



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Program Rozwoju
Obszarów Wiejskich
na lata 2007-2013***

***[Analiza zatwierdzonej
wersji programu
i pierwszych lat realizacji]***

nr 118

Warszawa 2008

Janusz Rowiński



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

***Program Rozwoju
Obszarów Wiejskich
na lata 2007-2013***

***[Analiza zatwierdzonej
wersji programu
i pierwszych lat realizacji]***



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Program Rozwoju
Obszarów Wiejskich
na lata 2007-2013***

***[Analiza zatwierdzonej
wersji programu
i pierwszych lat realizacji]***

*Autor
dr Janusz Rowiński*



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

Warszawa 2008

Pracę zrealizowano w ramach tematu

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

W opracowaniu przeanalizowano ostateczną wersję programu, zatwierdzoną 24 lipca 2007 roku przez Komisję Europejską i znajdującą się obecnie na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2007 r., s. 400). Niekiedy dla celów analitycznych posługiwano się wersjami wcześniejszymi: z lipca 2006 roku (*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, Projekt W-06/VII/06, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2006) oraz z grudnia 2006 roku (*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, Projekt W-07/XII/06, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, grudzień 2006).

Recenzenci

dr Mirosław Drygas – Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

dr hab. Andrzej Hałasiewicz – Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

prof. dr hab. Janusz Heller – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

Opracowanie komputerowe

Anna Staszczak

Korekta

Joanna Gozdera

Redakcja techniczna

Leszek Ślipki

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-60798-91-1

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

Spis treści

Przedmowa	7
1. Uwagi wstępne	11
2. Podstawy prawne programów rozwoju obszarów wiejskich wspieranych z budżetu UE	15
2.1. Przepisy prawne Unii Europejskiej	15
2.2. Polskie przepisy prawne.....	22
2.3. Wpływ przepisów prawnych na programowanie i przygotowania do realizacji PROW 2013.....	25
2.4. Przygotowanie organizacyjne polskiej agencji zarządzającej a dotychczasowy przebieg realizacji PROW 2013	27
3. Wsparcie Polski środkami unijnymi na tle wsparcia innych państw członkowskich	32
4. Polski PROW 2013 – jako instrument realizacji długookresowej strategii rozwoju regionów wiejskich	39
4.1. Cele programu według władz UE a cele rzeczywiste	39
4.2. Rozporządzenie Rady 1698/2005 a polskie dokumenty programowe	41
4.3. Polski PROW 2013 – uwagi ogólne.....	46
4.4. PROW 2013 – szczegółowa analiza niektórych działań.....	55
4.4.1. Uwagi wstępne	55
4.4.2. Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW	55
4.4.3. Renty strukturalne	60
4.4.4. Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe).....	73
4.4.5. Modernizacja gospodarstw rolnych	78
4.4.6. Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	86
4.4.7. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw oraz Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej.....	101
4.4.8. Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	112
4.4.9. Wspieranie gospodarstw niskotowarowych w fazie restrukturyzacji	114
4.4.10. Ułatwianie startu młodym rolnikom	116
4.4.11. Wspieranie gospodarki leśnej.....	119
5. Podsumowanie	123
5.1. Uwagi wprowadzające	123
5.2. Miejsce PROW 2013 i programów operacyjnych w finansowaniu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich	124
5.3. PROW 2013 uwagi ogólne.....	127
5.4. PROW 2013 – możliwości zmian w programie.....	131
5.5. Wnioski wynikające z dotychczasowej realizacji PROW 2013.....	131
6. Literatura	132
7. Przepisy prawne	134
8. Inne dokumenty i opracowania	141

Wykaz skrótów

ANR – Agencja Nieruchomości Rolnych
ARiMR – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
ARR – Agencja Rynku Rolnego
EFGR – Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej
EFOGR – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej
EFRROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
ESU – European Size Unit (Europejska Jednostka Wielkości)
FADN – Farm Accountancy Data Network (Sieć Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych)
FAPA – Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa
KE – Komisja Europejska
KPS – Krajowy Plan Strategiczny
KRUS – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
MRiRW – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
NUTS – Nomenclature of Units for Territorial Statistics (Nomenklatura Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych)
PE – Parlament Europejski
PROW 2006 – Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006
PROW 2013 – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013
Rada – Rada Europejska
RPO – Regionalne Programy Operacyjne
SAPARD – Special Pre-Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Specjalny Przedakcesyjny Program na rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich)
SAPS – Single Area Payment Scheme (System Uproszczonych Płatności Bezpośrednich)
SPOR 2006 – Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich”
SPS – Single Payment Scheme (System Jednolitej Płatności Obszarowej)
SW – Samorzady Województw
SWW – Strategiczne Wytyczne Wspólnoty
UE – Unia Europejska
VAT – Value Added Tax (Podatek od Wartości Dodanej)
WPR – Wspólna Polityka Rolna
WTO – World Trade Organization (Światowa Organizacja Handlu)
ZPORR – Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

Przedmowa

Zgodnie z planem prac Programu Wieloletniego 2005-2009 prezentowane opracowanie miało ukazać się na przełomie 2006 i 2007 roku. Przygotowując plan publikacji zakładano bowiem, że prace nad Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 będą postępowały zgodnie z harmonogramem, podanym w Rozporządzeniu Rady 1698/2005 i wobec tego jeszcze przed końcem 2006 roku polski PROW 2013 zostanie zatwierdzony przez Komisję Europejską, a przygotowania do wprowadzenia go w życie będą w Polsce tak zaawansowane, iż przynajmniej niektóre działania zostaną uruchomione zimą 2007 roku. Założenie takie świadczyło o bezgranicznej wręcz naiwności. Okazało się bowiem, że w grudniu 2006 roku Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi dopiero zakończyło opracowywanie tej wersji projektu programu, która następnie została przekazana KE. Błędne byłoby jednak przypisywanie polskiej administracji winy za opóźnienie procesu programowania. Głównym winowajcą jest z co najmniej trzech powodów Unia Europejska. Po pierwsze jej władze dopiero jesienią 2006 roku zakończyły proces legislacyjny. Tymczasem dopiero po wejściu w życie kompletu rozporządzeń Rady i Komisji państwa członkowskie mogły zakończyć prace nad ostatecznymi wersjami projektów PROW 2013. Oczywiście pewną część winy za opóźnienia procesu legislacyjnego ponoszą państwa członkowskie, które uczestniczą w przygotowaniu Rozporządzeń Rady, gdyż zbyt długo trwało poszukiwanie sformułowań, możliwych do zaakceptowania przez wszystkich 25 członków. Po drugie, na opóźnienie prac miała również niewątpliwie wpływ dyskusja nad budżetem wieloletnim UE na okres 2007-2013. Został on uchwalony dopiero na posiedzeniu Szczytu Rady 19 grudnia 2005 roku. Decyzja Rady nie zakończyła jednak kontrowersji wokół budżetu. W sporze o budżet w ostatniej fazie uczestniczył Parlament Europejski, który 18 stycznia 2006 roku odrzucił ogromną większością głosów budżet w wersji uzgodnionej podczas Szczytu i wezwał Radę do negocjowania jego wysokości. Porozumienie osiągnięto dopiero 24 maja 2006 roku. Spór o wysokość budżetu między Radą i KE a PE trwał więc aż 5 miesięcy. Jest oczywiste, że przed zakończeniem prac nad budżetem wieloletnim Rada nie mogła podejmować decyzji o wysokości środków budżetowych przeznaczanych na poszczególne przedsięwzięcia w latach 2007-2013, w tym także o wysokości budżetu Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich. Trudno jednak nie wyrazić zdziwienia, że dopiero we wrześniu 2006 roku, a zatem po czterech miesiącach od daty porozumienia z Parlamentem Europejskim państwa członkowskie otrzymały informacje o kwotach, którymi UE będzie w latach 2007-2013 wspierać programy rozwoju obszarów wiejskich. Jest to właśnie trzecia przyczyna opóźnienia procesu programowania.

Nie jest możliwe przygotowanie jakiegokolwiek programu wsparcia nie wiedząc, jakie fundusze ma się do dyspozycji. Końcowa faza prac nad projektem PROW 2013 mogła się zatem rozpocząć dopiero pod koniec września 2006 roku, już po przyjęciu

nieostatecznej jego wersji przez Radę Ministrów¹ i przekazaniu jej KE do uzgodnień. Opublikowanie ostatecznej wersji polskiego PROW 2013 w grudniu 2006 roku, a zatem w trzy miesiące po uzyskaniu informacji o wysokości współfinansowania unijnego, i jej niezwłoczne przekazanie Komisji, należy uznać za bardzo szybkie tempo prac. Komisja analizowała polski PROW 2013 bardzo dokładnie i bez pośpiechu, gdyż decyzję o jego zatwierdzeniu podjęła dopiero 7 września 2007 roku, czyli osiem miesięcy po otrzymaniu ostatecznego projektu.

Wydawać by się mogło, że pierwsza połowa 2007 roku powinna być wykorzystana przez instytucję zarządzającą – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – na przygotowanie wszystkich niezbędnych przepisów prawnych (ustawa i rozporządzenia wykonawcze do niej), a także przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, której powierzono wprowadzanie większości działań programu w życie, na przygotowanie się do sprawnego pełnienia funkcji agencji zarządzającej i agencji płatniczej². Niestety obie instytucje nie wykonały w terminie wszystkich koniecznych prac i w rezultacie nie były przygotowane do pełnego wprowadzenia w życie PROW 2013 we wrześniu 2007 roku. Przede wszystkim w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi opóźniły się prace legislacyjne. Funkcjonowanie każdego działania regulują rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi precyzujące szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy. W 2007 roku rozporządzeniami uregulowano funkcjonowanie jedynie ośmiu działań, natomiast pozostałych jedenastu w 2008 roku, w tym ostatniego dopiero w drugiej połowie czerwca. Tymczasem bez rozporządzeń nie można rozpocząć kolejnych etapów przygotowań, z których najważniejszymi są opracowanie ksiąg procedur oraz systemu informatycznego.

Niewątpliwie opóźnienie prac legislacyjnych jest jedną z przyczyn, choć nie najważniejszą, opóźnień prac przygotowawczych, prowadzonych przez ARiMR. Znacznie poważniejszą przyczyną jest brak systemu informatycznego, zapewniającego zgodne ze standardami wykonywanie obowiązków agencji zarządzającej i płatniczej. Umowa na jego wykonanie została zawarta dopiero 10 stycznia 2008 roku. Nie podano do publicznej wiadomości terminu zakończenia prac, ale należy spodziewać się, że system zostanie oddany do użytku nie wcześniej niż w połowie 2009 roku. Można zatem przypuszczać, że procedury akredytacji (akredytuje się odrębnie każde działanie), którą prowadzi na zlecenie Ministerstwa Finansów niezależny audytor, zostaną zakończone najprawdopodobniej dopiero w drugiej połowie 2009 roku. Jest to sprawa bardzo poważna, ponieważ bez udzielenia przez Ministerstwo Finansów akredytacji działanie

¹ Niepełny projekt PROW 2013 został przyjęty przez Radę Ministrów 1 sierpnia 2006 roku i przekazany Komisji Europejskiej do uzgodnień 11 sierpnia tego roku.

² Funkcje agencji zarządzającej z upoważnienia MRiRW pełnią również Agencja Rynku Rolnego i samorządy województw. Te same instytucje mogą również zostać upoważnione przez ARiMR do wykonywania niektórych obowiązków agencji płatniczej. W analizie nie przeanalizowano przygotowania tych instytucji. Rola ARR jest znikoma, a SW rozpoczną wykonywanie swych funkcji dopiero w dalszych fazach realizacji PROW 2013.

nie może być uruchomione. Wprawdzie akredytacja działań³, które w latach 2004-2006 stanowiły część składową Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, okazała się stosunkowo łatwa i kwoty należne beneficjentom są wypłacane bez opóźnień na podstawie akredytacji tymczasowej, udzielanej przez Ministerstwo Finansów maksymalnie na okres 12 miesięcy. Mimo to sytuacja jest bardzo trudna i nie zmienia tej opinii otrzymanie również przez niektóre pozostałe działania akredytacji tymczasowej. W różnych informacjach zalicza się te działania do uruchomionych, ale takie określenie jest mylące. Jest to bowiem akredytacja częściowa, ograniczająca się najczęściej jedynie do etapów przyjmowania wniosków i ich wstępnej selekcji. Agencja nie może zatem wydać decyzji, kto otrzyma wsparcie, gdyż nie ma prawa do przeprowadzania „kontroli krzyżowych, kontroli na miejscu i dalszych czynności prowadzących do podpisania umowy z beneficjentem”. Wobec braku akredytacji ARiMR nie mogła dotrzymać przewidzianych w rozporządzeniach terminów (na ogół cztery miesiące od daty złożenia) zawiadamiania zainteresowanych o pozytywnym lub negatywnym rozpatrzeniu wniosku. Wprawdzie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydłużył terminy do dwunastu – rolnicy – lub około ośmiu – przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego – miesięcy. Jest to jednak tylko zabieg formalnoprawny, który raczej uwypukla niż ukrywa brak przygotowania do wprowadzenia PROW 2013 w życie. Niepełne „uruchomienie” kilku działań, a wśród nich tak ważnych, jak „Modernizacja gospodarstw rolnych” i „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” było więc zabiegiem co najmniej nieprzemyślanym. Starający się o wsparcie powinien szybko otrzymać decyzję, a jeśli jest pozytywna – jak najszybciej wykonać i rozliczyć projekt.

Istotna poprawa sytuacji nastąpiła dopiero 16 października 2008 roku, gdy Ministerstwo Finansów udzieliło akredytacji dziesięciu działaniom, w tym wszystkim, którym przyznano uprzednio akredytację tymczasową lub częściową akredytację tymczasową. ARiMR może bowiem obecnie uruchomić działania, przy czym pierwszym krokiem jest ostateczne rozpatrzenie wniosków i zawiadomienie starających się o wsparcie o pozytywnym lub negatywnym jego rozpatrzeniu. Mimo to wnioski o wsparcie, złożone w 2007 roku lub na przełomie pierwszego i drugiego kwartału 2008 roku, będą mogły być najprawdopodobniej realizowane najwcześniej na początku 2009 roku. Mogą być więc trudności z rozliczeniem do 31 grudnia 2009 roku niektórych większych projektów, współfinansowanych ze środków 2007 roku.

Akredytacje otrzymane 16 października są jednak tylko częściowym rozwiązaniem sprawy. Pozostają jeszcze bowiem cztery działania, dla których ARiMR pełni funkcje agencji zarządzającej i płatniczej (zapowiedziano, że akredytację agencja otrzyma do końca drugiego kwartału 2009 roku) oraz sześć działań dla których agencjami zarządzającymi są inne instytucje (samorządy wojewódzkie, Agencja Rynku Rolnego lub Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa), a ARiMR jedynie agencją płatniczą (przypuszczalnego terminu akredytacji nie podano, choć wstępny audyt wykonuje ARiMR).

³ Należą do nich m.in. tak ważne działania, jak Subwencjonowanie gospodarstw w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW i Renty strukturalne.

Z uwag powyższych wynika, że MRiRW i ARiMR nie przygotowały się właściwie do realizacji PROW 2013, chociaż skutek opóźnień władz UE miały znacznie więcej czasu, niż można się było spodziewać. W rezultacie program będzie realizowany w pełnym zakresie dopiero w drugim półroczu 2009 roku. Mimo to pełne wykonanie zamierzeń programowych nie jest zagrożone, gdyż w latach 2009-2013 (a właściwie w okresie 2009-2015 ze względu na zasadę n+2) będzie można bez większych trudności wykonać PROW 2013. Niemniej aktualna sytuacja świadczy o znacznie mniej sprawnym działaniu ARiMR niż w okresie realizacji programu SAPARD, a zwłaszcza w latach 2004-2006. Tymczasem zarówno instytucja zarządzająca, jak i ARiMR oceniają obecną sytuację nie tylko jako nie budzącą zastrzeżeń, ale wręcz jako doskonałą⁴.

Negatywny wpływ na obecną sytuację ma również polityka kadrowa. W okresie po 1 maja 2004 roku ARiMR kierowało sześciu prezesów i dwie osoby pełniące obowiązki prezesa. Oznacza to, że częściej niż co pół roku zmieniała się osoba kierująca agencją. Tak częste zmiany prezesów, za którymi zwykle następują zmiany przynajmniej części kierownictwa ARiMR, a często także średniego personelu kierowniczego, nie sprzyjają spokojnej, płynnej pracy, zwłaszcza że nowi członkowie kierownictwa agencji to często ludzie z zewnątrz, którzy zazwyczaj nie znają wszystkich ważnych szczegółów jej działania. Agencja jest skomplikowaną strukturą organizacyjną (centrala, oddziały we wszystkich województwach i powiatach) i wielkim pracodawcą (ogółem ponad 11 tys. pracowników)⁵, a koszty jej funkcjonowania przekroczyły w 2007 roku 1,3 mld zł⁶. Nałożone na agencję zadania statutowe, związane z zarządzaniem środkami finansowymi w wysokości kilkunastu miliardów złotych rocznie, wymagają perfekcyjnej organizacji oraz ustabilizowanego i dobrze przeszkolonego personelu.

* *
*

Opracowanie opiera się w zasadzie na materiałach i analizach dostępnych do końca września 2008 roku (ostatnimi wykorzystanymi dokumentami są uchwały posiedzenia Komitetu Monitorującego z 25 września oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z 16 października). Jednakże tekst uaktualniano jeszcze podczas prac redakcyjnych, które zakończono w pierwszych dniach listopada 2008 roku. Czytelnik nie zainteresowany szczegółową analizą, a jedynie najważniejszymi jej wynikami, powinien ograniczyć lekturę do części 5 „Uwagi i wnioski”. Nie ma ona charakteru *executive summary*, natomiast zawiera szereg zaleceń, które mogą być wprowadzone w życie w okresie realizacji PROW 2013.

⁴ Świadczą o tym m.in. następujące wywiady: *PROW bez żadnych opóźnień* – z Markiem Sawickim, Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozmawia Jerzy Papuga, „Agrotrendy” 2008, nr 21, s. 14-15; *Prawie zakończyliśmy proces akredytacji* – z Dariuszem Wojtasikiem, Prezesem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, rozmawia Jerzy Papuga, „Agrotrendy” 2008, nr 21, s. 16-17.

⁵ Cyt. za B. Wieliczko, *Wykorzystanie unijnego i krajowego wsparcia finansowego dla polskiej wsi i rolnictwa w 2007 roku*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, nr 533, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 56.

⁶ Tamże, s. 57.

1. Uwagi wstępne

Prezentowana analiza, a zwłaszcza wynikające z niej wnioski, oparta jest na dwóch założeniach. Po pierwsze przyjęto, że lata 2007-2013 są ostatnim wieloletnim okresem budżetowym, w którym UE przeznacza tak duże środki na rozwój regionów wiejskich, w tym zwłaszcza na rozwój rolnictwa i przemysłu spożywczego. Budżet unijny na lata 2007-2013 jest zatem pierwszą i zarazem ostatnią szansą modernizacji polskiej gospodarki żywnościowej na tak dużą skalę za pomocą środków unijnych. Po drugie uznano, że w kolejnym okresie budżetowym, obejmującym lata 2014-2020, obowiązkowy udział programów chroniących środowisko w szerokim znaczeniu tego terminu, będzie w programach rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich znacznie większy niż w programie na lata 2007-2013.

Oba założenia są hipotezami roboczymi, zakładającymi niekorzystny dla polskiej gospodarki żywnościowej rozwój sytuacji w dziedzinie wsparcia jej rozwoju środkami unijnymi. Ich przyjęcie jest jednak prawidłowe zarówno z metodologicznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Hipotezy niekorzystne zapobiegają nieprzyjemnym niespodziankom, a ponadto łatwiej jest dostosować program do sytuacji korzystniejszej niż gorszej od przewidywanej. Za ich przyjęciem przemawia jednak przede wszystkim wysokie prawdopodobieństwo, że obie hipotezy okażą się prawdziwe.

Możliwość sprawdzenia się pierwszej wynika z narastania sporu o Wspólną Politykę Rolną. W 2007 roku przypuszczano⁷, że niektóre ważne problemy zostaną rozstrzygnięte podczas zapowiedzianego na rok 2008 jej przeglądu (tzw. *health check*, czyli w dosłownym tłumaczeniu „kontrola zdrowia”). Obawiano się wówczas, że przeciwnikom obecnej WPR uda się przeforsować przynajmniej część swoich postulatów i wobec tego część rolna budżetu wieloletniego będzie po roku 2013 niższa niż w latach 2007-2013. Jednakże z dokumentów przygotowanych przez Komisję⁸ wynika, że podczas przeglądu nie będzie omawiana wysokość budżetu unijnego przeznaczonego na finansowanie WPR w latach 2014-2020. Kwestia ta będzie omawiana później i nie jest wykluczone, że powtórzy się znany z lat 2005-2006 scenariusz kłótni o wysokość budżetu. Nie oznacza to jednak, że proponowana korekta WPR nie będzie miała wpływu na politykę wspierania rolnictwa i rozwoju regionów wiejskich, prowadzoną w latach 2014-2020. Takie propozycje, jak zmiana zasad obliczania płatności bezpo-

⁷ Obszerny przegląd problematyki, która według ówczesnego stanu wiedzy będzie najprawdopodobniej dyskutowana podczas przeglądu, zaprezentowano w pracy: W. Burkiewicz, R. Grochowska, Ł. Hardt, *Przyszłość polityki rolnej a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009, Materiał do dyskusji*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii, Warszawa, luty 2007, s. 109.

⁸ Najważniejszymi z nich są: (1) Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR. Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, dnia 20.11.2007, KOM(2007)722 wersja ostateczna, s. 14; (2) *The Health Check of the CAP reform. Impact Assessment of alternative Policy Options*, European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Brussels, D(2008).

średnich czy stopniowa, rozłożona na kilka lat likwidacja kwot mlecznych, niewątpliwie będą miały wpływ na programy wsparcia w kolejnym okresie budżetowym.

Odłożenie dyskusji nie oznacza, że nie grozi ograniczenie środków przeznaczonych na finansowanie WPR w okresie 2014-2020. Taką sytuację należy uwzględniać przy programowaniu wieloletniego rozwoju. Niezależnie od tego, czy przyjmie się założenie ograniczania tylko wydatków, przeznaczonych na finansowanie części rynkowej WPR, czy także środków współfinansujących szeroko rozumiany rozwój regionów wiejskich, oznacza to ograniczenie dopływu środków ogółem do rolnictwa i w konsekwencji możliwości jego rozwoju. Nie wiadomo zatem, jaka będzie kwota środków unijnych na rozwój regionów wiejskich i rolnictwa, którymi Polska będzie dysponowała po roku 2013, oraz jak nowa sytuacja wpłynie na decyzje produkcyjne i inwestycyjne polskich rolników.

Przyszłość WPR zależy jednak nie tylko od decyzji państw członkowskich, ale także od sytuacji na międzynarodowych rynkach rolnych i wyników obecnie prowadzonych wielostronnych negocjacji handlowych WTO (Runda Doha). Wprawdzie rozmowy jeszcze się nie zakończyły i nie wiadomo, czy zakończą się porozumieniem. Nie jest więc wykluczone, o czym świadczy przebieg ostatniej sesji ministerialnej (lipiec 2008 roku)⁹, że będzie to pierwsza runda wielostronnych negocjacji handlowych, która nie zakończy się podpisaniem porozumienia. Trudno jednak nawet obecnie przyjąć taki wariant rozwoju sytuacji. W razie zakończenia negocjacji, porozumieniem najkorzystniejszym dla państw UE, w tym dla Polski, będzie wariant liberalizacji, zaproponowany przez unijnych negocjatorów. W propozycjach UE znajdują się zobowiązania do znacznego ograniczenia ochrony swych rynków rolnych, rezygnacji z subwencjonowania eksportu rolnego po roku 2013 oraz ograniczenia otrzymywanych przez rolników subwencji krajowych związanych z produkcją¹⁰. Porozumienie, oparte na tych zobowiązaniach oznaczałoby konkurowanie w znacznie trudniejszych warunkach ekonomicznych rolnictwa państw UE z rolnictwem innych regionów, agresywnie wchodzących ze swymi produktami na rynki unijne. Walka konkurencyjna w warunkach

⁹ W tej sprawie E. Kaliszuk, *Negocjacje w Genewie – fiasko zamiast przełomu*, „Wspólnoty Europejskie” 2008, nr 4.

¹⁰ UE szczegółowo przedstawiła swą propozycję 28 października 2005 roku. W tej sprawie również m.in. J. Hagemeyer, J.J. Michałek, *Skutki liberalizacji handlu rolnego w ramach Rundy Doha (WTO) dla Polski*, WNE UW, Warszawa, październik 2006, maszynopis. Referat prezentowany na seminarium „A Future Vision for European Agriculture. The New Members Perspective”, Warszawa 19-20 luty 2007 r., Organizator: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Tekst referatu znajduje się na stronie internetowej www.ukie.gov.pl; K. Pawlak, *Analiza i model rozwoju handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi*, [w:] R. Urban (red.), *Wpływ integracji z Unią Europejską na polską gospodarkę żywnościową*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 90, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, s. 35-56; J. Rowiński, *Wpływ liberalizacji handlu rolnego na kształt wspólnej polityki rolnej i rolnictwo UE*, [w:] M. Kłodziński (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, IRWiR PAN, Warszawa 2008, s. 147-169; J. Rowiński, *Runda Doha – negocjacje rolne*, „Przemysł Spożywczy” 2006, nr 8, s. 34-37.

niemal nieograniczonego dostępu do unijnego rynku artykułów rolnych, produkowanych w krajach trzecich, zakończyłaby się najprawdopodobniej w długim okresie klęską rolnictwa UE¹¹. Oczywiście nawet w skrajnie niekorzystnych warunkach ze względu na konieczność zachowania we właściwym stanie obszarów wiejskich niewielka część rolników prowadziłaby działalność podobną do dzisiejszego rolnictwa. Jej głównym celem byłaby jednak ochrona wiejskiej przestrzeni i wiejskiego krajobrazu. Rolnik przemieniłby się więc w strażnika ochrony środowiska¹² i z tego tytułu otrzymywałby wynagrodzenie od państwa.

Rozwój sytuacji na międzynarodowych rynkach rolnych w najbliższych kilku latach może jednak co najmniej częściowo zamortyzować skutki nie wynegocjowanego jeszcze ewentualnego porozumienia kończącego Rundę Doha. W 2007 roku ceny na niektórych rynkach światowych, przede wszystkim na rynku zbóż, gwałtownie wzrosły. Często są opinie, że nie jest to zmiana chwilowa, lecz początek końca trwającego kilka dziesięcioleci okresu taniej żywności. Wysokie ceny żywności ułatwiłyby rolnictwu państw UE konkurowanie na rynkach międzynarodowych, a ponadto znacznie mniejszym zagrożeniem byłby import z innych regionów. Obecnie jest jednak za wcześnie na jakiegokolwiek prognozy w tej sprawie. Nie można wykluczyć, że po dwóch-trzech latach może nastąpić powrót do poprzedniego stanu, charakteryzującego się relatywnie wysoką (w porównaniu z efektywnym popytem) podażą i w konsekwencji niskimi cenami. Z ostrożności należy przyjąć taki właśnie, niekorzystny dla rolnictwa Unii Europejskiej, wariant rozwoju.

Drugą hipotezę postawiono na podstawie obserwacji ewolucji WPR w długim okresie. Ochrona środowiska zyskuje na znaczeniu w kolejnych budżetach wieloletnich, przy czym w niektórych państwach członkowskich zaczyna dominować w programach rozwoju obszarów wiejskich. Kierunek ten, o czym dalej, wyraźnie wspierają władze unijne. Natomiast w niektórych państwach członkowskich środki na rozwój rolnictwa w ścisłym tego słowa znaczeniu maleją, ponieważ UE-27 jest obszarem dysponującym nadwyżkami praktycznie wszystkich surowców rolnych, produkowanych w strefie klimatycznej, w której znajduje się Polska, a także w strefie klimatu śródziemnomorskiego.

Tendencja ograniczania środków na rozwój rolnictwa jest zrozumiała, gdyż wynika z sytuacji popytowo-podażowej na rynkach unijnych i światowych. Trudno rozwijać dziedzinę gospodarki, której aktualne moce produkcyjne przekraczają łączne możliwości sprzedaży na rynku wewnętrznym i światowym. Również Polska będzie musiała, aczkolwiek niewątpliwie później niż większość państw członkowskich, dosto-

¹¹ W tej sprawie m.in. J. Rowiński, *Miejsce rolnictwa polskiego w rolnictwie europejskim*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2006, nr 1, s. 105-128.

¹² Tę dość radykalną wizję prezentują jako hipotezę, która ma możliwości urzeczywistnienia się w pewnych warunkach ekonomicznych w długim okresie m.in. S. Gburczyk i J. Rowiński. Por.: S. Gburczyk, J. Rowiński, *Polskie rolnictwo wobec wyzwań przyszłości*, [w:] dodatek *Polska wieś i rolnictwo po dwóch latach w Unii Europejskiej*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 10, s. 22-23.

sować się do tej tendencji, chyba że rzeczywiście dobiega końca okres nadmiernej podaży i niskich cen artykułów rolnych na rynkach międzynarodowych.

Jeśli obie hipotezy sprawdzą się, polskie rolnictwo znajdzie się w trudnej sytuacji (przemysł spożywczy, a zwłaszcza handel spożywczy mają wystarczające wewnętrzne źródła rozwoju). Jest ono w porównaniu z rolnictwem „starych” państw członkowskich poważnie zapóźnione zarówno pod względem technicznym, jak i strukturalnym. Przeciętna wielkość ekonomiczna polskich gospodarstw rolnych jest bowiem znacznie niższa niż gospodarstw rolnych niemal wszystkich państw UE-15. Świadczy o tym zbiorowość gospodarstw rolnych, znajdujących się w kręgu zainteresowań Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB, prowadzącego rachunkowość rolną zgodnie ze standardami UE (Polski FADN). Zbiorowość polskich gospodarstw rolnych, prowadzących rachunkowość rolną, ustanowiona zgodnie z kryteriami UE, obejmuje jednostki o wielkości ekonomicznej co najmniej 2 ESU, podczas gdy w państwach UE-15 jednostki o wielkości co najmniej 4 ESU lub nawet 8 ESU (wyjątkiem jest Irlandia; w polu obserwacji irlandzkiego FADN znajdują się gospodarstwa o wielkości ekonomicznej 2 ESU). Nawet przy bardzo sprawnie prowadzonej modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa, nie uda się Polsce znacznie zmniejszyć opóźnienia strukturalnego w obecnym okresie budżetowym, czyli do roku 2013. Jedną z przyczyn jest wysokie bezrobocie w wielu regionach wiejskich, zarówno rejestrowane, jak i ukryte, które jest trudno zlikwidować ze względu na niskie i niedostosowane do potrzeb rynku pracy kwalifikacje znacznej części bezrobotnych, niechęć do opuszczenia miejsca zamieszkania, a także nierzadko w ogóle podjęcia pracy¹³. Duże znaczenie mają również propozycje płacowe, najczęściej niewiele odbiegające od płacy minimalnej, spowodowane zresztą przede wszystkim niskimi kwalifikacjami. Wprawdzie ostatnio sytuacja ulega szybkim zmianom, również pod wpływem migracji zarobkowej, ale równocześnie restrukturyzację rolnictwa silnie hamują takie instrumenty, jak płatności bezpośrednie czy subwencjonowanie rolnictwa w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Oczywiście rzeczywistość drugiej połowy przyszłej dekady może odbiegać od przedstawionych hipotez. Nie jest więc wykluczone, że rozmiary wsparcia dla rolnictwa i regionów wiejskich w latach 2014-2020 nie będą odbiegać od przewidzianych w budżecie na lata 2007-2013, a Polska będzie mogła ze swojego programu współfinansować te cele, które uzna za najważniejsze. Jest to możliwe, jeżeli zostanie utworzona koalicja tych państw członkowskich, które podobnie jak Polska, są dopiero na początku drogi restrukturyzacji i modernizacji gospodarki żywnościowej, w tym przede wszystkim rolnictwa, oraz tych, które dobrze rozumieją tradycje, siły i słabości rolnictwa europejskiego. Państwa takie znajdują się zarówno wśród „nowych” (przede wszystkim Bułgaria, kraje bałtyckie, Rumunia), jak i „starych” państw członkowskich (przede wszystkim Francja, ale również Grecja, Hiszpania i Portugalia, a zapewne także

¹³ Ostatnio pojawiło się określenie „mentalnościowa niezdolność do pracy”, którą to cechą charakteryzują się bezrobotni, którzy nie mają zamiaru podjąć żadnej proponowanej im pracy. Por. rozmowa z księdzem Sławomirem Kokorzyckim, „Gazeta Wyborcza” 4.02.2007, s. 9.

Włochy). Czasu na stworzenie koalicji jest niewiele. Należy zatem już obecnie prowadzić intensywne konsultacje, których celem byłoby uzgodnienie wspólnego stanowiska z ewentualnymi sojusznikami.

Możliwość co najmniej częściowego powodzenia starań o utrzymanie zasadniczych linii obecnej Wspólnej Polityki Rolnej również w kolejnym okresie budżetowym¹⁴ nie zmienia jednak słuszności przyjętego założenia, że nie można wykluczyć, iż państwom UE, dążącym do ograniczenia wydatków na WPR, uda się przeforsować niekorzystny dla polskiej gospodarki żywnościowej wariant wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020. Polska powinna być na taki rozwój wydarzeń przygotowana i możliwie najlepiej wykorzystać środki, którymi dysponuje w latach 2007-2013.

2. Podstawy prawne programów rozwoju obszarów wiejskich wspieranych z budżetu UE

2.1. Przepisy prawne Unii Europejskiej

Programy rozwoju obszarów wiejskich, które będą realizowane przez 27 państw członkowskich w latach 2007-2013, są kontynuacją programów realizowanych w latach 2000-2006¹⁵. Jednakże równocześnie wiele rozwiązań, które będą obowiązywać w latach 2007-2013, różni się od obowiązujących w okresie 2000-2006. Dlatego też podstawę prawną planowania i realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich, współfinansowanych z obecnego budżetu wieloletniego, stanowią nowe rozporządzenia Rady i Komisji.

Nie jest celowe dla potrzeb przeprowadzanej analizy szczegółowe porównanie przepisów unijnych, regulujących procesy przygotowania i realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich w obu okresach. Niezbędne jest natomiast wskazanie kilku kluczowych różnic.

Pierwszą jest zmiana pozornie o charakterze formalnym, ale w rzeczywistości radykalnie upraszczająca systemy programowania i finansowania. W latach 2000-2006 każde państwo członkowskie realizowało dwa programy, których podstawowym celem było wsparcie rozwoju regionów wiejskich. Były to (1) Plan Rozwoju Regionów Wiejskich oraz (2) Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa i rozwój regionów wiejskich”. Chociaż za pomocą tych dwóch programów realizowano jeden cel ogólny, każdy z nich był współfinansowany z innej części tego

¹⁴ Na kwestię tę zwraca uwagę M. Drygas w niepublikowanej recenzji *Uwagi szczegółowe o opracowaniu J. Rowińskiego „Koncepcja rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013)”*, maszynopis, s. 5.

¹⁵ Programy dziesięciu państw członkowskich, które zostały członkami UE 1 maja 2004 roku, obejmowały jedynie trzylecie 2004-2006. W okresie poprzedzającym członkostwo osiem państw Europy Środkowej i Wschodniej, które zostały członkami 1 maja 2004 roku oraz Bułgaria i Rumunia, które wstąpiły do UE 1 stycznia 2007 roku, realizowało przedakcesyjny program SAPARD. Programem SAPARD nie były objęte Cypr i Malta.

samego funduszu. Był nim Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej¹⁶; środki unijne, wspierające projekty, realizowane za pomocą PROW 2006, pochodziły z Sekcji Gwarancji EFOGR, a projekty włączone do SPOR 2006 z Sekcji Orientacji tego funduszu. Podstawą prawną takiego rozwiązania był artykuł 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1258/1999¹⁷, który stanowi w ustępie 2: z Sekcji Gwarancji finansuje się c) działania służące rozwojowi obszarów wiejskich nie objęte programami celu 1¹⁸, z wyjątkiem wspólnotowej inicjatywy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, a w ustępie 3: z Sekcji Orientacji finansuje się działania służące rozwojowi obszarów wiejskich, które nie są objęte ust. 2 lit. c). Z kolei w RR/1257/1999 w preambule w pkt. 45 stwierdzono: „Finansowanie wsparcia wspólnotowego dla działań towarzyszących, a także innych działań na rzecz rozwoju rolnictwa, na obszarach innych niż Cel 1, powinno pochodzić z Sekcji Gwarancji EFOGR (...)”, a w pkt. 46 „Finansowanie wsparcia wspólnotowego dla działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na obszarach objętych Celem 1 powinno nadal pochodzić z Sekcji Orientacji EFOGR, z wyjątkiem trzech istniejących działań towarzyszących oraz wsparcia dla obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania i obszarów z ograniczeniami ekologicznymi”. Trzema działaniami towarzyszącymi są wprowadzone do programów rozwoju obszarów wiejskich w 1992 roku (1) renty strukturalne (wcześniejsze emerytury), (2) programy rolnośrodowiskowe i (3) zalesianie.

Tę samą kwestię sformułowano znacznie prościej w RR/1260/1999 stwierdzając (art. 2 ust. 2 pkt a), że z Sekcji Orientacji współfinansuje się projekty, służące osiągnięciu Celu 1, a z Sekcji Gwarancji projekty, przyczyniające się do osiągnięcia Celu 2 (art. 2 ust. 3 drugie *a linea*).

Cel 1 został zdefiniowany następująco: „wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju”, a Cel 2: wspieranie gospodarczych i społecznych przekształceń obszarów mających problemy strukturalne¹⁹. Opóźnionymi w rozwoju regionami Celu 1 są „regiony określone na poziomie II Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do celów Statystycznych (NUTS poziom II), których PKB na mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej i obliczony na podstawie danych Wspólnoty za ostatnie trzy lata, dostępnych z dnia 26 marca 1999 r., jest niższy od 75% średniej wspólnotowej” (zgodnie z tą definicją cała Polska jest zaliczona do obsza-

¹⁶ W literaturze często używa się skrótów EAGGF (ang. *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*) lub FEOGA (franc. *Fond Europeen Orientation et Garantie Agricole*).

¹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1258/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz. Urz. WE L 160 z 26.6.1999, s. 103-112. W dalszym tekście Rozporządzenia Rady określa się skrótem RR, a Rozporządzenia Komisji skrótem RK. Pierwsza liczba po skrócie literowym jest numerem rozporządzenia, a druga – rokiem wydania.

¹⁸ W tekście jest używane nazewnictwo przyjęte w oficjalnych tłumaczeniach dokumentów unijnych na język polski, aczkolwiek często stosowane terminy są niezgodne z duchem języka polskiego. Wprowadzenie nazewnictwa lepiej odpowiadającego językowi polskiemu spowodowałyby jednak chaos terminologiczny.

¹⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, Dz. Urz. WE L 161 z 26.6.1999, art. 1.

ów opóźnionych w rozwoju). Natomiast regiony Celu 2 to: regiony mające problemy strukturalne, których społeczno-gospodarcza konwersja ma być wspierana zgodnie z art. 1 ust. 2 i których zaludnienie lub obszar są wystarczająco duże. Zalicza się do nich w szczególności obszary przechodzące zmiany społeczno-gospodarcze w sektorze przemysłowym i usługowym, upadające obszary wiejskie, obszary miejskie znajdujące się w trudnej sytuacji oraz objęte kryzysem obszary zależne od rybołówstwa.

Rozporządzeniem Rady 1290/2005²⁰ z dnia 21 czerwca 2005 roku zlikwidowano istniejący od 1962 roku Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej²¹, ustanawiając równocześnie (art. 2) dwa fundusze: Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Oba fundusze wchodziły w skład budżetu UE. Z EFGR (art. 3) są finansowane: (a) subwencje eksportowe, (b) wydatki interwencyjne, (c) płatności bezpośrednie i (d) różne działania informacyjno-promocyjne, a także (e) wydatki weterynaryjne (w tym kontrola żywności i pasz) i związane ze zdrowotnością roślin, (f) koszty promocji artykułów rolnych, (g) wydatki związane z ochroną zasobów genetycznych, (h) wydatki związane z systemem rachunkowości rolnej, (i) różne badania rolnicze, w tym badania struktur rolnych, (j) wydatki związane z rynkami rybnymi. Natomiast z EFRROW (art. 4) „(...) programy rozwoju obszarów wiejskich, wprowadzane w życie zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym regulującym wsparcie rozwoju obszarów wiejskich za pomocą EFRROW”.

RR/1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich²² zostało wydane 20 września 2005 roku. Jest ono odpowiednikiem RR/1257/1999, w którym ustanowiono zakres programów współfinansowanych ze środków EFOGR z budżetu wieloletniego 2000-2006, a także najważniejsze zasady ich programowania i realizacji²³.

Drugą ważną różnicą między poprzednimi a obecnie obowiązującymi przepisami jest zakres swobody, którą mają państwa członkowskie opracowujące krajowe programy rozwoju regionów wiejskich. Jest oczywiste, że w obu okresach podstawowym ograniczeniem jest wysokość środków z budżetu UE, postawionych do dyspozycji państwom członkowskim (państwa członkowskie mogą jednak ustalić wsparcie środkami publicznymi na dowolnym poziomie, gdyż jest ustalona jedynie górna

²⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz. Urz. UE L 209 z 11.8.2005 r.

²¹ EFOGR został powołany do życia Rozporządzeniem nr 25, opublikowanym w Dz. Urz. WE nr 30 z 20.4.1962 (w jęz. pol. Dz. Urz. UE 03/t. 1).

²² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005, s. 1-40.

²³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia. Rozporządzenie było kilkakrotnie nowelizowane. Wersja skonsolidowana na dzień 1 maja 2004 r. zawiera postanowienia regulujące wsparcie rozwoju regionów wiejskich w państwach, które zostały członkami UE 1 maja 2004 roku.

granica udziału środków unijnych w środkach publicznych ogółem). Kolejnym ograniczeniem jest określenie działań, które mogą być współfinansowane z budżetu UE. W RR/1698/2005 podano pełny wykaz działań, które można wprowadzić do krajowych programów. Stanowią one „menu”, z którego każde państwo członkowskie może wybrać te działania, których współfinansowanie uważa za celowe i pominąć te, które uznaje za mniej ważne (w okresie programowania 2000-2006 lista taka znajdowała się w RK/1750/1999²⁴).

W tabeli 1 podano działania, które mogły być współfinansowane ze środków EFOGR w latach 2000-2006 i mogą być współfinansowane ze środków EFRROW w latach 2007-2013. Na jej podstawie nie można jednak wyciągać daleko idących wniosków z trzech powodów: (1) niektóre działania zostały w RR/1698/2005 inaczej nazwane niż w RK/1750/1999, ale zmiana ograniczała się wyłącznie lub niemal wyłącznie do nazwy, gdyż nie uległ zmianie zakres możliwych do sfinansowania projektów; (2) niektóre działania są tak samo nazwane w obu rozporządzeniach, natomiast w rzeczywistości różne są zakresy możliwych do sfinansowania projektów; (3) w RK/1750/1999 znajduje się znacznie mniej działań wspierających rozwój gospodarki leśnej niż w RR/1698/2005, ale są to działania znacznie bardziej „pojemne”.

Niemniej jednak na podstawie tabeli 1 można stwierdzić, że w latach 2007-2013 będzie możliwe współfinansowanie ze środków UE wszystkich ważnych dla gospodarki żywnościowej działań, które były współfinansowane w latach 2000-2006. Równocześnie lista działań, które mogą być wspierane środkami UE w okresie 2007-2013, jest znacznie dłuższa. Państwa członkowskie mają zatem możliwość włączenia do PROW 2013 projektów, których nie mogły współfinansować ze środków unijnych w okresie programowania 2000-2006.

Jednakże – i to jest trzecia istotna różnica między przepisami, obowiązującymi przy opracowywaniu programów wspierających rozwój regionów wiejskich w latach 2000-2006 i obecnie – państwa członkowskie zostały zobowiązane do przeznaczenia 45% środków unijnych w PROW 2013 zgodnie z zaleceniami Rady. Obowiązku takiego poprzednio nie było. Przygotowujący programy na lata 2000-2006 mogli zatem, przynajmniej formalnie, wybierać z listy dowolne działania i przeznaczać na nie dowolne kwoty z budżetu UE, byleby tylko nie przekroczyć ogólnej kwoty postawionej do dyspozycji. W rzeczywistości jednak Komisja miała wpływ na program, gdyż mogła formułować swoje sugestie i uzależniać od ich spełnienia zatwierdzenie programu. Jest jednak oczywiste, że inne znaczenie mają sugestie, z którymi można podjąć dyskusję, a inne przepisy, które muszą być przestrzegane.

²⁴ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1750/1999 z dnia 23 lipca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa, Dz. Urz. UE L 214 z 13.08.1999, Aneks.

