ponieważ ich liczba jest znacznie mniejsza od liczby rolników, ubiegających się o nie i spełniających warunki.

O tym, że na rozwój rolnictwa i gospodarki żywnościowej przeznaczono w PROW-2013 zbyt mało środków, wynika również z porównania wysokości środków publicznych, przewidzianych na niektóre działania. Na kluczowe dla przekształceń rolnictwa działania wspierające rozwój gospodarstw rolnych przewidziano środki publiczne w wysokości 2,6 mld euro, w tym 1,8 mld euro na „Modernizację gospodarstw rolnych”. Równocześnie na uzupełnienie dochodów rolników gospodarujących na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania przeznaczono ponad 2,4 mld euro, na renty strukturalne, będące przede wszystkim środkiem socjalnym – blisko 2,2 mld euro, a na programy rolnośrodowiskowe – 2,3 mld euro. Jeszcze mniej środków publicznych (1,1 mld euro) przeznaczono na rozwój przemysłu rolno-spożywczego, choć konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej na rynkach międzynarodowych i rynku unijnym zależy właśnie przede wszystkim od jego poziomu.

Jednakże również po przeznaczeniu znacznie większych środków na modernizację gospodarstw rolnych PROW-2013 nie byłby optymalnym programem modernizacji polskiego rolnictwa. Podstawowym ograniczeniem, uniemożliwiającym opracowanie planu optymalnego, jest zasada, że zarówno projekty współfinansowane ze środków unijnych, jak i wyłącznie z krajowych środków publicznych nie mogą być sprzeczne z polityką rolną UE. Zasada ta uniemożliwia wspieranie inwestycji optymalizujących skalę produkcji w tak ważnych dla polskiego rolnictwa gałęziach pro-

dukcji zwierzęcej jak chów trzody chlewnej i drobiu (niezależnie od tego optymalizację skali produkcji mlecznego chowu bydła utrudniają kwoty mleczne). Z PROW-2013 nie jest również możliwe współfinansowanie zakupu ziemi rolniczej, a zatem działań optymalizujących strukturę obszarową, co utrudnia proces optymalizacji struktury obszarowej. Okazuje się więc, że wiele kluczowych dla rozwoju gospodarstw rolnych projektów rolnicy mogą finansować wyłącznie ze środków własnych i/lub kredytów zaciąganych na zasadach komercyjnych.

Pewne mankamenty PROW-2013 można skorygować w okresie realizacji. Powinny one polegać na zwiększaniu środków, przeznaczonych na współfinansowanie rozwoju gospodarki żywnościowej, kosztem innych działań. Ogromne zainteresowanie rolników środkami przeznaczonymi na modernizację gospodarstw rolnych, a przedsiębiorców środkami wspierającymi inwestycje przemysłu i handlu rolno-spożywczego świadczy o tym, że te grupy beneficjentów mogą zaabsorbować znacznie większe środki, niż przewidziano w programie. Zwiększenie kwot przeznaczonych na współfinansowanie tych dwóch działań oznaczałoby również zwiększenie wkładu własnego beneficjentów, a w konsekwencji także zakresu rzeczowego programu.

Równocześnie należy wykorzystać możliwość uruchamiania programów krajowych, wspierających rozwój gospodarki żywnościowej. Niebezpieczny jest bowiem dość powszechny pogląd, że środki na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich znajdują się w PROW-2013 i w innych programach współfinansowanych ze środków unijnych i wobec tego nie ma potrzeby dodatkowego wsparcia programami krajowymi.

## **RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME 2007–2013 (RDP) AGAINST THE BACKGROUND OF PREVIOUS RURAL PROGRAMMES CO-FINANCED FROM THE EU BUDGET**

**Abstract.** RDP 2007–2013 is a successive programme designed to support the development of Polish agriculture and rural regions from Polish and EU public funds. EU funds will reach the level of EUR 13.2 billion and Polish public funds – the level of approximately EUR 4.0 billion. The level of private funds, to be contributed from own resources of entities covered by RDP, is put at over 7.8 billion euro. Thus, the total amount of means engaged in the implementation of RDP will exceed EUR 25 billion. RDP does not meet the requirement of concentration of means on measures intended to increase the competitiveness and productivity of the rural regions' economy. RDP supports rather evenly the development of rural regions, environmental protection and farmers' incomes. Public funds are allocated in the following way – the development of food economy – EUR 5.0 billion (29.0% of all means), the development of other sectors – EUR 2.8 billion (16.5%), environmental protection – EUR 3.1 billion (18.0%), incomes and social purposes – EUR 4.6 billion (26.9%), other purposes – EUR 1.6 billion. RDP's weak point is the large amount of assistance means allocated to incomes and social purposes. This weakness calls for the introduction of corrections during the Programme's implementation.

**Key words:** agricultural development, rural development, assistance to development from public funds