Tabela 1. Działania, które mogły być współfinansowane ze środków EFOGR w latach 2000-2006 i mogą być współfinansowane ze środków EFRROW w latach 2007-2013

Nazwa działania	2000-2006	2007-2013
Inwestycje w gospodarstwach rolnych	+	+
Wsparcie młodych rolników	+	+
Szkolenia	+	+
Renty strukturalne	+	+
Obszary o niekorzystnych warunkach i obszary, na których gospodarowanie jest ze względów środowiskowych ograniczone	+	+
Płatności rolnośrodowiskowe	+	+
Wsparcie przetwórstwa i sprzedaży artykułów rolnych	+	+
Zalesianie gruntów rolnych	+	+
Inne działania wspierające leśnictwo	+	+
Poprawa jakości gruntów	+	+
Scalania	+	+
Organizacja zastępstwa oraz usługi zarządcze	+	+
Marketing produktów rolnych wysokiej jakości	+	
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	+	+
Renowacja i rozwój wsi oraz konserwacja dziedzictwa wiejskiego	+	+
Różnicowanie działalności rolniczej i działalności bliskiej rolnictwu zapewniającej zróżnicowanie zatrudnienia i dochody z innych źródeł	+	+
Zarządzanie zasobami wody dla rolnictwa	+	+
Rozwój i poprawa stanu infrastruktury służącej rolnictwu	+	
Wspieranie usług turystycznych i rzemiosła	+	+
Ochrona środowiska służąca rolnictwu, leśnictwu i zachowaniu krajobrazu oraz działania mające na celu lepsze warunki chowu zwierząt	+	+
Odtwarzanie zniszczonego przez siły natury potencjału produkcji rolniczej i wprowadzanie środków zapobiegających	+	
Inżynieria finansowa	+	
Usługi doradcze		+
Działania zwiększające wartość gospodarczą lasów		+
Prace nad nowymi produktami, procesami i technologiami w rolnictwie, gospodarce żywnościowej i leśnictwie		+
Wspieranie inwestycji rolnych umożliwiających stosowanie nowych norm w dziedzinach: ochrona środowiska, zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt i roślin, dobrostan zwierząt i bezpieczeństwo pracy		+
Wspieranie rolników uczestniczących w programach wprowadzających systemy jakości		+
Informacja i promocja		+
Wspieranie niskotowarowych gospodarstw rolnych	+	+
Grupy producentów	+	+
Płatności dla rolników gospodarujących na obszarach rolnych, zaliczanych do programu „Natura 2000” oraz obszarach objętych Dyrektywą Wodną (dyrektywa 2000/60/WE)		+
Inwestycje nieprodukcyjne w rolnictwie (związane z programami rolnośrodowiskowymi)		+

cd. tab. 1

Nazwa działania	2000-2006	2007-2013
Zakładanie systemów rolno-leśnych		+
Pierwsze zalesienie gruntów nierolniczych		+
Płatności dla gospodarujących na obszarach leśnych, zaliczanych do programu Natura 2000		+
Płatności leśnośrodowiskowe		+
Inwestycje nieprodukcyjne w leśnictwie (związane z programami leśnośrodowiskowymi)		+
Wspieranie działalności nierolniczej (tylko mikroprzedsiębiorstwa)		+
Wsparcie działań Leader	+	+
Pomoc techniczna	+	+

Uwaga: Znak + oznacza, że działanie o tej nazwie mogło być wprowadzone do programu.

Źródło: Lata 2000-2006 RK/1750/1999, Aneks; Lata 2007-2013 RR/1698/2005, Aneks.

Omawiane ograniczenie swobody zostało w sposób następujący sformułowane w art. 17 RR/1698/2005 zatytułowanym „Równowaga między celami”, ust. 1: „Wkład finansowy Wspólnoty w każdy z trzech celów, o których mowa w art. 4, obejmuje przynajmniej 10% całkowitego wkładu EFRROW w program dla osi 1 i 3 (...) oraz przynajmniej 25% całkowitego wkładu EFRROW w program dla osi 2 (...)”; ust. 2: „Kwota równa przynajmniej 5% całkowitego wkładu EFRROW w program jest zarezerwowana dla osi 4 (...) Kwota ta jest częścią odsetka, o którym mowa w ust. 1. Dla (...) Polski (...) minimalny wkład finansowy Wspólnoty dla osi 4 wynoszący 5% może być stopniowo wprowadzany podczas okresu procesu programowania w taki sposób, że średnio co najmniej 2,5% całkowitego wkładu EFRROW jest zarezerwowane dla osi 4”.

RR/1698/2005 zawiera również wykaz dokumentów, które są opracowywane przez Władze Wspólnoty (Radę i Komisję) i państwa członkowskie dla potrzeb programowania rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013.

Pierwszym z nich są Strategiczne Wytyczne Wspólnoty, w których zostają sformułowane wspólnotowe priorytety polityki rozwoju obszarów wiejskich w okresie 1 styczeń 2007 – 31 grudzień 2013. Zatwierdzenie SWW powinno nastąpić (art. 9 ust. 2) nie później niż 20 lutego 2006 roku.

Dokumentem, przygotowywanym przez każde państwo członkowskie, po przyjęciu Strategicznych Wytycznych Wspólnoty, jest Krajowy Plan Strategiczny. W KPS trzeba m.in. udowodnić, że otrzymywana przez państwo pomoc unijna zostanie wydana na cele zgodne ze SWW i że nie ma sprzeczności między priorytetami wspólnotowymi, krajowymi i regionalnymi. Po opracowaniu KPS jest przekazywany Komisji.

Kolejnymi dokumentami są opracowywane na podstawie KPS przez państwa członkowskie programy rozwoju obszarów wiejskich w okresie 1 styczeń 2007 – 31 grudzień 2013. Państwo członkowskie może przedłożyć sporządzony zgodnie ze wskazówkami, zawartymi w art. 16 RR/1698/2005, jeden program obejmujący całe terytorium albo też kilka programów regionalnych. Jeśli nie ma zastrzeżeń, program

jest zatwierdzany przez Komisję w ciągu jednego miesiąca zgodnie z procedurą „komitetu zarządzającego”²⁵.

* *

*

Wejście w życie RR/1698/2005 spowodowało, że państwa członkowskie mogły rozpocząć prace nad programami na lata 2007-2013. Jednakże prowadzone prace hamował brak niektórych kluczowych informacji. Państwa członkowskie po pierwsze nie знаły wysokości środków EFRROW, które zostaną im postawione do dyspozycji na współfinansowanie programu rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013. Zgodnie z art. 69 RR/1698/2005 decyzje w tej sprawie podejmuje Rada i Komisja. Do kompetencji Rady (art. 69 ust. 1) należy ustalenie ogólnej kwoty wsparcia w latach 2007-2013, jej podział na poszczególne lata oraz ustalenie minimalnej kwoty, którą otrzymają regiony zakwalifikowane jako regiony konwergencji. Decyzja w tej sprawie została podjęta dopiero 19 czerwca 2006 roku²⁶, a zatem aż 9 miesięcy po wejściu w życie RR/1698/2005 i pół roku po uchwaleniu budżetu na lata 2007-2013. Zgodnie z nią w okresie budżetowym 2007-2013 (budżet w wersji *commitments* – zobowiązania) EFRROW będzie dysponował kwotą 60 750 mln euro, w tym 27 699 mln euro dla regionów konwergencji²⁷. Kwota ta obejmuje 27 państw członkowskich wraz z Bułgarią i Rumunią, które zostały członkami UE 1 stycznia 2007 roku.

Zgodnie z art. 69 ust. 4 RR/1698/2005 po podjęciu decyzji przez Radę Komisja dzieli między państwa członkowskie kwotę ogółem i dla regionów konwergencji, a także ustanawia kwoty na poszczególne lata. Decyzje te zostały podjęte 12 września 2006 roku, przy czym Komisja pozostawiła w swej dyspozycji kwoty przeznaczone na pomoc techniczną oraz zarezerwowane dla Bułgarii i Rumunii²⁸. Komisja dokonała podziału kwot w cenach bieżących, przyjmując, zgodnie z art. 69 ust. 3 RR/1698/2005, że inflacja w latach 2007-2013 wyniesie średnio 2% rocznie. Stąd też kwota podzielona

²⁵ Procedura komitetu zarządzającego (ang. *management procedure*) została sformułowana w art. 4 Decyzji Rady 1999/468/WE (Dz. Urz. WE L 184 z 17.7.1999).

²⁶ Decyzja Rady nr 2006/493/WE z dnia 19 czerwca 2006 r. ustanawiająca kwotę wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., jej podział na poszczególne lata oraz minimalną kwotę, która zostanie skoncentrowana w regionach kwalifikujących się w ramach celu konwergencji, Dz. Urz. UE L 195 z 15.7.2006.

²⁷ W RR/1698/2005 cel konwergencji zdefiniowano następująco (art. 2 pkt j): cel działania dla najmniej rozwiniętych Państw Członkowskich i regionów zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym dotyczącym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (zwanego dalej „EFRR”), Europejskiego Funduszu Społecznego (zwanego dalej „EFS”) oraz Funduszu Spójności (zwanego dalej FS) na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. Jest oczywiste, że ta „definicja” niczego nie definiuje.

²⁸ Decyzja Komisji nr 2006/636/WE z dnia 12 września 2006 r. ustalająca podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (notyfikowana jako dokument C(2006) 4024), Dz. Urz. UE L 261 z 22.9.2006, s. 32-34.

między 25 państw członkowskich wyniosła blisko 77,7 mld euro (por. tab. 2). Dopiero po wydaniu tej decyzji, a zatem rok po opublikowaniu RR/1698/2005, państwa członkowskie mogły opracować finansową część programów rozwoju regionów wiejskich w latach 2007-2013.

Brak informacji o środkach finansowych, postawionych do dyspozycji poszczególnym państwom członkowskim, nie był jedyną przyczyną uniemożliwiającą zakończenie prac. Część finansowa, choć bardzo ważna i trudna, składa się z kilku tabel, które można dość łatwo opracować, jeśli są dobrze przygotowane pozostałe części. Jednakże ze względu na brak precyzyjnych wskazówek, nie było możliwe ich ostateczne opracowanie. Szczegółowe informacje, jakie problemy muszą być omówione w programie (szczegółowy plan programu), zostały podane dopiero w Rozporządzeniu Komisji opublikowanym 23 grudnia 2006 roku²⁹. Wprawdzie niewątpliwie państwa członkowskie były wcześniej informowane przez Komisję, jakie wymagania formalne i merytoryczne będą musiały spełniać programy, ale nie mogły to być pełne informacje. Świadczą o tym choćby różnice między wersją polskiego PROW 2013 z grudnia 2006 roku, a jego wersją ostateczną z lipca 2007 roku.

Zatwierdzenie programu przez Komisję nie jest równoznaczne z możliwością rozpoczęcia jego realizacji. Pozostaje bowiem jeszcze drugi etap, który tylko częściowo może być wykonany przed zatwierdzeniem programu. Jest nią przygotowanie agencji zarządzających i płatniczych do wykonywania swych funkcji zgodnie z obowiązującymi procedurami. Po zakończeniu prac przygotowawczych do agencji wkracza niezależny audytor, który po stwierdzeniu, że agencja spełnia wszystkie warunki wydaje zaświadczenie na podstawie którego upoważniona instytucja (w Polsce jest nią Ministerstwo Finansów) udziela akredytacji. Jak twierdzą uczestniczący w rozmowach z KE przedstawiciele Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w tych sprawach Komisja często nie umiała odpowiedzieć na różne wątpliwości państw członkowskich, co dodatkowo przedłużyło okres przygotowawczy. W rezultacie program będzie w pełnym zakresie realizowany przez niespełna pięć lat. Jak wynika z dalszej części analizy jest to spowodowane również stanem organizacyjnym ARiMR, pełniąccej funkcje agencji płatniczej (ang. *paying agency*) dla wszystkich działań współfinansowanych z PROW 2013 i funkcję agencji zarządzającej (ang. *implementing agency*) dla 14 działań programu.

2.2. Polskie przepisy prawne

Rozporządzenia Rady i Komisji obowiązują bezpośrednio na obszarze całej Wspólnoty i wobec tego formalnie nie jest konieczne ich włączanie do systemu prawnego państwa członkowskiego za pośrednictwem przepisów krajowych. Niemniej jed-

²⁹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006.

nak rozporządzenia unijne zostawiają państwom członkowskim znaczną swobodę w sprawach szczegółowych. Możliwe są zatem dwa rozwiązania. Pierwszym jest uznanie krajowych aktów prawnych jedynie za uzupełnienie przepisów unijnych; wówczas miałyby formę zbliżoną do mało czytelnej nowelizacji. Znacznie prawidłowsze jest drugie, przyjęte przez Polskę rozwiązanie – wprowadzanie do krajowego systemu prawa unijnych aktów prawnych za pośrednictwem ustaw i aktów prawnych niższego rzędu³⁰, w których przepisy unijne są harmonijnie powiązane z krajowymi. Rządowy projekt ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich wpłynął do Parlamentu 13 grudnia 2006 roku. Proces legislacyjny przebiegał bardzo szybko i ustawa została uchwalona 7 marca 2007 roku³¹. O jej ścisłym związku z RR/1698/2005 świadczy art. 1, stanowiący w ust. 1, że ustawa określa „zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, określonym w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005, s. 1), zwanym dalej „Rozporządzeniem nr 1698/2005”, oraz w przepisach Unii Europejskiej wydanych w trybie tego rozporządzenia”. Ponadto w tekście ustawy znajdują się liczne bezpośrednie odwołania do artykułów RR/1698/2005.

Ustawę uchwalono blisko półtora roku po opublikowaniu RR/1698/2005, w terminie, w którym, jeśli nie byłoby opóźnień, PROW 2013 byłby już realizowany. Prace nad projektem programu rozpoczęto blisko dwa lata wcześniej, a zatem bez krajowych przepisów prawnych. Gdyby czekano na uchwalenie ustawy, projekt programu byłby najprawdopodobniej gotowy dopiero w 2008 roku. Ustawa nie miała więc istotnego wpływu na proces programowania, choć zatwierdzona przez Komisję Europejską wersja PROW 2013 pochodzi z lipca 2007 roku. Natomiast niewątpliwie będzie wpływała na realizację programu.

³⁰ W latach 2004-2006 podstawowymi aktami prawnymi, wprowadzającymi do polskiego systemu prawnego przepisy unijne, regulujące przygotowanie i realizację programów „rolniczych” były (1) Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz. U. 2003, Nr 229, poz. 2273 następnie pięciokrotnie nowelizowana; (2) Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz. U. 2004, Nr 116, poz. 1206. Ustawa (1) wprowadzała przepisy, na podstawie których przygotowano i realizowano Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, a Ustawa (2) przepisy, na podstawie których przygotowano i realizowano Sektorowy Program Operacyjny „Modernizacja i Restrukturyzacja Sektora Żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”.

³¹ Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2007, Nr 64, poz. 427.

Artykułem ustawy, który powinien mieć wpływ na projekt przekazywany Komisji Europejskiej, jest art. 5, w którym znajduje się lista 23 działań³² przewidzianych do realizacji na obszarze Polski, współfinansowanych z EFRROW. W projekcie rządowym ustawy znajdowały się 22 działania. Podczas prac nad ustawą Senat przyjął poprawkę³³, polegającą na uzupełnieniu listy działaniem „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych w fazie restrukturyzacji”. Poprawka została przyjęta przez Sejm na 36 posiedzeniu 7 marca 2007 roku.

Jest oczywiste, że ustawa zobowiązuje MRiRW do wprowadzenia działania do programu i przeznaczenia odpowiednich środków na jego sfinansowanie. Tymczasem działania nie ma w ostatecznej, zatwierdzonej przez Komisję i będącej podstawą realizacji wersji PROW 2013. Kwestia ta jest analizowana w pkt. 4.4.9 opracowania.

Nie jest pewne, czy art. 5 jest potrzebny. Podana w nim lista 23 działań, które będą współfinansowane ze środków PROW 2013, jest niepotrzebnym ograniczeniem elastyczności programu. Nie można bowiem wykluczyć, że w programie pominięto jakieś działanie, które powinno być sfinansowane nawet kosztem wcześniej wprowadzonych. Obecny stan prawny powoduje, że włączenie nowego działania wymaga zmiany ustawy. Brak ustawowego ograniczenia znacznie uprościłby ewentualną zmianę, która mogłaby być przeprowadzona za pośrednictwem Komitetu Monitorującego. Innym możliwym – i chyba lepszym rozwiązaniem – byłoby ustawowe upoważnienie MRiRW do wprowadzenia dodatkowego działania (lub dodatkowych działań) z listy unijnej. Najprawdopodobniej jednak ustawodawca nie chciał pozostawiać zbyt wiele swobody rządowi, który może mieć inne zdanie niż parlament. Nie jest to stwierdzenie bezpodstawne. Przebieg dyskusji nad poprawką (szczegóły w pkt. 4.4.9) świadczy, że MRiRW było przeciwne uzupełnieniu listy realizowanych działań o „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych w fazie restrukturyzacji”.

W ustawie określono obowiązki oraz uprawnienia polskich organów i jednostek organizacyjnych – Rady Ministrów, Ministra Właściwego do spraw Rozwoju Wsi, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego i Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie. Uregulowano również wiele problemów związanych z programowaniem i realizacją PROW 2013. Należą do nich tryb przyznawania pomocy i podziału między województwa środków przeznaczonych na sfinansowanie większości działań, określenie w niektórych przypadkach, komu może być przyznana pomoc, przepis o obowiązku zawarcia umowy pisemnej pod rygorem nieważności, a także ogólne zasady przeprowadzania kontroli.

Ustawa nie mogła jednak uregulować wszystkich problemów technicznych. Dlatego też Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi został upoważniony do wydania rozporządzeń, regulujących różne kwestie szczegółowe, w tym przede wszystkim warunki

³² Działania te podano w tabeli 5. Natomiast działania, które mogły być współfinansowane ze środków EFRROW, lecz nie zostały wpisane na listę, wymieniono w tabeli 4.

³³ Poprawka została przyjęta na 26 posiedzeniu Senatu RP w dniach 24-25 stycznia 2007 roku, mimo sprzeciwu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a następnie przyjęta przez Sejm na 36 posiedzeniu 7 marca 2007 r. (szczegóły na www.sejm.pl, www.senat.pl).

i tryb przyznawania pomocy. Ponadto Rada Ministrów została upoważniona (art. 34 ust. 2) do ustalenia organów administracji rządowej i samorządowej, współpracujących z agencją płatniczą i z innymi instytucjami wdrażającymi program oraz do określenia trybu i zakresu tej współpracy.

Z listy spraw, które będą ostatecznie uregulowane rozporządzeniami Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Rady Ministrów wynika, że do pełnego uruchomienia programu niezbędne jest wydanie 20-30 rozporządzeń wykonawczych do ustawy. Przynajmniej niektóre z nich mogły być ostatecznie opracowane dopiero po zatwierdzeniu PROW 2013 przez Komisję, gdyż mogła ona zgłosić w niektórych szczegółowych sprawach zastrzeżenia (np. mogła uznać za niewłaściwe proponowane przez państwo członkowskie warunki, które muszą spełniać ubiegający się o wsparcie z programu). Według stanu na 30 czerwca 2008 roku brak było jeszcze czterech rozporządzeń ustanawiających szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy.

W ogólnych analizach PROW 2013 na ogół niewiele miejsca poświęca się rozporządzeniom MRiRW. Tymczasem, jak już stwierdzono, są one koniecznym uzupełnieniem rozporządzeń Rady i Komisji, nie precyzujących szczegółowo kryteriów, które muszą spełniać otrzymujący pomoc. Kwestia ta została pozostawiona do rozstrzygnięcia państwom członkowskim w porozumieniu z KE. Jest to ze względu na ogromne zróżnicowanie rolnictwa państw członkowskich jedyne możliwe rozwiązanie. O tym, jak wiele swobody pozostawiono państwom członkowskim w tej dziedzinie, świadczy choćby podstawowe kryterium, uprawniające w Republice Czeskiej do starania się o uzyskanie subwencji przez gospodarujących w niekorzystnych warunkach. Otóż subwencje takie mogą otrzymać jedynie gospodarujący na użytkach zielonych. Zapewne kryterium to ma uzasadnienie w warunkach czeskich, ale w Polsce byłoby z pewnością uznane za absurdalne. Ponadto w Republice Czeskiej subwencje na jednostkę powierzchni są znacznie wyższe i otrzymują je w równej wysokości w przeliczeniu na jednostkę powierzchni wszystkie gospodarstwa, niezależnie od obszaru na którym gospodarują. Przykład ten świadczy, że zawierające szczegółowe przepisy rozporządzenia wykonawcze, wydawane przez poszczególne państwa członkowskie, są niekiedy niezwykle zróżnicowane. W konsekwencji działanie „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” ma z pewnością zupełnie inny wpływ na rolnictwo czeskie niż to samo działanie, znajdujące się w programie polskim. Jak ironicznie zauważyła zajmująca się tym problemem pracownica czeskiego Instytutu Ekonomiki Rolnictwa, zapewne wkrótce w Czechach będą niemal wyłącznie użytki zielone, a nie będzie gruntów ornych.

2.3. Wpływ przepisów prawnych na programowanie i przygotowania do realizacji PROW 2013

Podane w podrozdziale 2.1 terminy, w których wchodziły w życie przepisy Unii Europejskiej, mające podstawowe znaczenie dla opracowania programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2007-2013 świadczą, że jeśli proces pro-

gramowania odbywał się zgodnie z RR/1698/2005 i wydanymi na jego podstawie rozporządzeniami wykonawczymi Komisji, to pod koniec 2007 roku prowadzone przez państwa członkowskie prace nad programami znajdowałyby się wciąż jeszcze dopiero we wstępnej fazie. W rzeczywistości jednak państwa członkowskie znalazły projekty przygotowywanych rozporządzeń. Większość prac można było zatem prowadzić przed wejściem rozporządzeń w życie. Nie można jednak było zakończyć programowania, gdyż nieznana była ogólna kwota, którą będzie dysponował EFRROW w latach 2007-2013, a także jej podział między państwa członkowskie. Spór o wysokość i strukturę budżetu Wspólnoty na lata 2007-2013, przede wszystkim z powodu zastrzeżeń Wielkiej Brytanii, zakończył się dopiero na posiedzeniu Rady w grudniu 2005 roku. Przed przyjęciem budżetu niemożliwe było podejmowanie przez Radę jakichkolwiek wiążących decyzji finansowych, w tym także ustalenie wysokości budżetu EFRROW na lata 2007-2013. Opóźnienia decyzji finansowych były w tej sytuacji nieuchronne.

Natomiast całkowicie niezrozumiałe jest wydanie RK/1974/2006, ustanawiającego zasady stosowania Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju regionów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich dopiero w grudniu 2006 roku, a zatem 16 miesięcy po RR/1698/2005.

Omówione przypadki nie są jedynymi dowodami braku synchronizacji działalności legislacyjnej Wspólnoty z ustalonym przez Radę i Komisję harmonogramem prac programowych, wykonywanych przez państwa członkowskie. Kolejnym przykładem jest nieskoordynowanie terminu, w którym Wspólnota zakończyła prace nad Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty z terminem, w którym Polska i inne państwa członkowskie, opracowywały Krajowe Plany Strategiczne. Zgodnie z art. 12 pkt 1 RR/1698/2005, który stanowi: „po przyjęciu strategicznych wytycznych Wspólnoty każde państwo członkowskie przygotowuje krajowy plan strategiczny”, kolejność jest następująca: dopiero po zatwierdzeniu SWW przez Radę państwa członkowskie przystępują do opracowania KPS. Tymczasem prace nad ostateczną wersją polskiego KPS zakończono w styczniu 2006 roku, czyli przed zatwierdzeniem SWW przez Radę (20 luty 2006 roku; data publikacji 25 luty 2006 roku)³⁴. Opracowujący KPS mieli więc do dyspozycji jedynie wstępne, opracowane przez Komisję projekty SWW, być może różniące się istotnie od wersji ostatecznej. Dziwne, że władze UE, rygorystycznie wymagające przestrzegania przepisów prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie, lekceważą w tak oczywisty sposób przepisy, które same ustanowiły.

Brak synchronizacji, w tym zwłaszcza zbyt późne wykonanie niektórych prac legislacyjnych przez UE, musiały wpłynąć na terminy opracowania i zatwierdzenia polskiego PROW 2013. Prace nad nim zakończono dopiero na początku 2007 roku, a przez Komisję został zatwierdzony 25 lipca 2007 roku.

³⁴ Decyzja Rady nr 2006/144/WE z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013), Dz. Urz. UE L 55 z 25.2.2006.

Nieprzestrzeganie przez władze UE harmonogramu prac nad programami rozwoju wsi i rolnictwa na lata 2007-2013 niewątpliwie wpłynęło na opóźnienie prac planistycznych nad PROW 2013, a także na przesunięcie terminu wprowadzania go w życie. Jednakże od zatwierdzenia polskiego PROW 2013 minęło już 15 miesięcy i w tym czasie możliwe było wykonanie wszystkich prac, niezbędnych do pełnego uruchomienia wszystkich działań. Kwestie organizacyjne, które przyczyniły się do opóźnień, zostaną omówione w kolejnym punkcie. Przedłużały się również prace legislacyjne nad rozporządzeniami Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, regulującymi szczegółowe warunki, tryb przyznawania i wypłaty ze środków programu. Według stanu na dzień 30 kwietnia 2008 roku jedynie 13 działań³⁵, a na dzień 1 lipca 2008 roku 17 działań miało pełną legislację. Tymczasem ARiMR nie może bez niej przygotować książek procedur i systemu informatycznego, a zatem wykonać prac warunkujących rozpoczęcie audytu.

Tak poważne opóźnienia legislacyjne są niezrozumiałe choćby z tego powodu, że wiele działań PROW 2013 jest kontynuacją działań PROW 2006 i SPOR 2006. Rozporządzenia ustanawiające szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy ze środków SPOR 2006 zostały wprowadzone w postaci załącznika do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi; załącznik ten nosi nazwę „Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006”. Natomiast rozporządzenia regulujące udzielanie pomocy ze środków PROW 2006 wydawała Rada Ministrów, a w drobnych, ściśle technicznych sprawach Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Nowe rozporządzenia, które będą obowiązywały w okresie realizacji PROW 2013 są więc w rzeczywistości w znacznej części znowelizowanymi rozporządzeniami, obowiązującymi w okresie realizacji PROW 2006 i SPOR 2006. Oczywiście znacznie jest łatwiej pisać „nowe” rozporządzenia, mając za wzór regulacje, obowiązujące w poprzednim okresie. Znacznie szybszy jest również proces ich wydawania, ponieważ zgodnie z ustawą są to obecnie przeważnie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Pomija się więc procedurę wprowadzania rozporządzenia pod obrady Rady Ministrów. Opinia, że wszystkie rozporządzenia powinny być wydane do końca 2007 roku, a najpóźniej w pierwszym kwartale 2008 roku, nie świadczy więc chyba o nadmiernych wymaganiach wobec służb prawnych MRiRW.

2.4. Przygotowanie organizacyjne polskiej agencji zarządzającej a dotychczasowy przebieg realizacji PROW 2013

Przed wejściem programu w życie krajowe instytucje realizujące program muszą wykazać, że są organizacyjnie przygotowane do pełnienia swych funkcji. Formalnym stwierdzeniem pełnej gotowości organizacyjnej jest pomyślny przebieg audytu wykonanego odrębnie dla każdego działania przez niezależnego audytora. Audyty można było rozpocząć dopiero po zakończeniu prac organizacyjnych, które musiały trwać co naj-

³⁵ „PROWieści”, maj 2008, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

mniej przez kilka miesięcy po zatwierdzeniu programu. Nawet państwa członkowskie o najsprawniej działającej administracji publicznej mogły się zatem uporać z pracami organizacyjnymi najwcześniej do końca 2007 roku lub dopiero w pierwszym kwartale 2008 roku. Jeśli zatem program rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na lata 2007-2013 został w pełni uruchomiony przez państwo członkowskie przed końcem pierwszego kwartału 2008 roku to „winę” za opóźnienie ponoszą wyłącznie lub niemal wyłącznie władze UE. Natomiast, jeśli PROW 2013 został uruchomiony później, „winą” za dalsze opóźnienie należy obciążyć państwo członkowskie. Inaczej formułując tę opinię: nieuruchomienie w drugim kwartale 2008 roku wszystkich lub niemal wszystkich działań PROW 2013 świadczy o nieprzygotowaniu instytucji krajowych do pełnienia funkcji agencji zarządzających i płatniczych, choć na przygotowania miały ze względu na opóźnienia zawinione przez Radę i Komisję około 9 miesięcy więcej niż przewidywano.

Polski PROW 2013 nie był w pełni uruchomiony do końca 2008 roku. Sytuacja ta wynika ze stanu organizacyjnego ARiMR, obsługującej jako agencja płatnicza wszystkie działania, a równocześnie wykonującej zlecone przez MRiRW zadania instytucji zarządzającej dla 14 działań³⁶. 14 lutego 2008 r. prezes ARiMR poinformował opinię publiczną, że agencja nie jest przygotowana do realizacji większości działań PROW 2013 ponieważ nie dysponuje odpowiednim systemem informatycznym³⁷. Winą za ten stan obarczył poprzednie kierownictwo agencji, które przez ponad rok nie wydało zlecenia realizacji zawartej w grudniu 2006 roku umowy ramowej (zlecenia udzielono dopiero 10 stycznia 2008 roku). W oświadczeniu prezes nie podał jednak terminu zakończenia prac przez wykonawcę systemu. Nie zamieszczono również takiej informacji na stronach internetowych agencji, a także w sprawozdaniach miesięcznych o realizacji zadań ARiMR. Pod koniec czerwca 2008 roku poinformowano³⁸, że audytor wymaga uzupełnienia systemu informatycznego dodatkowymi zabezpieczeniami i że prace „pozwalają na uzasadnioną nadzieję, że jeszcze w lipcu br. uda się uzyskać pełne akredytacje na realizację czterech działań”: „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, „Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” i „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” (nadzieja okazała się nieuzasadniona). Równocześnie prezes ARiMR zapewnił, że w tym roku zostaną uruchomione „kolejne działania pomocowe dla polskiej wsi”.

³⁶ W polskim systemie realizacji PROW 2013 funkcję instytucji zarządzającej pełnią również Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (działanie: „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie”), samorządy wojewódzkie (działania: „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”, „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, „Odnowa i rozwój wsi” i „Działania realizowane w ramach osi Leader”) oraz Agencja Rynku Rolnego („Działania informacyjne i promocyjne”).

³⁷ Informacja o konferencji prasowej znajduje się na stronach internetowych ARiMR (www.arimr.gov.pl zakładka „Aktualności. Komunikaty rzecznika prasowego”).

³⁸ Tamże.

Cytowane informacje niezbyt dokładnie charakteryzują stan gotowości ARiMR do obsługi PROW 2013, istniejący w połowie 2008 roku, gdyż stosunkowo niewiele miejsca poświęcają zakresowi i harmonogramowi prac, które muszą zostać wykonane, aby agencja mogła obsługiwać wszystkie działania programu. Ponadto autorzy informacji niekiedy posługują się nieprecyzyjnymi określeniami. Przykładem jest stwierdzenie, że „uruchomiono” działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Ułatwianie startu młodym rolnikom” i „Program rolnośrodowiskowy”. Za uruchomione można bowiem uznać działanie akredytowane, gdyż dopiero wówczas agencja jest upoważniona do rozliczania projektów i wypłacania wsparcia. Tymczasem „uruchomienie” tych trzech działań w połowie 2008 roku polegało na akredytacji częściowej³⁹, upoważniającej do przyjmowania wniosków, ich oceny i (ewentualnie) podpisywania umów z beneficjentami. Termin uzyskania pełnej akredytacji tych działań (nie mówiąc już o pozostałych) był w czerwcu 2008 roku niepewny, co stwierdził w jednym z wywiadów prezes agencji. Na pytanie: „Czy w tej sytuacji grozi nam utrata unijnych funduszy?” odpowiedział: „Nie ma takiego zagrożenia, pod warunkiem że w możliwie krótkim czasie dostaniemy akredytację systemu informatycznego odpowiedzialnego za rozliczanie dotacji. Wiele tutaj zależy od dobrej woli Ministerstwa Finansów”⁴⁰. I dalej: „Uruchomiłem od zera cztery działania z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, chociaż na początku wydawało się, że nie będzie żadnego z nich. Zamówiłem system informatyczny do kolejnych czterech działań”.

Stanowisko prezesa ARiMR wymaga komentarza. Okazuje się bowiem, że prezes dopuszczał możliwość utraty części unijnych funduszy, której zapobiegłaby szybka akredytacja⁴¹. Mimo sugestii prezesa Ministerstwo Finansów niewątpliwie nie może

³⁹ Terminu „akredytacja częściowa” nie używa się w rozporządzeniach unijnych i krajowych. Został wprowadzony przez autora dla wyodrębnienia specjalnego rodzaju akredytacji, polegającej na przyznaniu akredytacji tymczasowej upoważniającej do przeprowadzania tylko niektórych czynności, znajdujących się w kompetencji agencji zarządzającej i płatniczej. Z reguły akredytacja częściowa nie obejmuje fazy rozliczania projektu (naliczanie płatności, przygotowanie list zleceń płatności), a niekiedy również etapów ostatecznej weryfikacji złożonych wniosków (ta czynność wymaga poprzedniego wykonania kontroli krzyżowych, mających na celu sprawdzenie, czy starający się w wsparcie nie otrzymał już pomocy z innego działania lub programu współfinansowanego ze środków unijnych) i podpisywania umów.

⁴⁰ D. Wojtasik, *Robię wszystko, by rolnicy dostali pieniądze*, Rozmawiała M. Kozmana, „Rzeczpospolita” 14-15.06.2008.

⁴¹ Podstawowymi aktami prawnymi UE, regulującymi akredytację są: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz. Urz. UE L 209 z 11.8.2005; Rozporządzenie Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFGR i EFRROW, Dz. Urz. UE L 171 z 23.6.2006; Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006.

wykazać „dobrej woli”, która polegałaby na udzieleniu akredytacji mimo niespełnienia wszystkich warunków, szczegółowo sprecyzowanych w rozporządzeniach unijnych. Byłoby to działanie niezgodne z obowiązującymi przepisami. Jest więc oczywiste, że podstawą udzielanej przez Ministerstwo Finansów akredytacji może być jedynie pozytywna opinia audytora, której nie będzie, jeśli zostaną stwierdzone niedociągnięcia. Ponadto nasuwa się pytanie: „A co z pozostałymi działaniami?”. Uruchomienie PROW 2013 wymaga bowiem akredytacji wszystkich działań, a nie tylko kontrolowanych przez audytora.

Według agencji⁴² stan akredytacji w dniu 14 sierpnia 2008 roku był następujący: Akredytację miało pięć działań: (1) Renty strukturalne, (2) Grupy producentów rolnych, (3) Program rolnośrodowiskowy, (4) Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), (5) Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne, a akredytację częściową cztery działania: (1) Modernizacja gospodarstw rolnych, (2) Ułatwianie startu młodym rolnikom, (3) Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej, (4) Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej. Audytor rozpoczął również audyt mający ustalenie, czy trzy działania: (1) Ułatwianie startu młodym rolnikom, (2) Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej oraz (3) Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej mogą otrzymać akredytację. W tym samym sprawozdaniu znajduje się również niezbyt jasna informacja, że „Rozpoczęto również prace nad otrzymaniem akredytacji do obsługi działań: „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” i „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”.

Według informacji podanych przez MRiRW⁴³ agencja do dnia 30 czerwca 2008 r. wypłacała środki z pięciu działań PROW 2013: (1) „Renty strukturalne”, (2) „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”, (3) „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach”, (4) „Program rolnośrodowiskowy” i (5) „Grupy producentów rolnych”. Wszystkie te działania są kontynuacją działań, finansowanych ze środków PROW 2006 i mają przynajmniej częściowo charakter „sztywnych zobowiązań” (wyjaśnienie terminu w podrozdziale 4.3). Ze środków, przeznaczonych na „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” regulowano wyłącznie zobowiązania, wynikające z umów podpisanych w latach 2004-2006 (szczegóły w pkt. 4.4.9). Również środki wypłacone z działań „Grupy producentów rolnych” i „Program rolnośrodowiskowy” były konsekwencją zobowiązań podjętych w latach 2004-2006. Okazuje się więc, że jedynie wypłaty środków, przewidzianych na sfinansowanie działań „Renty strukturalne” i „Wspieranie gospodarstw na obszarach ONW”

⁴² *Realizacja zadań ARiMR styczeń–sierpień 2008*, Przygotowano w Departamencie Analiz i Sprawozdawczości ARiMR, Warszawa, 20 sierpień 2008 r. Dokument zamieszczony na stronach internetowych agencji.

⁴³ Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – dane na dzień 30 czerwca 2008 r., „PROWieści”, lipiec 2008, MRiRW.

oraz „Zalesianie gruntów rolnych oraz gruntów innych niż rolne” wynikały również ze zobowiązań podjętych w 2007 roku.

Uruchomienie pozostałych działań ograniczało się do przyjmowania wniosków o wsparcie, ich rozpatrzenia i ewentualnie zawarcia umów.

Okazuje się więc, że do połowy sierpnia 2008 roku, czyli przez blisko rok od daty zatwierdzenia PROW 2013 przez KE, uruchomiono w pełni lub częściowo zaledwie 9 działań programu. Była to sytuacja bardzo niepokojąca, w polskiej praktyce realizacji programów współfinansowanych ze środków unijnych dotychczas niespotykana. Przypomnieć warto, że również przed wejściem do UE ARiMR nie miała funkcjonującego systemu informatycznego, a zatem nie była przygotowana do obsługi systemu płatności bezpośrednich i programów PROW 2006 i SPOR 2006. Ówczesną sytuację komplikował także brak doświadczenia z obsługą tak skomplikowanego i obejmującego tak dużą grupę społeczną systemu, jak płatności bezpośrednie (ponad 1,5 mln gospodarstw rolnych; polski program jest największym programem płatności bezpośrednich w UE), a doświadczenia zebrane podczas realizacji programu SAPARD były umiarkowanie pomocne ze względu na skalę przedsięwzięcia; blisko 9 razy większe środki programu rocznie oraz kilkakrotnie większa liczba obsługiwanych działań (4 działania SAPARD-u wobec 22 działań PROW 2006 i SPOR 2006). Mimo to w dniu członkostwa ARiMR była w zasadzie przygotowana do pełnienia swych funkcji, o czym świadczy terminowe wykonanie wszystkich czynności niezbędnych do wypłacenia płatności bezpośrednich. Również oba programy zostały uruchomione bez większych trudności w ciągu kilku miesięcy po uzyskaniu członkostwa.

Obecna sytuacja jest niezrozumiała. Wprawdzie jest oczywiste, że obecne kierownictwo ARiMR nie może odpowiadać za zbyt późne zawarcie umowy na wykonanie systemu informatycznego przez poprzedników, ale czy rzeczywiście wykonanie systemu informatycznego musi trwać tak długo? Trudno również znaleźć wytłumaczenie, dlaczego trwało tak długo wydanie kompletu rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W rezultacie agencja dopiero latem 2008 roku mogła rozpocząć przygotowania do audytu niektórych działań.

Opisana sytuacja uległa ostatnio istotnej zmianie, gdyż 14 października 2008 roku zostało wydane kolejne rozporządzenie Ministra Finansów⁴⁴ rozszerzające zakres akredytacji przyznanej ARiMR. Akredytację otrzymało dziesięć działań wobec których agencja pełni równocześnie funkcje agencji zarządzającej i płatniczej: (1) „Modernizacja gospodarstw rolnych”, (2) „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, (3) „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, (4) „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, (5) „Grupy producentów rolnych”, (6) „Renty strukturalne”,

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 października 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2008, Nr 183, poz. 1134.

(7) „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania”, (8) „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, (9) „Program rolnośrodowiskowy” (Płatności rolnośrodowiskowe), (10) „Pomoc techniczna”. ARiMR może zatem wykonywać w odniesieniu do tych działań wszystkie czynności agencji zarządzającej i płatniczej z wypłatą wsparcia łącznie. Część tych działań wcześniej otrzymała akredytację tymczasową lub częściową akredytację tymczasową.

Jednakże omawiane rozporządzenie nie rozwiązuje wszystkich problemów akredytacji. ARiMR nie ma jeszcze akredytowanych czterech następujących działań, wobec których pełni funkcje agencji zarządzającej i płatniczej: (1) „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, (2) „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, (3) „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”, (4) „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych”. ARiMR zapowiada, że do końca czerwca 2009 roku działania te otrzymają akredytację. Ponadto nie akredytowano jeszcze następujących sześciu działań, wobec których ARiMR pełni jedynie funkcję agencji płatniczej, a funkcje agencji zarządzającej inne instytucje: (1) „Szkolenie zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” (agencja zarządzająca Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa), (2) „Działania informacyjne i promocyjne” (agencja zarządzająca Agencja Rynku Rolnego), (3) „Poprawianie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”, (4) „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, (5) „Odnowa i rozwój wsi” i (6) „Działania realizowane w ramach osi Leader” (agencjami zarządzającymi dla czterech ostatnich działań są samorządy wojewódzkie). O harmonogramach prac, prowadzących do uzyskania przez te działania akredytacji niewiele wiadomo, poza informacją, że służby ARiMR przeprowadzają wstępne audyty.

Z informacji tych wynika, że PROW 2013 zostanie uruchomiony dopiero w trzecim kwartale 2009 roku. Krytyczne uwagi o stanie przygotowań polskich instytucji są więc nadal aktualne.

3. Wsparcie Polski środkami unijnymi na tle wsparcia innych państw członkowskich

W latach 2007-2013 27 państw członkowskich otrzyma z EFRROW 88 294,2 mln euro (w cenach bieżących)⁴⁵.

Z tabeli 2 wynika, że Polska jest tym państwem członkowskim, które w latach 2007-2013 otrzyma najwięcej środków z EFRROW – ponad 13,2 mld euro w cenach bieżących (blisko 2 mld euro rocznie; 15% funduszu ogółem). Drugie z kolei państwo – Włochy – otrzyma ok. 8,3 mld euro (9,4% funduszu ogółem), a zatem o ok. 5 mld euro mniej. Na kolejnych miejscach znajdują się Niemcy (ok. 8,1 mld euro; 9,2% fun-

⁴⁵ Decyzja Komisji 2006/636/WE z dnia 12 września 2006 r. ustalająca podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.

duszu), a następnie Rumunia (ok. 8,0 mld euro), Hiszpania (ok. 7,2 mld euro) i Francja (ok. 6,4 mld euro). Zwraca uwagę bardzo niska kwota, którą będzie miała do swej dyspozycji Wielka Brytania – 1,9 mld euro.

Tabela 2. Podział środków EFRROW w latach 2007-2013 między państwa członkowskie (w mln euro; w cenach bieżących wersja zobowiązania – *commitments*)

Państwo	Kwota wsparcia	Udział (w proc.) w EFRROW	Państwo	Kwota wsparcia	Udział (w proc.) w EFRROW
Austria	3 911,5	4,4	Luksemburg	90,0	0,1
Belgia	418,6	0,5	Łotwa	1 041,1	1,2
Bułgaria	2 609,1	3,0	Malta	76,6	0,1
Czechy	2 815,5	3,2	Niemcy	8 112,5	9,2
Cypr	162,5	0,2	Polska	13 230,0	15,0
Dania	444,7	0,5	Portugalia	3 929,3	4,5
Estonia	714,7	0,8	Rumunia	8 022,5	9,1
Finlandia	2 079,9	2,4	Słowacja	1 969,4	2,2
Francja	6 442,0	7,3	Słowenia	900,3	1,0
Grecja	3 707,3	4,2	Szwecja	1 825,6	2,1
Hiszpania	7 213,9	8,2	Węgry	3 805,8	4,3
Holandia	486,5	0,6	Wielka Brytania	1 909,6	2,2
Irlandia	2 339,9	2,7	Włochy	8 292,0	9,4
Litwa	1 743,4	2,0	Ogółem	88 294,2	100,0

Źródło: Decyzja Komisji 2006/636/WE z dnia 12 września 2006 r. ustalająca podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (notyfikowana jako dokument nr C(2006) 4024), Dz. Urz. UE L 261/32 z 22.9.2006; Decyzja Komisji 2007/383/WE z dnia 1 czerwca 2007 r. zmieniająca decyzję 2006/636/WE ustalającą podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (notyfikowana jako dokument nr C(2007) 2274), Dz. Urz. UE L 142/21 z 5.6.2007.

Po podziale państw członkowskich na stare (UE-15) i nowe (UE-12) okazuje się, że te pierwsze otrzymają 51,2 mld euro środków unijnych (58% środków ogółem), a drugie 37,1 mld euro (42%). W tabeli 2 nie podano jednak wszystkich środków EFRROW, którymi w latach 2007-2013 będą dysponowały obie grupy państw. W roku 2005 weszły bowiem w życie, ustanowione RR/1782/2003⁴⁶, przepisy o modulacji (ang. *modulation*) stanowiące, że począwszy od 2005 roku kwota przeznaczona na płatności bezpośrednio ulega w państwach UE-15 zmniejszeniu, a następnie część tego

⁴⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003.

zmniejszenia – co najmniej 80% – wraca do państwa członkowskiego. Według decyzji Komisji⁴⁷ zwroty z tytułu modulacji w latach 2006-2013 wyniosą 8,4 mld euro i kwota ta zwiększy podane w tabeli 2 środki EFRROW, postawione do dyspozycji starych państw członkowskich. Jak można się było spodziewać największe kwoty wrócą do dużych państw członkowskich – Francji (ponad 1,8 mld euro), Niemiec i Hiszpanii (po ok. 1,4 mld euro), Wielkiej Brytanii i Włoch (po ok. 0,9 mld euro).

Dwa państwa, które wstąpiły do UE w 2007 roku, otrzymają w latach 2007-2009 środki dodatkowe, pochodzące z Sekcji Gwarancji EFOGR; Bułgaria w wysokości ok. 0,8 mld euro, a Rumunia 2,5 mld euro. Bułgaria będzie zatem dysponować środkami na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w wysokości około 3,4 mld euro, natomiast Rumunia 10,5 mld euro.

Po uwzględnieniu dodatkowych środków przesuniętych z modulacji i z Sekcji Gwarancji środki przewidziane na współfinansowanie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich z budżetu UE wzrastają latach 2007-2013 do 100,0 mld euro, przy czym 59,6 mld euro będą miały do dyspozycji stare, a 40,4 mld euro nowe państwa członkowskie. Okazuje się więc, że proporcje między środkami przeznaczonymi dla każdej z tych grup, obliczone na podstawie danych tabeli 2, nie ulegają istotnej zmianie. Na liście państw otrzymujących wsparcie Polska pozostaje nadal na pierwszym miejscu, natomiast na drugie wysuwa się Rumunia, a następnie kolejno Niemcy, Włochy, Hiszpania i Francja.

Podane w tabeli 2 kwoty ogółem nie obrazują jednak wszystkich ważnych aspektów wsparcia poszczególnych państw członkowskich ze środków EFRROW w latach 2007-2013. Co więcej, mogą prowadzić do błędnych wniosków. Ważnym parametrem mierzącym intensywność pomocy jest wysokość wsparcia w przeliczeniu na jednostkę powierzchni użytków rolnych. Celowe również wydaje się obliczenie wysokości wsparcia w przeliczeniu na jednego pracującego w rolnictwie. Oba parametry podano w tabeli 3, a w formie graficznej na wykresie 1. Wskaźniki zostały obliczone na podstawie danych tabeli 2. Nie uwzględniono zatem zwiększeń EFRROW, spowodowanych przesunięciem środków z płatności bezpośrednich (modulacja) oraz z funkcjonującej do 2007 roku Sekcji Gwarancji EFOGR.

Okazuje się, że Polska znajduje się wśród państw, które w przeliczeniu na jednostkę powierzchni otrzymają w latach 2007-2013 znacznie wyższe wsparcie niż przeciętne (917 euro/ha, przy przeciętnym dla UE-27 500 euro/ha). Natomiast równocześnie wsparcie dla Polski w przeliczeniu na jednego pracującego w rolnictwie kształtuje się znacznie poniżej przeciętnej unijnej (Polska – 5491 euro, przy przeciętnej dla UE-25 – 8046 euro; przeciętna dla UE-27 jest niższa i wynosi 6794 euro).

⁴⁷ Decyzja Komisji nr 2006/588/WE z dnia 29 sierpnia 2006 r. ustalająca przydział państwom członkowskim na lata 2006-2012 kwot uzyskanych w wyniku modulacji, o której mowa w art. 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 (notyfikowana jako dokument nr C(2006) 3839), Dz. Urz. UE L 240 z 2.9.2006.

Tabela 3. Środki z EFRROW, którymi będą dysponować poszczególne państwa członkowskie w okresie 2007-2013 w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych i na 1 pracującego w rolnictwie (w cenach bieżących)

Państwo	Kwota wsparcia (w mln euro)	Powierzchnia użytków (w tys. ha)	Liczba pracujących (w tys.)	Kwota wsparcia (w euro)	
				na ha powierzchni	na 1 pracującego
Austria	3 911,5	3 257	181	1 201	21 610
Belgia	418,6	1 394	92	300	4 550
Bułgaria	2 609,1	5 331	319	489	8 179
Czechy	2 815,5	3 632	208	775	1 353
Cypr	162,5	156	17	1 042	9 560
Dania	444,7	2 658	90	166	4 941
Estonia	714,7	796	33	898	21 656
Finlandia	2 079,9	2 245	119	926	17 478
Francja	6 442,0	27 795	965	232	6 676
Grecja	3 707,3	3 968	545	934	6 802
Hiszpania	7 213,9	25 968	979	278	7 369
Holandia	486,5	2 007	256	242	1 900
Irlandia	2 339,9	4 372	117	535	19 999
Litwa	1 743,4	2 491	235	700	7 419
Luksemburg	90,0	128	4	703	22 510
Łotwa	1 041,1	1 489	135	699	7 712
Malta	76,6	11	3	6 967	25 544
Niemcy	8 112,5	16 982	835	478	9 716
Polska	13 230,0	14 426	2 409	917	5 491
Portugalia	3 929,3	3 725	619	1 054	6 348
Rumunia	8 022,5	14 324	3 024	560	2 653
Słowacja	1 969,4	2 138	109	921	18 068
Słowenia	900,3	486	92	1 852	9 786
Szwecja	1 825,6	3 127	107	584	17 062
Węgry	3 805,8	4 352	205	875	18 565
Wielka Brytania	1 909,6	16 106	355	119	5 379
Włochy	8 292,0	13 116	943	632	8 793
Ogółem UE-25	77 662,6	156 825	9 653	495	8 046
Ogółem UE-27	88 294,2	176 480	12 996	500	6 794

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

Interesujące jest porównanie polskich wskaźników ze wskaźnikami pozostałych siedmiu państw Europy Środkowej i Wschodniej, które wraz z Polską wstąpiły do UE (Cypr i Malte w tym porównaniu pominięto, gdyż należą do innej strefy klimatycznej). Okazuje się, że w przeliczeniu na jednostkę powierzchni różnice wsparcia są niewielkie; wyjątkiem jest Słowenia, która na jednostkę powierzchni otrzymuje jedno z najwyższych wsparć (1852 euro/ha). W pozostałych państwach Europy Środkowej i Wschodniej wsparcie wynosi od 699 euro/ha (Łotwa) do 921 euro/ha (Słowacja). Polska (917 euro/ha)

znajduje się na trzecim miejscu za Słowenią i tuż za Słowacją. Z porównania wsparcia, które mają otrzymać państwa UE-15 (404 euro/ha) ze wsparciem przewidzianym dla państw przyjętych do UE 1 maja 2004 r. (882 euro/ha) wynika, że intensywność pomocy, udzielanej grupie nowych państw członkowskich jest przeszło dwukrotnie wyższa od przyznanej starym.

Z tabeli 3 wynika, że wsparcie mierzone wskaźnikiem intensywności, przyznane dwóm państwom przyjętym do UE 1 stycznia 2007 roku, jest znacznie niższe niż przewidziane dla państw, które wstąpiły do UE 1 maja 2004 roku. Również po dodaniu nieuwzględnionych w tabeli 3 dodatkowych środków, przeniesionych z Sekcji Gwarancji, Bułgaria pozostaje nowym państwem członkowskim o najniższej intensywności wsparcia (638 euro/ha), natomiast Rumunia (735 euro/ha) przesuwa się do grupy kilku nowych państw o stosunkowo niskim wsparciu. Tymczasem sytuacja w regionach wiejskich obu tych państw, a zwłaszcza Rumunii, jest niezwykle trudna. Nie wiadomo więc, dlaczego intensywność wsparcia, które otrzymują w latach 2007-2013 te dwa państwa jest niższa od przewidzianej dla innych nowych państw członkowskich.

Na podstawie tabeli 3 można wyodrębnić dwie grupy państw członkowskich, w których wskaźniki wsparcia w przeliczeniu na jednego zatrudnionego są niższe niż przeciętne dla UE-27 (6794 euro). Do pierwszej należą państwa o dużej liczbie pracujących w rolnictwie w przeliczeniu na jednostkę powierzchni użytków rolnych. W grupie tej znajdują się, jak można się było spodziewać, Polska (5491 euro) i Rumunia (2653 euro). Udział pracujących w rolnictwie w tych dwóch państwach w ogólnej liczbie pracujących w rolnictwie UE-27 wynosi blisko 42%. Tak duży udział jest świadectwem przeludnienia agrarnego i poważnego ukrytego bezrobocia w regionach wiejskich tych państw.

Drugą grupę stanowią cztery państwa: Belgia, Dania i Holandia oraz Wielka Brytania. W państwach tych liczba pracujących w rolnictwie w przeliczeniu na 100 ha użytków rolnych jest stosunkowo niewielka. Wyjątkiem jest Holandia (13 pracujących na 100 ha), co jest spowodowane niezwykle rozwiniętymi uprawami pod szkłem, wymagającymi dużej liczby pracujących. Natomiast wspólną cechą charakterystyczną tych czterech państw jest także bardzo niskie wsparcie na jednostkę powierzchni użytków rolnych; przy czym najniższe jest w Wielkiej Brytanii (119 euro/ha).

Niektóre kwestie, trudne do przeanalizowania na podstawie tabeli 3, znacznie łatwiej analizować na wykresie 1. Na osi x wykresu 1 odłożono wysokość środków EFRROW, które w latach 2007-2013 otrzymują poszczególne państwa członkowskie w przeliczeniu na 1 pracującego w rolnictwie. Im bliżej prawego krańca wykresu znajduje się punkt, charakteryzujący sytuację kraju członkowskiego, tym więcej środków przypada na 1 pracującego w rolnictwie. Z kolei na osi y odłożono wysokość środków otrzymywanych w tym samym okresie przez poszczególne państwa członkowskie w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych. Im wyżej na wykresie znajduje się punkt, charakteryzujący sytuację kraju członkowskiego, tym więcej otrzyma środków unijnych w przeliczeniu na 1 ha.

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



Na wykresie pominięto Malte, która znalazłaby się w górnym prawym rogu wykresu, co świadczyłoby, że otrzymuje najwyższe wsparcie unijne zarówno w przeliczeniu na 1 pracującego w rolnictwie, jak i na 1 ha użytków rolnych. Również Słowenii, jak łatwo zauważyć, nie można zakwalifikować do żadnej z grup, gdyż w przeliczeniu na 1 pracującego w rolnictwie otrzymuje blisko 1,8 razy środków więcej niż pozostałe państwa członkowskie, poza Austrią. Z pozostałych 25 państw udało się utworzyć trzy grupy, przy czym niektóre z zakwalifikowanych do grupy drugiej (Hiszpania, Niemcy i Rumunia), można było zakwalifikować również do grupy pierwszej o najniższym wsparciu w przeliczeniu na jednostkę powierzchni.

W grupie pierwszej znalazły się wyłącznie „stare” państwa członkowskie, a wśród nich dysponujące niewielkim obszarem użytków rolnych i mające rolnictwo bardzo intensywne i na najwyższym poziomie technicznym (Belgia, Dania, Holandia). Jednakże równocześnie, co zaskakuje, jest w niej Wielka Brytania, w której znaczna część użytków rolnych to ekstensywnie wykorzystywane pastwiska, oraz Francja o bardzo zróżnicowanym regionalnie rolnictwie. Jest przy tym interesujące, że dwa państwa o podobnych warunkach naturalnych (Wielka Brytania i Irlandia) znalazły się w dwóch różnych grupach; powodem jest całkowicie odmienna struktura obszarowa gospodarstw; rolnictwo irlandzkie jest rozdrobnione, natomiast w Wielkiej Brytanii dominują duże gospodarstwa.

Grupa druga obejmuje zarówno „stare”, jak i „nowe” państwa członkowskie, które otrzymują w latach 2007-2013 stosunkowo niewiele środków unijnych w przeliczeniu na jednego pracującego. Świadczy to (poza Niemcami, które mają pewne cechy grupy pierwszej), o stosunkowo wysokim zatrudnieniu w rolnictwie, wynikającym przede wszystkim z rozdrobnionej struktury agrarnej (skrajnymi przypadkami są rolnictwa Grecji, Polski i Portugalii).

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

Ogólną uwagą, wynikającą z wykresu, jest stwierdzenie, że stosunkowo niewielkie kwoty, zarówno w przeliczeniu na 1 pracującego w rolnictwie, jak i na 1 ha użytków rolnych otrzymują w latach 2007-2013 państwa członkowskie, mające najsilniejsze rolnictwo (Belgia, Dania, Francja, Holandia) Natomiast „rozrzut” wskaźników pozostałych państw jest bardzo duży. Dolna granica wsparcia w przeliczeniu na 1 ha

wynosi 278 euro (Hiszpania), a górna 1201 euro (Austria), a na 1 zatrudnionego w rolnictwie dolna 2653 euro (Rumunia), a górna 22 510 euro (Luksemburg).

Dane tabeli 3 i wykresu 1 trzeba jednak interpretować ostrożnie, ponieważ są to dane przeciętne, za którymi mogą się ukrywać, zwłaszcza w państwach o dużych obszarach użytków rolnych, poważne różnice między regionami.

4. Polski PROW 2013 – jako instrument realizacji długookresowej strategii rozwoju regionów wiejskich

4.1. Cele programu według władz UE a cele rzeczywiste

Władze Wspólnoty uchwalając RR/1698/2005 narzuciły wszystkim państwom członkowskim jednolitą, eksponującą cele strukturę programów rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich. Programy zostały podzielone na cztery części, nazwane „osiąmi” (ang. *axes*). Trzy z nich są „osiąmi podstawowymi” natomiast czwarta – *Leader* – „dodatkową”. Oś 1 została zatytułowana „Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa”, oś 2 ma nazwę „Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”, oś 3 nosi tytuł „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie działalności rolniczej”. Każdą oś tworzy pewna liczba programów, nazwanych w polskiej terminologii działaniami (ang. *measures*). Na podstawie tytułów można by przypuszczać, że za pomocą środków osi 1 ma być realizowany cel ekonomiczny, polegający na szybszym obniżaniu kosztów produkcji przez rolnictwo i leśnictwo unijne niż przez konkurentów (na tym polega poprawa konkurencyjności). Z kolei wszystkie działania, zaliczone do osi 2, powinny wpływać na poprawę stanu środowiska naturalnego obszarów wiejskich. Jednakże okazuje się, że tytuły tych dwóch osi nie w pełni oddają istotę ekonomiczną i społeczną włączonych do nich działań. Ważnym skutkiem realizacji niektórych z nich będzie bowiem również poprawa sytuacji dochodowej ludności rolniczej. Stwierdzenie to nie powinno zaskakiwać, gdyż programy, wspierające rozwój regionów wiejskich równocześnie na ogół wspierają pośrednio lub nawet bezpośrednio niektóre mieszkające na wsi grupy społeczne, zwiększając ich dochody. Z kolei programy skutecznie poprawiające konkurencyjność rolnictwa i leśnictwa z reguły równocześnie poprawiają sytuację materialną otrzymujących wsparcie. Uogólniając można stwierdzić, że tylko niewiele programów realizuje wyłącznie jeden cel; przeważnie obok celu podstawowego występują dodatkowo cele (efekty) uboczne, które na ogół można przewidzieć. Jednakże, jeśli rzeczywistym, podstawowym efektem działania jest wzrost dochodów, a poprawa konkurencyjności, stanu środowiska lub stanu obszarów wiejskich ubocznym, to działania takiego nie powinno się zaliczać do osi 1 lub 2; prawidłowym rozwiązaniem byłoby utworzenie kolejnej osi. Trudno bowiem uznać za właściwą sytuację, w której programy o wyraźnym charakterze socjalnym zostają zakwalifikowane jako zwiększające siłę konkurencyjną rolnictwa i leśnictwa lub jako poprawiające stan środowiska naturalnego i obszarów wiejskich. Takie postępowanie prowadzi do zatarcia rzeczywistego charakteru programu.

Natomiast prawidłowo w zasadzie został określony cel, który ma być realizowany dzięki działaniom osi 3. Pojawia się jednak wątpliwość innego rodzaju. Ze środków osi 3 nie współfinansuje się wielu ważnych przedsięwzięć, poprawiających jakość życia na obszarach wiejskich. Środki na sfinansowanie budowy, modernizacji i remontów dróg lokalnych i dużych oczyszczalni ścieków, czyli na znaczną część podstawowej infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich znajdują się w szesnastu Regionalnych Programach Operacyjnych, stanowiących części składowe „Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego”. Ponadto niektóre, największe infrastrukturalne inwestycje techniczne, bez wątpienia mające wpływ na rozwój obszarów wiejskich, są współfinansowane z Sektorowego Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”.

O jakości życia w regionach wiejskich współdecyduje również infrastruktura socjalna, na którą składają się przede wszystkim placówki służby zdrowia, szkoły wszystkich poziomów i opieka przedszkolna. Przy tym ważna jest zarówno dostępność, o której decyduje nie tylko liczba placówek, ale także sieć i sprawność transportu publicznego, jak i poziom świadczonych usług zdrowotnych i edukacyjnych.

Jak wynika z listy działań możliwych do sfinansowania ze środków osi 3, w PROW 2013 przewidziano jedynie współfinansowanie na obszarach wiejskich trzech grup projektów, zaliczanych do infrastruktury technicznej. Są nimi inwestycje: (1) w urządzenia wodno-ściekowe, (2) rozwiązujące problem składowania odpadów komunalnych oraz (3) upowszechniające internet. Są to oczywiście projekty ważne, ale jednak – poza urządzeniami wodno-ściekowymi – o drugo- lub nawet trzeciorzędnym znaczeniu dla jakości życia w regionach wiejskich. Środki na rozwój infrastruktury technicznej i socjalnej znajdują się w innych programach operacyjnych, co odbiera PROW 2013 charakter kompleksowego programu rozwoju obszarów wiejskich.

Niewątpliwie na jakość życia na obszarach wiejskich korzystnie będzie wpływać realizacja projektów, współfinansowanych z działania PROW 2013 „Odnowa i rozwój wsi”⁴⁸. Natomiast niektóre pozostałe działania osi 3 mają na celu różnicowanie działalności gospodarczej na wsi, a zatem charakter wyraźnie ekonomiczny. Polegają one na wspieraniu mikroprzedsiębiorstw, zarówno istniejących, jak i tworzonych, oraz rolników, dążących do poprawy swej sytuacji przez podejmowanie lub rozwijanie produkcyjnej lub usługowej działalności pozarolniczej. Są to działania niezwykle ważne w regionach typowo wiejskich, gdyż pomagają przekształcać wsie w organizmy gospodarcze, w których dotychczas dominujące rolnictwo będzie harmonijnie współistnieć z zyskującą na znaczeniu działalnością pozarolniczą. W obu działaniach występuje element socjalny (wzrost dochodów otrzymujących pomoc), ale niewątpliwie ma on charakter uboczny, choćby z tego powodu, że są to działania pobudzające do aktywności.

⁴⁸ Ze środków tego działania mogą być m.in. współfinansowane remonty, przebudowy i wyposażenie obiektów publicznych, społeczno-kulturalnych, rekreacyjnych i sportowych, konserwacja obiektów zabytkowych i kształtowanie przestrzeni publicznej, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, MRiRW, Warszawa, lipiec 2007 r., s. 95.

Zresztą każde skuteczne wsparcie ekonomiczne przynosi równocześnie korzyści finansowe beneficjentowi. Działania te są dobrym przykładem już wyrażonego poglądu, że rzadko występują programy realizujące tylko jeden cel.

4.2. Rozporządzenie Rady 1698/2005 a polskie dokumenty programowe

W RR/1698/2005 wymieniono 37 możliwych działań, z których każde państwo członkowskie może zbudować własny program, odpowiadający jego potrzebom, a równocześnie zgodny z ogólnym kierunkiem polityki rozwoju obszarów wiejskich Wspólnoty. Niewątpliwie wśród nich nie ma takich, które w polskich warunkach można by uznać za niepotrzebne. Eliminacja niektórych działań jest jednak operacją konieczną, gdyż umożliwia koncentrację środków na działaniach najważniejszych.

Ocena polskiego PROW 2013 powinna w takiej sytuacji przede wszystkim objąć dwie kwestie. Pierwszą jest odpowiedź na pytanie, czy opracowujący program słusznie pominęli, a także czy słusznie do niego włączyli niektóre działania, które zgodnie z RR/1698/2005 mogą być współfinansowane ze środków UE (tab. 4). Natomiast kwestią drugą jest podział środków finansowych, znajdujących się w dyspozycji Polski, między działania włączone do programu (tab. 5; w tabeli tej poza środkami unijnymi uwzględniono również krajowe środki publiczne). O sile oddziaływania decyduje bowiem przede wszystkim wysokość środków finansowych, zaplanowanych na realizację poszczególnych działań. Im więcej środków, tym większy powinien być wpływ działania.

Tabela 4. Działania wymienione w RR/1698/2005, które nie zostały wprowadzone do PROW 2013

Nazwa działania i oś	Art. RR/1698/2005 ^a
1. Tworzenie systemu usług zarządczych i doradczych (oś 1)	25
2. Zwiększanie wartości gospodarczej lasów prywatnych (oś 1)	27
3. Wspieranie opracowywania produktów, procesów i technologii (oś 1)	29
4. Spełnianie norm unijnych (oś 1)	31
5. Poprawa dobrostanu zwierząt (oś 2)	40
6. Wspieranie inwestycji nieprodukcyjnych ^b (oś 2)	41
7. Zakładanie systemów rolno-leśnych na gruntach rolnych (oś 2)	44
8. Płatności dla obszarów leśnych Natura 2000 ^c (oś 2)	46
9. Płatności leśnośrodowiskowe (oś 2)	47
10. Wspieranie inwestycji nieprodukcyjnych ^d (oś 2)	49
11. Wspieranie usług turystycznych (oś 3)	55
12. Szkolenie i informowanie o działaniach osi 3 (oś 3)	58
13. Szkolenie z zakresu lokalnej strategii rozwoju (oś 3)	59

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

Źródło: zestawienie własne na podstawie RR/1698/2005 i PROW 2013.

Tabela 5. Działania wprowadzone do polskiego PROW 2013 i środki publiczne ogółem przewidziane na ich sfinansowanie (w mln euro; w cenach bieżących)

Nazwa działania i oś	Art. RR 1698	Przewidywana wysokość środków ^a (w mln euro)	Udział w środ- kach 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) ^b	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 (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	×	4 999,9	29,0
z tego: rolnictwo	×	3 899,9	22,6
przemysł spożywczy i handel spożywczy	×	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	×	2 840,6	16,5
Grupa C. Środki wspierające ochronę środowiska			
11. Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe) (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	×	3 097,3	18,0
Grupa D. Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym			
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	×	4 636,4	26,9

cd. tab. 5

Nazwa działania i oś	Art. RR 1698	Przewidywana wysokość środków ^a (w mln euro)	Udział w środ- kach ogółem
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	×	1 377,1	8,0
Oś 1 ogółem	×	7 187,5	41,7
Oś 2 ogółem	×	5 546,0	32,2
Oś 3 ogółem	×	3 430,2	19,9
Oś 4 „Leader”	×	787,5	4,6
23. Pomoc techniczna	×	266,6	1,5
Ogółem	×	17 217,8	100,0

^a środki unijne i krajowe środki publiczne razem; ^b środki wyłącznie na pokrycie zobowiązań powstałych w latach 2004-2006

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

Odpowiedź na oba pytania musi uwzględnić, iż PROW 2013 jest programem operacyjnym, realizującym cele, sformułowane w dokumencie programowym⁴⁹, którym jest „Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013”⁵⁰. Lektura tego dokumentu skłania do stwierdzenia, że nie można go uznać za plan rozwoju obszarów wiejskich. Jest on niezwykle zwięzły, a ponad połowę (37 stron) zajmuje standardowe omówienie aktualnej sytuacji gospodarczej, społecznej i w dziedzinie ochrony środowiska, kończące się analizą SWOT. Brak jest w tej części jasno sformułowanych celów, które zamierza się osiągnąć w latach 2007-2013. Nie ma ich również w kolejnym rozdziale, poświęconym strategii ogólnej, priorytetom Wspólnotowym oraz priorytetom krajowym. Trudno bowiem za dostatecznie wyraziście sformułowane cele uznać następujące stwierdzenia: „Podstawę realizacji Krajowego Planu Strategicznego, a w konsekwencji instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich stanowi koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich. Zakłada ona wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych i wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego,

⁴⁹ W dyskusji nad wstępną wersją opracowania, prezentowaną na seminarium IERiGŻ-PIB w listopadzie 2006 roku J. Żuk słusznie uznał za poważny mankament brak analizy, czy PROW 2013 realizuje cele sformułowane w dokumentach programujących rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich.

⁵⁰ Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, MRiRW, Warszawa, grudzień 2006 r.

z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz różnicowania działalności gospodarczej w kierunku pozyskania i stworzenia alternatywnych źródeł dochodów mieszkańców wsi. Przyczyni się ona do polepszenia jakości życia na obszarach wiejskich, poprzez rozwinięcie sektora podstawowych usług na rzecz ludności, jak również będzie stanowić alternatywę dla obecnie dominującej roli obszarów wiejskich, jaką jest produkcja żywności. Ze względu na powolny charakter zmian strukturalnych, jakie zachodzą w sektorze oraz znaczną liczbę gospodarstw, konieczne jest uwzględnienie potrzeb różnych grup gospodarstw rolnych przy planowaniu instrumentów wsparcia.

Równie ważnym aspektem obszarów wiejskich w Polsce, poza funkcjami ekonomicznymi i dobrymi warunkami dla rozwoju społecznego, jest ich rola w zachowaniu i odtwarzaniu walorów krajobrazowych oraz zasobów przyrody, tj. zachowanie dobrego stanu ekologicznego wód i gleb, bogactwa siedlisk i różnorodności biologicznej, a także dziedzictwa kulturowego wsi⁵¹.

Jak łatwo zauważyć są to ogólniki, sformułowane w taki sposób, aby można było „cele” KPS uznać za całkowicie zgodne z celami sformułowanymi w RR/1268/2005 i w wydanych na jego podstawie aktach wykonawczych. Jednakże równocześnie są to stwierdzenia, którym nie można odmówić słuszności.

Obszernym dokumentem strategicznym, przygotowywanym równocześnie z PROW 2013, jest *Strategia rozwoju obszarów...*, zawierająca zwięzły opis celów i priorytetów w okresie 2007-2013⁵². Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że „W Polsce w latach 2007-2013 będzie realizowany model wielofunkcyjnego rozwoju wsi i wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa. Model ten jest kompatybilny z realizowaną przez Wspólnotę polityką spójności społeczno-gospodarczej, której zasadniczym celem jest niwelowanie różnic rozwojowych między poszczególnymi regionami Unii Europejskiej, a więc również zmniejszenie zapóźnień obszarów peryferyjnych, w tym obszarów wiejskich, wobec tzw. centrów rozwoju. Działania przyjęte w *Strategii* powinny być komplementarne i wzajemnie się uzupełniać z programami regionalnymi w ramach nadrzędnego celu, jakim jest poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi poprzez wzrost gospodarczy, z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska”.

Strategię można zaliczyć do dokumentów, które zostały przygotowane i uchwalone w pośpiechu bez należytej refleksji. Podstawowym zarzutem jest sektorowy charakter, co jest zapewne konsekwencją jej opracowania przez zespół pracowników Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przy znikomym współdziałaniu innych ministerstw i ośrodków. W rezultacie powstało opracowanie szczegółowo i prawidłowo diagnozujące sytuację rolnictwa, wskazujące na kilka zasadniczych kwestii, które musi rozwiązywać polityka rozwoju regionów wiejskich (bezrobocie na wsi, stan infrastruktury

⁵¹ Tamże, s. 24.

⁵² *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020)*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 czerwca 2005 r., MRiRW, Warszawa, czerwiec 2005 r., rozdział IV. Cele i priorytety strategii – uzasadnienie wyboru, s. 53-58.

tury technicznej, stan infrastruktury społecznej – szkolnictwa i służby zdrowia), formułujące cele rozwoju rolnictwa w pierwszej połowie przyszłej dekady oraz środki, za pomocą których mają być osiągnięte. *Strategia...* jest zatem dokumentem wyraźnie wkomponowanym w prowadzone równocześnie prace Wspólnoty, przygotowującej założenia programowe wsparcia polityki rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich na lata 2007-2013. Opracowanie takie jest niewątpliwie potrzebne, ale trudno uznać je za „Strategię rozwoju obszarów wiejskich...”.

Nie jest celem tego opracowania szczegółowa krytyka tego dokumentu. Należy jednak zwrócić uwagę na kilka zasadniczych kwestii, które powodują, że nie może być uznany za *Strategię*. Przede wszystkim obszary wiejskie są w nim traktowane jako obszar wyizolowany, którego rozwój można programować niezależnie od rozwoju kraju oraz ośrodków miejskich. Tymczasem regiony wiejskie stanowią integralną część większych jednostek gospodarczych, składających się z ośrodków miejskich i związanych z nimi obszarów wiejskich. W tym współistnieniu rolę dominującą spełniają miasta, zwłaszcza duże, o czym świadczy choćby zupełnie inna sytuacja wiejskich obszarów podmiejskich i położonych z dala od miast. Niektóre z podstawowych problemów wiejskich – przeludnienie agrarne, bezrobocie, dostęp do specjalistycznej służby zdrowia i szkolnictwa na poziomie ponadpodstawowym – mogą być rozwiązane jedynie we współpracy ośrodków miejskich ze znajdującymi się na obszarze ich oddziaływania regionami wiejskimi⁵³.

Drugą podstawową kwestią, całkowicie pominiętą w *Strategii...* są problemy szkolnictwa. Poziom wykształcenia ludności wiejskiej, również rozpoczynającej samodzielne życie zawodowe młodzieży, jest wciąż jeszcze przeciętnie niższy niż ludności miejskiej. W rezultacie mieszkańcy wsi często przegrywają na rynku pracy konkurencję z lepiej wykształconymi rówieśnikami, mieszkającymi w miastach. Wprawdzie z badań wynika, że również mieszkający na wsi starają się zapewnić dzieciom możliwie dobre wykształcenie, ale stanowi to często ogromny wysiłek finansowy rodziny, a wcale nie jest pewne, czy istniejąca luka się zmniejsza. Zapewnienie równego dostępu do edukacji (lub co najmniej energiczne działania w tym kierunku) powinno być zatem częścią każdej strategii rozwoju obszarów wiejskich.

Trzecią kwestią jest bezrobocie na wsi i przeludnienie agrarne. Wprawdzie działania wspierające zakładanie i rozwój różnego rodzaju przedsiębiorstw w regionach wiejskich mogą zmniejszyć skalę obu tych zjawisk, ale ich likwidacja w większości regionów jest możliwa jedynie wówczas, jeśli miasto „wysysa” ludzi szukających pracy ze znajdującego się w kręgu jego oddziaływania obszaru wiejskiego. W związku z tym nasuwają się cztery następujące uwagi: (1) w wielu mniejszych polskich miastach

⁵³ Problemy te mogą być częściowo rozwiązane, jeśli zapewni się szybki transport publiczny, łączący regiony wiejskie z pobliskimi ośrodkami miejskimi. Rozwiązanie tego problemu wymaga ścisłej współpracy samorządów wiejskich z miejskimi, a także niekiedy, decyzji rządowych. W tej sprawie m.in. P. Łysoń, *Wahadłowa mobilność przestrzenna mieszkańców obszarów wiejskich w perspektywie do 2015 r., a dodatkowe miejsca pracy osiągalne dla populacji wiejskiej*, Warszawa 2006, maszynopis.

wciąż jeszcze ludzie szukają pracy, choć sytuacja zmienia się bardzo szybko zarówno ze względu na tempo rozwoju gospodarczego Polski, jak i możliwości emigracji zarobkowej; stąd też coraz częściej zakłady szukają pracowników w okolicznych regionach wiejskich; (2) krąg oddziaływania miasta, a zatem jego wpływ na poziom bezrobocia w regionie wiejskim, zależy od dostępności i sprawności transportu publicznego, który w Polsce znajduje się na bardzo niskim poziomie; (3) w niektórych regionach o wysokim bezrobociu zakłady nie mogą znaleźć wykwalifikowanych pracowników; konieczna jest zatem lepsza synchronizacja programów szkolnictwa zawodowego i szkoleń z potrzebami regionu; (4) nie wolno zapominać o wspomnianej już uprzednio „mentalnościowej” niezdolności do pracy. Problem dziedziczenia zarówno bezrobocia, jak i bezradności jest w dużej mierze problemem wiejskim, w tym wciąż jeszcze szczególnie ostrym w regionach, w których dominowały państwowe gospodarstwa rolne. Pewnie nie uda się go zlikwidować całkowicie, ale w takim dokumencie jak *Strategia...* powinien być zauważony.

Autorzy *Strategii...* są częściowo usprawiedliwieni, ponieważ jest ona jednym z wielu dokumentów, na podstawie których opracowano Narodowy Plan Rozwoju. Kwestie pominięte w *Strategii...* są więc uwzględnione w innych opracowaniach. Nie zmienia to jednak opinii, że jest jednostronnym dokumentem sektorowym, niespełniającym kryterium dokumentu strategicznego. Natomiast równocześnie jest wartościowym materiałem, który niewątpliwie ułatwił przygotowanie PROW 2013.

4.3. Polski PROW 2013 – uwagi ogólne

Jak wynika z tabeli 4 większość nie włączonych do PROW 2013 działań jest związana w większym lub mniejszym stopniu z ochroną środowiska naturalnego (działania 4-10). Trudno podważać tę decyzję. Wiele programów, wspierających „spełnianie norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym” może być współfinansowanych ze środków, przeznaczonych na modernizację gospodarstw rolnych oraz przedsiębiorstw przemysłu i handlu rolno-spożywczego (wynika to wprost z przepisów stanowiących, że jeśli starająca się o wsparcie ze środków PROW 2013 jednostka – gospodarstwo rolne, przedsiębiorstwo przemysłowe lub handlowe – po zakończeniu współfinansowanego projektu nie będzie spełniać standardów unijnych, projekt nie może być wspierany). Wprowadzenie działania „Poprawa dobrostanu zwierząt” byłoby niewątpliwie przedwczesne, ponieważ zgodnie z RR/1698/2005 jego celem jest współfinansowanie projektów, zapewniających zwierzętom gospodarskim lepsze warunki chowu niż przewidziane w dyrektywach unijnych. Takie działanie jest celowe w tych państwach członkowskich, które mają silne ekonomicznie gospodarstwa rolne, a także rozwiązane podstawowe problemy warunków chowu zwierząt. Mogą one zatem większą uwagę zwracać na upowszechnianie przyjaznego zwierzętom chowu. Natomiast w polskich warunkach należy najpierw doprowadzić do sytuacji, w której większość rolników będzie chować zwierzęta zgodnie ze standardami unijnymi, a dopiero później ewentualnie wspierać programy, które mają spowodować, że warunki chowu będą

lepsze niż wymagane. Działaniami ponadstandardowymi, a przy tym nieprecyzyjnie zdefiniowanymi, są również inwestycje nieprodukcyjne zwiększające użyteczność publiczną leśnych obszarów Natura 2000⁵⁴.

Wyeliminowanie niektórych, wymienionych w RR/1698/2005 działań rolnośrodowiskowych nie oznacza, że w polskim PROW 2013 pomija się ochronę środowiska. Wręcz przeciwnie, trzecim największym pod względem wysokości zaangażowanych środków działaniem PROW 2013, są płatności rolnośrodowiskowe. Przewidziano na nie blisko 2,3 mld euro. Ponadto, jak już wspomniano, część środków, współfinansujących modernizację gospodarstw rolnych, oraz przedsiębiorstw przemysłu i handlu rolno-spożywczego będzie przeznaczona na inwestycje umożliwiające spełnienie unijnych standardów ochrony środowiska.

Szybkie wprowadzenie tych standardów wymuszać będzie również zasada wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*)⁵⁵. Na obszarze „starych” państw członkowskich wprowadzano ją od 2005 roku, a w pełni obowiązuje od 1 stycznia 2007 roku. Zgodnie z nią wypłata płatności bezpośrednich w pełnej wysokości jest uzależniona od przestrzegania przepisów, sformułowanych w czternastu dyrektywach i czterech rozporządzeniach. W „nowych” państwach członkowskich zasada wzajemnej zgodności będzie obowiązywać, gdy przejdą z systemu uproszczonych płatności bezpośrednich (ang. *single area payment scheme – SAPS*) na system jednolitej płatności obszarowej (ang. *single payment scheme – SPS*). Według pierwotnych ustaleń przejście miało nastąpić najpóźniej 1 stycznia 2009 roku. Jednakże ostatnio nasila się dyskusja, jakie powinny być zasady nowego systemu i kiedy powinien być wprowadzony. Część dyskutantów uważa, że SPS jest systemem zbyt skomplikowanym i wobec tego nowy powinien być mieszanką obu systemów⁵⁶, a jego wprowadzenie powinno nastąpić znacznie później, być może dopiero w 2014 roku. Ostatnio silnie pobudzającym dyskusję impulsem był zbliżający się do końca przegląd WPR (wspomniany już *health check*), przy czym obszerny materiał w sprawie płatności bezpośrednich z bardzo kontrowersyjnymi wnioskami opublikowała KE⁵⁷. Być może jeszcze w 2008 roku podjęte zostaną decyzje, wprowadzające zmiany do polityki rolnej, prowadzonej w obecnym

⁵⁴ Ze środków finansowych tego działania mogą korzystać tylko właściciele lasów prywatnych. Lasy państwowe nie mogą korzystać z większości działań unijnych, proponowanych w RR/1698/2005.

⁵⁵ Problematyka wymogów wzajemnej zgodności została szczegółowo omówiona w informatorze, opracowanym przez zespół autorów Centrum Doradztwa Rolniczego, por. *Minimalne wymagania wzajemnej zgodności (cross-compliance) dla gospodarstw rolnych. Przewodnik dla doradców*, Centrum Doradztwa Rolniczego, Radom 2007.

⁵⁶ Tej sprawie poświęcona była m.in. konferencja „Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009”, Warszawa, 24 października 2006 roku. Por. zwłaszcza: Z. Krzyżanowska, *Docelowy system*, [w:] materiały z konferencji „Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009”, IERiGŻ-PIB, Warszawa, 24 października 2006 roku.

⁵⁷ *The Health Check...*, dz. cyt.

okresie budżetowym. Z dotychczasowego przebiegu dyskusji i z dokumentów Komisji wynika jednak, że nie należy się spodziewać istotnych zmian.

Niezależnie jednak od wyników dyskusji i podjętych decyzji, dyrektywy i rozporządzenia chroniące środowisko będą stopniowo wprowadzane również w „nowych” państwach członkowskich, w tym w Polsce, a rolnicy będą musieli się do nich dostosować. Bez dobrych przepisów poprawa stanu środowiska jest oczywiście niemożliwa, ale nie jest to warunek wystarczający. Przepisy te muszą być rygorystycznie przestrzegane, co jest trudne do osiągnięcia przy obecnym stanie świadomości ekologicznej społeczeństwa polskiego. Niezwykle ważną rolę w tej sprawie powinna spełniać lokalna administracja i samorządy, a zwłaszcza służby kontrolujące.

* *

*

Analizę działań wprowadzonych do polskiego PROW 2013 przeprowadzono, opierając się na programie zatwierdzonym przez Komisję Europejską. Niekiedy sięgano do wersji poprzednich, aby wykazać zmiany, wprowadzane w toku programowania. Jak wynika z tabeli 5 do polskiego PROW 2013 wprowadzono 23 działania, czyli o dwa mniej niż do realizowanych w latach 2004-2006 programów PROW 2006 i SPOR 2006. Na działania zakwalifikowane w RR/1698/2005 do osi 1 przeznaczono 44,5%, do osi 2 – 36,6%, do osi 3 – 16,2%, a do osi 4 (Leader+) – 4,7% środków unijnych. Udział środków unijnych, przeznaczonych na finansowanie poszczególnych osi jest więc w polskim PROW 2013 zupełnie odmienny niż sugerowany w RR/1698/2005. Zgodnie z art. 17 wysokość wkładu finansowego Wspólnoty na sfinansowanie działań, zaliczonych do osi 1 i 3, stanowić ma bowiem co najmniej po 10% środków, postawionych do dyspozycji państwa członkowskiego z EFRROW, a znajdujących się w osi 2 co najmniej 25%. Projekty wartości co najmniej 5% środków unijnych mają być realizowane za pośrednictwem „lokalnych grup działania”, stanowiących podstawę organizacyjną realizacji programu Leader+ (oś 4). Przy hipotetycznym założeniu, że środki unijne ogółem zostały rozdysponowane między osie w takich samych proporcjach, jak środki rozdysponowane na podstawie art. 17 RR/1698/2005 na oś 1 przypadałoby 20%, na oś 2 – 50%, na oś 3 – 20%, a na oś 4 (Leader+) – 10% środków.

Jednakże na podstawie art. 17 państwa członkowskie mogą dowolnie dysponować pozostałą, postawioną im do dyspozycji częścią środków EFRROW. Po rozdysponowaniu przez Polskę między osie 55% środków unijnych okazuje się, że w polskim PROW 2013 najwięcej środków przeznaczono na poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa (udział osi 1 jest o 34,5 punkty procentowe, czyli cztery i pół razy wyższy od obowiązkowego minimum). Natomiast stosunkowo najmniej w porównaniu z minimum wzrósł udział osi 3. Finansowanie obszarów wiejskich za pośrednictwem systemu Leader+ zostało wyraźnie potraktowane jako „zło konieczne” i świadczy, że autorzy programu nie wierzą, iż organizacje pozarządowe efektywnie wykorzystają otrzymane do dyspozycji środki. Struktura wydatków polskiego PROW 2013 (a w konsekwencji struktura rzeczowa programu) jest zatem inna i znacznie lepiej zaspokajająca

potrzeby polskiej gospodarki żywnościowej⁵⁸ niż sugerowana w RR/1698/2005, ale mimo to nadal, jak wynika z dalszych rozważań, daleka od optymalnej.

Z podziału środków, dokonanego w PROW 2013, wynika, że zdecydowano się na przeznaczenie możliwie największej ilości środków na oś 1 a zatem na działania wspierające rozwój polskiej gospodarki żywnościowej i leśnictwa. Jednakże taki wniosek można sformułować jedynie, jeśli uznaje się, że wszystkie programy zaliczone do osi 1 rzeczywiście służą przede wszystkim rozwojowi, a do osi 2 ochronie środowiska oraz, że podział na trzy osie prawidłowo definiuje cele PROW 2013. Tymczasem taka klasyfikacja działań nie uwzględnia, jak już stwierdzono, wszystkich ważnych funkcji programu. Inną klasyfikację, prawdopodobnie lepiej oddającą rzeczywiste cele PROW 2013, zaproponowano w tabeli 5. Wynika z niej, że polski PROW 2013 jest programem, w którym nie zarysowano wyraźnie priorytetu na lata 2007-2013. O jego braku świadczy dość równomierny podział środków publicznych ogółem między cztery cele: (1) rozwój gospodarki żywnościowej (5,0 mld euro; 29% środków publicznych ogółem; w tym rozwój rolnictwa 3,9 mld euro, czyli niecałe 23%), (2) wspieranie dochodów rolników i osób, które odeszły z rolnictwa (około 4,6 mld euro; 27% środków publicznych ogółem), (3) ochronę środowiska (3,1 mld euro; 18% środków publicznych ogółem) i (4) rozwój innych działów gospodarki (około 1,6 mld euro; ponad 16% środków publicznych ogółem). Z tych czterech celów jedynie dwa – rozwój gospodarki żywnościowej i rozwój innych działów gospodarki – i to z pewnymi zastrzeżeniami można uznać za cele służące rozwojowi regionów wiejskich w ścisłym znaczeniu tego terminu. Zastrzeżenia może budzić bowiem bardzo szerokie potraktowanie rozwoju gospodarki żywnościowej i włączenie do tej grupy następujących działań: „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”, „Szkolenia zawodowe osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” i „Działania informacyjne i promocyjne”. Łączna kwota środków publicznych przeznaczona na te działania, z których trzy mają charakter edukacyjny, wynosi 520 mln euro. Jeśli jednak pominie się wątpliwości, i również te cztery działania zaliczy do wspierających rozwój gospodarki żywnościowej, to okazuje się, że tylko około 45% środków publicznych przeznaczono na rozwój gospodarczy, natomiast pozostałe środki mają chronić środowisko naturalne i dochody rolnicze (ochronę środowiska naturalnego można ze względu na charakter projektów, co najmniej częściowo, uznać za ukryte wsparcie dochodów).

Na podstawie struktury finansowej PROW 2013 można więc stwierdzić, że nie jest to program silnie wspierający rozwój gospodarki żywnościowej i szerzej rozwój ekonomiczny regionów wiejskich. Tymczasem ponieważ nie jest wykluczone (por.

⁵⁸ M. Drygas w swej recenzji zwraca uwagę, iż nałożony przez Radę obowiązek podziału 45% środków między osie według klucza 10:25:10, nie oznacza, że Rada sugeruje idealną jej zdaniem strukturę podziału środków. Ekstrapolacja proporcji jest więc zabiegiem, który zdaniem M. Drygasa trudno uzasadnić. Należy się zgodzić z tą opinią. Mimo tych zastrzeżeń rozbieżność między narzuconą przez Radę strukturą podziału 45% środków a strukturą polskiego PROW 2013 świadczy, moim zdaniem, o innym rozłożeniu priorytetów.

uwagi wstępne), że jest to pierwszy i równocześnie – być może – ostatni program wieloletni, w którym na rozwój polskiego rolnictwa można przeznaczyć tak poważne środki unijne, najważniejszymi celami PROW 2013 powinny być wzrost możliwości produkcyjnych i poprawa konkurencyjności rolnictwa. Nie oznacza to oczywiście zaniechania ochrony środowiska. Nowoczesna modernizacja rolnictwa musi bowiem uwzględniać wymagania ochrony wiejskiej przestrzeni produkcyjnej, w tym także środowiska. Te dwa cele mogą współistnieć i wzajemnie się uzupełniać. Jednym z warunków jest modernizacja obszarów wiejskich polegająca przede wszystkim na rozbudowie infrastruktury technicznej, powodującej poprawę stanu sanitarnego obszarów wiejskich. Równocześnie niezbędne jest upowszechnianie zasad dobrej praktyki rolniczej oraz podejmowanie działań edukacyjnych i administracyjnych, powodujących wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców wsi.

Opracowanie tak zróżnicowanego programu, jak PROW 2013 jest przedsięwzięciem bardzo trudnym i wywołującym kontrowersje już na etapie ustalania funkcji celu i warunków ograniczających, a następnie przy wyborze instrumentów realizacji programu (instrumentami tymi są działania). Różne grupy społeczne i zawodowe oczekują od programu zaspokojenia ich potrzeb, niekiedy także egoistycznych, lub też zrealizowania ściśle określonych celów. Rolnicy będą np. domagali się programu maksymalizującego w krótkim okresie wzrost dochodów rolniczych, a ekonomiści wzmacniającego konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej i zapewniającego unowocześnienie jej potencjału produkcyjnego w tych dziedzinach, w których jest lub może być konkurencyjna. Z kolei leśnicy będą proponować, aby w możliwie najszerszym zakresie wspierać gospodarkę leśną, a ekolodzy udowodniać, że niezbędne jest dalsze zwiększenie nakładów na programy rolnośrodowiskowe. Możliwe jest również sformułowanie innych żądań. Optymalizacja programu, który by spełniał tak różne oczekiwania jest niemożliwa (możliwa jest optymalizacja tylko jednego celu). Równocześnie jednak wszystkie te oczekiwania są uzasadnione, tylko nie do spełnienia przy ograniczonych zasobach.

Autorzy PROW 2013 stanęli zatem przed dwoma niezwykle trudnymi zadaniami. Pierwszym był wybór z 37 proponowanych przez UE działań tych, które należy współfinansować z budżetu unijnego. Przy wyborze tylko w ograniczonym zakresie mogli posługiwać się rachunkiem ekonomicznym, gdyż brak jest narzędzi, umożliwiających ocenę efektywności wszystkich działań programu za pomocą jednej metody, a w konsekwencji ich ranking i rezygnację z działań przynoszących najmniejsze korzyści. Jest to niemożliwe nawet wówczas, gdy programujący dysponują precyzyjnie ustaloną funkcją celu, której, jak wynika z poprzednich uwag, opracowujący polski PROW 2013 nie mieli. Drugim niezwykle trudnym zadaniem był podział posiadanych środków finansowych między działania, gdyż możliwości wykorzystania rachunku ekonomicznego do optymalizacji podziału są ograniczone. Ostateczny podział posiadanych środków publicznych jest więc raczej wynikiem intuicji, oceny potrzeb,

zobowiązań podjętych w przeszłości, a także aktywności różnych grup nacisku niż „twardego” rachunku⁵⁹.

Dodatkowo autorzy programu nie mieli pełnej swobody podziału środków publicznych między poszczególne działania ze względu na konieczność uwzględnienia skutków kilku decyzji, podjętych w procesie programowania i realizacji PROW 2006 i SPOR 2006. Niektóre z nich miały bowiem charakter wieloletni i powodowały skutki finansowe w roku 2007 oraz w następnych. Wobec tego w PROW 2013 należało zapewnić środki na pokrycie podjętych wówczas zobowiązań (zobowiązania te określono terminem „sztywne”).

W PROW 2013 zobowiązania sztywne znajdują się w pięciu działaniach (tab. 6). Najpoważniejszym obciążeniem programu są zobowiązania z tytułu rent strukturalnych; niektóre z nich trzeba będzie wypłacać przez 10 lat od decyzji o przyznaniu. Kolejną pozycją pod względem wielkości są płatności rolnośrodowiskowe. Umowy z rolnikami zawierano na okres pięciu lat, a zatem zobowiązania wynikające z umów podpisanych w 2006 roku wygasają dopiero w 2010 roku. Również efektem decyzji o wspieraniu grupy producentów jest wypłacanie subwencji przez 5 lat. Z kolei decyzja administracyjna o przyznaniu wsparcia gospodarstwu niskotowarowemu była równoznaczna z jego subwencjonowaniem przez 3 lub 5 lat. Najdłużej jednak, bo przez 20 lat, będzie wypłacane wsparcie rolnikom zalesiającym grunty. Zobowiązania z tytułu umów, podpisanych w 2006 roku, wygasną więc dopiero w 2025 roku.

Na pokrycie sztywnych zobowiązań zarezerwowano w PROW 2013 blisko 2,9 mld euro środków publicznych (ok. 17% środków publicznych ogółem). Szczegółowe ich zestawienie podano w tabeli 6, a niektóre kwestie wyjaśniono dodatkowo w podrozdziale 4.4.

⁵⁹ KE zdaje sobie sprawę z braku dobrych metod analitycznych, czego wyrazem jest m.in. finansowanie z 6 Programu Badawczego projektu “Development and Application of Advanced Quantitative Methods to ex-ante and ex-post Evaluations of Rural Development Programmes in the EU”. Koordynatorem projektu jest Uniwersytet w Kilonii (Niemcy) Instytuty Ekonomiki Rolnictwa oraz Statystyki i Ekonometrii, a uczestnikami konsorcjum: (1) Uniwersytet w Bonn (Niemcy), Katedra Ekonomii i Polityki Rolnej Instytutu Polityki Rolnej, Badań Rynkowych i Socjologii Gospodarczej; (2) Uniwersytet w Sussex (Wielka Brytania), Wydział Badań Naukowych i Polityki Technologicznej; (3) Uniwersytet w Utrechcie (Holandia) Wydział Socjologii; (4) Uniwersytet w Mannheim (Niemcy) – Centrum Europejskich Badań Społecznych; (5) Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (Polska); (6) Instytut Badawczy Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (Słowacja); (7) Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (Polska). Wstępne wyniki badania przedstawiono w: Ch. Henning, J. Michałek, *Okonometrische Methoden der Politikevaluation. Meilenstein fur eine sinnvolle Agrarpolitik der 2 Saule oder Akademische Fingerubung*, „Agrarwirtschaft” 2008, Heft 3/4.

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

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

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

Swobodę podziału środków ograniczały również „szywne działania”. Kategorie ta może budzić wątpliwości przede wszystkim dlatego, że szywne działania nie wynikają z formalnych zobowiązań w postaci podpisanych umów⁶⁰, ale z oczekiwań społecznych, że będą kontynuowane w kolejnym programie wieloletnim. Aby uniknąć krytycznych uwag do działań szywnych zaliczono tylko te działania, które obejmują (lub powinny obejmować) dużą liczbę beneficjentów i których całkowita likwidacja lub choćby zmiana kryteriów przyznawania byłaby bardzo krytycznie przyjęta przez zainteresowanych oraz mogłaby mieć negatywny wpływ na sytuację polityczną. Pominięto więc np. działanie „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych w fazie restrukturyzacji”, uznane za szywne przez Senat i wprowadzone dodatkowo do PROW 2013 (szczegóły w pkt. 4.4.9) i ograniczono się do dwóch działań, spełniających w najwyższym stopniu podane warunki. Pierwszym jest „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW”, drugim „Renty strukturalne” (tab. 7). Oba zostały omówione szczegółowo w części 4.4. Dlatego też w tym miejscu ograniczono się do kilku najważniejszych kwestii.

Subwencionowanie gospodarstw ONW jest dobrym przykładem działania szywnego (omówienie działania w pkt. 4.4.2). Polska starała się, przygotowując PROW 2006, o objęcie jak największego obszaru wsparciem ONW i swój cel osiągnęła. Zmniejszenie w PROW 2013 obszaru ONW w porównaniu z obszarem, objętym subwencjami ONW, wypłacanymi z PROW 2006, i przeniesienie części środków na inne działania jest formalnie możliwe, ale bardzo trudne. Niezbędna byłaby przede wszystkim zmiana opracowanych przez Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa kryteriów delimitacji. Ponadto jak wytłumaczyć rolnikowi, że użytkowane przez niego

⁶⁰ M. Drygas w swej recenzji stwierdza wręcz, że pojęcia tego nie rozumie, argumentując, że „szywność nie dotyczy nowego naboru i tu jest pełna dowolność i zależność od woli decydentów”. Nie podzielam tej opinii, aczkolwiek uparty decydent może, powołując się na „wolę”, podjąć decyzję o poważnych negatywnych politycznych konsekwencjach. Zresztą w kolejnej uwadze recenzent przyznaje, odnosząc się do ewentualnego sposobu zmniejszenia w PROW 2013 środków przeznaczonych na subwencionowanie rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach, że „zmniejszenie wydatków było formalnie możliwe (...), ale trzeba by zmienić kryteria, a nikt tego nawet nie chciał zakładać. Można by natomiast zmniejszyć stawki, ale to też nie wchodziło w grę”. M. Drygas, *Uwagi szczegółowe...*, dz. cyt.

grunty, zaliczone do znajdujących się w regionie o niekorzystnych warunkach gospodarowania, zostały po trzech latach pozbawione subwencji ONW⁶¹. Trudne byłoby również inne możliwe rozwiązanie, polegające na zmniejszeniu wysokości subwencji w przeliczeniu na jednostkę powierzchni z wytłumaczeniem: „nie ma pieniędzy”. Wreszcie trudno wyobrazić sobie, że likwiduje się subwencje ONW z uzasadnieniem, że jest to działanie nieefektywne i lepiej przeznaczyć środki na sfinansowanie innych działań.

Tabela 7. Środki publiczne ogółem przewidziane w PROW 2013 na pokrycie działań o wysokim stopniu sztywności (w mln euro; w cenach bieżących)

Nazwa działania	Środki przewidziane
Wspieranie gospodarowania w regionach ONW	2 448,8
Renty strukturalne	787,6 ^a
Ogółem	3 236,4

^a tylko środki przewidziane na pokrycie zobowiązań, wynikających z przyznania rent w latach 2007-2013

Źródło: jak w tab. 6.

Również renty strukturalne powinny być sztywnym działaniem, lecz z innych powodów (szczegółowa analiza tej kwestii oraz wątpliwości, związane z działaniem w pkt. 4.4.3). W tym przypadku złamano zresztą jedną z podstawowych reguł sztywności – utrzymywanie w kolejnym programie wieloletnim wysokości wsparcia na co najmniej dotychczasowym poziomie. Ze względu na brak środków ograniczono wysokość rent, przyznawanych ze środków PROW 2013 w porównaniu z rentami, finansowanymi z PROW 2006. Tymczasem zasady systemu rentowego powinny obowiązywać przez wiele lat, a renty przyznawane w kolejnych latach powinny być co najmniej utrzymywane w dotychczasowej wysokości, a nie zmniejszane. Ustalając maksymalną liczbę rent strukturalnych, które zostaną przyznane w latach 2007-2013, złamano również zasadę, że nieobligatoryjne świadczenia rentowe powinni otrzymać wszyscy uprawnieni, którzy o nie wystąpią.

Z tabel 6 i 7 wynika, że autorzy PROW 2013 mieli do swobodnego rozdysponowania nie około 17,2 mld euro, lecz tylko 11,1 mld euro, gdyż ponad 6,1 mld euro (blisko 35% środków publicznych ogółem) stanowiły sztywne zobowiązania (około 2,9 mld euro) i sztywne działania (około 3,2 mld euro). Kwota przewidziana na działania o wysokim stopniu sztywności – 3,2 mld euro, jest zresztą i tak znacznie mniejsza niż konieczna, gdyby przestrzegano zasady stabilności, która powinna obowiązywać w każdym systemie emerytalno-rentowym, również tak specjalnym, jak renty strukturalne (por. w tej sprawie pkt. 4.4.3).

* *

*

⁶¹ Podczas opracowywania PROW 2013 wystąpiło inne zjawisko – kończące się niekiedy powodzeniem starania o włączenie gruntów do obszarów ONW. W rezultacie powierzchnia ONW w PROW 2013 (9229,3 tys. ha) jest większa niż w PROW 2006 (9048,3 tys. ha).

Do zatwierdzonego przez KE programu zostały uchwałą Komitetu Monitorującego 25 września 2008 roku⁶² wprowadzone istotne zmiany. Zmniejszono środki publiczne przewidziane na sfinansowanie następujących pięciu działań: (1) „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” (zmniejszenie o 200 mln euro), (2) „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów” (o 100 mln euro), (3) „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” (o 20 mln euro), (4) „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” (o 100 mln euro) i (5) „Odtwarzanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych” (o 100 mln euro). Kwota zmniejszeń ogółem wynosi 500 mln euro. Środki te zostały przeznaczone na dodatkowe sfinansowanie dwóch działań – (1) „Renty strukturalne” (zwiększenie o 352 mln euro do kwoty 2550 mln euro) i (2) „Gospodarstwa rolne niskotowarowe” (o 150 mln euro do kwoty 590 mln euro). Kwota zwiększeń ogółem wynosi 512 mln zł, a zatem zmniejszenia nie w pełni pokrywają zwiększenia. Przyczyną tej różnicy jest niższy obowiązkowy udział krajowych środków publicznych w środkach publicznych ogółem w działaniach zmniejszanych niż w działaniach zwiększanych. Dlatego też z budżetu krajowego zostanie przeznaczona dodatkowo na współfinansowanie programu kwota 12 mln euro.

Podstawową przyczyną omawianej zmiany są zbyt niskie środki, przewidziane na pokrycie podjętych w okresie realizacji PROW 2006 zobowiązań rentowych i wobec rolników restrukturyzujących gospodarstwa niskotowarowe. Szacuje się, że braki wynoszą około 1,2 mld euro. Wprawdzie MRiRW jako równorzędną przyczynę wymienia wzmocnienie złotego względem euro w porównaniu z okresem bazowym (PROW 2013 jest opracowany w euro, natomiast renty i subwencje wypłaca się w złotych; przy stałej wysokości rent i subwencji w złotych osłabienie złotego powoduje nadwyżkę, a wzmocnienie brak środków)⁶³. Jednakże przy kursach 1 euro = 3,90 złotego (kurs przyjęty podczas opracowywania programu) i 1 euro = 3,20 złotego (kurs przyjęty w szacunkach uzasadniających konieczność zmian), różnicami kursowymi można uzasadnić wzrost potrzeb o około 420 mln euro. Pozostałe 680 mln euro wynikają zatem z niedoszacowania wysokości zobowiązań, powstałych w okresie realizacji PROW 2006.

Okazuje się więc, że sztywne zobowiązania są znacznie większe niż podano w tabeli 6 (2886,8 mln euro) i wynoszą prawdopodobnie około 4 mld euro. Jeśli ta kwota jest prawdziwa, to opracowujący PROW 2013 mieli do rozdysponowania nie 17,2 mld euro, lecz tylko ok. 10 mld euro, gdyż 7,2 mld euro stanowiły sztywne zobowiązania i sztywne działania. Nie jest jednak jasne, czy MRiRW przewiduje kolejne przesunięcia środków finansowych między działaniami, gdyż równocześnie dokonuje

⁶² Uchwała Nr 13/2008 Komitetu Monitorującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 z dnia 25 września 2008 r. w sprawie zatwierdzenia zmian do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dokument dostępny na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.minrol.gov.pl.

⁶³ Przyniesione w tym i w następnym akapicie informacje Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi pochodzą z uzasadnienia uchwały Nr 13/2008 Komitetu Monitorującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, tamże.

korekty programu rent strukturalnych w latach 2007-2013, zmniejszając ich liczbę (szczegóły w pkt. 4.4.3). Nie przesądzając, czy nastąpi drugie przesunięcie środków, stwierdzić należy, że już pierwsze w wysokości 512 mln euro powoduje zmianę proporcji między środkami przeznaczonymi na sfinansowanie podstawowych celów programu. Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym zostają zwiększone z ok. 4,6 mld euro do niemal 5 mld euro i stanowią będą 29,0% środków publicznych programu. Natomiast następuje zmniejszenie środków wspierających rozwój gospodarki żywnościowej z 5 mld euro do ok. 4,8 mld euro (udział w środkach publicznych programu wyniesie 28,1%), a wspierających ochronę środowiska z 3,1 mld euro do 2,9 mld euro (spadek udziału do 16,4%). Tym samym środki o charakterze socjalnym znalazły się na pierwszym miejscu, a proporcje między poszczególnymi grupami środków, już poprzednio uznane za nieprawidłowe, uległy dalszemu pogorszeniu.

4.4. PROW 2013 – szczegółowa analiza niektórych działań

4.4.1. Uwagi wstępne

W PROW 2013 znajduje się siedem działań, na których sfinansowanie przewidziano w latach 2007-2013 (wersja *commitments* – zobowiązania) co najmniej po 1 mld euro środków publicznych ogółem (por. tab. 5). Wprawdzie kwota środków publicznych nie powinna być jedynym kryterium, szeregującym działania od najważniejszego (najwyższe wsparcie) do najmniej ważnego (najmniejsza kwota), ale niewątpliwie jest kryterium istotnym. Ponadto działania te należy przeanalizować szczególnie starannie, gdyż – jeśli zostały zaprogramowane niewłaściwie – w nich właśnie kryją się największe możliwości poprawienia programu przez przesunięcie części środków na inne działania, skuteczniej przyczyniające się do realizacji jego podstawowych celów. Ósmym omówionym jest działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, które ma być wsparte znacznie mniejszą kwotą środków publicznych, ale mające cechy, powodujące, że można je traktować jako uzupełnienie działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Dlatego też oba działania przeanalizowano w jednym punkcie.

Kolejnymi omówionymi są działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” i „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych” (oba wspierają leśnictwo), „Ułatwianie startu młodym rolnikom” oraz wprowadzone do PROW 2013 ustawą z dnia 7 marca 2007 r. przez parlament działanie „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”.

4.4.2. Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW

Z tabeli 5 wynika, że w latach 2007-2013 subwencje, udzielane gospodarstwom rolnym z tytułu lokalizacji na obszarach zakwalifikowanych do ONW, wyniosą blisko

2,5 mld euro (14,2% środków publicznych ogółem, którymi dysponuje PROW 2013). Działanie zostało zaliczone do osi 2, a więc do działań chroniących środowisko naturalne i wspierających zrównoważony model rolnictwa. Tymczasem nie jest wcale pewne, czy prowadzenie tradycyjnej działalności rolniczej we wszystkich regionach zaliczonych do ONW jest najlepszym środkiem zapobiegającym degradacji środowiska naturalnego; być może przynajmniej w niektórych inne zabiegi, choćby dostosowane do warunków lokalnych programy rolnośrodowiskowe, lepiej chroniłyby środowisko i wiejską przestrzeń produkcyjną. Ponadto skuteczność subwencji ONW, które mają zapobiegać rezygnacji z rolniczego użytkowania gruntów lub doprowadzać do ponownego użytkowania rolniczego gruntów odłogowanych lub nawet nieużytków, zależy od ogólnych warunków ekonomicznych. W istniejącej obecnie w Polsce sytuacji brak subwencji ONW mógłby spowodować rezygnację z działalności rolniczej i w konsekwencji trwałe odłogowanie gruntów na większą skalę, najprawdopodobniej jedynie w regionach o skrajnie złych warunkach gospodarowania. Jednym z powodów, skłaniających wielu rolników do dalszego prowadzenia gospodarstw lub co najmniej utrzymywania gruntu w „dobrej kulturze rolniczej”, są bowiem płatności bezpośrednie, a kolejnym sytuacja na rynkach pracy. Rolnicy, którzy nie mogą znaleźć na rynku lokalnym pracy poza rolnictwem, a nie chcą lub nie mogą zmienić miejsca zamieszkania, są skazani na prowadzenie gospodarstw, przynoszących ze względu na warunki naturalne, niewielkie dochody. Działania, których celem było objęcie jak największego obszaru użytków rolnych wsparciem z tytułu niekorzystnych warunków gospodarowania, miały zatem na celu przede wszystkim zapewnienie rolnikom wyższych dochodów.

Metodyka delimitacji obszaru Polski na obszary o niekorzystnych warunkach dla prowadzenia działalności rolniczej i pozostałe została opracowana przez Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach⁶⁴. Jej podstawą są kryteria przyrodnicze, uzupełnione dość przypadkowymi kryteriami społeczno-ekonomicznymi. W wyniku delimitacji wyodrębniono trzy grupy obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Do pierwszej zaliczono obszary nizinne, charakteryzujące się niską jakością gleb, niekorzystnymi warunkami klimatycznymi i wodnymi, niesprzyjającą rzeźbą terenu, gęstością zaludnienia nie wyższą niż 75 osób/km² (na obszarze powiatu lub gminy) oraz co najmniej 15% udziałem ludności związanej z rolnictwem. Obszary nizinne podzielono na dwie podgrupy. Pierwszą tworzyły (a) gminy, w których ustalony przez Instytut, Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (w tekście stosuje się skrót wwrpp), jest wyższy niż 52 punkty i nie wyższy niż 72,5 punktu oraz (b) obręby geodezyjne, w których wwrpp jest wyższy niż 52 punkty i nie wyższy niż 56 punktów. Do drugiej podgrupy zaliczono gminy i obręby geodezyjne, w których wwrpp nie przekracza 52 punktów. Do grupy drugiej zaliczono gminy i obręby geodezyjne rejonów podgórskich (co najmniej 50% po-

⁶⁴ *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich*, dz. cyt., Załącznik D. Uzasadnienie dla delimitacji i poziomu wsparcia finansowego dla działania pt. „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”, MRiRW, Warszawa 2004.

wierzchni znajduje się na wysokości powyżej 350 metrów nad poziomem morza), spełniające co najmniej dwa z następujących czterech kryteriów: (1) średnia powierzchnia gospodarstw poniżej 7,5 ha, (2) zagrożenie erozją wodną, (3) udział gospodarstw rolnych, które zaprzestały produkcji rolnej w ogólnej liczbie gospodarstw wyższy niż 25%, (4) udział trwałych użytków zielonych w powierzchni użytków rolnych co najmniej 40%. Trzecią grupą są obszary górskie. Należą do niej gminy, w których ponad 50% użytków rolnych znajduje się powyżej 500 metrów nad poziomem morza, a równocześnie 68% na stokach o nachyleniu co najmniej 12%.

W wyniku przeprowadzonej delimitacji 9048 tys. ha, czyli 54,2% powierzchni użytków rolnych uznano za obszary ONW⁶⁵. Z powierzchni tej tylko około 100 tys. ha to grunty położone na obszarach górskich, a około 425 tys. ha – grunty ze „specyficznymi utrudnieniami”. Ponad 8,5 mln ha gruntów to dwie strefy nizinne.

Podział obszaru ONW na cztery strefy wynikał z różnej siły czynników tworzących niekorzystne warunki dla prowadzenia działalności rolniczej. Konsekwencją było zróżnicowane zryczałtowane wsparcie na jednostkę powierzchni. Podstawowe stawki subwencji były następujące: strefa nizinna I – 38 euro/ha, strefa nizinna II – 56 euro/ha, strefa o utrudnieniach specyficznych (podgórska) – 56 euro/ha, strefa górska – 68 euro/ha, przy czym otrzymującym wsparcie wypłacano równowartość w złotych⁶⁶. W PROW 2006 prawdopodobnie ze względów informacyjnych podano również stawki w złotych. Ich wysokość wynosiła w strefie nizinnej I – 179 zł/ha, strefach nizinnej II i podgórskiej – 264 zł/ha, a w strefie górskiej – 320 zł/ha. Zastosowany przelicznik 1 euro = 4,71 złotego był jednak nierealny i rolnicy w latach 2004-2006 otrzymywali znacznie mniejsze kwoty niż podane w PROW 2006. Dlatego też, aby uniknąć niemiłych dla otrzymujących wsparcie niespodzianek, w rozporządzeniu regulującym szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy ze środków PROW 2013 kwoty wsparcia zostały ustalone w złotych. Wynoszą one od 179 zł do 320 zł, czyli są równe stawkom podstawowym, podanym w PROW 2006. Podanie zobowiązań programu w złotych może okazać się niebezpieczne dla stabilności finansowej PROW 2013, gdyż takie rozwiązanie grozi brakiem pieniędzy na wypłaty, jeżeli złoty jest w dniu, w którym następuje przeliczenie przekazanych przez KE euro, mocniejszy niż założono w programie (groźba ta ma szerszy zasięg; już w 2008 roku konieczne okazało się zwiększenie środków w euro, przeznaczonych na sfinansowanie rent strukturalnych oraz gospodarstw rolnych niskotowarowych, kosztem innych działań). Oczywiście w przypadku słabszego niż założono złotego na kontach w złotych pojawiają się nadwyżki.

⁶⁵ W PROW 2013 przyjęto, że powierzchnia użytków rolnych ogółem w Polsce wynosi 16,3 mln ha, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, Projekt W-06/VII/06, MRiRW, Warszawa, lipiec 2006, s. 74-75.

⁶⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2004, Nr 73, poz. 267, następnie ośmiokrotnie nowelizowane.

Chociaż ponad połowa użytków rolnych Polski została w PROW 2006 zaliczona do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, niektóre lokalne administracje i samorządy starały się o objęcie subwencjami ONW dodatkowych gruntów. Przynajmniej część starań zakończyła się pomyślnie i w PROW 2013 9,2 mln ha (56,5% powierzchni użytków rolnych ogółem) stanowią obszary ONW. Z powierzchni tej jedynie około 200 tys. ha (1,2% powierzchni użytków rolnych ogółem) znajduje się na terenach górskich, a około 500 tys. ha (3,0% powierzchni użytków rolnych ogółem) na obszarach ze specyficznymi utrudnieniami. Pozostałe 8,5 mln ha (52,3%) to ONW nizinne, mające gleby niskich klas, z których część powinna być przeznaczona pod zalesienia lub w inny sposób wyłączona trwale z produkcji rolniczej.

O tym, że w Polsce celem wspierania gospodarstw rolnych w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania jest przede wszystkim zwiększenie dochodów bardzo dużej grupy rolników (subwencje ONW otrzymuje około 750 tys. osób), a nie ochrona środowiska, świadczą również warunki, które muszą spełniać otrzymujący subwencje ONW. Już w PROW 2006 obowiązywała zasada zróżnicowania subwencji w zależności od powierzchni gospodarstwa, która została powtórzona w rozporządzeniu regulującym szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy finansowej ze środków PROW 2013⁶⁷. Schemat wypłat był następujący: rolnicy posiadający gospodarstwa o powierzchni 1,00-50,0 ha otrzymywali subwencje w pełnej wysokości, jeśli gospodarstwo miało powierzchnię nie wyższą niż 100 ha pełną stawkę wypłacano za 50 ha, natomiast za pozostałe 50% pełnej stawki, gdy powierzchnia gospodarstwa nie przekraczała 300 ha wypłacano za pierwsze 50 ha pełną stawkę, za kolejne 50 ha 50%, a za powierzchnię powyżej 100 ha – 25% stawki podstawowej. Powierzchni powyżej 300 ha nie uwzględniano przy obliczaniu subwencji⁶⁸. Decyzję tę uzasadniono następująco: „Powyższe limity pomocy zostały ustalone w wyniku analizy poszczególnych typów i grup obszarowych gospodarstw, przy uwzględnieniu korzyści osiągniętych przez duże gospodarstwa w wyniku skali prowadzonej produkcji”. Uzasadnienie jest więc jasnym wyrażeniem rzeczywistych intencji ustawodawcy.

Tymczasem z punktu widzenia ochrony środowiska, w tym krajobrazu, rezygnacja z gospodarowania na obszarze kilku hektarów nie ma większego znaczenia poza wyjątkowymi sytuacjami. Natomiast wyłączenie z użytkowania rolniczego powierzchni kilkudziesięcio-, a przede wszystkim kilkusethektarowych, może już wpływać na lokalny ekosystem, a na pewno na krajobraz. Najlepszym dowodem są te regiony popegeerowskie, w których część gruntów jest nadal odłogowana. Jeśliby celem programu wspierania gospodarstw rolnych w regionach o niekorzystnych warunkach

⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”, objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 68, poz. 448.

⁶⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczególnych warunków..., dz. cyt.

gospodarowania była rzeczywiście ochrona środowiska, to duże gospodarstwa otrzymywałyby w przeliczeniu na jednostkę powierzchni takie same subwencje jak małe i średnie. Wówczas jednak według szacunków M. Drygasa⁶⁹ na działanie należałoby przeznaczyć (przy utrzymaniu subwencji w obecnej wysokości) aż 3,3 mld euro, co byłoby równoznaczne z koniecznością zmniejszenia środków publicznych na działania pozostałe. Drugim możliwym rozwiązaniem byłoby ograniczenie wysokości subwencji na jednostkę powierzchni, ale są to kwoty i tak niewielkie.

Przyjęte zróżnicowanie subwencjonowania nasuwa również wątpliwości z ekonomicznego punktu widzenia. Z ustalonych progów można wywnioskować, że na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania wspiera się gospodarstwa o powierzchni do 50 ha, uznając większe za niezasługujące na pełne wsparcie. Przyjmując (wbrew wyrażonej opinii), że regresja subwencji jest dopuszczalna i mając świadomość, że powierzchnia gospodarstwa nie jest dobrym miernikiem siły ekonomicznej gospodarstwa, a więc pośrednio uzyskiwanych dochodów (znacznie lepszym jest ESU – Europejska Jednostka Wielkości – ang. *European Size Unit*), górny próg pełnego wsparcia ustalono bardzo nisko. Dochody z 50-hektarowego gospodarstwa na glebach słabych, zarówno o produkcji ograniczonej do upraw polowych, jak i prowadzącego mleczny chów bydła czy chów trzody chlewnej w oparciu o pasze własne, nie zawsze zapewniają względnie przyzwoitą egzystencję.

Zwolennicy obowiązującego rozwiązania mogą argumentować, że w UE stosuje się regresywne subwencje. Najlepszym przykładem jest modulacja, polegająca na zmniejszeniu wypłacanych płatności bezpośrednich, jeśli przekraczają określoną wysokość. Jednakże próg, od którego zaczyna się regresja, jest w przypadku modulacji wyższy, gdyż wynosi przy przyjęciu kursu walutowego 1 euro = 3,50 złotego – 17,5 tys. zł. Ponadto regresja modulacyjna wynosi jedynie kilka procent, a nie 50%, 75% lub nawet 100%.

Omawiane działanie jest niewątpliwie działaniem łatwym w realizacji, ponieważ subwencje ONW otrzymuje się niemal automatycznie, jeżeli grunty znajdują się na obszarze o niekorzystnych warunkach. Rolnik musi jedynie złożyć wypełniony wniosek w agencji płatniczej (jest nią Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa). Z otrzymaniem subwencji nie łączą się żadne zobowiązania. Są to pieniądze, którymi rolnik może swobodnie dysponować. Przypuszczać należy, że znaczna ich część zwiększa wydatki konsumpcyjne rolników. Ich efektywność jako środka zwiększającego trwale siłę ekonomiczną gospodarstw rolnych na obszarach ONW jest zatem najprawdopodobniej niska, a z pewnością znacznie niższa niż działań, polegających na bezpośrednim wspieraniu działalności inwestycyjnej rolników, w tym przede wszystkim za pośrednictwem działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”.

Zasady delimitacji obszarów ONW zostały ustalone w okresie przygotowywania PROW 2006 i ich zmiana, której konsekwencją byłoby zmniejszenie obszaru ONW

⁶⁹ M. Drygas, *Uwagi szczegółowe...*, dz. cyt.

jest bardzo trudna⁷⁰, zwłaszcza że niektóre władze lokalne prowadziły, jak już wspomniano, energiczne działania, by niektóre regiony zostały dodatkowo uznane za obszary ONW. Podjęcie racjonalnej decyzji w okresie opracowywania PROW 2006 było zresztą niełatwe, gdyż w wielu „starych” państwach członkowskich, mających znacznie lepsze warunki prowadzenia gospodarki rolnej niż Polska, udział obszarów ONW w powierzchni użytków rolnych jest bardzo wysoki⁷¹. Polskim negocjatorom, jeśli by zgodzili się na mniejszy udział obszarów ONW, można by zarzucić, że postępowali niezgodnie z interesami polskich rolników. Jednakże równocześnie większość „starych” państw członkowskich może przeznaczyć na wsparcie gospodarstw, położonych w regionach o niekorzystnych warunkach dla prowadzenia gospodarki rolnej, znacznie większe kwoty w przeliczeniu na jednostkę powierzchni, ponieważ rozwiązały w poprzednich dziesięcioleciach wiele problemów rolnictwa i regionów wiejskich, które Polska dopiero musi rozwiązać. Dlatego też polska hierarchia potrzeb powinna być inna.

Ustalone w PROW 2006 i powtórzone w PROW 2013 wysokości subwencji są dalekie od maksymalnych (aczkolwiek również odległe od minimalnych). Wynoszą one przy przyjęciu 1 euro = 3,5 złotego ok. 91 euro/ha w strefie górskiej, ok. 75 euro/ha w strefach podgórskiej i w drugiej nizinnej i ok. 50 euro/ha w pierwszej sferze nizinnej (w RR/1698/2005 minimalną wysokość subwencji ustalono na 25 euro/ha, a maksymalną na obszarach górskich 250 euro/ha, a innych 150 euro/ha⁷²). Przy przyjęciu stawek maksymalnych trzeba by na subwencje ONW w latach 2007-2013 zarezerwować ok. 9 mld euro, czyli kwotę blisko czterokrotnie wyższą od zaplanowanej. Stanowiłaby ona ponad połowę środków publicznych, którymi dysponuje PROW 2013. Byłby on wówczas programem rozdawania unijnych i krajowych środków publicznych, niemal nie przynoszącym trwałego efektu rozwojowego. Jednakże również kwota ponad 2,4 mld euro, wynikająca z aktualnych polskich stawek, jest bardzo wysoka. Mimo to z podjętych przed kilku laty decyzji trudno się obecnie wycofać. Obniżenie wysokości subwencji lub ograniczenie obszaru ONW rolnicy uznaliby za posunięcie całkowicie niezrozumiałe i dotkliwie ich krzywdzące. W rezultacie subwencje ONW są tzw. „działaniem sztywnym”, na które środki muszą być zarezerwowane w pierwszej kolejności.

4.4.3. Renty strukturalne

Drugim działaniem, zaliczonym w tabeli 5 do środków socjalnych i wspierających dochody, są renty strukturalne. W RR/1698/2005 i w konsekwencji w PROW 2013

⁷⁰ Rolnicy na niektórych obszarach nadal podejmują starania o zaliczenie gruntów do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Należy się więc raczej liczyć ze zwiększeniem, a nie zmniejszeniem obszaru ONW.

⁷¹ Wynosi on w Niemczech 50%, we Francji 46%, a w Wielkiej Brytanii 45%. W państwach skandynawskich i śródziemnomorskich jest jeszcze wyższy. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2316/1999 z dnia 22 października 1999 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1251/1999 ustanawiającego system wsparcia dla producentów niektórych roślin uprawnych, Dz. Urz. WE L 280 z 30.10.1999.

⁷² RR/1698/2005, Załącznik. Kwoty i stawki wsparcia.

zaliczono je do osi 1, czyli uznano za działanie służące poprawie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa. Tymczasem, aczkolwiek renty strukturalne różnią się istotnie od emerytur rolniczych, to jednak równocześnie mają wiele cech, które pozwalają uznać je za uzupełnienie polskiego systemu emerytalno-rentowego dla rolników. Jest to również uzasadnione dlatego, że wypłacane ze środków programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich renty strukturalne są kontynuacją istniejących w okresie poprzedzającym członkostwo krajowych rent strukturalnych.

Polska ustanowiła renty strukturalne jako świadczenie przedemerytalne ustawą z dnia 26 kwietnia 2001 roku⁷³, a zatem w okresie poprzedzającym członkostwo. Bieżące zarządzanie systemem wraz z decyzjami o przyznawaniu rent znajdowało się w gestii Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a środki finansowe pochodziły z budżetu państwa. Znaczna część przepisów ustawy już nie obowiązuje, gdyż w wyniku nowelizacji⁷⁴ w dniu 31 grudnia 2003 roku upłynął termin składania wniosków o renty strukturalne na podstawie jej przepisów. Obecnie obowiązują jedynie przepisy, regulujące wypłacanie rent strukturalnych rolnikom, którzy złożyli wnioski najpóźniej 31 grudnia 2003 roku i którym renty zostały przyznane.

Zgodnie z ustawą rolnik, który ukończył 55 lat, lecz nie miał jeszcze 60 (kobieta) lub ukończył 60 lat, lecz nie miał jeszcze 65 (mężczyzna) mógł otrzymać rentę strukturalną, jeżeli (1) podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, określone w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników, przez okres wymagany do uzyskania emerytury rolniczej z chwilą ukończenia 55 lat (kobieta) albo 60 lat (mężczyzna); (2) prowadził nieprzerwanie działalność rolniczą w okresie 10 lat bezpośrednio poprzedzających zgłoszenie wniosku o rentę strukturalną i działalność ta była jedynym lub głównym źródłem jego utrzymania⁷⁵; (3) zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej; (4) przekazał gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni wynoszącej co najmniej 3 ha. Gospodarstwo przekazywane musiało być własnością rolnika lub jego małżonka lub ich współwłasnością przez co najmniej ostatnich 5 lat przed złożeniem wniosku o przyznanie renty strukturalnej, a w jego skład nie mogły wchodzić grunty przejęte w trybie ustawy o rentach strukturalnych później niż 5 lat przed datą złożenia wniosku.

Rolnik, któremu przyznano rentę strukturalną, musiał przekazać gospodarstwo odpłatnie lub nieodpłatnie osobie fizycznej. Osoba, przejmująca grunty musiała być

⁷³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie, Dz. U. 2001, Nr 52, poz. 539.

⁷⁴ KRUS przestał przyjmować wnioski o przyznanie renty strukturalnej na podstawie art. 16 Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz. U. 2003, Nr 229, poz. 2273.

⁷⁵ Zgodnie z art. 3 ust. 2 uznawano, że działalność rolnicza w okresie ostatnich 10 lat była jedynym lub głównym źródłem utrzymania, jeżeli wnioskodawca w ciągu tego okresu podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, w tym przez ostatnie dwa lata bezpośrednio przed złożeniem wniosku o rentę strukturalną.

rolnikiem, posiadać kwalifikacje rolnicze i nie mieć ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia rentowego. Grunty można było także przekazać odpłatnie lub nieodpłatnie jednostce prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, jeżeli do zakresu jej działania należała działalność rolnicza. Istniała również możliwość nieodpłatnego przekazania Agencji Nieruchomości Rolnych. Powiększone gospodarstwo nie mogło być po powiększeniu mniejsze niż 15 ha; był to warunek uzyskania renty strukturalnej. Rada Ministrów nie skorzystała z upoważnienia ustawowego i nie ustaliła listy województw lub powiatów, w których minimalna powierzchnia powiększanego gospodarstwa mogła być mniejsza niż 15 ha, ani obowiązujących w nich powierzchni minimalnych.

Wysokość renty strukturalnej stanowiła 150% najniższej emerytury, przy czym jeżeli do renty strukturalnej uprawniony był rolnik i jego małżonek, wynosiła 300% najniższej emerytury.

Trudno uznać podane warunki za przyspieszające poprawę struktury obszarowej. Oczywiście przyznanie każdej renty strukturalnej łączyło się zarówno z likwidacją gospodarstwa rolnego, jak i z powiększeniem istniejącego. Jednakże równocześnie ustalenie stosunkowo wysokiej, jak na warunki polskie, minimalnej powierzchni powiększanego gospodarstwa spowodowało, że w niektórych regionach trudno było znaleźć gospodarstwa, skłonne do przejęcia gruntów i równocześnie spełniające wymóg minimalnej powierzchni po powiększeniu. Ograniczenie to było niezrozumiałe, ponieważ każde powiększenie gospodarstwa o grunty gospodarstwa likwidowanego poprawia strukturę obszarową i jest niewątpliwie lepszym rozwiązaniem niż „awaryjne” przekazanie do zasobu ANR, która nie płaciła za przejęte grunty, podczas gdy ich przekazanie nowym właścicielom mogło następować zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie. Ponadto przejęcie gruntów przez ANR nie było równoznaczne z poprawą struktury obszarowej, gdyż agencja musiała dopiero szukać chętnego na przejęte grunty.

Rozwiązania ustawy były niewątpliwie kierowane do właścicieli drobnych gospodarstw. Ponieważ wysokość renty strukturalnej była niezależna od powierzchni przekazywanego gospodarstwa i klasy gruntów, propozycja mogła być atrakcyjna przede wszystkim dla rolników, mających niewielkie gospodarstwa na słabych gruntach. Z ekonomicznego punktu widzenia rolnik, który był uprawniony do renty strukturalnej stawał bowiem przed następującym dylematem: czy sprzedać lub przekazać nieodpłatnie gospodarstwo i pobierać dzięki temu dłużej niż 5 lat rentę strukturalną, czy też nadal je prowadzić. Kalkulacja polegała na porównaniu wysokości otrzymywanej renty (lub rent, gdy uprawnionymi do renty były dwie osoby) z dochodem uzyskiwanym z gospodarstwa. Ważną rolę w tym rachunku odgrywała również cena, którą można było otrzymać za przekazywane gospodarstwo. Wreszcie niekiedy w grę mogły wchodzić jeszcze względy zdrowotne, aczkolwiek wiek 55 lat – kobiety lub 60 – mężczyźni – trudno uznać za poważnie utrudniający prowadzenie gospodarstwa.

Ustawa z 2001 roku mogła być zatem korzystna przede wszystkim dla rolników mających niewielkie gospodarstwa i sprzedających niewielkie ilości produktów, zwłaszcza gdy do otrzymania renty były uprawnione dwie osoby. Natomiast nie była

atrakcyjna finansowo dla rolników, prowadzących gospodarstwa towarowe, przynoszące dochody i zapewniające godziwy, jak na warunki polskiej wsi, poziom życia. Rolnicy ocenili ją bardzo surowo, gdyż po prostu nie korzystali z możliwości przechodzenia na rentę strukturalną. W latach 2004-2005 KRUS wypłacał zaledwie po 726 rent strukturalnych, w 2007 roku ich liczba zmalała do 573⁷⁶. Liczby te świadczą, że ustawa ta nie przyczyniła się do rozwiązywania problemu źródeł utrzymania przynajmniej części rolników, zbliżających się do wieku emerytalnego i uważających, że np. ze względu na zły stan zdrowia należy zrezygnować z prowadzenia gospodarstwa. Jej wpływ na poprawę struktury obszarowej był również znikomy ze względu na niewielką liczbę przyznanych rent⁷⁷. Uzasadnione jest więc stwierdzenie, że wprawdzie wysokość renty mieściła się w logice polskiego systemu emerytalno-rentowego, ale nie stanowiła dostatecznej zachęty do przechodzenia na rentę i pozbywania się gospodarstwa. Nie jest wykluczone, że poważną barierę stanowił również wymóg, aby powiększane gospodarstwo miało po powiększeniu co najmniej 15 ha. Brak jest jednak badań tej kwestii.

Ustawa z 26 kwietnia 2001 roku nie przewidywała możliwości otrzymania renty strukturalnej, jeśli gospodarstwo przekazywano dzieciom. Brak tego przepisu skłania do przypuszczenia, że twórcy ustawy rzeczywiście uważali, iż przyczyni się do przyspieszenia procesu poprawy struktur obszarowych polskiego rolnictwa. Tymczasem były to złudzenia.

Wkrótce po znowelizowaniu ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie do polskiego systemu wprowadzono renty strukturalne zgodne z systemem rent strukturalnych UE, uregulowanym w latach 2000-2006 RR/1257/1999⁷⁸ i współfinansowane ze środków unijnych. Podstawowym przepisem, wprowadzającym je do polskiego systemu prawnego było Rozporządzenie Rady Ministrów⁷⁹. Do nowych przepisów przeniesiono w zmodyfikowanej formie niektóre rozwiązania, znajdujące się w ustawie z 2001 roku. Źródłem finansowania rent strukturalnych, wprowadzonych nowymi przepisami, był PROW 2006.

Pierwszą istotną różnicą między poprzednimi a „nowymi” rentami strukturalnymi była ich wysokość. Najniższa renta strukturalna wynosiła zgodnie z art. 12 ust. 1 Rozporządzenia 210% najniższej emerytury, wypłacanej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i była powiększana o następujące składniki (wszystkie liczone od najniższej emerytury): (1) dodatek na małżonka – 60% (dodatek na małżonka przysługiwał,

⁷⁶ Niepublikowane dane statystyczne, zawarte w skierowanym do J. Rowińskiego piśmie Centrali Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (pismo z dnia 2007.08.24, Nr SW 80-422/07).

⁷⁷ Por. w tej sprawie uwagi L. Klanka; L. Klank, *Sukcesja gospodarstw rolnych w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006, s. 138.

⁷⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, dz. cyt.

⁷⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2004, Nr 114, poz. 1191.

jeśli gospodarstwo stanowiło źródło utrzymania obojga małżonków i oboje spełniali w dniu złożenia wniosku kryteria uprawniające do otrzymania renty); (2) dodatek za przekazanie 3 ha gruntów – 50%; (3) 3% za każdy hektar powyżej 3 ha przekazany na powiększenie istniejącego gospodarstwa rolnego, ale nie więcej niż za 20 ha powyżej 3 ha gruntów rolnych; maksymalny dodatek z tego tytułu mógł zatem wynosić $3\% \times 20 = 60\%$ najniższej emerytury; (4) 3% za każdy hektar powyżej 3 ha przekazany na powiększenie istniejącego gospodarstwa rolnego, prowadzonego przez rolnika w wieku do 40 lat, ale nie więcej niż za 20 ha powyżej 3 ha gruntów rolnych; maksymalny dodatek z tego tytułu mógł wynosić $3\% \times 20 = 60\%$.

Najniższa renta strukturalna przy ówczesnej wysokości najniższej emerytury (562,58 zł) wynosiła zatem 1181,42 zł miesięcznie (14 177,04 zł rocznie), a najwyższa możliwa 440% najniższej emerytury, czyli 2475,35 zł miesięcznie (29 704,20 zł rocznie). Były to kwoty znacznie niższe niż maksymalne przewidziane w RR/1257/1999 (15 000 euro rocznie, czyli w 2004 roku, przy średnim rocznym kursie NBP 1 euro = 4,5340 zł, 68 010 zł), ale równocześnie tak wysokie, że nie mieściły się w logice polskiego systemu emerytalnego dla rolników. Natomiast niewątpliwie tak wysokie „nowe” renty strukturalne stanowiły w przeciwieństwie do uprzednio istniejących krajowych rent strukturalnych silny bodziec skłaniający uprawnionych do starania się o nie.

Drugą istotną różnicą między krajowymi rentami strukturalnymi a przyznawanymi na podstawie RR/1257/1999 i Rozporządzenia Rady Ministrów, był okres ich wypłacania. Krajowe renty strukturalne wypłacano nie dłużej niż przez 5 lat. RR/1257/1999 wprowadziło jednolitą dla wszystkich państw członkowskich, równą dla kobiet i mężczyzn, dolną granicę wieku (55 lat), upoważniającą do starania się o rentę strukturalną. „Unijną” rentę strukturalną kobieta mogła zatem pobierać maksimum 5, a mężczyzna 10 lat. Dlatego też Rozporządzeniem Rady Ministrów wprowadzono zasadę, że kobiety, którym przyznano renty strukturalne, będą otrzymywać do 65. roku życia emerytury rolnicze w wysokości rent strukturalnych.

Trzecią wreszcie istotną różnicą było wprowadzenie możliwości przekazania gospodarstwa następcy. Zmiana ta spowodowała, że renty strukturalne, współfinansowane ze środków PROW 2006, straciły częściowo charakter środka poprawiającego strukturę agrarną, gdyż przy przejściu przez następcę zmieniał się jedynie właściciel. Można było mieć jedynie nadzieję, że następca, znacznie młodszy od odchodzącego na rentę⁸⁰ i często lepiej wykształcony, będzie modernizował i rozwijał gospodarstwo, zwłaszcza jeśli spełniał kryteria, upoważniające do otrzymania wsparcia z działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”.

Szacowano, że programem rent strukturalnych, wypłacanych ze środków PROW 2006, zostanie objętych 55 tys. rolników. Podstawę szacunku stanowiły dane

⁸⁰ Według materiałów statystycznych, prezentowanych przez M. Bułkowską 20 października 2006 roku na seminarium w IERiGŻ-PIB, około 50% następców, przejmujących gospodarstwa z ramach programu PROW 2004-2006, ma poniżej 30 lat. Przejęli oni około 50% gospodarstw, przekazywanych w zamian za rentę. Pozostałe 50% gospodarstw przejęli inni rolnicy.

powszechnego spisu rolnego z 2002 roku, z których wynikało, że w latach 2004-2006 liczba rolników w wieku uprawniającym do ubiegania się o rentę strukturalną i prowadzących gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej 1 ha wyniesie około 272 tys. Założono, że o renty starać się będzie 25% uprawnionych rolników, czyli 68 tys., a otrzyma je 55 tys.⁸¹. Z przebiegu realizacji działania wynika, że szacunek liczby chętnych oparto na wątpliwych założeniach. Rolnicy uznali bowiem proponowane warunki za korzystne i do 31 lipca 2006 roku złożyli ponad 56 tys. wniosków. W obawie, że ze względu na brak pieniędzy nie będzie można przyznać rent wszystkim chętnym rolnikom spełniającym warunki, 1 sierpnia 2006 roku wstrzymano przyjmowanie wniosków. Ostatecznie wydano 53 596 decyzji pozytywnych.

Wbrew przypuszczeniom, że rolnicy będą przekazywać gospodarstwa przede wszystkim dzieciom, ziemia przechodziła często w ręce rolników powiększających gospodarstwa. Warto dodać, że przekazanie gospodarstwa dzieciom nie poprawia struktury agrarnej, a niekiedy może mieć charakter fikcyjny; nie można bowiem wykluczyć, że dotychczasowy właściciel nadal prowadzi gospodarstwo, co jest niezgodne z przepisami, ale praktycznie nie do udowodnienia. W latach 2004-2006 powierzchnia użytków rolnych, objętych programem rent strukturalnych wyniosła około 480 tys. ha, w tym około 212 tys. ha (około 44%) powiększyło powierzchnię istniejących gospodarstw. Nastąpiło także znaczne odmłodzenie rolników prowadzących przekazywane gospodarstwa, gdyż około 84% gruntów przejęli rolnicy mający mniej niż 40 lat⁸².

Chociaż program rent strukturalnych, finansowany z PROW 2006, miał znacznie większy zasięg, niż realizowany na podstawie przepisów ustawy z 26 kwietnia 2001 roku, to nie spowodował znacznego przyspieszenia zmiany pokoleniowej i niewiele przyczynił się do poprawy struktury obszarowej, gdyż objął jedynie 2,5% polskich gospodarstw rolnych. Jego wpływ byłby widoczny prawdopodobnie dopiero po mniej więcej dziesięciu latach, jeśliby uczestniczyło w nim około 20 tys. rolników rocznie. Takie rozmiary programu są jednak niemożliwe ponieważ środki na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, postawione do dyspozycji Polski w latach 2007-2013, nie pozwalają na kontynuację działania na takich samych zasadach jak w latach 2004-2006.

W latach 2004-2006 najprawdopodobniej nie uwzględniono skutków podjętych wówczas zobowiązań rentowych na finanse programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w okresie 2007-2013. Przy założeniu że co roku liczba przyznawanych rent jest taka sama, a okres wypłacania rent dziesięcioletni, przez pierwszych dziesięć lat liczba wypłacanych rent rośnie, a stabilizuje się dopiero w jedenastym roku programu. Przyjmując, że przy utrzymaniu zasad, obowiązujących w latach 2004-2006, do systemu rent strukturalnych przystępowałyby 20 tys. rolników rocznie, w 2013 roku

⁸¹ *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich*, dz. cyt., s. 77.

⁸² Dane zamieszczone w tym akapicie pochodzą z opracowania M. Bułkowskiej, *Stan realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006*, [w:] M. Bułkowska, K. Chmurzyńska, *Wyniki realizacji PROW i SPO „Rolnictwo” w latach 2004-2006*, seria Program Wieloletni 2004-2009, nr 65, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

pobierałoby je 200 tys., a ogólna kwota rent, wypłaconych w latach 2007-2013, wyniosłaby około 4,9 mld euro i byłaby przeszło dwukrotnie wyższa od przewidzianej w PROW 2013. W rachunku tym pominięto, że część osób przystępujących w pierwszych latach nie będzie pobierać rent strukturalnych przez dziesięć lat oraz że przeciętny okres otrzymywania renty jest także ze względów biologicznych krótszy niż 10 lat. W szacunkach ARiMR przyjmuje się, że rentę strukturalną wypłaca się przeciętnie przez 7 lat⁸³. Przy tym założeniu kwota wypłacona byłaby niższa niż 4,9 mld euro, ale i tak znacznie wyższa niż przewidziana w PROW 2013.

Przepisy ustanawiające szczegółowe warunki i tryb przyznawania rent strukturalnych ze środków PROW 2013 podano w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 roku⁸⁴. Zgodnie z rozporządzeniem podstawowa renta strukturalna ze środków PROW 2013 wynosi 150% najniższej emerytury przyznawanej z Funduszu Świadczeń Emerytalnych, przy czym jest podniesiona o 100% najniższej emerytury, jeśli otrzymujący rentę jest w związku małżeńskim, a małżonek spełnia warunki sprecyzowane w rozporządzeniu. Ponadto w pewnych, łatwych do spełnienia warunkach renta jest podwyższona o dalsze 10% najniższej emerytury, gdy rolnik przekazuje grunty o powierzchni powyżej 10 ha. Maksymalna renta strukturalna może więc wynosić 260% najniższej emerytury. Ponieważ najniższa emerytura wynosi od 1 marca 2006 roku 597,46 zł miesięcznie, renty strukturalne kształtują się obecnie w następującej wysokości: (1) jedna osoba uprawniona do renty – 896,19 zł; (2) jedna osoba uprawniona do renty, a przekazano grunty o powierzchni co najmniej 10 ha – 955,44 zł; (3) dwie osoby uprawnione do renty – 1493,65 zł; (4) gdy dwie osoby uprawnione do renty, a przekazano grunty o powierzchni co najmniej 10 ha – 1553,40 zł. Z obliczeń tych wynika, że renty strukturalne wypłacane z PROW 2013 są znacznie niższe niż z PROW 2006. Renta maksymalna ze środków PROW 2013 jest równa rencie przeciętnej ze środków PROW 2006.

Obniżenie zarówno minimalnej, jak i maksymalnej renty strukturalnej w Polsce, wypłacanej z PROW 2013 w porównaniu z wypłacaną z PROW 2006 następuje w sytuacji, gdy RR/1698/2005 zwiększa w okresie budżetowym 2007-2013 maksymalną dopuszczalną wysokość renty strukturalnej do 18 tys. euro rocznie⁸⁵ (63 tys. zł rocznie, czyli około 5250 zł miesięcznie przy przyjęciu kursu walutowego 1 euro = 3,50 złote). Oczywiście renta strukturalna w tej wysokości nie mieści się w polskim systemie rentowym, ani ZUS-owskim, ani tym bardziej KRUS-owskim.

Rozporządzenie z dnia 19 czerwca 2007 roku zmienia również przepisy o minimalnej powierzchni gospodarstwa, upoważniającej do starania się o rentę strukturalną. Gospodarstwo musi mieć powierzchnię co najmniej 3 ha użytków rolnych (co naj-

⁸³ M. Drygas, *Uwagi szczegółowe...*, dz. cyt.

⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 109, poz. 750.

⁸⁵ RR/1698/2005, Załącznik „Kwoty i stawki wsparcia”.

mniej 1 ha użytków rolnych w województwach małopolskim, podkarpackim, śląskim i świętokrzyskim). Jednakże posiadanie gospodarstwa rolnego o powierzchni 3 ha lub 1 ha zapewnia uzyskanie renty strukturalnej jedynie wówczas, gdy gospodarstwo jest przekazywane zstępnemu (dziecku). Natomiast gospodarstwo przekazywane innym następcom⁸⁶ lub do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – Agencji Nieruchomości Rolnych (po odliczeniu powierzchni działki, której właścicielem pozostaje otrzymujący rentę strukturalną) nie może być mniejsze od przeciętnej wojewódzkiej powierzchni gospodarstw w tych województwach, w których przeciętne gospodarstwo jest mniejsze niż przeciętne gospodarstwo w kraju, a mniejsze od średniej krajowej powierzchni gospodarstwa w tych województwach, w których przeciętna powierzchnia gospodarstw jest większa od średniej krajowej.

Jeśli gospodarstwo jest przekazywane rolnikowi na powiększenie innego gospodarstwa rolnego, to powierzchnia powiększonego gospodarstwa nie może być mniejsza niż średnia powierzchnia gospodarstwa w województwie (jeśli średnia wojewódzka jest mniejsza od średniej krajowej) lub mniejsza niż średnia krajowa (przy średniej wojewódzkiej wyższej od krajowej). Ponadto przejmujący gospodarstwo nie może mieć więcej niż 50 lat.

Również osoby, którym gospodarstwo jest przekazywane muszą spełniać warunki, które niekiedy mogą być uciążliwe. Przekazanie gospodarstwa za rentę następcy może blokować wymóg, że musi on rozpoczynać działalność rolniczą po raz pierwszy z dniem przejścia gospodarstwa rolnego od ubiegającego się o rentę strukturalną i nie może przekroczyć 40. roku życia.

Obowiązujące przepisy o przekazywaniu gospodarstw rolnych przez rolników, starających się o renty strukturalne są zatem dość skomplikowane, regionalnie zróżnicowane, a warunki, które musi spełniać przejmujący gospodarstwo mogą powodować, że niekiedy trudno będzie znaleźć przejmującego rolnika spełniającego kryteria.

Wątpliwe, czy wszystkie sformułowane w przepisach ograniczenia są uzasadnione. Do takich należy zastrzeżenie o minimalnej powierzchni gospodarstwa powiększanego. Przecież każda likwidacja gospodarstwa i przekazanie gruntów innemu gospodarstwu oznacza poprawę struktury obszarowej. Nie jest również zrozumiałe, dlaczego uniemożliwia się przejście gospodarstwa przez następcę, który już kiedyś prowadził gospodarstwo, ale później przeszedł do innej pracy. Dlaczego stwarzać mu trudności, jeśli spełnia inne warunki i doszedł do wniosku, że praca w rolnictwie bardziej mu odpowiada?

⁸⁶ Za następcę uważa się „osobę fizyczną, która rozpoczyna działalność rolniczą po raz pierwszy z dniem przejścia gospodarstwa rolnego od producenta rolnego ubiegającego się o rentę strukturalną i nie ukończyła 40. roku życia w dniu złożenia wniosku o rentę strukturalną”. Następcą nie musi być zatem członek rodziny; może nim być także osoba obca. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 109, poz. 750, art. 2, ust. 3.

Poważną wadą jest niespełnianie przez przepisy warunku stabilności. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania rent strukturalnych wydał 19 czerwca 2007 roku, a znowelizował je już 27 lipca 2007 roku⁸⁷. Druga nowelizacja nastąpiła 31 sierpnia 2007 roku⁸⁸, a zatem w ciągu niespełna trzech miesięcy rozporządzenie uległo dwukrotnej zmianie. Kolejna, dotychczas ostatnia nowelizacja, nosi datę 13 czerwca 2008 roku⁸⁹.

Oczywiście przepisy powinny być nowelizowane, jeżeli jest to konieczne. Trudno jednak zrozumieć sens niektórych zmian zawartych w cytowanych nowelizacjach. Nowelizacją z dnia 27 lipca 2007 r. usunięto z rozporządzenia z dnia 19 czerwca przepisy, że rolnik może otrzymać rentę strukturalną również, gdy przekazuje gospodarstwo na cele ochrony przyrody oraz pod zalesienia (jeśli zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego grunt jest przeznaczony pod zalesienia). Nawet jeśli legislatorzy uznali, że ten przepis jest niesłuszny, to czy warto nowelizować rozporządzenie, jeśli w okresie programowania 2004-2006 rolnicy w zamian za renty strukturalne przekazali na cele ochrony przyrody i zalesianie 68 ha⁹⁰? Z kolei w art. 2.1. nowelizującego rozporządzenia znajduje się sformułowanie, które można interpretować jako działanie prawa wstecz. Wreszcie nowelizacja wprowadza drobne, mające charakter techniczny zmiany w systemie informowania zainteresowanych o liczbie złożonych wniosków oraz o upływie terminu składania wniosków. Dlaczego takie kwestie są regulowane rozporządzeniem Ministra, a nie wewnętrznymi przepisami ARiMR, ewentualnie uzgodnionymi z MRiRW? Zbyttna drobiazgowość rozporządzeń jest jednym z powodów ich nieczytelności.

Kolejną sprawą jest język rozporządzeń. Piszący je powinni mieć świadomość, że wsparcie ze środków PROW 2013 jest przeznaczone przede wszystkim dla mieszkańców wsi, którzy powinni być w stanie samodzielnie korzystać z pierwotnych źródeł informacji (jednym z takich źródeł są rozporządzenia), a nie tylko z ulotek, zawierających informacje uproszczone i niepełne czy też z ustnych informacji pracowników ARiMR i doradców z Ośrodków Doradztwa Rolniczego. Rozporządzenia powinny być zatem pisane możliwie prostym, jasnym językiem i mieć przejrzystą formę. Tymczasem

⁸⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lipca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 140, poz. 990.

⁸⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 168, poz. 1182.

⁸⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 czerwca 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 108, poz. 693.

⁹⁰ M. Bułkowska, *Renty strukturalne w latach 2004-2006 oraz 2007-2013*, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2008, maszynopis.

wymogów tych nie spełniają. Wręcz przeciwnie, jest to nie tylko nie najlepszy język polski, ale również nie najlepszy język prawniczy. Jeszcze gorsza jest forma rozporządzeń, zwłaszcza nowelizujących. Czytając je, ma się wrażenie, że autorzy świadomie nadają im skomplikowaną i nieprzejrzystą formę. Tymczasem, choćby ze względu na konieczność poważnego traktowania zainteresowanych, nowelizacji rozporządzenia powinna w zasadzie zawsze towarzyszyć jego konsolidacja. Trudno sobie wyobrazić rolnika, który po 13 czerwca 2008 r. stara się dociec, jak brzmi aktualne rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej ze środków działania „Renty strukturalne”. A nie jest to szczególnie drastyczny przypadek, gdyż na przykład rozporządzenie, regulujące szczegółowe warunki i tryb wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania było nowelizowane w ciągu trzech lat aż ośmiokrotnie.

* *

*

W zatwierdzonym przez KE programie na lata 2007-2013 przyjęto, że w okresie tym przyzna się 50 400 nowych rent strukturalnych, czyli 7200 rocznie. Liczba ta nie zostanie przekroczona, ponieważ wprowadzono zasadę, że liczbę złożonych w roku wniosków ogranicza się do 7560. Jest to liczba znacznie mniejsza niż w poprzednim okresie programowania, gdyż z PROW 2006 przyznawano blisko 18 tys. rent strukturalnych rocznie.

Ograniczenie liczby nowych rent strukturalnych w latach 2007-2013 do 50 400 najprawdopodobniej spowoduje, że nie otrzymają ich wszyscy rolnicy spełniający warunki i zainteresowani przyznaniem renty strukturalnej. Według szacunków w latach 2007-2013 o renty będzie miało prawo ubiegać się około 260 tys. rolników. Czy rzeczywiście tylko około 20% uprawnionych będzie chciało przekazać gospodarstwo w zamian za rentę? Przebieg składania wniosków w latach 2007 i 2008 świadczy, że liczba zainteresowanych jest znacznie większa. W okresie 25 czerwca – 20 sierpnia 2007 roku rolnicy złożyli 8761 wniosków i wówczas zgodnie z rozporządzeniem wstrzymano ich przyjmowanie. W 2008 roku limit 7560 wniosków został przekroczony w ciągu 9 dni, co wręcz świadczy o „wyścigu” rolników, ubiegających się o renty⁹¹. Wyrażane we wstępnej, niepublikowanej wersji tego opracowania analizy przypuszczenie, że liczba starających się co roku o renty będzie znacznie mniejsza niż w okresie obowiązywania PROW 2006, okazało się niesłuszne. Natomiast brak jest jeszcze danych, które pozwoliłyby na zweryfikowanie hipotezy, że zostanie niemal całkowicie zahamowany proces ubiegania się o renty strukturalne w zamian za przekazanie gospodarstwa na powiększenie innego. Hipotezę tę sformułowano, porównując wysokości rent, które rolnicy będą otrzymywali na podstawie obecnie obowiązujących przepisów z wysokością krajowych rent strukturalnych, przyznawanych na podstawie ustawy z 2001 roku. Okazuje się, że różnice są niewielkie. Wówczas rolnicy, jak już stwier-

⁹¹ Liczby złożonych wniosków w latach 2007 i 2008 pochodzą z informacji zamieszczonych na stronach internetowych ARiMR (www.arimr.gov.pl, dział aktualności).

dzono, nie skorzystali z możliwości stworzonych przez ustawę. Zauważyć jednak należy, że ustawa nie przewidywała przekazania gospodarstwa następcy, a jedynie innemu rolnikowi, powiększającemu w ten sposób obszar prowadzonego gospodarstwa. Przez analogię można wnioskować, że również obecnie tylko niewielu rolników będzie przekazywać gospodarstwo w systemie rent strukturalnych na powiększenie innego. Jeśli nadal będzie w dotychczasowym tempie następować przyspieszona wymiana pokoleń (przekazywanie gospodarstwa w zamian za rentę gospodarstwa synowi lub córce), a zmniejszy się wyraźnie liczba rent w zamian za przekazanie gruntów innemu gospodarstwu, to wpływ rent strukturalnych na poprawę struktury obszarowej będzie jeszcze słabszy niż w latach 2004-2006. Staną się one wówczas niemal wyłącznie środkiem socjalnym.

Na sfinansowanie rent strukturalnych w latach 2007-2013 przewidziano blisko 2,2 mld euro (ponad 1,6 mld euro ze środków EFRROW i ponad 0,5 mld euro z krajowych środków publicznych). Z sumy tej tylko nieco ponad 700 mln euro przeznaczonych jest na nowe renty. Natomiast blisko 1,5 mld euro (środki unijne i krajowe środki publiczne razem), czyli blisko 2/3 ogólnej kwoty przewidzianej na sfinansowanie działania, to środki niezbędne na pokrycie zobowiązań z tytułu rent przyznanych z PROW 2006.

Jednakże już w 2008 roku okazało się, że środki finansowe, przewidziane na sfinansowanie rent strukturalnych, przyznanych w okresie realizacji PROW 2006 (sztywnie zobowiązania), są z dwóch powodów zbyt niskie. Jeden to błędny szacunek potrzeb, a kolejny – wzmocnienie złotego względem euro. Dlatego też 25 września 2008 roku Komitet Monitorujący Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na wniosek Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zatwierdził zmiany w PROW 2013 polegające m.in. na zwiększeniu środków, przewidzianych na sfinansowanie rent strukturalnych w okresie realizacji programu o 362 mln euro do wysokości 2550 mln euro⁹². Renty strukturalne stały się więc najpoważniejszym pod względem zaangażowanych środków publicznych działaniem PROW 2013. Zwiększenie nastąpiło kosztem innych działań, uznanych za mniej ważne (por. ostatni fragment podrozdziału 4.3. Polski PROW 2013 – uwagi ogólne). Ponadto stwierdzono, że jest to kwota niewystarczająca na pokrycie wszystkich zobowiązań; według MRiRW brak środków wynosi 800 mln euro. Brakuje zatem jeszcze około 440 mln euro⁹³. Nie jest pewne, czy i kiedy nastąpi kolejne zwiększenie środków przewidzianych na sfinansowanie rent strukturalnych. Według szacunków MRiRW, obecna kwota 2550 mln euro wystarczy na pokrycie wszystkich zobowiązań do końca pierwszego kwartału 2014 roku przy założeniu kursu 1 euro = 3,35 złotego.

⁹² Uchwała Nr 13/2008 Komitetu Monitorującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 z dnia 25 września 2008 r. w sprawie zatwierdzenia zmian do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dokument dostępny na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.minrol.gov.pl.

⁹³ Z obliczeń autora, opartych na danych MRiRW wynika, że niedobór jest wyższy i wynosi około 950 mln euro.

Równocześnie tą samą Uchwałą Komitet Monitorujący PROW zmniejszył liczbę nowych rent strukturalnych, które zostaną przyznane w latach 2007-2013 z 50,5 tys. do 20 tys. Tak drastyczne zmniejszenie oznacza, że działanie będzie praktycznie martwe w kolejnych latach, gdyż limit 20 tys. jest już bliski wyczerpania (ok. 15 tys. nowych rent zostanie przyznanych na podstawie wniosków, przyjętych w latach 2007-2008). Wnioski, wynikające z tej sytuacji, zostaną sformułowane w kolejnym fragmencie analizy.

* *

*

Rentom strukturalnym poświęcono tak wiele uwagi, gdyż są przykładem świadczącym o konieczności podejmowania decyzji programowych na podstawie wszechstronnych, wielowariantowych analiz, uwzględniających wszystkie możliwe, w tym także długookresowe skutki. Za pomocą rent starano się osiągnąć równocześnie dwa cele, które okazały się w polskich warunkach celami sprzecznymi. Pierwszym z nich jest przyspieszenie przekształceń strukturalnych. Skłonienie rolnika mającego 55-64 lata do przekazania gospodarstwa w zamian za rentę jest możliwe, jeśli renta kształtuje się w takiej wysokości, aby kalkulacja – dochody z prowadzenia gospodarstwa a dochody z renty strukturalnej – zachęcała do przekazania gospodarstwa. Renta strukturalna powinna być zatem dość wysoka i tym wyższa, im większe gospodarstwo. Warunki te spełniały renty współfinansowane z PROW 2006. Jednakże równocześnie nie jest możliwe odcięcie systemu rent strukturalnych od powszechnego systemu rentowego dla rolników. Drugim celem jest zatem harmonijne włączenie rent strukturalnych w system emerytur rolniczych. Wymaga to rent strukturalnych w wysokości zgodnej z logiką powszechnego systemu emerytalnego. Dotychczasowe próby ustanowienia rent skłaniających rolników do przekazywania gospodarstw, a równocześnie zharmonizowanych z wysokością emerytur rolniczych, kończyły się niepowodzeniem.

Pospieszne poszukiwania lepszych rozwiązań spowodowały, że w ciągu zaledwie siedmiu lat system rent strukturalnych był zmieniany dwukrotnie. Tymczasem, jeśli rentę strukturalną uważa się również za świadczenie przedemerytalne (a tak niewątpliwie sądzi większość starających się o nie), to jedną z jej podstawowych cech powinna być stabilność. Ze społecznego punktu widzenia tak częste zmiany systemu, mającego wyraźne znamiona systemu socjalnego, są po prostu niedopuszczalne. Drugą bardzo poważną wadą obecnych rent strukturalnych, traktowanych jako świadczenie przedemerytalne, jest przepis, że są udzielane tylko do wyczerpania środków programu. Jego praktyczną konsekwencją jest przyjęcie zasady „kto pierwszy, ten lepszy”. Tymczasem świadczenia przedemerytalne powinni otrzymywać wszyscy chętni, którzy spełniają określone warunki.

Najprawdopodobniej system rent strukturalnych, być może dobrze funkcjonujący w innych państwach członkowskich, jest niedostosowany do polskich warunków. Pełne uzasadnienie tej hipotezy wymagałoby dalszych prac, w tym dokładnej analizy, jak działa system rent strukturalnych w innych państwach. Wstępnie przypuszczać należy, że system nie może dobrze funkcjonować w Polsce, przede wszystkim ze względu na znacznie większą niż w innych państwach liczbę gospodarstw rolnych i w konse-

kwencji liczbę rolników uprawnionych do rent strukturalnych. W związku z tym polski program spełniający dwa podstawowe warunki: (1) renty strukturalne na poziomie skłaniającym do przekazywania gospodarstw za rentę, (2) powszechny dostęp do systemu, oznaczający, że mogą w nim uczestniczyć wszyscy zainteresowani, spełniający kryteria uprawniające do przystąpienia, byłby tak kosztowny, że angażowałby zbyt wiele środków unijnych, postawionych do dyspozycji Polski w latach 2007-2013.

Ponadto niewątpliwie został popełniony błąd przy opracowywaniu PROW 2006. Nie uwzględniono wówczas, iż kontynuowanie programu rent strukturalnych w latach 2007-2013 na zasadach obowiązujących w poprzednim okresie wieloletnim, będzie niemożliwe ze względu na wysokość niezbędnych środków, w tym także na konieczność wywiązywania się ze zobowiązań, podjętych w okresie programowania 2004-2006. Stąd też decyzje o drastycznej obniżce wysokości przyznawanych rent w bieżącym okresie planistycznym należy uznać za wymuszone brakiem pieniędzy na sfinansowanie innych koniecznych działań.

Ponieważ ustanowienie takiego programu rent strukturalnych, który byłby prawidłowy zarówno z socjalnego, jak i ekonomicznego punktu widzenia jest obecnie niemożliwe, opracowujący PROW 2006 nie powinni wprowadzać tego działania do programu. Jest oczywiste, że decyzja taka byłaby niezwykle ostro krytykowana przez opinię publiczną, w tym zwłaszcza środowiska rolnicze, choćby z tego powodu, że renty strukturalne funkcjonują w innych państwach członkowskich. W warunkach polskich okazały się jednak kosztownym środkiem poprawy struktury obszarowej, a ze społecznego punktu widzenia umożliwiły powstanie grupy rolników, którzy zrezygnowali z prowadzenia gospodarstw po przekroczeniu 55 lat i otrzymywali znacznie wyższe renty niż rolnicy-emeryci⁹⁴, otrzymujący emerytury na zasadach ogólnych.

Możliwe, że przyspieszenie dezaktywizacji zawodowej ludzi, którzy mieli już poza sobą najaktywniejszy okres życia zawodowego, było celowe w okresie wysokiego bezrobocia w regionach wiejskich i braku alternatywy dla młodych mieszkańców wsi wchodzących w życie zawodowe; bezrobocie młodzieży wiejskiej i miejskiej było dwukrotnie wyższe niż przeciętne. Obecnie jednak, gdy bezrobocie maleje, przedsiębiorcy szukają często bezskutecznie ludzi, a ponadto dla dużej grupy ludzi, w tym również mieszkających na wsi, otworzyły się możliwości pracy za granicą, renty strukturalne jako przyspieszenie zmiany pokoleniowej trudno uznać w polskich warunkach za rozwiązanie racjonalne. Dziwi zresztą zachęcanie do dezaktywizacji zawodowej ludzi między 55 a 65 rokiem życia, gdyż najczęściej nie jest to jeszcze wiek niesprawności fizycznej i umysłowej.

Sytuacja w 2008 roku, która wymusiła decyzję o ograniczeniu do 20 tys. liczby nowych rent strukturalnych, przyznanych ze środków PROW 2013, a równocześnie zmusiła do zwiększenia w PROW 2013 środków na wypłatę rent strukturalnych do wysokości 2550 mln euro, potwierdza pogląd, że unijny system rent strukturalnych jest

⁹⁴ W tej sprawie interesujące uwagi J. Solskiej; por. J. Solska, *Skansen Polska*, „Polityka” 2007, nr 30, s. 4-12. W artykule opisy kilku sytuacji na pograniczu prawa.

z różnych powodów niedostosowany do polskich warunków. Jego całkowita likwidacja jest obecnie niemożliwa, gdyż podjęto zobowiązania, z których nie można się wycofać. Jednakże decyzja o ograniczeniu liczby nowych rent praktycznie oznacza, że w latach 2010-2013 wnioski rentowe nie będą przyjmowane, a będą jedynie regulowane zobowiązania, wynikające z podjętych wcześniej decyzji o przyznaniu rent. Mimo że nie wiadomo, jakie będą możliwości ponownego uruchomienia działania po 2013 roku, już obecnie powinno się podejmować kroki, przygotowujące rolników, iż program rent strukturalnych w nowym okresie programowania będzie funkcjonował tak jak w latach 2010-2013 w ograniczonym zakresie, regulując przede wszystkim zobowiązania z lat wcześniejszych.

4.4.4. Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe)

Działanie „Płatności rolnośrodowiskowe”, podobnie jak dwa poprzednie, znajdowało się w PROW 2006, ale był to raczej okres przygotowywania administracji państwowej do prowadzenia takich programów, a rolników do uczestnictwa w nich. Realizacja projektów rolnośrodowiskowych nie jest bowiem łatwa. O tym, że trzeba być do nich dobrze przygotowanym, dowodzi przykład SAPARD-u, w którym zarezerwowano niewielkie fundusze na programy pilotażowe. W trakcie realizacji SAPARD-u okazało się jednak, że polska administracja – a także rolnicy – nie była przygotowana do realizacji nawet pilotażu (m.in. nie przeszkolono jeszcze doradców rolnośrodowiskowych). Dlatego też środki, przewidziane w programie SAPARD na finansowanie programów rolnośrodowiskowych, przeznaczono ostatecznie na realizację innych działań.

W PROW 2006 na sfinansowanie siedmiu programów rolnośrodowiskowych (tzw. pakietów) przewidziano początkowo blisko 350 mln euro (ok. 115 mln euro rocznie). Kwotę tę zmniejszono wkrótce do 219 mln euro (73 mln euro rocznie). Jak na pierwsze lata realizacji były to kwoty wysokie, ale mające również charakter pilotażowy. Przebieg realizacji PROW 2006 potwierdził, że Polska jest już przygotowana organizacyjnie do prowadzenia programów rolnośrodowiskowych na dużą skalę. Świadczyła o tym zarówno liczba gospodarstw uczestniczących w programach w latach 2004-2006 – 69 tys., jak i obszar, na którym były realizowane – 1 mln ha użytków rolnych.

Działanie „Płatności rolnośrodowiskowe” znajduje się w PROW 2013 na trzecim miejscu pod względem wysokości przewidzianych środków⁹⁵. Na jego współfinansowanie przewidziano około 2,3 mld euro, czyli około 330 mln euro rocznie. Niewątpliwie jedną z przyczyn przeznaczenia tak dużych środków jest stanowisko władz UE, uważających, że środki z budżetu unijnego powinny być skierowane przede wszystkim na poprawę stanu środowiska naturalnego obszarów wiejskich. Ponieważ każdy projekt programu rolnośrodowiskowego jest projektem wieloletnim (w PROW 2006 rolnik był

⁹⁵ Na pierwszym miejscu z kwotą środków publicznych blisko 2450 mln euro było do 25 września 2008 roku działanie „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW” (por. tab. 5). Po tej dacie na pierwszym miejscu znalazły się renty strukturalne.

zobowiązany do podpisania pięcioletniej umowy), z kwoty 2,3 mld euro około 850 mln euro, czyli blisko 37% zarezerwowano na pokrycie zobowiązań podjętych w poprzednim okresie programowania 2004-2006.

W PROW 2013 działanie „Program rolnośrodowiskowy” składa się z dziewięciu następujących grup projektów nazwanych pakietami: (1) Rolnictwo zrównoważone, (2) Rolnictwo ekologiczne, (3) Ekstensywne trwale użytki zielone, (4) Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000, (5) Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000, (6) Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie, (7) Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie, (8) Ochrona gleb i wód, (9) Strefy buforowe. Z kolei pakiety składają się z „wariantów rolnośrodowiskowych”, których jest 49⁹⁶. Zakres działania został w porównaniu z finansowanym z PROW 2006 rozszerzony o ochronę zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych (pakiety 4 i 5).

Program rolnośrodowiskowy nie jest programem o jednolitym charakterze. Dwa pakiety – przekształcenie gospodarstw w gospodarstwa prowadzone zgodnie z zasadami rolnictwa zrównoważonego lub ekologicznego – mają na celu upowszechnienie przyjaznych środowisku systemów rolniczych oraz wsparcie finansowe rolników w okresie przekształcania gospodarstwa i w pierwszych latach gospodarowania zgodnie z nowymi zasadami. Upowszechnieniu przyjaznych środowisku zabiegów służy finansowe wsparcie uprawy międzyplonów i wsiewek, a także utrzymanie stref buforowych, również w postaci miedz śródpolnych. Z kolei wsparcie ekstensywnej gospodarki na użytkach zielonych ma zapobiegać przekształceniu ich w intensywnie użytkowane łąki kośne (więcej niż dwa pokosy w roku) lub w niektórych sytuacjach w grunty orne. Dla ochrony środowiska szczególne znaczenie mają jednak te projekty, które służą ochronie zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych oraz zachowaniu zagrożonych zasobów genetycznych roślin i zwierząt gospodarskich. Są to działania, które wykraczają poza tradycyjne rolnictwo i poza kodeks dobrej praktyki rolniczej. Rolnik, uczestniczący w realizacji niektórych pakietów, staje się strażnikiem ochrony krajobrazu i zasobów przyrodniczych, a w innych jest włączany w działania mające na celu zachowanie różnorodności genetycznej zwierząt i roślin.

Program rolnośrodowiskowy, współfinansowany z PROW 2013, jest programem o dużym zasięgu. Przewiduje się, że będzie w nim uczestniczyć 200 tys. gospodarstw dysponujących blisko 2,1 mln ha użytków rolnych oraz dodatkowo 150 tys. gospodarstw o powierzchni 370 tys. ha na obszarach Natura 2000. Program ma więc objąć w różnej formie ponad 16% użytków rolnych i blisko 16% gospodarstw.

⁹⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 34, poz. 200.

Uczestnictwo w programie rolnośrodowiskowym jest dobrowolne, przy czym warunkiem koniecznym jest współpraca rolnika z doradcą rolnośrodowiskowym. Rolnik zobowiązuje się do prowadzenia gospodarstwa przez 5 lat⁹⁷ zgodnie ze szczegółowymi procedurami (procedury są zawarte w załączniku 10 do PROW 2013⁹⁸ i w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁹⁹). W zamian otrzymuje co roku ryczałtowe subwencje (płatności rolnośrodowiskowe), stanowiące rekompensatę utraconego dochodu (przestrzeganie procedur prowadzi często do obniżki plonów), pokrycie dodatkowych kosztów oraz kosztów transakcyjnych. Dla każdego z 49 wariantów przeprowadzono kalkulacje, stanowiące podstawę do ustalenia wysokości płatności. Stąd ogromne zróżnicowanie subwencji w przeliczeniu na 1 ha, co zresztą jest oczywiste ze względu na zróżnicowany charakter projektów. Ponadto, tak samo jak w działaniu „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” płatności są zróżnicowane w zależności od powierzchni gruntów, na których realizowany jest projekt. Za realizację projektu na powierzchni od 1 ha do 100 ha wypłaca się 100%, na powierzchni od 100,01 ha do 200 ha 50%, a na powierzchni powyżej 200 ha 10% stawki podstawowej.

Wprowadzenie do PROW 2013 na tak dużą skalę programów rolnośrodowiskowych jest niewątpliwie ważnym wydarzeniem. W Polsce mimo niskiej świadomości ekologicznej i niszczenia przez dziesięciolecia cennych obszarów przyrodniczych (melioracje odwadniające, zamiana użytków zielonych na grunty orne, budowa ferm bez właściwej utylizacji odchodów) środowisko naturalne jest w wielu regionach znacznie mniej zniszczone niż w większości państw europejskich. Łatwiej i taniej jest chronić obszar przed degradacją niż odbudowywać zniszczony.

Zaletą niektórych (zresztą najtrudniejszych w realizacji) pakietów programu rolnośrodowiskowego jest skłanianie rolników do działań odległych od tradycyjnego prowadzenia gospodarstwa, często sprzecznych z rachunkiem ekonomicznym. Nie do zakwestionowania są zatem takie pakiety, jak ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami i na obszarach Natura 2000, a także zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin i zwierząt.

Jednakże równocześnie niektóre inne pakiety budzą wątpliwości. Celem pakietu 1 „Rolnictwo zrównoważone” jest promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania. Według PROW 2013 „Gospodarowanie w systemie zrównoważonym polega na

⁹⁷ Rozporządzenie Rady 1698/2005 przewiduje (art. 39 ust. 4) okres od pięciu do siedmiu lat przy czym w przypadkach koniecznych i uzasadnionych może być dłuższy, ale wówczas wymagana jest zgoda KE w trybie procedury Komitetu Zarządzającego. Brak zastrzeżenia, że z tym samym beneficjentem nie można zawrzeć umowy powtórnie. Niektóre pakiety powinny być realizowane w gospodarstwie przez wiele lat, gdyż wówczas przynoszą największe korzyści.

⁹⁸ Szczegółowy opis pakietów rolnośrodowiskowych oraz kalkulacja wysokości płatności rolnośrodowiskowej, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, MRiRW, Warszawa, lipiec 2007 r., Załącznik nr 10.

⁹⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy”..., dz. cyt.

racjonalnym wykorzystywaniu zasobów przyrody, które umożliwia ograniczenie negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko”¹⁰⁰. Rolnik, starający się o wsparcie ze środków tego pakietu jest zobowiązany do przestrzegania przepisów o nawożeniu, odbiegających od podanych w ustawie o nawozach i nawożeniu (opracowanie co roku planu nawozowego, opartego na chemicznej analizie gleby, nieprzekraczanie maksymalnych dawek azotu ze wszystkich źródeł – 150 kg N/ha na gruntach ornych i 120 kg N/ha na trwałych użytkach zielonych, niestosowanie osadów ściekowych), a ponadto do prawidłowego doboru i następstwa roślin. Zobowiązany jest również do nieograniczania powierzchni trwałych użytków zielonych oraz ich koszenia lub wypasu.

Część cytowanych wymogów jest po prostu niezrozumiała. Trudno sobie wyobrazić inne prawidłowe wykorzystanie trwałych użytków zielonych, jak wypas lub koszenie (w innym przypadku stają się nieużytkiem). Natomiast właściwy dobór i następstwo roślin jest podstawą prawidłowego prowadzenia gospodarki polowej. Jedyne ograniczenie pozostaje zatem maksymalna dawka nawozów azotowych¹⁰¹. Nie jest to jednak ograniczenie, gdyż w Polsce w ostatnich latach stosowano przeciętnie około 55 kg azotu w postaci nawozów azotowych na hektar użytków rolnych. Pozostaje zatem możliwość wywiezienia lub rozlania na 1 hektar gruntów ornych nawozów naturalnych (obornika i gnojowicy), zawierających 95 kg azotu. Taką ilość nawozów uzyskuje się od 0,6 sztuki obornikowej. Jest to obsada zwierząt wyższa niż w wielu gospodarstwach. Nie jest również ograniczeniem 120 kg N na hektar użytków zielonych, gdyż na ogół nawozi się je znacznie oszczędniej nawozami azotowymi niż grunty orne. Okazuje się więc, że wiele polskich gospodarstw od dawna gospodaruje zgodnie z zasadami rolnictwa zrównoważonego. Jaki więc cel ma promowanie w tych właśnie gospodarstwach zrównoważonego systemu gospodarowania? Przecież gospodarstwa te nie muszą wprowadzać żadnych zmian.

W przypadku pakietu 2 „Rolnictwo ekologiczne” wymagania są oczywiście nieporównanie większe. W rozporządzeniu ustalającym szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej¹⁰² nie precyzuje się kryteriów, które musi spełniać gospodarstwo, aby zostało uznane za ekologiczne. Stwierdza się jedynie (par. 7), że „Płatność (...) może być przyznana, jeżeli rolnik prowadzi produkcję rolną zgodnie z przepisami o rolnictwie ekologicznym i przepisami rozporządzenia Rady (EWG) nr 2092/91 z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych (...) oraz przepisami wydanymi w trybie tego rozporządzenia, w szczególności w zakresie uprawy roślin”. Taka informacja jest przykładem utrudniania dostępu do informacji rolnikom,

¹⁰⁰ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, MRiRW, Warszawa, lipiec 2007 r., Załącznik 10, s. 3.

¹⁰¹ Ustawa z dnia 10 lipca 2007 roku o nawozach i nawożeniu (Dz. U. 2007, Nr 147, poz. 1033) ustanawia jedynie maksymalną dawkę azotu naturalnego – 170 kg N/ha.

¹⁰² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” ..., dz. cyt.

którzy chcieliby się zapoznać szczegółowo z pierwotnymi przepisami regulującymi zasady prowadzenia gospodarstw ekologicznych.

Proces przestawiania gospodarstwa na produkcję ekologiczną trwa dwa-trzy lata, a status gospodarstwa ekologicznego uzyskuje ono po przejściu przez procedurę certyfikacji. Nasuwa się jednak pytanie, czy jest celowe wspieranie produkcji, na którą w Polsce nie ma zbytu, gdyż nie ma dużego rynku żywności ekologicznej. Jest to rynek niszowy, na którym ceny żywności muszą być znacznie wyższe niż na rynku żywności tradycyjnej, przede wszystkim ze względu na wyższe koszty jednostkowe, spowodowane niższymi plonami i niekiedy znacznie większą pracochłonnością. Wobec braku rynku, efektywny popyt na produkty rolnictwa ekologicznego jest w Polsce niewielki, nawet w dużych miastach. Przy tym detaliczny handel spożywczy dość sceptycznie ocenia możliwości zbytu produktów rolnictwa ekologicznego, o czym świadczy niewielkie zainteresowanie supermarketów żywnością ekologiczną (jedynie w niektórych sieciach są ubogo zresztą zaopatrzone stoiska z żywnością ekologiczną) oraz niewielka liczba sklepów specjalizujących się w jej sprzedaży. W konsekwencji posiadający certyfikat zgodności właściciele i użytkownicy gospodarstw ekologicznych sprzedają często swe produkty po takich samych cenach, jak rolnicy prowadzący gospodarstwa tradycyjne. Jak wynika z różnych informacji, część gospodarstw ekologicznych swoje produkty eksportuje, przede wszystkim do Niemiec.

Płatności rolnośrodowiskowe przewidziane dla gospodarstw ekologicznych znajdujących się w okresie przestawiania (wówczas produkty nie mogą być sprzedawane jako ekologiczne) mają zrekompensować spadek dochodu wynikający z niższych plonów. Taki sam cel mają subwencje wypłacane gospodarstwom certyfikowanym. Trudno tę sytuację w przypadku gospodarstw certyfikowanych uznać za właściwą, gdyż wyższe ceny jednostkowe produktów ekologicznych powinny z nadwyżką rekompensować straty spowodowane niższymi plonami. Organizacji produkcji (wspieranie tworzenia gospodarstw ekologicznych) powinna towarzyszyć organizacja zbytu i rynku detalicznego. Wspieranie rolnictwa ekologicznego jest marnotrawstwem środków, jeśli te dwa działania nie są ze sobą skoordynowane i wzrostowi produkcji ekologicznej nie towarzyszy rosnący popyt na nią. Można wprowadzić argumentację, że każda nowość wymaga reklamy i promocji i że utworzenie rynku żywności ekologicznej jest trudne. Polacy jednak przynajmniej dotychczas okazują się dość odporni na działania promocyjne i mimo upływu lat rynek żywności ekologicznej wciąż jest jeszcze w Polsce niewielki. Warto więc rozważyć, czy w takich warunkach należy wspierać tworzenie dalszych gospodarstw ekologicznych.

Wątpliwa jest również celowość wspierania takich zabiegów, jak ochrona gleb i wód w postaci wsiewek poplonowych i międzyplonów. Są to zabiegi znane od dawna i powinny być włączone do dobrej praktyki rolniczej. Ewentualnie mogłyby być one realizowane jako programy rolnośrodowiskowe w regionach, w których występuje poważne zagrożenie erozją (regiony górskie i podgórskie).

Odrębną kwestią jest regresywność płatności. Ustanowienie tak ostrej regresji świadczy o dyskryminacji gospodarstw większych obszarowo. Wiele pakietów, znaj-

dujących się w programie rolnośrodowiskowym, realizowanych w gospodarstwach wielkoobszarowych powinno przynosić proporcjonalnie znacznie większe korzyści środowisku niż w niewielkich gospodarstwach. Przy działaniu na dużej powierzchni następuje poprawa stanu środowiska naturalnego, natomiast realizacja pakietu w rozproszonych małych gospodarstwach może nie przynosić żadnego efektu. Dyskryminacja budzi zatem wątpliwości, gdyż nie jest spowodowana przesłankami racjonalnymi, lecz ma charakter doktrynalny.

4.4.5. Modernizacja gospodarstw rolnych

„Modernizacja gospodarstw rolnych” jest najważniejszym działaniem PROW 2013, wspierającym przekształcenia strukturalne polskiego rolnictwa. Działanie jest kontynuacją podobnych programów, które były współfinansowane z programu przedakcesyjnego SAPARD¹⁰³, a następnie ze SPOR 2006¹⁰⁴. W SPOR 2006 na modernizację i restrukturyzację gospodarstw rolnych przewidziano ponad 586 mln euro środków publicznych (ok. 195 mln euro rocznie), z tego ok. 316 mln euro z budżetu UE, a ponad 270 mln euro z budżetu polskiego. Wkład własny szacowano na ok. 316 mln euro. W PROW 2013 przewiduje się wsparcie projektów modernizujących i restrukturyzujących gospodarstwa rolne kwotą w wysokości blisko 1800 mln euro (ok. 257 mln euro rocznie), a wkład własny otrzymujących pomoc ocenia się na blisko 2700 mln euro. Udział środków publicznych w finansowaniu działania ma wynieść przeciętnie 40% i będzie znacznie niższy niż w poprzednim okresie wieloletnim, gdy wynosił 65%. Chociaż przewidywana wysokość współfinansowania środkami publicznymi plasuje działanie dopiero na czwartym miejscu (por. tab. 5), to równocześnie „Modernizacja...” jest największym działaniem, jeśli do środków publicznych doda się środki prywatne. Środki ogółem szacuje się bowiem na blisko 4,5 mld euro.

O wsparcie mogą się ubiegać osoby fizyczne, prawne, wspólnicy spółki cywilnej i spółki osobowe będące „posiadaczami samoistnymi lub zależnymi gospodarstwa” i spełniające warunki, określone w art. 2-6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁰⁵. Poza kilkoma warunkami oczywistymi (obywatelstwo polskie lub państwa

¹⁰³ W tej sprawie por. m.in. J. Rowiński, *SAPARD – programowanie i realizacja*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 14, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005; K. Gradziuk, *Realizacja programu SAPARD w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 85, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

¹⁰⁴ W tej sprawie m.in. K. Chmurzyńska, *Stan realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”*, [w:] M. Bułkowska, K. Chmurzyńska, *Wyniki realizacji...*, dz. cyt.

¹⁰⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 193, poz. 1397. Zaskakuje skomplikowany język rozporządzenia oraz mało przejrzysty układ. Wiele zawartych w nim sformułowań będzie niezrozumiałych dla osób niebędących prawnikami i wobec tego rozporządzenie może być przyczyną nieporozumień, które będzie musiał rozstrzygać sąd. Rozporządzenie było już dwukrotnie nowelizowane.

członkowskiego UE, pełnoletniość – jeśli o wsparcie stara się osoba fizyczna) otrzymujący pomoc musi posiadać kwalifikacje zawodowe; szczegółowo określone w załączniku do rozporządzenia. Ze sformułowań zawartych w załączniku można wyciągnąć wniosek, że rolnictwo jest niezwykle trudnym zawodem, niemal nie do opanowania dla osób bez wieloletniego przygotowania zawodowego lub bez długiej praktyki w gospodarstwie rodziców.

Środki z działania „Modernizacja..” mogą otrzymać jedynie osoby spełniające kryteria rozporządzenia i posiadające gospodarstwa o powierzchni co najmniej 1 ha użytków rolnych, a równocześnie osiągające standardową nadwyżkę bezpośrednią¹⁰⁶ w wysokości co najmniej 4 ESU, czyli 4800 euro (ok. 16 800 zł, przy kursie 1 euro = 3,50 złote). W przeciętnych polskich warunkach nadwyżkę taką osiągają gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych około 8,5 ha¹⁰⁷. Gospodarstwa niewielkie obszarowo mogą starać się o wsparcie, tylko jeśli ich poziom intensywności jest wyższy od przeciętnego. Są to często gospodarstwa specjalistyczne (ogrodnictwo, zielarstwo, chów zwierząt oparty na kupowanych paszach).

Wsparcie może obejmować: (a) budowę, przebudowę i remonty połączone z modernizacją budynków wykorzystywanych do produkcji rolnej, przechowywania i przygotowania do sprzedaży lub sprzedaży bezpośredniej wraz z zakupem i montażem instalacji technicznej oraz wyposażenia; (b) zakup lub instalację maszyn, urządzeń i wyposażenia do produkcji rolnej, przechowywania, suszenia, magazynowania, przygotowania produktów do sprzedaży i sprzedaży bezpośredniej; (c) zakładanie i wyposażenie sadów lub plantacji wieloletnich (poza plantacjami choinek, wiśni, malin, truskawek, porzeczek oraz roślin na cele energetyczne); (d) wyposażenie pastwisk i wybiegów dla zwierząt; (e) zaopatrzenie gospodarstw w wodę; (f) budowę budynków, zakup i instalację maszyn i urządzeń służących ochronie środowiska, poprawiających warunki chowu zwierząt lub higieny produkcji; (g) zakup i instalację innych elementów infrastruktury technicznej wpływających bezpośrednio na warunki prowadzenia działalności rolnej; (h) zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania; (i) pokrycie rat z tytułu wykonania umowy leasingu; (j) pokrycie kosztów ogólnych, bezpośrednio związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji, w wysokości nie przekraczającej 10% pozostałych kosztów refundowanych, opłat za patenty i licencje oraz sprawowanie nadzoru inwestorskiego¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Standardowa nadwyżka bezpośrednia (SGM – *Standard Gross Margin*): nadwyżka wartości produkcji nad wartością kosztów bezpośrednich w przeciętnych dla danego regionu warunkach produkcji. Do obliczenia standardowej nadwyżki bezpośredniej przyjmuje się średnie dane z trzech lat odpowiedniego okresu na podstawie uśrednionych danych regionalnych.

¹⁰⁷ *Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa uczestniczące w Polskim FADN w 2005 roku*, Polski FADN, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.

¹⁰⁸ Inwestycje, które mogą być wspierane, podano na podstawie listy kosztów, które mogą być refundowane (tzw. w dokumentach oficjalnych koszty „kwalifikowalne”; w dalszym tekście używa się terminu „kwalifikowane”, gdyż określenie „kwalifikowalne” jest sprzeczne z duchem języka polskiego), podanych w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Na podstawie pobieżnej analizy przytoczonej listy można sformułować wniosek, że wszystkie inwestycje ważne dla dalszego rozwoju żywnotnego gospodarstwa rolnego mogą być współfinansowane z PROW 2013 (poza zakupem nieruchomości, ziemi, stada podstawowego i zakładaniem plantacji owoców jagodowych)¹⁰⁹. Nie byłby on jednak słuszny, gdyż w projekcie rozporządzenia przewidziano kilka wyjątków ograniczających. Najważniejszy z nich stanowi, że pomoc może otrzymać jedynie inwestycja „która nie spowoduje wzrostu produkcji, dla której brak jest rynku zbytu”. W praktyce przepis ten oznacza, że budowę nowych chlewni i kurników współfinansuje się jedynie wówczas, gdy trzoda chlewna lub drób po zakończeniu inwestycji są przenoszone z istniejących budynków inwentarskich do nowych, a przy tym nie zwiększa się liczby stanowisk w chlewni lub powierzchni kurnika (ograniczenie to nie obowiązuje rolników, otrzymujących pomoc z działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”). Ponadto budowa nowej obory dla krów mlecznych może być współfinansowana, jeśli występujący o wsparcie dysponuje wolną kwotą mleczną. Jest to bardzo poważne ograniczenie rozwoju chowu zwierząt, zwłaszcza trzody chlewnej (fermowy chów brojlerów i kur niosek jest w Polsce prowadzony przeważnie w gospodarstwach wyspecjalizowanych o dużej skali produkcji, a rolnik, niemający kwoty mlecznej, nie ma możliwości sprzedaży mleka). Tymczasem optymalizacja skali produkcji wymaga wspierania koncentracji chowu trzody chlewnej, który nadal w Polsce jest bardzo rozproszony.

Oczywiście przepis ten nie jest równoznaczny z zakazem zwiększania skali produkcji drobiu i trzody chlewnej lub wprowadzania tych gałęzi produkcji zwierzęcej do gospodarstw, które dotychczas jej nie prowadziły. Oznacza on jedynie, że rolnicy, rozwijający chów drobiu i trzody nie otrzymają (poza młodymi rolnikami) wsparcia ze środków publicznych. W rezultacie w Polsce powstają, często finansowane przez kapitał zagraniczny i powiązane z przedsiębiorstwami przemysłu mięsnego, ogromne chlewnie, konkurujące z powodzeniem z rolnikami prowadzącymi chów trzody chlewnej i wypierające ich z rynku.

Pomoc dla gospodarstw przeprowadzających modernizację jest ponadto ograniczona przez ustanowienie dolnej i górnej granicy wsparcia. Starający się o wsparcie nie może otrzymać więcej niż 300 tys. zł pomocy w całym okresie realizacji PROW 2013. Również kwota współfinansowania inwestycji gospodarstwa rolnego nie może być wyższa niż 300 tys. zł. Nie są również współfinansowane drobne inwestycje, w przypadku których wsparcie byłoby niższe niż 20 tys. zł (wyjątkami są urządzenia do składowania nawozów naturalnych oraz inwestycje dostosowujące gospodarstwo do norm wspólnotowych).

z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (z rozporządzenia pochodzą również pozostałe informacje podane w tym punkcie, chyba że podano inne źródło). Wyliczenie jest streszczeniem, uwzględniającym tylko część informacji o kosztach, które mogą być częściowo refundowane, zawartych w bardzo szczegółowym rozporządzeniu.

¹⁰⁹ Ponadto nie są refundowane koszty VAT.

Starający się o wsparcie, którego wniosek o współfinansowanie inwestycji z PROW 2013 został pozytywnie rozpatrzony, podpisuje umowę z agencją płatniczą (jest nią Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa). Projekt jest finansowany ze środków własnych otrzymującego pomoc lub z innych źródeł, o które musi sam zabiegać (przede wszystkim z kredytów bankowych; niektóre banki uruchomiły tzw. kredyty pomostowe). Po zakończeniu inwestycji beneficjent występuje z wnioskiem o refundację części poniesionych kosztów (wniosek musi być złożony w ciągu 24 miesięcy od daty podpisania umowy). Przy większych inwestycjach możliwa jest częściowa refundacja (płatność pośrednia) na podstawie wniosku pośredniego złożonego również w terminie 24 miesięcy od podpisania umowy. Wówczas złożenie wniosku końcowego musi nastąpić w ciągu 36 miesięcy od podpisania umowy.

Refundacja wynosi nie więcej niż 40% kosztów kwalifikowanych poniesionych przez otrzymującego pomoc, a 50%, jeśli inwestycja jest realizowana na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i Natura 2000 oraz na obszarach objętych Ramową Dyrektywą Wodną. Jeśli otrzymujący pomoc nie ukończył w dniu złożenia wniosku 40 lat, maksymalny udział refundacji może wzrosnąć do 50% na obszarach nie zaliczanych i 60% kosztów kwalifikowanych na obszarach zaliczanych do ONW, Natura 2000 i objętych Ramową Dyrektywą Wodną. Wreszcie przejściowo (jeśli umowa została zawarta przed 1 maja 2008 roku) wsparcie może wynieść do 75% kosztów kwalifikowanych, gdy celem projektu jest ochrona wody przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego. Nieco odmiennie zasady refundacji obowiązują, jeśli wsparcie otrzymują wspólnicy spółki cywilnej. Ponadto tylko niektóre inwestycje, wykonywane na obszarach ONW, Natura 2000 korzystają ze wsparcia w wysokości 50% lub 60% kosztów kwalifikowanych.

Wsparcie z PROW 2013 ma otrzymać ponad 59 tys. gospodarstw, czyli około 12% gospodarstw, które mogą wystąpić o wsparcie (według polskiego FADN liczba gospodarstw o ekonomicznej wielkości co najmniej 4 ESU wynosiła w 2002 roku ok. 500 tys.; nowszych danych brak, ale najprawdopodobniej w 2007 roku liczba gospodarstw o wielkości ekonomicznej co najmniej 4 ESU była zbliżona). Przy tej liczbie wspieranych gospodarstw trudno spodziewać się, że po zakończeniu programu, pod koniec roku 2015, polskie rolnictwo będzie rolnictwem zmodernizowanym, nawet jeśli uwzględni się, że modernizacja gospodarstw rolnych będzie następować także, a pewnie nawet przede wszystkim, poza PROW 2013.

Wątpliwości, czy działanie „Modernizacja ...” rzeczywiście doprowadzi do poważnych przekształceń strukturalnych rolnictwa polskiego wynikają dodatkowo z analizy podobnych działań, współfinansowanych z programu przedakcesyjnego SAPARD oraz z PROW 2006. Jednym z czterech podstawowych działań programu SAPARD były „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”. Jego realizacja przebiegała z ogromnymi kłopotami, gdyż przez pierwsze dwa lata funkcjonowania SAPARD-u tylko nieliczni

rolnicy podejmowali starania o uzyskanie wsparcia¹¹⁰. Początkowo celem tego działania było współfinansowanie rozwoju produkcji zwierzęcej (mlecznego i mięsnego chowu bydła, chowu owiec, trzody chlewnej i drobiu), mające przede wszystkim na celu wprowadzenie do polskich gospodarstw rolnych unijnych standardów weterynaryjnych, sanitarnych, ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt¹¹¹. Jednakże już wówczas możliwości budowy i rozbudowy chlewni i kurników były ograniczone. Po pewnym czasie okazało się, że popyt na środki publiczne, współfinansujące inwestycje budowlane w gospodarstwach rolnych, był niewielki i groziło ich niewykorzystanie. Wówczas zdecydowano się na współfinansowanie z działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” również zakupu maszyn i ciągników rolniczych. Oczywiście nowe maszyny i ciągniki przyczyniają się do modernizacji produkcji roślinnej i transportu rolniczego, ale w polskich warunkach znacznie ważniejsza jest modernizacja produkcji zwierzęcej, która nie powinna się ograniczać do przebudowy i remontów budynków, poprawy warunków chowu zwierząt, mechanizacji obsługi zwierząt i budowy i instalacji urządzeń umożliwiających właściwe składowanie nawozów naturalnych. Istotnym jej elementem jest optymalizacja produkcji, polegająca w polskich warunkach polega m.in. na zwiększeniu skali.

W SPOR 2006 od początku istniała możliwość współfinansowania z działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” zakupu maszyn i ciągników. Rolnicy skwapliwie z tej możliwości korzystali, o czym świadczą kolejne sprawozdania z realizacji SPOR 2006¹¹². W 2005 roku 87% rozpoczętych projektów polegało na zakupie wyposażenia i sprzętu ruchomego, a tylko 7% na budowie lub remontach budynków¹¹³. Z kolei w 2006 roku 84% umów podpisanych z rolnikami było umowami o współfinansowaniu zakupu wyposażenia i sprzętu ruchomego, a tylko 5% o współfinansowaniu budowy i remontu budynków¹¹⁴. Działanie „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” w rzeczywistości wspierało zatem niemal wyłącznie mechanizację gospodarstw. Natomiast słaby był jego wpływ na kluczową w polskich warunkach skalę produkcji zwierzęcej. Również PROW 2013 nie przyczynia się do rozwiązania tego problemu polskiego rolnictwa, co jest równoznaczne z hamowaniem jego restrukturyzacji.

Jeżeli także współfinansowana z PROW 2013 „Modernizacja gospodarstw rolnych” polegać będzie niemal wyłącznie na zakupach maszyn i urządzeń, to również

¹¹⁰ Szczegółowa analiza realizacji programu SAPARD [w:] J. Rowiński, *SAPARD – programowanie i realizacja*, dz. cyt.

¹¹¹ *SAPARD. Program operacyjny dla Polski*, wersja z dnia 12 września 2000 roku, MRiRW, Warszawa 2000.

¹¹² Por. również w tej sprawie: K. Chmurzyńska, *Stan realizacji...*, dz. cyt.

¹¹³ *Sprawozdanie z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój regionów wiejskich 2004-2006”. Okres sprawozdawczy (rok) 2005*, MRiRW, Warszawa 2006.

¹¹⁴ *Sprawozdanie z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój regionów wiejskich” 2004-2006 za okres od 1 stycznia 2006 roku do 31 grudnia 2006 roku*, MRiRW, Warszawa 2007.

wpływ tego programu na restrukturyzację i poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa będzie niewielki. Wydaje się, że kwestii konkurencyjności poświęcono w programowaniu rozwoju rolnictwa niewiele uwagi, uważając m.in. na podstawie doskonałych wyników handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi po akcesji, że polska gospodarka żywnościowa ma przewagi konkurencyjne na jednolitym rynku europejskim¹¹⁵ (nie zmienia tej opinii werbalne uznanie konkurencyjności za jeden z priorytetów PROW 2013). Tymczasem wcale nie jest pewne, czy przewagi nie są przejściowe. Dlatego też m.in. z poważnym programem poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa nie można czekać do następnego budżetu wieloletniego UE. Rozwiązanie tej kwestii nie jest zresztą łatwe. Nie wydaje się bowiem możliwa taka zmiana zakresu omawianego działania, aby zdecydowanie więcej środków można było przeznaczyć na projekty poprawiające konkurencyjność rolnictwa, gdyż w polskich warunkach powinny to być przede wszystkim, jak już kilkakrotnie stwierdzono, projekty optymalizujące skalę produkcji zwierzęcej. UE z pewnością nie odstąpi od zasady niewspółfinansowania ze środków unijnych projektów zwiększających produkcję w tych gałęziach, w których w skali Wspólnoty występują trudności ze zbytem. Jest również niemal pewne, że nie będzie wyrażała zgody na dodatkowe programy narodowe, prowadzące do wzrostu produkcji trudnej do ulokowania na rynku (programy narodowe muszą być zgłaszane Komisji, która może nie zgodzić się na ich realizację, jeśli uzna, że są niezgodne ze Wspólną Polityką Rolną).

Możliwe są dwie drogi rozwiązania tego problemu. Pierwszą jest uznanie, że nie ma możliwości zmiany obecnej sytuacji i wobec tego należy czekać, aż „rynek to załatwi”, co wcale nie jest pewne. Wówczas wzrost skali produkcji zależałby wyłącznie od decyzji inwestycyjnych rolników, których efektem byłoby zaangażowanie środków własnych lub zaciągnięcie kredytów komercyjnych i w rezultacie wzrost liczby gospodarstw prowadzących mleczny chów bydła i trzody chlewnej w dużych stadach (kwestia mlecznego chowu bydła jest szczególnie skomplikowana, gdyż zwiększanie skali produkcji ograniczają obecnie kwoty mleczne). Drugą drogą jest poszukiwanie rozwiązań, które zaakceptowałaby Komisja, a które równocześnie stanowiłyby wsparcie dla rolników zwiększających skalę produkcji. Rozwiązaniem, które warto rozważyć,

¹¹⁵ Szczegółowe analizy konkurencyjności niektórych branż polskiego przemysłu rolno-spożywczego po wejściu Polski do Unii Europejskiej są prowadzone systematycznie w IERiGŻ-PIB, por. zwłaszcza: I. Szczepaniak, *Ocena konkurencyjności polskich producentów żywności*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 15, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005; A. Judzińska, M. Szczególska, I. Szczepaniak, *Ocena konkurencyjności głównych sektorów gospodarki żywnościowej*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 63, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007. W sprawie konkurencyjności polskiego rolnictwa m.in. W. Józwiak, Z. Mirkowska, *Sytuacja ekonomiczna i aktywność inwestycyjna gospodarstw rolnych w Polsce i w innych krajach unijnych*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 35, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006 oraz L. Goraj, *Analiza porównawcza gospodarstw rolnych pod względem głównych parametrów techniczno-ekonomicznych. Polska na tle innych krajów UE*, [w:] S. Zięba, A. Kowalski (red.), *Rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski w Unii Europejskiej*, Almamer i IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

ale którego nie można stosować na dużą skalę, jest budowa nowego obiektu inwentarskiego w dwóch etapach. Pierwszym byłaby budowa, finansowana ze środków własnych rolnika lub kredytów komercyjnych, a drugim zakup i instalacja szeroko pojętego wyposażenia, współfinansowana ze środków publicznych.

Modernizacja gospodarstw rolnych należy do działań, które uzyskały akredytację tymczasową 25 października 2007 roku¹¹⁶. ARiMR mogła zatem uruchomić niektóre etapy działania i z możliwości tych skorzystała. 9 listopada 2007 roku rozpoczęto przyjmowanie wniosków od rolników, starających się o wsparcie z programu. Kwota, którą dysponowała ARiMR – 1361 mln zł – została podzielona między województwa. Każdy oddział wojewódzki ARiMR przyjmował wnioski do dnia następnego po dniu, w którym podano do publicznej wiadomości, że ogólna kwota wsparcia, ustalona na podstawie złożonych wniosków, przekroczyła o 20% kwotę, przeznaczoną dla województwa. Przepis ten ogranicza liczbę złożonych wniosków, co jest uzasadnione m.in. zasadą ich rozpatrywania w kolejności składania; szansa, że wniosek, znajdujący się „na końcu kolejki”, będzie pozytywnie rozpatrzony, byłaby więc przy dużej ich liczbie minimalna. Zainteresowanie było tak duże, że już drugi dzień przyjmowania wniosków, 10 listopada 2007 roku, był zarazem ostatnim w ośmiu województwach. 13 grudnia zakończono przyjmowanie wniosków w ostatnim województwie. Złożono 18 404 wnioski na kwotę 2369 mln zł, przekraczając nieznacznie limit (2360 mln zł). Przeciętna kwota pomocy, o którą ubiegają się składający wnioski wynosi blisko 130 tys. zł, a zatem jest blisko dwa i pół razy niższa od maksymalnej możliwej. Jeśli tendencja stosunkowo niskiej kwoty wsparcia w przeliczeniu na jeden wniosek utrzyma się w latach następnych, może okazać się, że możliwe będzie wsparcie, nawet około dwukrotnie większej liczby gospodarstw niż założona w PROW 2013 (około 59 400 gospodarstw).

ARiMR liczyła się, że liczba złożonych wniosków i ogólna kwota wsparcia, o którą będą się ubiegać potencjalni beneficjenci, może być znacznie wyższa niż środki, którymi dysponuje Agencja. Aby zapobiec choć częściowo takiej sytuacji starano się wszelkimi możliwymi sposobami utrudnić składanie wniosków. Rozporządzeniem z dnia 5 listopada 2007 roku¹¹⁷ wprowadzono obowiązek składania wniosku w regionalnym oddziale agencji osobiście lub przez pełnomocnika. Przy tym pełnomocnik mógł złożyć tylko jeden wniosek jednego dnia. Tym samym wykluczono wszystkie inne formy złożenia wniosku (np. przesłanie pocztą lub internetem).

¹¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2007, Nr 201, poz. 1451.

¹¹⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 listopada 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 205, poz. 1492.

MRiRW oraz ARiMR zdecydowały się na najmniej kłopotliwe dla agencji rozwiązanie, obciążając wszystkimi niedogodnościami potencjalnych beneficjentów. Trudno się zgodzić z tak lekceważącym traktowaniem. Kilka oddziałów regionalnych oblegał przez całą noc tłum rolników czekających na możliwość złożenia wniosku. Niektórzy z nich musieli dojechać do oddziału regionalnego z odległości kilkudziesięciu i więcej kilometrów. Ponieważ w latach następnych sytuacja będzie przypuszczalnie taka sama, konieczne jest znalezienie innego systemu składania wniosków, mniej uciążliwego dla starających się o wsparcie.

Przyjęcie wniosków jest jedynie pierwszym krokiem, po którym powinny nastąpić kolejne. Następnym jest rozpatrzenie wniosków, na które ARiMR ma zgodnie z rozporządzeniem cztery miesiące od daty złożenia. Termin ten nie został dotrzymany, gdyż Ministerstwo Finansów udzieliło ARiMR na obsługę działania „Modernizacja..” jedynie częściowej akredytacji tymczasowej. Agencja nie miała prawa nie tylko podpisywania umów ze starającymi się o wsparcie, ale nawet ostatecznej akceptacji złożonych wniosków. Uprawnienia takie ARiMR otrzymała dopiero 14 sierpnia 2008 roku¹¹⁸ i 3 września 2008 roku rozpoczęto podpisywanie umów.

Trudno znaleźć wytłumaczenie dlaczego w sytuacji prawnej, istniejącej w listopadzie 2007 roku zdecydowano się przyjmowanie wniosków o współfinansowanie projektów z działania „Modernizacja...”. Prawdopodobną przyczyną tej decyzji był zbliżający się termin wyborów i chęć pozyskania również w ten sposób przez rządzące ugrupowania głosów rolników. Równocześnie wiadomo było, że w ciągu kilku najbliższych miesięcy otrzymanie pełnej akredytacji będzie niemożliwe i wobec tego okres oczekiwania na podpisanie umowy będzie znacznie dłuższy niż przewidziany w rozporządzeniu czteromiesięczny termin od złożenia wniosku. Poza tym decyzja o przyjmowaniu wniosków nie przyspieszała realizacji projektów, gdyż nie można było ich rozpoczynać przed podpisaniem umowy (możliwość ich rozpoczęcia przed zawarciem umowy istnieje od 20 marca 2008 roku¹¹⁹, ale jest iluzoryczna, gdyż zawsze istnieje ryzyko odrzucenia wniosku).

Z opisanej sytuacji wynika, że akredytacja częściowa nie ma większego znaczenia, gdyż najczęściej ogranicza się do wstępnych etapów realizacji projektu, a z punktu widzenia starających się o wsparcie może być nawet szkodliwa. Stan ten świadczył zatem o przedłużającej się sytuacji kryzysowej w ARiMR, która nie spełniała prawidłowo funkcji agencji zarządzającej i płatniczej.

¹¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 sierpnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2008, Nr 153, poz. 954.

¹¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 47, poz. 279.

4.4.6. Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej

Pod nazwą „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, niezbyt jasno określającą istotę działania, kryje się współfinansowanie inwestycji przemysłu rolno-spożywczego i handlu hurtowego. Wsparcie finansowe przemysłu rolno-spożywczego ma równie długą historię jak wspieranie gospodarstw rolnych. Działanie „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych” było jednym z czterech podstawowych działań programu przedakcesyjnego SAPARD i miało wyraźnie sprecyzowany cel – dostosowanie niektórych gałęzi przetwórstwa rolno-spożywczego i niektórych ogniw handlu (z wyłączeniem handlu detalicznego) do unijnych standardów sanitarnych, weterynaryjnych i właściwego traktowania zwierząt. Ze wsparcia SAPARD-u mogły korzystać branże: mięsna, mleczarska, rybna i owocowo-warzywna, a w końcowej fazie realizacji programu również chłodnicza. Z pomocy wyłączono inwestycje przetwarzające surowce nieznajdujące się w Aneksie I do Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (jest to przeniesiony w niezmiennym brzmieniu Aneks II do Traktatu Rzymskiego¹²⁰) oraz nie pochodzące z państw UE i państw kandydujących (zastrzeżenie źródeł pochodzenia nie obowiązywało przemysłu rybnego, jeśli przetwarzane surowce znajdowały się w aneksie I)¹²¹.

W zatwierdzonym planie finansowym SAPARD-u przewidziano, że w latach 2000-2003 przedsiębiorcy będą mogli starać się o wsparcie ze środków publicznych w wysokości około 350 mln euro, z czego 75% (blisko 265 mln euro) to środki unijne, a 25% (niespełna 90 mln euro) środki z budżetu polskiego. Środki publiczne ogółem wynosiły więc w okresie 2000-2003 niespełna 90 mln euro rocznie, z czego środki unijne blisko 67 mln euro, a krajowe około 33 mln euro. W okresie realizacji SAPARD-u kwota wsparcia ogółem w latach 2000-2003 została zmniejszona do blisko 275 mln euro w cenach bieżących (69 mln euro rocznie).

Maksymalny udział udzielanego wsparcia był zróżnicowany i wahał się od 30% do 50% kosztów kwalifikowanych¹²², przy czym zależał od branży, a także od celu, któremu miała służyć inwestycja. Ten drugi typ zróżnicowania był nieostry i stwarzał

¹²⁰ Pełny tekst aneksu I znajduje się w części 7.2. Załącznik 1 do Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

¹²¹ Kryterium źródła pochodzenia jest ostre jedynie w przypadku surowców produkowanych wyłącznie w innych strefach klimatycznych. Tymczasem większość surowców rolnych, produkowanych w państwach UE, jest wytwarzana również w innych strefach klimatycznych. Czy zatem przedsiębiorstwo, zabiegające o wsparcie ze środków SAPARD-u (a także w następnym okresie ze środków SPOR 2006 i PROW 2013) i przetwarzające surowce unijne, może w przyszłości sprowadzać te same surowce z państw nienależących do UE?

¹²² Ściśle związane z dostosowaniem do wymogów sanitarnych i weterynaryjnych UE inwestycje branży mleczarskiej mogły być współfinansowane ze środków publicznych do wysokości 50% kosztów kwalifikowanych, a pozostałych trzech branż do 40%. Inwestycje zwiększające wartość dodaną, poprawiające jakość, wprowadzające nowe technologie oraz obniżające koszty do wysokości 40% w branży mleczarskiej, a 30% w trzech pozostałych. Wreszcie inwestycje chroniące środowisko do 30% we wszystkich czterech branżach. Por. *SAPARD. Program operacyjny dla Polski*, dz. cyt.

możliwości różnych interpretacji. Dlatego też dość szybko wprowadzono jedną, maksymalną stawkę dla wszystkich branż i rodzajów inwestycji w wysokości 50%. Przy przyjęciu dla uproszczenia, że udział 50% obowiązywał w całym okresie realizacji programu SAPARD okazuje się, że otrzymujący wsparcie musieli wyłożyć środki własne w wysokości 275 mln euro. W rzeczywistości wkład własny był większy, bo nie wszystkie koszty były kwalifikowanymi, a ponadto nie zawsze współfinansowano projekt w wysokości 50% kosztów kwalifikowanych.

Ustanowiono również minimalne i maksymalne wysokości wsparcia. Początkowo wsparcie środkami publicznymi SAPARD-u wszystkich zaakceptowanych projektów, zgłoszonych przez zakład mleczarski, mięsny lub rybny nie mogło przekroczyć 1,4 mln euro, a przez zakład owocowo-warzywny 250 tys. euro. Równocześnie minimalna wysokość wsparcia poszczególnych projektów realizowanych przez wszystkie cztery branże nie mogła być niższa niż 30 tys. euro, co niekiedy wykluczało z uczestnictwa w programie SAPARD małe przedsiębiorstwa rzemieślnicze, ważne dla rozwoju lokalnego. Jesienią 2003 roku, a zatem krótko przed zamknięciem programu, podniesiono górną granicę wsparcia projektów wszystkich branż do 10 mln zł.

Uzyskane rezultaty przekroczyły oczekiwania. W trzech branżach – mleczarskiej, mięsnej i owocowo-warzywniej – liczba zakładów dostosowanych do standardów UE przy współudziale środków SAPARD-u, postawionych do dyspozycji Polski w latach 2000-2003, była znacznie większa niż liczba zakładów, które miały być dostosowane w siedmioleciu 2000-2006. Wynik ten osiągnięto mimo znacznego zmniejszenia środków publicznych przeznaczonych na realizację działania. W czwartej branży – rybnej – liczba zakładów, przystosowanych dzięki środkom SAPARD-u, była mniejsza od założonej, ale wynikało to z błędnej oceny potrzeb; większość zakładów przemysłu rybnego już wcześniej, bez współudziału środków SAPARD-u, dostosowała się do standardów unijnych.

Osiągnięcie celu – zgodność produkcji kilku kluczowych branż przemysłu rolno-spożywczego ze standardami unijnymi (niektóre inwestycje o charakterze dostosowawczym, na które zabrakło pieniędzy zostały sfinansowane ze środków SPOR 2006) – spowodowało m.in., że w latach 2004-2006 działanie utrzymano, ale wprowadzono do niego istotne zmiany¹²³.

Została zachowana zasada, że wspierane są tylko przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego i handlu hurtowego artykułami rolno-spożywczymi. Jednakże równocześnie zmieniono listę branż i „podbranż”, które mogły otrzymać pomoc publiczną. Przedsiębiorstwa te podzielono na dwie grupy. Do pierwszej zaliczono przedsiębior-

¹²³ W przeciwieństwie do PROW 2006, w którym szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy zostały uregulowane rozporządzeniami Rady Ministrów lub Ministrów Rolnictwa i Rozwoju Wsi, kwestie te uregulowano w Uzupełnieniu do SPOR 2006 (a zatem również rozporządzeniem Ministra Rolnictwa, gdyż Uzupełnienie stanowiło załącznik do rozporządzenia). Zaletą tego rozwiązania jest zebranie w jednym dokumencie przepisów szczegółowych. Warunki, które musiał spełniać starający się o wsparcie, aby je otrzymać, zostały zredagowane niezwykle skomplikowanym językiem, niezrozumiałym dla wielu starających się o pomoc publiczną.

stwa, które przetwarzają produkty umieszczone w aneksie I do traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i wyprodukowane w państwach UE. Przedsiębiorstwa te mogły otrzymać wsparcie tylko na projekty chroniące środowisko. W drugiej, mniejszej grupie znajdowały się przedsiębiorstwa następujących branż i „podbranż” przemysłu rolno-spożywczego oraz handlu hurtowego produktami rolnymi (w nawiasach numery Polskiej Klasyfikacji Działalności): mleczarskiej (15.51.Z), mięsnej, łącznie z drobiarską (15.11.Z; 15.12.Z; 15.13.A), owocowo-warzywnej (15.32.Z; 15.33.Z), młynarskiej (15.61.Z), przemysłu ziemniaczanego (15.62.Z; tylko przetwórstwo ziemniaków na skrobię), paszowej (15.71.Z), przetwarzającej jaja (15.89.Z), przetwarzającej chmiel na ekstrakt i granulaty (15.89.Z), drożdży piekarniczych i spożywczych (15.89.Z), przetwarzającej miód (15.89.Z), przygotowującej do dalszego przerobu włókno lniane i konopne (17.17.Z), chłodniczej (63.12.C), przygotowującej jaja do sprzedaży (pakowanie jaj) (01.42.Z); hurtowej sprzedaży nasion i pasz dla zwierząt (51.21.Z), hurtowej sprzedaży kwiatów i roślin (51.22.Z), hurtowej sprzedaży owoców i warzyw (51.23.Z). Przedsiębiorstwa tej grupy mogły otrzymać wsparcie na projekty (1) poprawiające warunki sanitarno-higieniczne i weterynaryjne produkcji, (2) wykorzystujące istniejące nisze rynkowe, (3) tworzące nowe i racjonalizujące istniejące kanały zbytu, (4) poprawiające jakość produkcji, (5) zwiększające wartość dodaną produkcji, (6) zmniejszające zanieczyszczenie środowiska, (7) poprawiające strukturę logistyczną, (8) poprawiające warunki traktowania zwierząt, (9) wprowadzające nowe i modernizujące istniejące technologie produkcji.

Wsparcie przedsiębiorstw grupy pierwszej można określić jako ograniczoną pomoc, mającą na celu ochronę środowiska. Natomiast branże i „podbranże” grupy drugiej uznano za zasługujące na pełne wsparcie. Z branż wspomaganych ze środków SAPARD-u brak na liście jedynie branży rybnej, dla której w latach 2004-2006 zarezerwowano środki w Sektorowym Programie Operacyjnym „Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb 2004-2006”¹²⁴. Z przemysłów włączonych do grupy drugiej zwraca uwagę przetwórstwo chmielu. Chociaż ekstrakt i granulaty chmielu są obecnie surowcami powszechnie używanymi przez przemysł piwowarski, brak było w Polsce zakładu przetwarzającego chmiel. Sytuacja taka utrudniała uprawę chmielu w Polsce, popularną w niektórych regionach; stąd udana próba zainteresowania prywatnych inwestorów budową zakładu produkującego ekstrakt i granulaty. Natomiast wątpliwy był sens wspierania przetwórstwa ziemniaków na skrobię, ponieważ skrobia ziemniaczana była i jest trwale niekonkurencyjna cenowo.

¹²⁴ *Sektorowy Program Operacyjny „Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb”*, Załącznik do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb”, Dz. U. 2004, Nr 197, poz. 2027 oraz Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb”, Załącznik do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 września 2004 r. w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb”, Dz. U. 2004, Nr 207, poz. 2116.

Ustalono nowy minimalny (100 tys. zł) i maksymalny (20 mln zł) poziom wsparcia. Nastąpiło zatem w porównaniu z programem SAPARD niewielkie obniżenie progu minimalnego, ale mimo to drobne inwestycje zakładów rzemieślniczych nadal nie mogły być współfinansowane z tego działania (ich inwestycje mogły być współfinansowane z działania „Różnicowanie działalności rolniczej i działalności bliskiej rolnictwu zapewniającej zróżnicowanie zatrudnienia i dochody z innych źródeł”). Natomiast dwukrotnie zwiększono próg maksymalny. Maksymalny udział środków publicznych w kosztach kwalifikowanych – 50% – pozostał bez zmiany.

Zachowana została zasada, że nie wspiera się projektów, których realizacja spowoduje przetwarzanie surowców sprowadzanych z państw niebędących członkami UE. Z tej zasady zostały wyłączone przemysły paszowy i owocowo-warzywny, które mogły częściowo – nie więcej niż 30% – przetwarzać surowce importowane z państw trzecich. Jednak wówczas pomoc proporcjonalnie zmniejszano. Ciekawe, jak tę kwestię praktycznie rozwiązywano, np. przy współfinansowaniu linii do produkcji soków owocowych, na której mogą być rozlewane zarówno soki z owoców krajowych oraz importowanych z innych państw UE, jak i kupowanych poza Unią.

Starający się o wsparcie musiał m.in. wykazać, że prowadzone przedsiębiorstwo znajduje się w dobrej sytuacji ekonomicznej i że ma możliwości sfinansowania całości planowanej inwestycji (w przypadku braku środków własnych musiał przedstawić promesę kredytu bankowego lub dokument świadczący o innej wiarygodnej formie finansowania). Przedsiębiorstwo musiało również spełniać standardy sanitarne, weterynaryjne, ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt (listę standardów podano w załączniku 5 do Uzupełnienia SPOR 2006), chyba że zostało objęte przepisami o okresach przejściowych. Ponadto, jeśli efektem inwestycji miał być wzrost produkcji, starający się o wsparcie zobowiązany był do wykazania, że ma możliwości jej sprzedaży.

Przedsiębiorstwo, podpisując umowę o wsparciu ze środków SPOR 2006, równocześnie zobowiązywało się kupować przez 5 lat po zakończeniu wspieranego projektu nie mniej niż 50% przetwarzanych surowców na podstawie co najmniej jednorocznych umów¹²⁵. Z obowiązku tego wyłączono jedynie spółdzielnie mleczarskie oraz przedsiębiorstwa przetwarzające miód. Jeśli przedsiębiorstwo przetwarzało surowce rolnicze, musiało mieć umowy z producentami rolnymi (taki sam obowiązek miały zakłady zajmujące się pakowaniem jaj oraz przedsiębiorstwa handlu hurtowego produktami rolnymi). Jeśli przedsiębiorstwo używało do produkcji jako surowców produktów wstępnie przetworzonych, zasada ta komplikowała się. Wówczas bowiem wartościowo co najmniej 50% przetwarzanych produktów musiało kupować na podstawie umów, zawartych na okres nie krótszy niż 1 rok, z tymi przedsiębiorstwami wstępnego przetwórstwa, które miały podpisane umowy z producentami rolnymi. Jeszcze bardziej skomplikowane były wymagania wobec chłodni prowadzących usługowe zamrażanie i przechowywujących produkty rolne. W tym przypadku obowiązywała zasada, że pro-

¹²⁵ Udział był liczony na podstawie danych wartościowych.

wadzone inwestycje mogą być współfinansowane ze środków SPOR 2006, jeśli przez 5 lat 50% mocy przechowalniczych będzie przeznaczonych na przechowywanie produktów, kupionych na podstawie umów zawartych na okres nie krótszy niż 1 rok z producentami rolnymi lub też z przedsiębiorstwami, które surowce kupowały na podstawie co najmniej jednorocznych umów. Kolejnym warunkiem było uzależnienie współfinansowania budowy nowego zakładu od udowodnienia, że będzie dysponował odpowiednią ilością surowców.

Warunki, które musiał spełnić beneficjent¹²⁶, stanowiły poważne ograniczenie dostępu, a przy tym zostały nieprecyzyjnie sformułowane. Wątpliwości nasuwa następujący fragment warunków dostępu: „pomoc może zostać wypłacona, jeżeli po zakończeniu realizacji projektu i w ciągu następnych 5 lat”. Sformułowanie to oznacza bowiem, że środki publiczne można wypłacić przedsiębiorstwu otrzymującemu pomoc dopiero po sprawdzeniu, czy warunek został spełniony, a zatem po skontrolowaniu dokumentacji finansowej za pięć lat. Choć przepis ten sformułowano w sposób nie budzący wątpliwości, nie może on być stosowany i nie tylko dlatego, że przedsiębiorstwo nie powinno czekać 5 lat na wypłacenie przyznanej pomocy. Projekty współfinansowane ze SPOR 2006, były realizowane zgodnie z zasadą n+2, która stanowi, że muszą być zakończone i rozliczone w roku, w którym wsparcie zostało przyznane lub w dwu latach następnych. Wypłata musi być zatem dokonana przed upływem pięciu lat.

ARiMR interpretowała ten przepis niezgodnie z jego literalnym brzmieniem, ale zgodnie ze zdrowym rozsądkiem uważając, że otrzymujący pomoc jest zobowiązany do przestrzegania warunków dostępu przez 5 lat od zakończenia realizacji inwestycji, ale rozliczenie następuje wcześniej.

Niezależnie jednak od interpretacji przepisu, pozostaje jeszcze problem kontroli, czy otrzymujący pomoc przestrzega „warunków dostępu”. Każdego roku należy bowiem skontrolować dokumenty kilkuset przedsiębiorstw branży rolno-spożywczej albo też jednorazowo pełną dokumentację za pięć lat. Czy jest to celowe, a także możliwe? Czy spadek udziału surowców, kupowanych na podstawie co najmniej jednorocznych umów choćby w jednym roku poniżej 50% oznaczałby obowiązek zwrotu wsparcia? Przedsiębiorcy mogą mieć zresztą w niektórych branżach trudności z zawieraniem umów. Między innymi wielu rolników prowadzących chów trzody chlewnej nie jest skłonnych do wiązania się umowami, uważając, że korzystniejsza jest sprzedaż na wolnym rynku. Zdarzają się również przypadki niedotrzymywania umów przez dostawców.

Nasuują się także wątpliwości, czy we wszystkich branżach można wiarygodnie udowodnić, że po uruchomieniu realizowanej inwestycji przedsiębiorstwo nie będzie miało trudności z zaopatrzeniem w surowce.

¹²⁶ Omówienie jest obszernym streszczeniem warunków dostępu, ale nie stanowi pełnej informacji. Zainteresowani winni zapoznać się z punktem „warunki dostępu” znajdującym się w dokumencie: Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006”, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, brak daty, s. 59-62, www.minrol.gov.pl.

Problem kontroli został rozwiązany przepisami UE w sposób niekonwencjonalny. Nie kontroluje się wszystkich przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie, a jedynie ich próbę wyłonioną na podstawie analizy ryzyka.

Kolejną istotną kwestią był termin, w którym beneficjent otrzymywał wsparcie. Ogólną zasadą był obowiązek sfinansowania projektu ze środków własnych (lub innych źródeł; nie mogły to być jednak środki publiczne) i rozliczenie z ARiMR dopiero po zakończeniu projektu. Jej przestrzeganie uniemożliwiłoby dostęp do środków SPOR 2006 przedsiębiorcom, niedysponującym wystarczającymi środkami własnymi i możliwością zaciągnięcia kredytów bankowych w dostatecznej wysokości. Aby umożliwić im korzystanie ze środków SPOR 2006, dopuszczono możliwość rozliczania większych inwestycji etapami. Wówczas część wsparcia SPOR 2006 przekazywano po zakończeniu etapu. Jeśli kwota pomocy przekraczała 10 mln zł, możliwe było rozliczenie projektu nawet w czterech etapach.

Na projekty, współfinansowane z działania „Zwiększanie wartości dodanej...”, przewidziano w SPOR 2006¹²⁷ blisko 503 mln euro środków publicznych. Udział środków prywatnych oszacowano na kolejne 503 mln euro. Założono zatem, że wartość wspieranych ze środków SPOR 2006 inwestycji przemysłu rolno-spożywczego i handlu hurtowego produktami rolnictwa wyniesie co najmniej około 1 mld euro.

Jest jeszcze za wcześnie, aby oceniać wyniki działania na podstawie projektów zakończonych. Będzie to możliwe dopiero po 31 grudnia 2008 roku, czyli po dacie ostatecznego zamknięcia rozliczeń finansowych. Obecnie jedynymi wiarygodnymi informacjami są dane o liczbie złożonych wniosków o współfinansowanie, zaangażowaniu środków (ogólna kwota środków publicznych, wynikająca z podpisanych umów) oraz o liczbie zatwierdzonych projektów¹²⁸. ARiMR otrzymała 1646 wniosków o współfinansowanie, przy czym ogólna kwota o którą proszono znacznie przekraczała przewidziane środki. Dlatego też 14 października 2005 r. zakończono przyjmowanie wniosków. Według stanu na 31 sierpnia 2007 r. zawarto 1168 umów na kwotę 1928 mln zł, czyli nieco wyższą od ostatecznej kwoty środków publicznych zarezerwowanych na współfinansowanie działania. Jest to normalne postępowanie, gdyż z reguły ogólna kwota wypłaconego wsparcia jest niższa od kwoty zawartych umów. Niemniej na rozwiązanie takie trzeba było uzyskać zgodę Ministerstwa Finansów.

Według danych z końca 2006 roku najwięcej projektów realizowały branże: owocowo-warzywna (246), mleczarska (235), mięsna (229; bez mięsa drobiowego), drobiarska (117) i produktów zbożowych (47). Są to – poza produktami zbożowymi – branże, które uczestniczyły w programie SAPARD. Z kolei najważniejszymi podsta-

¹²⁷ Załącznik do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” (wersja ujednolicona uwzględniająca nowelizację rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2007 r.), bez daty, www.minrol.gov.pl.

¹²⁸ Większość informacji zawartych w tym i następnym akapitach pochodzi z opracowania K. Chmurzyńskiej, *Stan realizacji...*, dz. cyt. Zwrócić należy uwagę, że opinie K. Chmurzyńskiej nie zawsze pokrywają się z opiniami autora niniejszego opracowania.

wowymi celami zatwierdzonych projektów były: (1) poprawa i kontrola warunków zdrowotnych (277 projektów), (2) poprawa i kontrola jakości (251), (3) nowe technologie (198) oraz (4) poprawa lub racjonalizacja procedur przetwórstwa (147). Niepokoi stosunkowo mała liczba projektów chroniących środowisko (55). Możliwe jednak, że podstawowe kwestie ochrony środowiska większość zakładów rozwiązała już wcześniej (warunkiem uczestnictwa w programie jest m.in. spełnianie minimalnych standardów środowiskowych) albo urządzenia chroniące środowisko stanowiły część wykonywanego projektu, lecz nie były jego najważniejszą częścią.

W programie uczestniczyło wiele małych (liczba zatrudnionych 10-49 osób) i średnich (liczba zatrudnionych 50-249 osób) zakładów, co należy uznać za pozytywną tendencję. Wartość kosztorysowa większości projektów była stosunkowo niewielka, gdyż kwoty dofinansowania były w 2/3 przypadków poniżej 1 mln zł. Na podstawie tych danych można sformułować hipotezę, że niewielkie przedsiębiorstwa nie mają wystarczających środków własnych na sfinansowanie nawet małych projektów inwestycyjnych albo że je mają, ale boją się je zaangażować. W tej sytuacji stosunkowo niewielkie granty inwestycyjne, nawet obwarowane różnymi, restrykcyjnymi warunkami, okazały się dla wielu z nich bodźcem uruchamiającym lub co najmniej przyspieszającym proces dalszego rozwoju przedsiębiorstwa.

* *
*

Wsparcie finansowe i warunki jego udzielania w okresie poprzedzającym członkostwo ze środków SAPARD-u i w pierwszych latach członkostwa ze środków SPOR 2006 zostały tak szeroko omówione, aby wykazać, że PROW 2013 poprzedził rozbudowany program wsparcia finansowego projektów inwestycyjnych, realizowanych przez wiele branż przemysłu rolno-spożywczego i handel hurtowy niektórymi produktami rolnymi. Administracja rządowa, przygotowując PROW 2013, dysponowała zatem doświadczeniem z poprzednich okresów programowania i realizacji. Również przemysł i hurtowy handel rolno-spożywczy wiedziały, jak korzystać ze wsparcia.

Na współfinansowanie działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” przewidziano w programie 1,1 mld euro, czyli blisko 160 mln euro rocznie. Kwota ta plasuje działanie dopiero na szóstym miejscu pod względem wysokości wsparcia środkami publicznymi. Szacuje się jednak, że środki publiczne zostaną uzupełnione środkami własnymi otrzymujących pomoc w wysokości 3,3 mld euro (75% środków ogółem). Wysokość środków ogółem zaangażowanych w realizację działania wyniesie zatem 4,4 mld euro. Działanie, gdy uwzględnia się środki ogółem, znajduje się zatem na drugim miejscu wśród działań PROW 2013 (na pierwszym z kwotą o 50 mln euro wyższą znajduje się „Modernizacja gospodarstw rolnych”).

Z podanej struktury finansowania wynika, że udział środków publicznych w ogólnych kosztach projektów współfinansowanych ze środków PROW 2013 będzie przeciętnie znacznie mniejszy niż w okresie współfinansowania ze środków SPOR 2006 (udział środków publicznych we współfinansowaniu kosztów kwalifikowanych szaco-

wano w SPOR 2006 na 50%). Udział wsparcia ze środków PROW 2013 w kwalifikowanych kosztach realizacji zaakceptowanych projektów jest zróżnicowany¹²⁹, przy czym ustanowiono trzy progi. Refundacja może wynosić maksymalnie: (1) 25% kwalifikowanych kosztów projektu, jeśli jest realizowany przez przedsiębiorcę, który nie prowadzi przedsiębiorstwa, zaliczanego do średnich, małych lub mikroprzedsiębiorstw¹³⁰. Należy dodać, że równocześnie przedsiębiorstwo otrzymujące pomoc nie może zatrudniać więcej niż 749 pracowników lub musi mieć obroty niższe niż 200 mln euro rocznie; (2) 40% kwalifikowanych kosztów projektu, jeśli jest realizowany przez przedsiębiorcę prowadzącego średnie, małe lub mikroprzedsiębiorstwo, (3) 50% kwalifikowanych kosztów projektu, jeśli jest realizowany przez przedsiębiorcę prowadzącego średnie, małe lub mikroprzedsiębiorstwo, jeżeli przedsiębiorstwo: (a) nabywa co najmniej 25% produktów rolnych na podstawie co najmniej rocznych umów zawartych z grupami producentów rolnych, wstępnie uznanymi grupami producentów owoców i warzyw lub uznanymi organizacjami producentów owoców i warzyw, zaopatruje się w surowce na podstawie umów długoterminowych, zawieranych z grupami producentów rolnych, grupami wstępnie uznanymi lub uznanymi organizacjami producentów owoców i warzyw, (b) jest grupą producentów rolnych, wstępnie uznaną grupą producentów owoców i warzyw lub uznaną organizacją producentów owoców i warzyw, (c) realizuje inwestycję, która będzie przetwarzała produkty rolne na produkty wykorzystywane na cele energetyczne.

Minimalne i maksymalne kwoty wsparcia nie uległy w porównaniu z poprzednim okresem zmianom i nadal wynoszą: minimalna 100 tys. zł, a maksymalna 20 mln zł. Próg minimalny uniemożliwia, tak jak poprzednio, współfinansowanie drobnych inwestycji, ważnych dla mikroprzedsiębiorstw o charakterze rzemieślniczym. Przy takich progach wsparcia minimalne koszty kwalifikowane wspieranych projektów muszą się kształtować co najmniej na poziomie 200 tys. zł (jeśli refundacja wynosi 50%) lub 250 tys. zł (jeśli refundacja wynosi 40%). Wsparcie w wysokości 20 mln zł wymaga, przy założeniu, że projekt jest realizowany przez duże przedsiębiorstwo, wartości kosztorysowej kosztów kwalifikowanych w wysokości co najmniej 80 mln zł, a w przypadku realizacji przez średnie przedsiębiorstwo 40 mln zł lub 50 mln zł.

¹²⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 200, poz. 1444.

¹³⁰ W PROW 2013 powołano się na klasyfikację unijną. Od 1 stycznia 2005 roku obowiązuje Commission Recommendation (2003/231/EC) of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (Text with EEA relevance) (notified under document number C(2003) 1422) OJ EU L 124, 20.5.2003. Zalecenie ustanawia następujące kategorie: mikroprzedsiębiorstwa – mniej niż 10 osób zatrudnionych, obroty i/lub bilans nieprzekraczające 2 mln euro rocznie; małe – mniej niż 49 zatrudnionych, obroty i/lub bilans nieprzekraczające 10 mln euro, średnie – mniej niż 250 osób zatrudnionych, obroty nieprzekraczające 50 mln euro rocznie i/lub roczny bilans nieprzekraczający 43 mln euro.

Przepis o progu minimalnym nie jest dyskryminacją mikroprzedsiębiorstw. W PROW 2013 znajduje się bowiem działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw,” którego nie było w programie SAPARD i w SPOR 2006 (działanie to zostało omówione w pkt. 4.4.7). Wyodrębnienie poważnych środków publicznych (ponad 1 mld euro) wyłącznie dla mikroprzedsiębiorstw, zlokalizowanych na obszarach wiejskich i prowadzących działalność również w dziedzinach wspieranych z działania „Zwiększanie wartości...”, jest decyzją prawidłową. Znika bowiem obawa, że ta grupa przedsiębiorstw będzie przegrywała konkurencję o wsparcie środkami publicznymi. Mikroprzedsiębiorstwa, które są przeważnie niewielkimi firmami rodzinnymi, są bowiem niewątpliwie mniej sprawne w staraniach o środki publiczne od przedsiębiorstw o większej skali produkcji. Szczególne trudności mogą mieć zwłaszcza osoby zamierzające założyć mikroprzedsiębiorstwo w regionach wiejskich.

Różnicowanie stawek wsparcia w zależności od wielkości przedsiębiorstwa i chęć pokrycia małym i średnim przedsiębiorstwom 40% lub 50% kosztów kwalifikowanych, przy założeniu że środki publiczne stanowią przeciętnie 25% kosztów kwalifikowanych, oznacza zmniejszenie udziału środków publicznych w kosztach kwalifikowanych ponoszonych przez duże przedsiębiorstwa do kilkunastu procent. Nie jest jednak wykluczone, że nie zostanie osiągnięty wskaźnik 75% udziału środków prywatnych w pokryciu kosztów kwalifikowanych. Wówczas wartość projektów wspieranych z PROW 2013 i mierzonych wysokością kosztów kwalifikowanych byłaby niższa niż założone 4,4 mld euro.

Kryteria dostępu są w PROW 2013 łatwiejsze do spełnienia niż obowiązujące starających się o wsparcie ze środków SPOR 2006. Wówczas bowiem wszystkich otrzymujących pomoc obowiązywał przepis, uzależniający udzielenie wsparcia od zaopatrywania się w surowce przez okres pięcioletni od zakończenia wspieranego projektu co najmniej w 50% na podstawie umów zawieranych z dostawcami na okres przynajmniej jednego roku. Obecne przepisy zawierają jedynie zachętę do co najmniej częściowego (minimalny próg 25%) zaopatrywania się w surowce na podstawie umów, zawieranych na okres nie krótszy niż 1 rok z organizacjami i grupami producentów. Przedsiębiorstwa te mogą być premiowane wyższym współfinansowaniem (do 50%, a nie do 40% kosztów kwalifikowanych).

Konstrukcja omawianego rozporządzenia jest zdumiewająca, gdyż znajdują się w nim odesłania do RR/1698/2005 oraz RK/1974/2006. Jeśli zatem rozporządzenie nie zostanie w kilku ważnych miejscach uzupełnione i zmienione, to będzie aktem prawnym wręcz niezrozumiałym bez sięgania do przepisów unijnych, a także do tekstu PROW 2013. Unijne akty prawne, do których odsyła projekt rozporządzenia ministra, są zresztą tak niestarannie przetłumaczone na język polski, że w niektórych miejscach trudno je zrozumieć bez porównania z tekstami w innych językach.

Beneficjent może w okresie realizacji programu składać jeden wniosek rocznie, przy czym jeśli wniosek nie został zaakceptowany, może złożyć w tym samym roku kolejny.

Z PROW 2013 mogą być współfinansowane inwestycje w następujących branżach przemysłu rolno-spożywczego i handlu hurtowego artykułami rolnymi (w nawia-

sach numery Polskiej Klasyfikacji Działalności): (1) Uprawa zbóż (01.11.A; wyłącznie przetwórstwo słomy na cele energetyczne), (2) Produkcja mięsa (15.11.Z; 15.12.Z), (3) Produkcja konserw, przetworów z mięsa, z podrobów mięsnych i krwi (15.13.Z), (4) Przetwórstwo i konserwowanie ziemniaków (15.31.Z), (5) Produkcja soków z owoców i warzyw (15.32.Z), (6) Przetwórstwo i konserwowanie owoców i warzyw (15.33.Z; z wyłączeniem działalności usługowej), (7) Produkcja nieoczyszczonych olejów i tłuszczów (15.41.Z), (8) Produkcja rafinowanych olejów i tłuszczów (15.42.Z), (9) Przetwórstwo mleka i wyrób serów (15.51.Z), (10) Wytwarzanie produktów przemiału zbóż (15.61.Z), (11) Wytwarzanie skrobi i produktów skrobiowych (15.62.Z; wyłącznie przedsiębiorstwa przetwarzające ziemniaki lub zboża na skrobię), (12) Produkcja pasz dla zwierząt gospodarskich (15.71.Z), (13) Produkcja karmy dla zwierząt domowych (15.72.Z), (14) Produkcja jaj w proszku, żółtek świeżych lub zakonserwowanych, białek jaj (15.89.Z), (15) Przetwórstwo chmielu na ekstrakt i granulaty (15.89.Z), (16) Przetwórstwo miodu (15.89.Z), (17) Produkcja alkoholu etylowego (15.92.Z), (18) Produkcja jabłecznika i win owocowych z wyłączeniem napojów winopodobnych i winopochodnych (15.94.Z), (19) Produkcja przędzy z włókien tekstylnych (17.17.Z; przedsiębiorstwa przygotowujące włókno lniane i konopne), (20) Sprzedaż hurtowa zboża, nasion i pasz dla zwierząt (51.21.Z; wyłącznie sprzedaż hurtowa zboża lub wprowadzania do obrotu materiału siewnego roślin rolniczych i warzywnych), (21) Sprzedaż hurtowa kwiatów i roślin (51.22.Z), (22) Sprzedaż hurtowa owoców i warzyw (51.31.Z), (23) Sprzedaż hurtowa mleka, wyrobów mleczarskich, jaj, olejów i tłuszczów jadalnych (51.33.Z; wyłącznie przedsiębiorstwa prowadzące sprzedaż hurtową mleka i wyrobów mleczarskich), (24) Magazynowanie i przechowywanie towarów (63.12.C; wyłącznie przedsiębiorstwa zajmujące się usługowym zamrażaniem i przechowywaniem zamrożonych produktów rolnych).

W porównaniu ze SPOR 2006 lista została rozszerzona o nowe branże lub „podbranże”. Przewidziano wspieranie produkcji biopaliw, dopuszczając współfinansowanie ze środków PROW 2013 przetwórstwa słomy na cele energetyczne, produkcję nieoczyszczonych i rafinowanych olejów i tłuszczów oraz alkoholu etylowego. Natomiast zniesiono współfinansowanie przedsiębiorstw inwestujących w produkcję drożdży spożywczych i piekarniczych. Ponadto wprowadzono na listę przetwórstwo i konserwację ziemniaków, produkcję karmy dla zwierząt domowych, produkcję jabłecznika i win owocowych oraz handel hurtowy mlekiem i wyrobami mleczarskimi.

Ponadto rozszerzono pozycję „Wytwarzanie skrobi i produktów skrobiowych”, umożliwiając współfinansowanie inwestycji, których celem jest wytwarzanie skrobi ze zbóż (dotychczas ze środków publicznych można było wspierać jedynie inwestowanie w wytwarzanie skrobi z ziemniaków). Ostatnimi wreszcie zmianami w porównaniu z listą SPOR 2006 są zmiany w pozycji „Sprzedaż hurtowa zboża, nasion i pasz dla zwierząt”. Poprzednio ze wsparcia były wyłączone inwestycje przedsiębiorstw hurtu zbożowego, a obecnie przedsiębiorstwa hurtowego handlu paszami.

Do kosztów podlegających częściowej refundacji (kwalifikowanych) zalicza się koszty: (1) budowy, rozbudowy, nadbudowy lub remontu połączonego z modernizacją

obiektów podstawowych (budynków produkcyjnych, magazynowych, handlu hurtowego i kontroli laboratoryjnej), obiektów infrastruktury technicznej, związanej z użytkowaniem obiektów podstawowych, pomieszczeń administracyjnych, stanowiących część obiektów podstawowych i pomieszczeń higieniczno-sanitarnych, (2) zakupu i instalacji maszyn i urządzeń, aparatury pomiarowej, oprogramowania, środków transportu niezbędnych dla prowadzenia procesów technologicznych lub magazynowania, silosów, cystern, chłodni i izoterm, środków transportu zwierząt rzeźnych, (3) wprowadzania w życie systemów zarządzania jakością, (4) rat leasingu z tytułu zakupów maszyn, urządzeń, środków transportu i pozostałych urządzeń, wymienionych w pkt. 2, (5) koszty ogólne przygotowania i realizacji inwestycji do wysokości 10% pozostałych kosztów podlegających refundacji¹³¹.

Z zestawienia wynika, że większość kosztów ponoszonych przez inwestorów to koszty kwalifikowane. Najważniejszymi pozycjami niepodlegającymi częściowej refundacji są koszty zakupu nieruchomości, podatku VAT i nabycia rzeczy używanych.

W sposób niezwykle skomplikowany i niejasny określono w rozporządzeniu podmioty, które mogą ubiegać się o wsparcie, odsyłając zainteresowanych do RR/1698/2005. Art. 2 rozporządzenia regulujący tę kwestię brzmi: „1. O pomoc może ubiegać się podmiot, który: (1) prowadzi przedsiębiorstwo określone w art. 28 ust. 3 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 (...); (2) wykonuje działalność, o której mowa w art. 28 ust. 1 lit. b tiret pierwsze rozporządzenia nr 1698/2005, w zakresie co najmniej jednego z rodzajów działalności wymienionych w wykazie określonym w załączniku do rozporządzenia; (3) nie podlega wykluczeniu z ubiegania się o przyznanie pomocy na podstawie przepisów rozporządzenia 1698/2005 oraz przepisów Unii Europejskiej wydanych w trybie tego rozporządzenia lub przepisów odrębnych.

2. Wysokość obrotu wyrażoną w euro dla przedsiębiorstw wymienionych w art. 28 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005 przelicza się na złote według średniego kursu ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w ostatnim dniu roku obrotowego poprzedzającego rok obrotowy, w którym złożono wniosek o przyznanie pomocy”.

Trudno zrozumieć, dlaczego w rozporządzeniu zdecydowano się na określenie w ten sposób beneficjentów działania, zwłaszcza że w PROW 2013 kwestia ta została zdefiniowana od strony redakcyjnej w sposób prosty, jasny i nie budzący wątpliwości¹³².

Według programu w latach 2007-2013 wsparcie otrzyma 1500 przedsiębiorstw (przy kwocie 1,1 mld euro środków publicznych, przewidzianych na współfinansowanie działania założono przeciętne wsparcie jednego przedsiębiorstwa środkami publicznymi w wysokości około 735 tys. euro, czyli blisko 2,6 mln zł przy kursie 1 euro = 3,50 złotego), które zrealizują 3500 projektów (przeciętne wsparcie jednego projektu

¹³¹ Podane zestawienie jest skrótem art. 5 rozporządzenia i jedynie ilustracją zakresu inwestycji podlegających częściowej refundacji, a nie szczegółową informacją o obowiązujących przepisach w tym zakresie.

¹³² *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, MRiRW, Warszawa, lipiec 2007 r., s. 201.

ponad 310 tys. euro, czyli niespełna 1,1 mln zł). Przy przyjęciu, że środki publiczne pokrywają przeciętnie 25% kosztów podlegających refundacji, przeciętna wartość kosztorysowa jednego projektu wynosi według programu około 5 mln zł (4,4 mln zł kosztów „kwalifikowanych” i 600 tys. zł „niekwalifikowanych”). Jest to kwota znacznie większa niż przeciętne wartości kosztorysowe projektów współfinansowanych z programów SAPARD i SPOR 2006.

Uzasadniając potrzebę dalszego współfinansowania inwestycji w niektórych branżach przemysłu rolno-spożywczego, zwraca się uwagę na konieczność wprowadzania nowych produktów i nowych technologii (m.in. aby zwiększyć wydajność pracy, która jest w niektórych branżach kilkakrotnie niższa niż w wielu innych państwach członkowskich, przede wszystkim w „starych”), to jednak zakłada się, że tylko 20% przedsiębiorstw współfinansowanych z PROW 2013 będzie realizowało projekty innowacyjne. Możliwe, że jest to ocena realistyczna, ale niewykluczone, że dążenie do innowacyjności będzie silniejsze niż założono. Można zresztą będzie, jeśli zainteresowanie działaniem będzie większe niż możliwości współfinansowania, życzliwie traktować projekty innowacyjne.

Pozostaje jeszcze kwestia zasadnicza, czy rozwój przemysłu rolno-spożywczego powinien być obecnie współfinansowany ze środków publicznych? Niewątpliwie wsparcie było celowe w okresie poprzedzającym członkostwo, gdyż umożliwiło osiągnięcie przez wiele zakładów standardów weterynaryjnych, sanitarnych, ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt przed dniem członkostwa lub w uzgodnionym terminie po wstąpieniu do UE, nie dłuższym jednak niż okres przejściowy. Spełnienie standardów unijnych było warunkiem eksportu na rynki innych państw członkowskich i przyczyniło się do silnej pozycji konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw na jednolitym rynku europejskim.

Współfinansowanie ze środków SPOR 2006 było częściowo przedłużeniem okresu poprzedzającego członkostwo. Obecnie jednak sytuacja jest odmienna i wymaga refleksji, czy rzeczywiście przemysłowi rolno-spożywczemu potrzebne jest wsparcie inwestycji środkami publicznymi w zakresie przewidzianym w PROW 2013. Niewątpliwie niezbędne jest wsparcie niektórych *infant industries*, niezbędnych dla prawidłowego rozwoju polskiego chmielarstwa (zakłady przetwórstwa chmielu na ekstrakt i granulaty), przetwarzania słomy na cele energetyczne, a także konfekcjonowania i przetwórstwa miodu czy też przetwórstwa jaj. Kwestią dyskusyjną jest natomiast potrzeba współfinansowania produkcji biopaliw. Produkcja ta jest bowiem (pod warunkiem że przedsiębiorstwo jest konkurencyjne cenowo) „samograjem”, gdyż rynek tworzą przepisy unijne, narzucające przemysłowi petrochemicznemu minimalne ilości domieszek. Zbyt jest zatem zapewniony. Ponadto biodiesel będzie produkowany przede wszystkim przez wielkie olejarnie, które powinny finansować inwestycje ze środków własnych lub z kredytów komercyjnych. Podobna jest sytuacja z produkcją etanolu, który może być produkowany również w gorzelniach rolniczych.

Kilka przemysłów, które znalazły się na liście wspieranych ma, jak wynika z przeprowadzanych systematycznie co roku badań J. Drożdż¹³³, dobre wyniki finansowe. Przemysł ziemniaczany osiąga wysokie wskaźniki rentowności (zysk netto stanowi około 5% przychodów netto, a współczynniki bieżącej płynności finansowej kształtują się regularnie powyżej 1,6). Przedsiębiorstwa przemysłu ziemniaczanego, w tym z kapitałem zagranicznym, inwestowały ze środków własnych m.in. w linie produkcyjne frytek i chipsów i nie ma powodu sądzić, że w przyszłości będzie inaczej. Z kolei w przemyśle owocowo-warzywnym produkcja soków owocowych i warzywnych zawsze była opłacalna i przedsiębiorstwa, również często z kapitałem zagranicznym, rozbudowywały moce produkcyjne bez wsparcia środkami publicznymi. Za pomysł kuriozalny należy uznać inwestowanie w produkcję jabłeczniaka i win owocowych. Wreszcie po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE znacznie poprawiła się sytuacja finansowa w dwóch podstawowych branżach – mleczarskiej i mięsnej, których inwestycje były najsilniej wspierane środkami publicznymi w przeszłości. Z PROW 2013 wynika, że obie te branże nadal mają być wspomagane. Nasuwa się więc pytanie, w jakim zakresie jest to konieczne. Niewątpliwie należy się pomoc średnim, małym i mikroprzedsiębiorstwom znajdującym się w dobrej sytuacji finansowej (przedsiębiorstwa będące w złej sytuacji ekonomicznej pomocy otrzymać nie mogą) i mającym dobre pomysły na dalszy rozwój. Jednakże współfinansowane powinny być jedynie projekty wprowadzające nowe technologie lub nowe produkty, a także przyczyniające się do rozwiązywania problemów lokalnych (nowe miejsca pracy w regionach o wysokim bezrobociu, inwestowanie w regionach o dużych możliwościach wzrostu produkcji rolniczej, lecz o niewielkim potencjale przetwórstwa rolno-spożywczego).

Działanie „Zwiększanie wartości...” otrzymało w październiku 2007 roku częściową akredytację tymczasową Ministerstwa Finansów¹³⁴. Na jej podstawie ARiMR zdecydowała się na przyjmowanie wniosków przedsiębiorców od 23 kwietnia 2008 roku. Kwota do rozdysponowania wynosiła 1146 mln zł. Ponieważ 8 maja 2008 roku ogólna kwota, o którą wnioskowali przedsiębiorcy, przekroczyła o 20% środki publiczne, którymi dysponowała ARiMR, 9 maja 2008 roku był ostatnim dniem przyjmowania wniosków. W ciągu 16 dni złożono 818 wniosków na ogólną kwotę około 1632 mln zł, czyli przekraczającą o 42% środki w dyspozycji agencji¹³⁵. Zarówno liczba złożonych wniosków, jak i krótki czas, w którym je złożono świadczą, że przedsiębiorcy uznali

¹³³ J. Drożdż, *Analiza stanu ekonomiczno-finansowego przemysłu spożywczego w latach 2003-2005*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.

¹³⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2007, Nr 201, poz. 1451. Akredytacja zgodnie z art. 3 pkt 4 rozporządzenia nie upoważniała ARiMR do „kontroli krzyżowych, kontroli na miejscu i dalszych czynności prowadzących do podpisania umowy z beneficjentem, naliczania płatności oraz tworzenia list zleceń płatności”.

¹³⁵ *Realizacja zadań ARiMR...*, dz. cyt.

wsparcie rozwoju przedsiębiorstw środkami publicznymi PROW 2013 za poważną ofertę pomocy. Wniosku o wsparcie projektu przedsiębiorstwa nie można zresztą przygotować w ciągu kilku dni, choćby ze względu na konieczność dołączenia do niego licznych załączników, będących pełną dokumentacją techniczną i prawną. Wielu przedsiębiorców przygotowywało zatem wymaganą dokumentację od dłuższego czasu i wiedząc, że wnioski będą rozpatrywane w kolejności złożenia, składało je w pierwszych dniach przyjmowania.

Przeciętnie wnioskowano o 2 mln zł wsparcia, a zatem o sumę blisko dwukrotnie wyższą niż przeciętna kwota wsparcia jednego projektu, przewidziana w PROW 2013. Jeśli przeciętna suma udzielonego wsparcia nie ulegnie w porównaniu z wnioskowaną istotnemu zmniejszeniu i jeśli również w latach następnych udzielane przeciętne wsparcie będzie wyższe niż 1,1 mln zł, liczba rzeczywiście wspieranych projektów w latach 2007-2013 będzie znacznie mniejsza od założonej (3500 projektów).

Przyjmowanie wniosków od przedsiębiorców nie było jednak równoznaczne z uruchomieniem działania. Kolejne procedury (poza wstępną oceną wniosków, która najprawdopodobniej już została zakończona lub jest bliska zakończenia) wymagały bowiem akredytacji. Wobec tego ARiMR nie mogła dotrzymać przewidzianego w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi terminu rozpatrzenia wniosku w ciągu czterech miesięcy od dnia jego złożenia. Aby uniknąć komplikacji natury prawnej, rozporządzenie znowelizowano, wprowadzając m.in. następujący przepis: „Wniosek o przyznanie pomocy złożony w 2008 r. rozpatruje się do dnia 31 grudnia tego roku”¹³⁶. Oznacza to możliwość wydłużenia procedury rozpatrywania do ponad siedmiu i pół miesiąca, a zatem blisko dwukrotnie.

Ministerstwo Finansów udzieliło 14 października 2008 r. ARiMR akredytacji¹³⁷, obejmującej m.in. działanie „Zwiększanie wartości...”. Agencja może zatem wykonywać wszystkie funkcje agencji zarządzającej i płatniczej. Najprawdopodobniej ARiMR dotrzyma terminu, wyznaczonego w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i do końca 2008 roku rozpatrzy ostatecznie wszystkie wnioski o wsparcie, złożone w 2008 roku. Nie jest również wykluczone, że co najmniej z częścią otrzymujących pomoc podpisze umowy. Jednak realizacja działania przez otrzymujących pomoc rozpocznie się na większą skalę dopiero w 2009 roku. Wprawdzie w nowelizacji rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi znajduje się przepis o refundowaniu kosztów kwalifikowanych projektu, poniesionych od dnia złożenia wniosku o wsparcie, a nie od

¹³⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 kwietnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 57, poz. 346.

¹³⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 października 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2008, Nr 183, poz. 1134.

dnia zawarcia umowy, jak przewidują przepisy ogólne (w przypadku kwalifikowanych kosztów ogólnych zwraca się koszty poniesione od 1 stycznia 2007 roku). Jednakże nie wiadomo, ile przedsiębiorstw ten przepis zachęcił do zaryzykowania i rozpoczęcia realizacji projektu bez pewności, że otrzymają wsparcie ze środków PROW 2013.

Chociaż przyznanie ARiMR akredytacji powoduje, że realizacja działania może następować obecnie bez opóźnień i zakłóceń, nie zmienia to opinii, że ARiMR była nieprzygotowana do pełnienia funkcji agencji zarządzającej i płatniczej.

W dniu 25 września 2008 roku zmniejszono środki finansowe, przewidziane w PROW 2013 na realizację działania o 200 mln euro do kwoty 900 mln euro¹³⁸, przeznaczając je na sfinansowanie restrukturyzacji gospodarstw niskotowarowych i rent strukturalnych. Zapowiedziano także korektę programu rzeczowego. Ogólna liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem ma ulec zmniejszeniu o 222 (do ok. 1280), a wprowadzających nowe produkty o 45 (do ok. 250). Ponieważ działanie opiera się na montażu środków publicznych i prywatnych, zaangażowane środki prywatne ulegną zmniejszeniu o ok. 475 mln euro, co oznacza zmniejszenie o tę samą kwotę środków finansowych PROW 2013 ogółem. Możliwość zmniejszenia środków uzasadniano znaczącą pomocą uzyskaną ze środków SAPARD-u i SPOR 2006, która przyczyniła się unowocześnienia i dobrej sytuacji finansowej przemysłu i handlu rolno-spożywczego.

Jednakże krytyka zbyt łatwych warunków dostępu, umożliwiających uzyskanie wsparcia przez przedsiębiorstwa, które powinny dysponować środkami własnymi lub nie powinny mieć trudności z dostępem do środków komercyjnych, nie jest równoznaczna z propozycją zmniejszenia środków postawionych do dyspozycji przedsiębiorstw przemysłu i handlu rolno-spożywczego. Wręcz przeciwnie, z co najmniej dwóch przyczyn należy zwrócić szczególną uwagę na udzielanie pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom przemysłu i rzemiosła rolno-spożywczego. Pierwszą z nich jest szczególnie silny wpływ niewielkich przedsiębiorstw różnych branż rolno-spożywczych na wielofunkcyjny rozwój lokalnego środowiska wiejskiego. Drugą są rzeczywiste możliwości rozwoju niewielkich przedsiębiorstw w niektórych branżach przemysłu rolno-spożywczego. Coraz częściej krytykowana jest jakość niektórych produktów wytwarzanych przez duże przedsiębiorstwa, m.in. wędlin czy serów. Wydaje się, że w tych dziedzinach, a także innych, niewielkie wytwórnie rzemieślnicze mają szansę wejścia w nisze rynkowe. Ważną dziedziną jest też drobne przetwórstwo rolno-spożywcze, oparte na produktach rolnictwa ekologicznego.

Ograniczenie zakresu działania „Zwiększanie wartości...” należy zatem uznać za błąd. Zatwierdzenie przez Komitet Monitorujący propozycji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest niezrozumiałe. Środków, które musiały być znalezione, aby zapewnić płynność finansowania rent strukturalnych, należało szukać w innych działaniach, a nie w działaniu zwiększającym potencjał produkcyjny polskiej gospodarki żywnościowej.

¹³⁸ Uchwała Nr 13/2008 Komitetu Monitorującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 z dnia 25 września 2008 r. w sprawie zatwierdzenia zmian do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dokument dostępny na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.minrol.gov.pl.

4.4.7. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw oraz Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej

Działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” jest rozszerzeniem omówionego w pkt. 4.4.6. działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” na przedsiębiorstwa zatrudniające nie więcej niż 9 pracowników i mające nie więcej niż 2 mln euro obrotu. Działanie „Tworzenie...” nie miało swojego odpowiednika w programie SPOR 2006, natomiast podobne projekty mogły być w okresie budżetowym 2004-2006 współfinansowane z Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki” z działania „Promocja przedsiębiorczości”.

Rozporządzenie ustanawiające zasady przyznawania pomocy finansowej i rozliczania się z otrzymującymi wsparcie zostało ogłoszone dopiero na początku trzeciego kwartału 2008 roku¹³⁹. Znajdująca się w par. 2 definicja mikroprzedsiębiorcy brzmi następująco: Za mikroprzedsiębiorcę uważa się przedsiębiorcę, który prowadzi mikroprzedsiębiorstwo w rozumieniu zalecenia Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczącego definicji małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE L 124 z 20.05.2003, str. 36), zwanego dalej „zaleceniem nr 2003/361/WE”. Taka definicja jest po prostu nieporozumieniem, gdyż rozporządzenie nie powinno odsyłać zainteresowanego do innego aktu prawnego¹⁴⁰, zwłaszcza unijnego, który ponadto nie został oficjalnie przetłumaczony na język polski.

O pomoc mogą się ubiegać osoby fizyczne, prawne, wspólnicy spółki cywilnej i spółki prawa handlowego nieposiadające osobowości prawnej, spełniające kryterium mikroprzedsiębiorcy i dalsze warunki, z których dwa wydają się najważniejsze¹⁴¹. Pierwszym jest miejsce zamieszkania (osoby fizyczne i wspólnicy spółki cywilnej) lub siedziba (osoby prawne i spółki prawa handlowego nieposiadające osobowości prawnej). Jeżeli działalność zakładanego lub prowadzonego przedsiębiorstwa nie obejmuje świadczenia usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa, osoby fizyczne i wspólnicy spółki cywilnej muszą mieszkać, a osoby prawne i spółki prawa handlowego mieć siedziby w miejscowościach należących do gmin wiejskich lub w miejscowościach nale-

¹³⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 139, poz. 883.

¹⁴⁰ Definicja mikroprzedsiębiorstwa została sformułowana w art. 2 pkt. 3 aneksu do zalecenia „Within SME category, a microenterprise is defined as an enterprise which employs fewer than 10 persons and whose annual turnover and/or annual balance sheet total does not exceed EUR 2 million”, Commission Recommendation (2003/361/EC) of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (Text with EEA relevance) (notified under document number C(2003) 1422), OJ EU L 124, 20.5.2003, s. 36-41 („mikroprzedsiębiorstwo jest przedsiębiorstwem, zatrudniającym mniej niż 10 osób oraz którego roczny obrót i/lub ogólna suma bilansowa nie przekracza 2 mln euro”).

¹⁴¹ Informacja o kryteriach nie jest informacją wyczerpującą. Osoby zamierzające ubiegać się o wsparcie powinny szczegółowo przestudiować rozporządzenie, a ponadto w razie wątpliwości uzyskać informacje w ARiMR.

zących do gmin miejsko-wiejskich i miejskich, liczących nie więcej niż 5 tys. mieszkańców. Natomiast jeżeli działalność obejmuje świadczenie usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa, zmianie ulega wielkość miejscowości należących do gmin miejsko-wiejskich. Ubieganie się o pomoc wyklucza dopiero miejsce zamieszkania (lub siedziba) w liczącym powyżej 20 tys. mieszkańców mieście należącym do gminy miejsko-wiejskiej.

Drugim kryterium jest lokalizacja projektu. Nieruchomość, której budowa, przebudowa lub remont połączony z modernizacją, wyposażeniem lub zagospodarowaniem ma być współfinansowana z PROW 2013, musi się znajdować w miejscowościach spełniających te same warunki, co miejsca zamieszkania lub siedziby.

Celem obu kryteriów jest aktywizacja gospodarcza obszarów wiejskich i walka z lokalnym bezrobociem wiejskim (środki na aktywizację gospodarczą i walkę z bezrobociem na pozostałym obszarze Polski znajdują się w programie operacyjnym „Kapitał Ludzki 2007-2013” działanie „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia”, w którym kryteria zostały tak ustalone, aby przedsiębiorca nie miał możliwości wyboru, czy będzie się starał o środki z tego programu, czy z PROW 2013). Wprawdzie w tworzoną lub rozwijającą działalność przedsiębiorstwie zlokalizowanym na obszarze wiejskim nie muszą pracować wyłącznie mieszkańcy pobliskich wsi, ale niewątpliwie taka lokalizacja stwarza znacznie większe prawdopodobieństwo ich zatrudnienia. Kryterium lokalizacyjne nie budzi więc zastrzeżeń. Wątpliwości nasuwa natomiast kryterium miejsca zamieszkania. Można przecież doskonale kierować mikroprzedsiębiorstwem, znajdującym się na wsi, mieszkając lub ustanawiając siedzibę przedsiębiorstwa w mieście. Kryterium miejsca zamieszkania (lub siedziby) ma jednak istotne znaczenie w polskich warunkach. Ustanawiającemu ten warunek dostępu do wsparcia zależało najprawdopodobniej nie tylko na wzroście liczby przedsiębiorstw na obszarach wiejskich, ale również na wsparciu mieszkających na wsi ludzi, którzy chcą budować swą pozycję społeczną jako niezależni, drobni przedsiębiorcy. Kryterium to jest więc zrozumiałe. Natomiast powinno być uchylone, jeżeli mieszkający na obszarach spełniających kryteria rozporządzenia będą składali zbyt mało wniosków i będzie groziło niewykorzystanie środków.

Wsparcie z PROW 2013 może wynosić nie więcej niż 50% poniesionych kosztów kwalifikowanych, a równocześnie maksymalnie 300 tys. zł. Ponieważ wsparcie może być mniejsze niż 50% kosztów kwalifikowanych, nie ma górnej granicy kosztu wspieranego projektu poza zastrzeżeniem, że projekt musi być uzasadniony ekonomicznie. Natomiast został określony dolny próg kosztów projektu; jest on bardzo niski i wynosi 20 tys. zł kosztów kwalifikowanych. Wysokość wsparcia jest uzależniona od liczby utworzonych miejsc pracy przeliczonych na etaty średnioroczne. Jeśli powstaną 1-2 miejsca, wsparcie nie może być wyższe niż 100 tys. zł, jeśli 3-4 – nie więcej niż 200 tys. zł, a jeśli co najmniej 5 – nie więcej niż 300 tys. zł. Wyjątkiem jest przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych, gdyż wówczas wysokość pomocy nie może być wyższa niż 100 tys. zł. Do utworzonych miejsc pracy zalicza się również miejsce pracy stworzone dla siebie przez ubiegającą się o pomoc osobę,

podejmującą we własnym imieniu działalność gospodarczą. Tak samo traktuje się miejsca pracy tworzone przez wspólników spółki cywilnej.

Pomoc jest przyznawana w postaci refundacji części kosztów: (1) budowy lub modernizacji obiektów budowlanych, jak również zakupu niezbędnego sprzętu i wyposażenia oraz (2) ogólnych, bezpośrednio związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji. Lista kosztów kwalifikowanych, czyli takich, których część podlega refundacji jest bardzo szczegółowa. Znajdują się na niej koszty: (a) budowy, przebudowy lub remontu połączonego z modernizacją niemieszkalnych obiektów budowlanych wraz z zakupem instalacji technicznej oraz koszty rozbiórki i utylizacji materiałów szkodliwych pochodzących z rozbiórki; (b) nadbudowy, przebudowy lub remontu połączonego z modernizacją istniejących budynków mieszkalnych wraz z zakupem instalacji technicznej oraz koszty rozbiórki i utylizacji materiałów szkodliwych pochodzących z rozbiórki; (c) zagospodarowania terenu; (d) zakupu maszyn, narzędzi, urządzeń, wyposażenia i sprzętu; (e) zakupu sprzętu komputerowego i oprogramowania służącego wsparciu podejmowanej lub rozwijanej działalności nierolniczej; (f) zakupu środków transportu, z wyłączeniem zakupu samochodów osobowych przeznaczonych do przewozu mniej niż 8 osób wraz z kierowcą (w wysokości nieprzekraczającej 75% inwestycyjnych kosztów kwalifikowanych – jeśli celem projektu jest wyłącznie świadczenie usług transportowych oraz w wysokości nieprzekraczającej 50% inwestycyjnych kosztów kwalifikowanych – jeśli celem projektu jest świadczenie innych usług niż transportowe); (g) rat zapłaconych tytułem wykonania umowy leasingu nieprzekraczające ceny nabycia netto rzeczy, wymienionych w punktach d, e, f, jeżeli przeniesienie własności tych rzeczy nastąpi w okresie realizacji projektu, najpóźniej do dnia złożenia wniosku o płatność ostateczną. Do kosztów kwalifikowanych zalicza się także koszty szeroko definiowanej dokumentacji technicznej, patentów i licencji, nadzoru inwestorskiego i kierowania robotami budowlanymi, transportu materiałów oraz transportu i montażu maszyn i pozostałego wyposażenia. Z listy tej wynika, że najważniejszymi składnikami niezaliczonymi do kosztów kwalifikowanych są zakup nieruchomości, w tym gruntów, podatek VAT oraz zakup rzeczy używanych.

O wsparcie zamierzeń inwestycyjnych mogą ubiegać się organizowane i istniejące mikroprzedsiębiorstwa: (1) świadczące usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa, (2) świadczące usługi dla ludności, (3) prowadzące sprzedaż hurtową i/lub detaliczną, (4) prowadzące działalność rzemieślniczą lub rękodzielniczą, (5) wykonujące roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne, (6) świadczące usługi turystyczne oraz związane ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem, (7) świadczące usługi transportowe, (8) świadczące usługi komunalne, (9) prowadzące przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych, (10) zajmujące się magazynowaniem lub przechowywaniem towarów, (11) wytwarzające produkty energetyczne z biomasy, (12) świadczące usługi rachunkowości, doradztwa lub informatyczne.

Lista ta, znajdująca się w zatwierdzonej wersji PROW 2013, ma jedynie charakter informacyjny. Podstawą zakwalifikowania projektu do wsparcia są dołączone do rozporządzenia dwa załączniki, opracowane zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD).

W załączniku 1, zatytułowanym „wykaz działalności gospodarczych, w których zakresie może być przyznana pomoc” znajduje się 399 pozycji PKD, a w załączniku 2 „wykaz działalności gospodarczych, w których zakresie może być przyznana pomoc na podstawie wniosków o przyznanie pomocy złożonych do dnia 31 grudnia 2009 roku” – kolejnych 381 pozycji.

W związku z załącznikami nasuwają się dwie uwagi. W żadnym z opublikowanych dokumentów nie ma informacji, dlaczego wnioski o wsparcie działalności wymienionych w załączniku 2 będzie można składać tylko do 31 grudnia 2009 roku, natomiast o wsparcie pozostałych do końca aktywnego okresu PROW 2013. Tymczasem przyczyny takiego podziału powinny być znane potencjalnym beneficjentom, ponieważ w załączniku 2 wymieniono wiele działalności, które niewątpliwie mają znaczenie dla aktywizacji obszarów wiejskich, choćby dlatego, że polegają na przetwarzaniu surowców rolniczych lub na poprawie dostępu ludności wsi do usług i punktów handlowych. Druga uwaga wynika z umieszczenia na listach takich działalności, jak np. transport lotniczy regularny i nieregularny. Przecież są to działalności typowe dla wielkiej przedsiębiorczości, niedostępne dla mikroprzedsiębiorstw. Warto więc oczyścić listy z oczywistych niedorzeczności.

W PROW 2013 przewidziano, że wydatki publiczne, wspierające rozwój tworzonych i istniejących mikroprzedsiębiorstw, wyniosą nieco ponad 1 mld euro. Jest to duże wsparcie, ale zbyt małe, aby przyczynić się do zmiany rolniczego charakteru polskiej wsi na wieś wielofunkcyjną. Świadczą o tym spodziewane efekty. Przewiduje się, że w latach 2007-2013 liczba wspieranych mikroprzedsiębiorstw wyniesie 27 300, w tym 30% (blisko 8200) będzie przedsiębiorstwami nowymi, natomiast 70% (ponad 19 100) istniejącymi. Wspierane przedsiębiorstwa utworzą blisko 28 700 miejsc pracy, czyli na każde z nich przypadnie niewiele więcej niż jedno nowe miejsce. Trudno spodziewać się, aby około 8200 nowych mikroprzedsiębiorstw utworzonych do roku 2013 włącznie przyczyniło się do zmiany charakteru polskiej wsi.

Z liczb tych wynika także, że utworzenie jednego miejsca pracy będzie wspierane środkami publicznymi w wysokości około 35 900 euro, czyli około 140 tys. zł. Kwota ta wynika z podzielenia przewidzianych środków publicznych ogółem przez założoną liczbę nowych miejsc pracy i jest blisko trzykrotnie wyższa niż podane w rozporządzeniu maksymalne dopuszczalne wsparcie. Nie jest więc wykluczone, że w latach 2007-2013 powstanie dzięki programowi znacznie więcej miejsc pracy niż założono.

Starający się o wsparcie, zwłaszcza kandydaci na przedsiębiorców, powinni jednak uwzględniać w swych kalkulacjach ryzyko wynikające z uzyskania środków publicznych. Rozporządzenie zobowiązuje bowiem otrzymującego pomoc do złożenia w ARiMR weksla *in blanco*, stanowiącego zabezpieczenie należytego wykonania zobowiązań umownych. Jednym z nich jest zobowiązanie, (art. 25 pkt 2 ust. 1) polegające na „osiągnięciu celu operacji, w tym w zakresie zatrudnienia i zachowaniu tego

celu”. Zobowiązanie to może, lecz nie musi znajdować się w umowie¹⁴², ale zostało wprowadzone do wzoru umowy, podpisywanej z otrzymującymi wsparcie. Z kolei w art. 25 pkt 3 znajduje się wyjaśnienie, że zobowiązanie to „dotyczy okresu pięcioletniego, liczonego od dnia dokonania przez Agencję płatności”.

Cytowane przepisy wynikają z ogólnych przepisów, sformułowanych w art. 72 RR/1698/2005 „Czas trwania operacji związanych z inwestycjami”¹⁴³. Sprecyzowano w nim sytuacje, które zostaną uznane za niewypełnienie zobowiązań przez otrzymującego wsparcie i spowodują windykacje. Byłoby to niewątpliwie, co najmniej w odniesieniu do otrzymujących pomoc na założenie nowych mikroprzedsiębiorstw, zobowiązanie grożące tak poważnymi konsekwencjami, iż – zdaniem autora – należałoby odradzać beneficjentom podpisywanie umów z taką klauzulą. Wprawdzie przed przyznaniem pomocy ARiMR sprawdza, czy projekt spełnia kryterium efektywności ekonomicznej, ale wiadomo, że nawet najstaranniej przygotowany program może okazać się z różnych względów zbyt optymistyczny. W razie niepowodzenia racjonalną decyzją może być jak najszybsza likwidacja nierentownego przedsiębiorstwa. Wiadomo, że najtrudniejszy jest pierwszy rok działania, w którym nawet do 50% założonych przedsiębiorstw ulega likwidacji. Obowiązek zwrotu otrzymanego wsparcia, jeśli przedsiębiorstwo zostanie zlikwidowane przed upływem pięciu lat, a nawet wówczas, gdy otrzymujący wsparcie jedynie zmniejszy zatrudnienie, świadczy więc o niezwykle rygorystycznym twórców rozporządzenia. Jest to niewątpliwie rygorystyczny znacznie większy niż wynikający z cytowanego w przypisie 143, zresztą sformułowanego bardzo niejasno, zwłaszcza w wersji polskiej, art. 72 RR/1698/2005.

Mniejsze zastrzeżenia budzą ograniczenia możliwości przenoszenia prawa własności lub posiadania rzeczy, których nabycie było współfinansowane ze środków publicznych. Jest bowiem oczywiste, że beneficjent otrzymał wsparcie nie dlatego, aby szybko sprzedać nabyte w ramach realizowanego projektu składniki majątkowe. Zrozumiałe są także ograniczenia możliwości zmiany miejsca zarejestrowania oraz lokalizacji siedziby lub oddziału. Wątpliwa jest natomiast zasadność pozostałych ograniczeń (m.in. ograniczenia sposobu wykorzystania nabytych składników i zmiany wykonywanej działalności). Każdy przypadek naruszenia przez otrzymującego wsparcie „ograniczeń lub warunków” powinien być wnikliwie analizowany, a decyzja powinna być podejmowana na podstawie precyzyjnie sformułowanych procedur. Są one niezbędne

¹⁴² Art. 25 pkt 2 rozporządzenia stanowi „(...) umowa może zawierać inne postanowienia dotyczące realizacji operacji (...)”.

¹⁴³ Art. 72 brzmi „1. Bez uszczerbku dla zasad dotyczących swobody przedsiębiorczości oraz swobodnego świadczenia usług w rozumieniu art. 43 i 49 Traktatu, Państwo Członkowskie zapewnia, że dana operacja inwestycyjna zachowuje wkład z EFRROW, jeżeli operacja ta, w ciągu pięciu lat od podjęcia decyzji o finansowaniu przez instytucję zarządzającą, nie ulegnie istotnej modyfikacji, która (a) wpływa na jej charakter lub warunki realizacji, lub przynajmniej nienależne korzyści przedsiębiorstwu lub podmiotowi publicznemu; (b) wynika ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo zaprzestania lub przeniesienia działalności produkcyjnej. 2. Kwoty nienależycie wypłacone są odzyskiwane zgodnie z art. 33 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005”.

ponieważ art. 25 pkt 3 RR/1698/2005 został sformułowany niejasno i tak ogólnikowo, że może stanowić podstawę decyzji krzywdzących osoby otrzymujące pomoc.

Problem pięcioletnich zobowiązań jest zresztą szerszy, gdyż podpisują je również otrzymujący pomoc ze środków innych działań. Wśród nich znajdują się działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” i „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Problem zobowiązań podpisywanych przez młodych rolników został omówiony odrębnie. Natomiast nie budzą zastrzeżeń zobowiązania, podpisywane przez otrzymujących pomoc z działań „Modernizacja...” i „Zwiększanie wartości...” ponieważ: (1) ograniczenia przenoszenia prawa własności lub posiadania rzeczy są zrozumiałe. Należy bowiem zapobiegać możliwości szybkiej sprzedaży składników majątku, nabytych w ramach realizowanego projektu, (2) groźba windykacji powstrzymuje przed nieprzemyślanymi decyzjami inwestycyjnymi, (3) okres pięcioletni, w którym muszą być przestrzegane przez przedsiębiorców i właścicieli gospodarstw rolnych sformułowane w umowach zobowiązania jest okresem rozsądnie ustalonym. Dobrze prowadzone przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego i gospodarstwa rolne powinny planować rozwój z kilkuletnim wyprzedzeniem i ponosić ewentualne konsekwencje nietrafionych decyzji.

* *

*

Działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” należy do tej grupy działań, które jeszcze nie uzyskały choćby częściowej akredytacji tymczasowej. Co więcej, ARiMR dotychczas nie zgłosiła audytorowi zewnętrznemu wniosku o przeprowadzenie audytu. Jediną informacją świadczącą, że ARiMR prowadzi prace przygotowawcze jest stwierdzenie o częściowym przygotowaniu książki procedur. Nie wiadomo zatem, kiedy działanie zostanie uruchomione, ale pewnie nie wcześniej niż pod koniec pierwszej połowy 2009 roku.

Działanie wykazuje dużo podobieństw z komponentem 4.2. „Tworzenie miejsc pracy dla mieszkańców obszarów wiejskich”, który wchodził w skład działania 4 „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich” programu SAPARD. Z komponentu mogły być współfinansowane różnorodne projekty, których efektem było tworzenie miejsc pracy. Wsparcie ze środków publicznych stanowiło 50% kosztów kwalifikowanych, przy czym mogło wynosić maksymalnie 6 tys. euro w przeliczeniu na jedno utworzone miejsce pracy. Maksymalna kwota, którą mógł otrzymać jeden przedsiębiorca, wynosiła 36 tys. euro.

Zainteresowanie możliwością uzyskania współfinansowania z SAPARD-u¹⁴⁴ było bardzo duże. Choć komponent został uruchomiony późno, bo dopiero 3 grudnia 2003 roku, a wnioski przyjmowano tylko do 26 stycznia 2004 roku, złożono ponad

¹⁴⁴ Dane statystyczne charakteryzujące niektóre komponenty 4 działania SAPARD-u, znajdujące się w tym i w następnych akapitach, pochodzą z Informacji o rezultatach programu SAPARD Działanie 4. Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Stan na 15 czerwca 2007 r. Informacja zamieszczona na stronach internetowych MRiRW.

4100 wniosków o wsparcie. Po ich weryfikacji ARiMR zawarła z przedsiębiorcami ok. 2600 umów, angażując ok. 340 mln zł środków publicznych. Koszty kwalifikowane poniesione przez otrzymujących pomoc oszacowano na około 420 mln zł. Zakończono ok. 2150 projektów, przede wszystkim z zakresu drobnej wytwórczości oraz różnorodnych usług, a rzeczywiste wsparcie środkami publicznymi wyniosło 261 mln zł. Z częściowych informacji wynika, że przeciętny koszt utworzenia jednego miejsca pracy wyniósł ok. 39 tys. zł środków publicznych.

Tak duże zainteresowanie środkami SAPARD-u pozwala przypuszczać, że również przewidziane w PROW 2013 środki, wspierające tworzenie nowych i rozwój istniejących mikroprzedsiębiorstw, zostaną w pełni wykorzystane, mimo bardzo restrykcyjnych warunków. Jednakże pozostają obawy, że wielu otrzymujących wsparcie może znaleźć się w bardzo trudnej sytuacji życiowej w razie niepowodzenia projektu i podpisania umowy, zawierającej klauzulę o obowiązku prowadzenia przez co najmniej pięć lat działalności, objętej wsparciem ze środków PROW 2013.

Omówione działanie SAPARD-u nie było jedynym, współfinansowanym przez UE w okresie przedakcesyjnym, źródłem wsparcia mieszkańców wsi, którzy prowadzili lub zamierzali prowadzić samodzielną, inną niż rolnicza działalność gospodarczą. W programie SAPARD uruchomiono również komponent 4.1. „Zapewnienie źródeł dodatkowego trwałego dochodu dla gospodarstw rolnych”. Celem wsparcia było zwiększenie liczby gospodarstw, mających trwałe źródło dodatkowego dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej. Oferta była skierowana do rolników i członków ich rodzin, objętych systemem ubezpieczenia społecznego rolników i mieszkających w gminach o wysokim bezrobociu lub o dochodach, które w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowały się poniżej 60% średniej krajowej. Pomoc przyznawano w formie subwencji, która pokrywała 50% kosztów kwalifikowanych projektu, ale nie mogła być wyższa niż 6 tys. euro. Przy tak niewielkim wsparciu trudno niekiedy uruchomić działalność gospodarczą.

Ze środków komponentu mogły być współfinansowane następujące projekty: (1) pozyskiwanie, konfekcjonowanie i przetwórstwo surowców naturalnych, (2) niezwykle szeroko zdefiniowana działalność turystyczna, (3) usługi na rzecz rolnictwa, (4) rzemiosło, drobna wytwórczość, rękodzielnictwo, (5) usługi dla ludności, (6) praca przez telefon i usługi internetowe. Zainteresowanie pomocą było duże, o czym świadczy zawarcie z rolnikami i członkami ich rodzin w krótkim okresie blisko 1800 umów na kwotę około 58 mln zł środków publicznych. Zakończono blisko 1500 projektów, a liczbę rolników i członków ich rodzin, którzy podjęli dodatkową działalność gospodarczą, szacuje się na około 750. Najwięcej – ponad 1000, czyli blisko 70% zakończonych projektów – polegało na rozwijaniu działalności agroturystycznej.

W SPOR 2006 znajdowało się działanie „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodu”. Ze środków tego działania mogli korzystać rolnicy, domownicy oraz osoby prawne prowadzące działalność rolniczą, jeśli projekt był realizowany w miejscowości liczącej nie więcej niż 5 tys. mieszkańców i należącej do gminy wiejskiej lub

miejsko-wiejskiej. Wspierano zarówno projekty uruchamiające działalność dodatkową, jak i ją rozwijające. Na liście wspieranych projektów znajdowały się: (1) agroturystyka – za agroturystykę uznawano działalność, jeśli w istniejącym gospodarstwie rolnym w budynku mieszkalnym znajdowało się nie więcej niż 5 pokoi przeznaczonych na wynajem (do liczby 5 pokoi nie wliczano pomieszczeń wspólnych; ograniczenie to wynikało z konieczności oddzielenia działalności agroturystycznej od pensjonatowej i hotelarskiej), (2) usługi związane z turystyką i wypoczynkiem, (3) usługi na rzecz rolnictwa i gospodarki leśnej, (4) prowadzenie na małą skalę przetwórstwa produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych, (5) sprzedaż bezpośrednia produktów z własnego gospodarstwa, (6) wytwarzanie materiałów energetycznych z biomasy oraz zakładanie plantacji roślin wieloletnich przeznaczonych na cele energetyczne, (7) rzemiosło i rękodzielnictwo, (8) drobne usługi na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich, (9) sprzedaż lub promocja przez internet produktów rolnych oraz towarów i usług odpowiadających zakresowi działania e-commerce.

Lista wspieranych projektów różniła się w szczegółach od listy sapardowskiej, ale na obu znajdowały się te same podstawowe pozycje. W porównaniu z programem SAPARD znacznie wzrosła wysokość wsparcia. Wprowadzie maksymalny udział pomocy mógł wynosić, tak jak poprzednio, 50% kosztów kwalifikowanych, ale równocześnie maksymalna kwota pomocy w przeliczeniu na gospodarstwo wynosiła 100 tys. zł.

Projekty mogły być realizowane jedynie na słabiej rozwiniętych gospodarczo obszarach lub przez gospodarstwa przynoszące niewielkie dochody, gdyż jednym z warunków przyznania pomocy było uzyskanie 2 punktów (na 5 możliwych). Punkty uzyskiwało się za wysokie bezrobocie w gminie, niskie dochody podatkowe gminy, niewielką wielkość ekonomiczną gospodarstwa oraz niewielką jego powierzchnię w przeliczeniu na 1 pracującego.

Kolejnym warunkiem, obowiązującym przy projektach agroturystycznych lub związanych z turystyką i wypoczynkiem, była opinia jednostki kontrolującej obiekty, z której wynikało, że projekt spełnia standardowe wymagania.

Na sfinansowanie działania ze środków SPOR 2006 przewidziano około 89 mln euro (około 30 mln euro rocznie). Według informacji ARiMR¹⁴⁵ w dniu 31 lipca 2008 r. stan realizacji działania był następujący: do dyspozycji beneficjentów postawiono 303 mln zł, rolnicy i członkowie ich rodzin złożyli blisko 7200 wniosków, starając się o pomoc w wysokości 524 mln zł (blisko 175% limitu). Agencja zawarła umowy na 302 mln zł, a do dnia 31 lipca 2008 r. wypłaciła blisko 265 mln zł (87% środków, którymi dysponuje). Według danych, obrazujących stan na 31 lipca 2007 r. (nowszych

¹⁴⁵ Informacja o liczbie i kwotach złożonych wniosków o pomoc oraz o kwotach zrealizowanych płatności w ramach SPO – „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Regionów Wiejskich” dla kraju (dot. działań wdrażanych przez ARiMR). Dane narastająco od uruchomienia Programu do dnia 31.08.2007 r. System Informacji Zarządczej ARiMR. Sporządzono w dn. 21.08.2008 r. w Departamencie Analiz i Sprawozdawczości ARiMR. Informacja na stronach internetowych ARiMR.

danych nie opublikowano), zawarto 4236 umowy, przy czym sfinansowano przede wszystkim drobne usługi na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich (około 40% projektów), usługi na rzecz rolnictwa i gospodarki leśnej (około 24% projektów), agroturystykę i usługi związane z turystyką i wypoczynkiem (blisko 28%), rzemiosło i rękodzielnictwo (blisko 4%), inne (blisko 5%)¹⁴⁶.

Informacje o strukturze finansowanych projektów są ogólnikowe i nie wiadomo, jakie projekty zostały zakwalifikowane do poszczególnych grup (zwłaszcza rozgraniczenie między usługami a rzemiosłem ma charakter nieostry; być może różne działalności o charakterze rzemiosła usługowego zostały zakwalifikowane do usług). Jedynym wnioskiem, który wynika z porównania projektów współfinansowanych ze środków SAPARD-u i SPOR 2006, jest stwierdzenie, że w latach 2004-2006 znacznie mniejszy był udział środków przeznaczonych na współfinansowanie agroturystyki i usług turystycznych, natomiast działanie zostało zdominowane przez usługi świadczone mieszkańcom obszarów wiejskich.

Znajdujące się w PROW 2013 działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” jest więc kontynuacją podobnych działań, współfinansowanych z SAPARD-u i SPOR 2006. Równocześnie część przepisów regulujących szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy odbiega¹⁴⁷ od poprzednio obowiązujących.

Przede wszystkim zmianie uległa lista uprawnionych do uzyskania pomocy. Mogą się o nią ubiegać rolnicy lub ich domownicy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, a także małżonkowie rolników. Osoby te muszą być pełnoletnimi obywatelami państw członkowskich UE i nie mogą mieć ukończonych 60 lat. Za rolników uważa się osoby nieprzerwanie ubezpieczone w pełnym zakresie na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników przez okres co najmniej 12 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku, a równocześnie którym w roku poprzedzającym złożenie wniosku przyznano prawo do otrzymania płatności obszarowych. Starający się o pomoc nie może realizować projektu jako wspólnik spółki cywilnej. Nie może również uzyskać wsparcia osoba, która wystąpiła o przyznanie renty strukturalnej lub ją pobiera. Wreszcie miejscem zamieszkania ubiegającego się pomoc musi być miejscowość znajdująca się na terenie gminy wiejskiej, miejsko-wiejskiej (z wyłączeniem miejscowości powyżej 5 tys. mieszkańców) lub miejskiej (z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców).

Najważniejsze różnice w dostępie do środków w porównaniu z poprzednio obowiązującymi polegają na: (1) wyłączeniu z kręgu beneficjentów osób prawnych, (2) objęciu wsparciem rolników, ich domowników i małżonków mieszkających we

¹⁴⁶ *ARiMR – trzy lata po akcesji*, ARiMR, Warszawa 2007.

¹⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 200, poz. 1442.

wszystkich miejscowościach do 5 tys. mieszkańców włącznie (poprzednio pomocą były objęte jedynie obszary słabiej rozwinięte i gospodarstwa przynoszące niewielkie dochody).

Ponadto poprzednie przepisy jedynie ogólnie określały wspierane dziedziny działalności nierolniczej. W nowym rozporządzeniu wymieniono je bardzo szczegółowo w załączniku „Wykaz działalności nierolniczych, w zakresie których może być przyznana pomoc” opartym na klasyfikacji PKD i liczącym 373 pozycje. Poza działalnością wymienioną w załączniku współfinansowane mogą być inwestycje związane z: (a) wynajmowaniem pokoi, sprzedażą posiłków domowych lub świadczeniem innych usług związanych z pobytem turystów w gospodarstwie rolnym oraz (b) wytwarzaniem produktów energetycznych z biomasy.

Kosztami kwalifikowanymi są: (a) budowa, przebudowa lub remont połączony z modernizacją niemieszkalnych obiektów budowlanych wraz z zakupem instalacji technicznej oraz koszty rozbiórki i utylizacji materiałów szkodliwych pochodzących z rozbiórki; (b) nadbudowa, przebudowa lub remont połączony z modernizacją istniejących budynków mieszkalnych wraz z zakupem instalacji technicznej oraz koszty rozbiórki i utylizacji materiałów szkodliwych pochodzących z rozbiórki; (c) zagospodarowanie terenu; (d) zakup maszyn, narzędzi, urządzeń, wyposażenia i sprzętu; (e) zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania służącego wsparciu podejmowanej lub rozwijanej działalności nierolniczej; (f) zakup środków transportu, z wyłączeniem zakupu samochodów osobowych przeznaczonych do przewozu mniej niż 8 osób wraz z kierowcą (w wysokości nieprzekraczającej 75% inwestycyjnych kosztów kwalifikowanych – jeśli celem projektu jest wyłącznie świadczenie usług transportowych oraz w wysokości nieprzekraczającej 50% inwestycyjnych kosztów kwalifikowanych – jeśli celem projektu jest świadczenie innych usług niż transportowe); (g) raty zapłacone tytułem wykonania umowy leasingu nieprzekraczające ceny nabycia netto rzeczy, wymienionych w punktach d, e, f, jeżeli przeniesienie własności tych rzeczy nastąpi w okresie realizacji projektu, najpóźniej do dnia złożenia wniosku o płatność ostateczną. Do kosztów kwalifikowanych zalicza się także koszty szeroko definiowanej dokumentacji technicznej, patentów i licencji, nadzoru inwestorskiego i kierowania robotami budowlanymi, transportu materiałów oraz transportu i montażu maszyn i pozostałego wyposażenia. Z listy tej wynika, że koszty kwalifikowane zdefiniowano szeroko, a najważniejszymi składnikami niezaliczonymi do kosztów kwalifikowanych są zakup nieruchomości, w tym gruntów, podatek VAT oraz zakup rzeczy używanych.

Nie uległa w porównaniu z SPOR 2006 zmianie maksymalna wysokość udzielanej pomocy (100 tys. zł) oraz maksymalny udział pomocy w kosztach kwalifikowanych (nie więcej niż 50%). Natomiast wprowadzono znacznie dogodniejsze zasady rozliczeń. Obecnie rozliczenie może nastąpić w jednym lub dwóch etapach. Przy rozliczeniu jednoetapowym wniosek o płatność musi być złożony nie później niż 24 miesiące od daty zawarcia umowy, a beneficjent otrzymuje jednorazowo całą kwotę wsparcia (płatność ostateczna). Beneficjent może również starać się o rozliczenie dwuetapowe; wówczas wniosek o płatność pośrednią musi być złożony nie później niż 24 miesiące, a o płatność ostateczną nie później niż 36 miesięcy od podpisania umowy. Płatność ostateczna nie

może być niższa niż 25% ogólnej kwoty wsparcia. Odmienne zasady obowiązują przy leasingu (do dziesięciu etapów, ostatni wniosek najpóźniej 60 miesięcy od podpisania umowy, wnioski o płatności pośrednie nie częściej niż co pół roku).

Nowym przepisem jest zabezpieczenie należytego wykonania przez beneficjenta zobowiązań umownych. Jest nim weksel *in blanco*, stanowiący zabezpieczenie należytego wykonania zobowiązań umownych, takich samych jak obowiązujących beneficjentów działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” (prowadzenie wspieranej działalności przez 5 lat oraz ograniczenie prawa dysponowania składnikami majątkowymi). Zobowiązania te są w przypadku niepowodzenia przedsięwzięcia poważnym zagrożeniem.

W PROW 2013 na realizację działania przewidziano środki publiczne ogółem w wysokości ponad 345 mln euro (około 49 mln euro rocznie). Jest to kwota wyraźnie wyższa niż w SPOR 2006, ale niewątpliwie nie zaspokoi potrzeb polskiej wsi. Liczba rolników lub członków ich rodzin, którzy podjęliby ryzyko działalności pozarolniczej pod warunkiem uzyskania wsparcia ze środków publicznych, jest z pewnością większa niż podana w PROW 2013 (niespełna 20 tys. beneficjentów), zwłaszcza jeśli porówna się ją z liczbą gospodarstw rolnych niezapewniających ich właścicielom właściwego poziomu dochodu.

Działanie „Różnicowanie...” otrzymało częściową akredytację tymczasową 25 października 2007 roku¹⁴⁸. Na tej podstawie ARiMR rozpoczęła 5 czerwca 2008 roku przyjmowanie wniosków. Zainteresowanie potencjalnych beneficjentów było tak duże, że drugi dzień przyjmowania wniosków był ostatnim w siedmiu województwach. W ciągu trzech tygodni 11 województw zakończyło przyjmowanie wniosków. W dniu 16 września 2008 roku tylko jedno województwo – łódzkie – jeszcze je przyjmowało. Do dnia 16 września łącznie złożono blisko 4 tys. wniosków na kwotę około 230 mln zł (przeciętna kwota, o którą ubiegają się wnioskujący to 57 500 zł). Wnioski są weryfikowane na bieżąco. Działanie otrzymało akredytację 14 października 2008 roku¹⁴⁹. Można zatem spodziewać się, że do końca roku zostaną podpisane umowy, a zimą 2009 roku rozpocznie się realizacja projektów.

¹⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2007, Nr 201, poz. 1451.

¹⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 października 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2008, Nr 183, poz. 1134.

4.4.8. Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej

Celem działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” jest poprawa infrastruktury technicznej w miejscowościach wiejskich. Zalicza się do nich miejscowości należące do gmin wiejskich, gmin miejsko-wiejskich (poza miejscowościami liczącymi powyżej 5 tys. mieszkańców) i gmin miejskich (z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców). O wsparcie mogą starać się gminy, jednoosobowe spółki gminy oraz gminne zakłady budżetowe. Współfinansowanie może sięgać 75% kosztów kwalifikowanych, do których zalicza się koszty: (1) budowy, przebudowy i remontu budynku lub budowli, (2) rozbiórki i unieszkodliwienia materiałów z rozbiórki, (3) zakupu i montażu niezbędnych maszyn, urządzeń i instalacji, (4) zakupu sprzętu komputerowego i oprogramowania, (5) zakupu pojemników do segregacji odpadów komunalnych, (6) zakupu środków transportu na potrzeby systemu zbiórki, segregacji lub wywozu odpadów komunalnych (poza samochodami osobowymi), (7) budowy i wyposażenia punktów segregacji odpadów komunalnych, (8) zakupu materiałów i usług niezbędnych do realizacji projektu, (9) ogólne, bezpośrednio związane z przygotowaniem i realizacją operacji (nie mogą przekroczyć 10% kosztów kwalifikowanych). Dodatkowo obowiązują również rygory, uznające koszty za kwalifikowane jedynie wówczas, gdy zostały poniesione: (1) w formie rozliczeń bezgotówkowych, (2) po dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy (wyjątkiem są koszty ogólne, które mogą być poniesione wcześniej), (3) w trybie przepisów o zamówieniach publicznych (dotyczy dostaw, robót budowlanych i usług). Kolejnym ograniczeniem jest zastrzeżenie, że wsparcia z PROW 2013 nie mogą uzyskać projekty, współfinansowane z innych środków publicznych (wyjątkami są środki wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej i środki własne samorządu terytorialnego).

Ze środków działania są współfinansowane tylko niektóre elementy infrastruktury: (1) gospodarka wodno-ściekowa (zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, w tym systemów kanalizacji ściekowej lub kanalizacji zagrodowej; wsparcie dla jednej gminy w okresie realizacji programu nie może przekroczyć 4 mln zł), (2) gospodarka odpadami komunalnymi (zbiór, segregacja i wywóz; wsparcie dla jednej gminy w okresie realizacji programu nie może przekroczyć 200 tys. zł), (3) wytwarzanie i dystrybucja energii ze źródeł odnawialnych (wiatr, woda, energia geotermalna, słońce, biogaz i biomasa; wsparcie dla jednej gminy nie może przekroczyć w okresie realizacji programu 3 mln zł)¹⁵⁰. Na liście tej brak jest przede wszystkim dróg lokalnych – gminnych i powiatowych, których budowa i modernizacja znajduje się w Regionalnych Programach Operacyjnych. Każdy RPO obejmuje obszar, odpowiadający jednostce statystycznej NUTS 2, którą w Polsce jest województwo. Środki na ten cel

¹⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 60, poz. 373.

przewidziano w priorytecie III „Regionalny system transportowy”, działanie „Drogi regionalne i lokalne”.

W rozporządzeniu przyjęto metodę rankingu złożonych przez gminy wniosków. Udzielenie pomocy jest uzależnione od liczby punktów, które uzyskał projekt, przy czym kryteria przyznawania punktów są następujące: (1) podstawowy dochód podatkowy gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca w porównaniu ze średnim krajowym dochodem gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca (od 0 do 4 punktów; im niższy dochód tym więcej punktów); (2) poziom bezrobocia, w porównaniu ze średnim poziomem bezrobocia w województwie (od 0 do 2 punktów; im niższe bezrobocie tym mniej punktów); (3) kryterium regionalne (2 punkty; w rozporządzeniu nie podano, kiedy projekt otrzymuje punkty); (4) udział kwoty, o którą ubiega się wnioskodawca w kosztach kwalifikowanych ogółem (jeśli udział wynosi nie więcej niż 50%, projekt otrzymuje 2 punkty); (5) udział gospodarstw domowych przyłączonych do sieci wodociągowej w ogólnej liczbie gospodarstw, które powinny być przyłączone do sieci¹⁵¹ (od 0 do 3 punktów; im wyższy udział tym mniej punktów; punkty przyznaje się wyłącznie projektom z zakresu gospodarki wodnej); (6) udział gospodarstw domowych przyłączonych do sieci wodociągowej w ogólnej liczbie gospodarstw, które powinny być przyłączone do sieci (od 0 do 3 punktów; im wyższy wskaźnik tym punktów więcej; punkty przyznaje się wyłącznie projektom z zakresu gospodarki ściekowej); (7) jeżeli projekt obejmuje zarówno gospodarkę wodną, jak i ściekową, otrzymuje 2 punkty. Wsparcie otrzymują projekty w kolejności rankingu, przy czym projekty wodno-ściekowe muszą mieć co najmniej 4 punkty, a porządkujące gospodarkę odpadami komunalnymi i współfinansujące wytwarzanie lub dystrybucję energii ze źródeł odnawialnych co najmniej 3 punkty.

Środki publiczne postawione do dyspozycji samorządów lokalnych z PROW 2013 wynoszą około 1471 mln euro. Zakłada się, że w wyniku realizacji działania zostanie wybudowanych 27 tys. km sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, o 20% wzrośnie ilość prawidłowo zagospodarowanych odpadów oraz uzyska się 380 MW energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Trudno jest określić obecnie, jak będą przebiegały inwestycje wodociągowo-kanalizacyjne i porządkujące gospodarkę stałymi odpadami komunalnymi nie współfinansowane ze środków UE. Samorządy lokalne zdają sobie sprawę, że stan infrastruktury technicznej jest jedną z tych kilku dziedzin (pozostałymi są przede wszystkim szkolnictwo i służba zdrowia), które mają podstawowe znaczenie dla oceny ich pracy. W regionach niemających pełnej infrastruktury muszą wykazywać dbałość o inwestycje infrastrukturalne, choćby z tego powodu, że niezadowoleni z ich bierności wyborcy mogą w najbliższym głosowaniu zmienić lokalne władze samorządowe.

Jeśli uzna się, że pełny dostęp do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, a także właściwy system utylizacji stałych odpadów komunalnych powinien być standardem w regionach wiejskich, to wówczas wsparcie projektów infrastrukturalnych w tych

¹⁵¹ Tzw. „wskaźnik zwodociągowania” – nie można było użyć w tekście tego żargonowego określenia.

dziedzinach ze środków PROW 2013 jest niewystarczające. Z zastosowania metody rankingowej wynika bowiem, że do połowy przyszłej dekady nie zostanie zakończona budowa sieci kanalizacyjnej na obszarach wiejskich i nie zostanie rozwiązany problem stałych odpadów komunalnych. Trudno zaakceptować taką sytuację. Wysokość uruchomionych środków powinna zapewnić uporządkowanie na obszarach wiejskich gospodarki wodno-ściekowej i utylizacji stałych odpadów komunalnych do roku 2015 włącznie.

Ponadto nasuwa się pytanie, dlaczego gminy bogatsze lub te, które w poprzednich okresach starały się skutecznie rozwiązywać problemy gospodarki wodno-ściekowej i utylizacji stałych odpadów komunalnych, mają mieć trudniejszy niż pozostałe dostęp do środków PROW 2013. Oczywiście obecnie nie można przesądzać wyników rankingu i nie wiadomo, czy środki programu otrzymają jedynie gminy uboższe i mające większe potrzeby w dziedzinie gospodarki wodno-ściekowej, a także gminy, które nie rozwiązały dotychczas problemu stałych odpadków komunalnych, ale po sporządzeniu list będzie za późno na jakiegokolwiek zmiany.

Działanie należy do tych, które nie mają częściowej akredytacji tymczasowej. Z fragmentarycznych informacji wynika również, że prace, których celem jest uzyskanie akredytacji znajdują się wciąż jeszcze wstępnej fazie¹⁵².

4.4.9. Wspieranie gospodarstw niskotowarowych w fazie restrukturyzacji¹⁵³

Działanie „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych w fazie restrukturyzacji” jest jednym z czterech działań zaproponowanych „nowym” państwom członkowskim w RK/141/2004¹⁵⁴. Polska włączyła je do PROW 2006. Działanie polegało na udzielaniu przez 5 lat pomocy w wysokości 1250 euro rocznie rolnikowi mającemu słabe ekonomicznie gospodarstwo rolne (w Polsce o sile ekonomicznej w momencie składania wniosku nie mniejszej niż 2 ESU, lecz nie większej niż 4 ESU), jeżeli będzie je restrukturyzował zgodnie ze złożonym planem rozwoju i nie przeniesie tytułu własności gospodarstwa przez 5 lat od dnia przyznania płatności (zobowiązanie o nieprzeniesieniu tytułu własności nie obowiązuje, jeśli tytuł własności przenosi się na następcę,

¹⁵² *Realizacja zadań ARiMR...*, dz. cyt.

¹⁵³ W podrozdziale 4.4.9 zostały omówione przepisy obowiązujące w okresie realizacji PROW 2006, wprowadzone Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2004, Nr 286, poz. 2870. Nie tylko nie ma jeszcze Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, regulującego szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy gospodarstwom niskotowarowym ze środków PROW 2013 ani jego projektu, ale działanie dotychczas nie zostało wprowadzone do PROW 2013. Przyczyny tego stanu przedstawiono w tekście.

¹⁵⁴ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 141/2004 z dnia 28 stycznia 2004 r. 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. Urz. UE L 24 z 29.1.2004.

a dotychczasowy właściciel przechodzi na rentę strukturalną). W okresie otrzymywania pomocy restrukturyzowane gospodarstwo musiało osiągać produkcję towarową wartości co najmniej 20 tys. zł rocznie. Kwota ta musiała być udokumentowana fakturami, umowami sprzedaży lub rachunkami (możliwe było również rozwiązanie polegające na tym, że właściciel rozpoczynał działalność pozarolniczą i osiągał co roku przychody w wysokości co najmniej 20 tys. zł). Płatności w pierwszych trzech latach następowały automatycznie, natomiast w czwartym i piątym roku były uzależnione od realizacji restrukturyzacji zgodnie z planem rozwoju. Jeśli podczas kontroli po trzech latach okazało się, że plan rozwoju nie był realizowany, rolnik nie otrzymywał dalszej pomocy, ale nie ponosił innych konsekwencji swego postępowania.

Działanie zostało uznane przez znaczną część środowiska związanego z rolnictwem za nieefektywne m.in. z następujących powodów. Pomoc była niewielka (niepełna 5 tys. zł rocznie, czyli w sumie tylko około 24 tys. zł w ciągu pięciu lat). Niewielkie zatem mogły być również jej rezultaty. Świadczył o tym bardzo niski próg minimalnej sprzedaży, będącej ekonomicznym dowodem spełnienia warunku restrukturyzacji gospodarstwa. Gospodarstwo osiągające produkcję towarową wartości 20 tys. zł rocznie, nie zapewnia rolnikowi właściwego dochodu. Zupełnie niezrozumiałe było rozłożenie pomocy na 5 lat. Jednorazowa subwencja mogłaby zapewne przyczynić się do niewielkiego wzrostu potencjału produkcyjnego gospodarstwa. Natomiast kwota 24 tys. zł, rozłożona na 5 lat najprawdopodobniej niczego nie może zmienić.

Równocześnie inne przepisy RK/141/2004, wręcz zapraszały rolników drobnych gospodarstw do starania się o środki z działania „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”. Za niewykonanie w ciągu pierwszych trzech lat restrukturyzacji, do której rolnik zobowiązał się w planie rozwoju, jedyną karą było nieudzielenie pomocy w czwartym i piątym roku. Ponad 14 tys. zł mogło być zatem traktowane przez pewną liczbę rolników jako podarunek, zwiększający dochód osobisty, otrzymany tylko dlatego, że są właścicielami małego gospodarstwa, złożyli wniosek o wsparcie i podpisali zobowiązanie, którego nie dotrzymani.

Potencjalni beneficjenci doskonale zrozumieli, że łatwo jest uzyskać wsparcie z działania „Wspieranie gospodarstw...” i masowo składali wnioski o pomoc natychmiast po ogłoszeniu informacji o przyjmowaniu wniosków, rozpatrywanych w kolejności składania. W ciągu niespełna dwóch miesięcy (wnioski zaczęto przyjmować 1 lutego 2005 roku, a zakończono ich przyjmowanie ze względu na dużą liczbę chętnych 23 marca 2005 roku) złożono 115 tys. wniosków, czyli znacznie więcej niż przewidywano (w latach 2004-2006 działaniem miało być objętych 73 tys. gospodarstw). Ponieważ ze spisu rolnego przeprowadzonego w 2002 roku wynika, że w Polsce było wówczas około 280 tys. gospodarstw niskotowarowych, udział starających się o wsparcie w ogólnej liczbie potencjalnych beneficjentów wyniósł około 40%¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Większość informacji zawartych w tym i następnym akapitach pochodzi z opracowania M. Bułkowskiej, *Stan realizacji...*, dz. cyt.

W dniach 6-16 listopada 2005 roku ponownie przyjmowano wnioski o pomoc z działania „Wspieranie gospodarstw...”. W ciągu niespełna dwóch tygodni przyjęto około 56 tys. wniosków. Ogólna liczba przyjętych wniosków wzrosła do ponad 171 tys. (około 60% ogólnej liczby gospodarstw niskotowarowych).

Wobec dość powszechnej krytyki działanie nie zostało uwzględnione w przesłanej KE wersji PROW 2013 i w rządowym projekcie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (kwota, znajdująca się w tabeli finansowej PROW 2013, w wysokości 440 mln euro, jest konsekwencją umów, podpisanych przez ARiMR w okresie realizacji PROW 2006). Pominięcie działania zostało zauważone podczas prac parlamentarnych i włączono je do ustawy jako poprawkę Senatu. Sejm poprawkę senacką przyjął, chociaż przedstawiciele MRiRW byli jej przeciwni (por. stenogramy z posiedzeń Sejmu z dnia 15 lutego 2007 roku¹⁵⁶ i 7 marca 2007 roku¹⁵⁷).

Chociaż działanie zostało wprowadzone do ustawy, nie ma go w zatwierdzonym przez KE programie PROW 2013. Program został przedłożony Komisji do akceptacji przed uchwaleniem ustawy z poprawką Senatu. MRiRW słusznie uważało, że wycofanie przesłanej Komisji wersji programu i ponowne przedłożenie po uzupełnieniu o działanie „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych w okresie restrukturyzacji” opóźni o kilka miesięcy proces zatwierdzania. Zdecydowano zatem, że wniosek o korektę programu zostanie przedłożony po zatwierdzeniu PROW 2013 przez Komisję¹⁵⁸. Jednakże dotychczas, choć minęło już ponad półtora roku od uchwalenia ustawy, nie podjęto starań o wprowadzenie działania „Wspieranie gospodarstw...” do programu.

Na wprowadzone ustawą działanie Polska nie otrzyma dodatkowych pieniędzy, a jedyną możliwością jego sfinansowania jest obniżenie środków publicznych przewidzianych na inne działania.

4.4.10. Ułatwianie startu młodym rolnikom

Jednym z ważnych działań programu jest „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, na współfinansowanie którego w PROW 2013 przewidziano 420 mln euro. Zakłada się, że pomoc otrzyma 33 600 osób, a zatem liczba stosunkowo niewielka. Zgodnie

¹⁵⁶ 34 posiedzenie Sejmu w dniu 15 lutego 2007 r. pkt 20 porządku dziennego. Sprawozdanie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (druki 1362 i 1380).

¹⁵⁷ 36 posiedzenie Sejmu w dniu 7 marca 2007 r. pkt 20 porządku dziennego. Sprawozdanie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (druki 1362 i 1380).

¹⁵⁸ *Bogaty m wzrosną składki na KRUS. Emerytury rolnicze nie mogą tak bardzo odstawać od pracowniczych* – mówi Marek Zagórski, wiceminister rolnictwa, „Gazeta Wyborcza” 8.05.2007.

z rozporządzeniem¹⁵⁹ za młodego rolnika uważa się pełnoletnią osobę fizyczną, która w dniu złożenia wniosku o pomoc nie skończyła 40 lat i rozpoczyna samodzielne prowadzenie gospodarstwa rolnego po raz pierwszy. Gospodarstwo musi mieć powierzchnię użytków rolnych nie mniejszą niż średnia powierzchnia gruntów rolnych gospodarstwa rolnego w województwie, w którym położone jest gospodarstwo lub największa część użytków rolnych wchodzących w jego skład, nie mniejszą niż średnia powierzchnia użytków rolnych gospodarstwa rolnego w kraju i nie większą niż 300 ha. Starający się o wsparcie musi się wykazać, szczegółowo sprecyzowanymi w rozporządzeniu i w załączniku do niego, kwalifikacjami zawodowymi. Konieczne jest także przedstawienie planu rozwoju gospodarstwa, którego istotnymi elementami są m.in.: (1) cele, koncepcja i etapy rozwoju gospodarstwa, (2) początkowy i docelowy wynik ekonomiczny gospodarstwa oraz (3) opis i harmonogram inwestycji.

Wysokość wypłacanej jednorazowo pomocy wynosi ryczałtowo 50 tys. zł (w RR/1698/2005 maksymalną kwotę pomocy ustanowiono w wysokości 55 tys. euro, a zatem około czterokrotnie wyższą; może to być suma postawiona do dyspozycji albo przeznaczona na pokrycie kosztów oprocentowania zaciągniętego kredytu). Otrzymujący wsparcie może nią swobodnie dysponować, ale musi udowodnić, że w ciągu trzech lat od daty wypłaty pomocy wydał 35 tys. zł na przedsięwzięcia, przewidziane w planie rozwoju gospodarstwa. W planie rozwoju mogą się znajdować nie tylko wszystkie pozycje, wspierane za środków działania „Modernizacja...”, ale także zakup ziemi oraz stada podstawowego.

Beneficjent obowiązany jest zwrócić pomoc w całości lub częściowo, jeśli nie spełni warunków, wymienionych w rozporządzeniu. Zwrot w pełnej wysokości następuje, gdy młody rolnik: (1) nie kontynuuje samodzielnego prowadzenia gospodarstwa co najmniej przez 5 lat od dnia wypłaty pomocy, (2) nie zrealizował założeń planu rozwoju, w tym nie wydatkował na inwestycje przewidziane w planie rozwoju w ciągu 3 lat od daty otrzymania wsparcia kwoty równej co najmniej 70% kwoty pomocy, (3) nie podlegał przez co najmniej 3 lata od daty wypłaty pomocy ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy i w pełnym zakresie jako rolnik, (4) nie uzupełnił wykształcenia w okresie 3 lat od dnia wydania decyzji o przyznaniu pomocy, (5) nie złożył w terminach przewidzianych w rozporządzeniu dokumentów potwierdzających wydatkowanie co najmniej 70% kwoty pomocy na inwestycje przewidziane w programie rozwoju, (6) nie złożył w terminach przewidzianych w rozporządzeniu zaświadczenia o okresach, w których podlegał przepisom o ubezpieczeniu społecznemu rolników i ewentualnie dokumentów potwierdzających uzupełnienie wykształcenia.

¹⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 200, poz. 1443. Rozporządzenie zostało znowelizowane Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 24, poz. 147.

Działanie jest dodatkowym wsparciem inwestycyjnym młodych rolników. Z 15 tys. zł pomocy beneficjent nie musi się rozliczać, natomiast 35 tys. zł musi zainwestować zgodnie z programem rozwoju. Nie jest to kwota wystarczająca do przeprowadzenia poważnej inwestycji i często otrzymujący pomoc będzie jeszcze musiał się ubiegać o wsparcie z innych źródeł. Źródłem dodatkowego wsparcia mogą być przede wszystkim środki działania „Modernizacja i restrukturyzacja gospodarstw rolnych”. Młodzi rolnicy mogą otrzymać ze środków tego działania wyższe wsparcie niż pozostali¹⁶⁰. Nasuwa się pytanie, dlaczego dwa działania, pobudzające do modernizacji gospodarstwa za pomocą inwestycji tak bardzo się od siebie różnią pod względem trybu i warunków przyznawania pomocy? Czy nie lepszym rozwiązaniem byłoby połączenie obu działań, ujednoczenie zasad wsparcia i ustanowienie wyższej kwoty pomocy dla młodych rolników niż dla pozostałych? Pytanie to jest skierowane przede wszystkim do władz UE, gdyż różnice wynikają częściowo z przepisów RR/1698/2005, ale także do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Podstawową różnicą jest przyjęcie w działaniu „Modernizacja...” zasady, że otrzymujący wsparcie wykonuje projekt z własnych środków, a następnie rozlicza się z agencją i otrzymuje zwrot części wydanych pieniędzy. Natomiast w działaniu „Ułatwienie startu...” młody rolnik otrzymuje środki do swobodnej dyspozycji i musi się z ich części rozliczyć po trzech latach.

Otrzymując pomoc, młody rolnik podejmuje równocześnie zobowiązania, które ograniczają swobodę podejmowania ważnych decyzji życiowych w przyszłości. Niektóre z nich (obowiązek samodzielnego prowadzenia gospodarstwa) wygasają pod groźbą całkowitego zwrotu pomocy dopiero po 5 latach. Czy młody człowiek, znajdujący się niekiedy w okresie poszukiwania swego miejsca w życiu, powinien zobowiązywać się do prowadzenia gospodarstwa przez 5 lat?

Wprowadzenie różnych ograniczeń jest zrozumiałe, gdyż mają zapobiegać nieprzemyślanym decyzjom o przejściu gospodarstwa, a następnie rezygnacji z jego prowadzenia po uzyskaniu pomocy, a także mają być skuteczną ochroną środków publicznych przed wyłudzeniami. Czy jednak niektóre z nich nie są zbyt „mocne”?

ARiMR uzyskała częściową akredytację tymczasową na obsługę działania 25 października 2007 roku¹⁶¹, nieobejmującą „kontroli krzyżowych, kontroli na miejscu

¹⁶⁰ Zgodnie z omówionymi już przepisami RR/1698/2005, powtórzonymi w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, młody rolnik może maksymalnie otrzymać zwrot 60% poniesionych kosztów kwalifikowanych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz Natura 2000 oraz 50% kosztów kwalifikowanych na obszarach pozostałych. Pozostali rolnicy mogą otrzymać maksymalnie odpowiednio zwrot 50% i 40% kosztów kwalifikowanych.

¹⁶¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2007, Nr 201, poz. 1451.

i dalszych czynności prowadzących do wydania decyzji administracyjnych, naliczania płatności oraz tworzenia list zleceń płatności”. W jednym z następnych rozporządzeń¹⁶² znajduje się przepis, z którego wynika, że ARiMR może wykonywać pełną obsługę wniosków, złożonych przez młodych rolników do 30 czerwca włącznie, jeśli wszystkie czynności są wykonywane bez zastosowania systemu informatycznego. ARiMR przyjmowanie wniosków rozpoczęła 3 marca 2008 roku i nadal (początek listopada) przyjmuje. Agencja dysponuje w 2008 roku kwotą 554 mln zł, co stanowi ponad 1/3 kwoty przewidzianej na współfinansowanie działania ze środków PROW 2013 i zapewnia wypłacenie wsparcia ponad 11 tys. młodych rolników. Do 15 września złożono około 5700 wniosków na kwotę 286 mln zł. Blisko 900 rolnikom wypłacono po 50 tys. zł wsparcia. Z liczb tych wynika, że powodzenie działania jest umiarkowane, zwłaszcza jeśli porówna się je z ogromnym zainteresowaniem działaniem „Modernizacja...”. W ciągu ponad sześciu miesięcy młodzi rolnicy złożyli wnioski na kwotę wyczerpującą zaledwie w 50% środki znajdujące się w dyspozycji ARiMR w 2008 roku.

4.4.11. Wspieranie gospodarki leśnej

W PROW 2013 znajdują się jedynie dwa działania wspierające leśnictwo. Pierwszym z nich jest „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” (około 654 mln euro środków publicznych, z czego około 470 mln euro na zalesienia w latach 2007-2013, a około 184 mln euro na pokrycie zobowiązań z tytułu zalesień dokonanych z PROW 2006), składające się z dwóch „schematów” – „Zalesianie gruntów rolnych” i „Zalesianie gruntów innych niż rolne”. Według założeń programu z schematu I wsparcie otrzyma około 28 tys. osób, a schematu II – około 24 tys. osób. W sumie z PROW 2013 pomoc polegającą na współfinansowaniu zalesień ma otrzymać około 52 tys. osób, przy czym w przeliczeniu na złote (kurs 1 euro = 3,6015 złotego) ma ona wynieść około 2354 mln zł. Drugim działaniem jest „Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych” (140 mln euro, czyli około 504 mln zł). Łącznie wsparcie leśnictwa środkami PROW 2013 ma wynieść około 794 mln euro (około 2810 mln zł), czyli około 4,5% środków programu ogółem. Leśnictwo zostało zatem w programie zepchnięte na margines¹⁶³. Świadczy o tym nie tylko niewielki udział w środkach publicznych, ale także pominięcie w PROW 2013 aż 5 działań wspierających leśnictwo lub chroniących śro-

¹⁶² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2008, Nr 54, poz. 327.

¹⁶³ Na zachwianie proporcji między wspieraniem rolnictwa a leśnictwa w PROW 2013 wskazuje w raporcie cząstkowym, stanowiącym załącznik do oceny *ex-ante* P. Gołos; por. Załącznik III – Raporty cząstkowe ekspertów wchodzących w skład zespołu oceniającego, [w:] P. Gołos, *Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013* – W-06/VII/06, maszynopis.

dowisko na obszarach leśnych (por. tab. 4). Na liście działań, które można współfinansować ze środków unijnych, a które nie zostały wprowadzone do PROW 2013 znajdują się bowiem: (1) Zwiększanie wartości gospodarczej lasów, (2) Zakładanie systemów rolno-leśnych na gruntach rolnych, (3) Płatności dla obszarów leśnych Natura 2000, (4) Płatności leśnośrodowiskowe, (5) Leśne inwestycje nieprodukcyjne.

Współfinansowanie leśnictwa ze środków unijnych jest w polskich warunkach trudnym problemem, ponieważ Polska ma unikalną w Europie strukturę własnościową lasów. Z blisko 8,9 mln ha lasów około 7,4 mln ha (ponad 80%) jest własnością państwa. Lasy prywatne (około 1,5 mln ha) stanowią zdecydowaną mniejszość. Tymczasem we wszystkich innych państwach członkowskich lasy są przeważnie własnością prywatną. Zgodnie z RR/1698/2005 środki większości działań są przeznaczone wyłącznie na wsparcie prywatnej gospodarki leśnej. Polskie lasy państwowe mogą uzyskać jedynie wsparcie z działania „Odtwarzanie lasów zniszczonych klęskami żywiołowymi oraz wprowadzanie środków zapobiegających zniszczeniom”, a jednostki samorządu terytorialnego lub jednostki organizacyjne gmin, powiatów i województw ograniczone wsparcie z działania „Zalesianie...” (tylko koszty związane z założeniem uprawy leśnej).

Stosunkowo niewielki udział leśnictwa w programach rozwoju obszarów wiejskich nie zwalnia jednak od analizy celowości współfinansowania projektów leśnych z PROW 2013.

Pozornie nie budzi wątpliwości celowość współfinansowania „Odtwarzania lasów zniszczonych klęskami żywiołowymi...”, zwłaszcza że w Polsce w ostatnim dziesięcioleciu wystąpiły dwie klęski żywiołowe na dużą skalę – pożar lasów w okolicach Raciborza oraz huragan, który zniszczył część Puszczy Piskiej. Są to niewątpliwie obszary leśne, na których należy jak najszybciej wykonać prace odtworzeniowe, choć mimo szybkiego tempa prac i tak dopiero za kilkadziesiąt lat powrócą do stanu sprzed klęski. Nasuwa się jednak pytanie, czy rzeczywiście sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstwa Lasy Państwowe nie pozwala na sfinansowanie tych prac ze środków własnych. Huragan i pożar lasu są niewątpliwie klęskami żywiołowymi, ale jeśli gospodaruje się na powierzchni około 7,4 mln ha, to jest oczywiste, że klęski żywiołowe na niewielkiej części tego obszaru wystąpią. Na odtworzenie zniszczonych lasów powinny być zatem gromadzone rezerwy, uruchamiane w razie potrzeby.

Jednakże fundusz, przeznaczony na odtwarzanie lasów zniszczonych klęskami żywiołowymi oraz finansujący działania zapobiegające zniszczeniom dysponowałby dopiero po upływie kilku lub nawet kilkunastu lat środkami, umożliwiającymi podjęcie działalności na większą skalę. Dlatego też współfinansowanie odbudowy zniszczonych klęskami żywiołowymi lasów ze środków PROW 2013 jest celowe. Są to zresztą nie tylko prace służące leśnictwu, ale także ważne dla środowiska. Klęski żywiołowe pod Raciborzem i w Puszczy Piskiej zniszczyły na dużych obszarach istniejące ekosystemy i zdegradowały środowisko.

„Odtwarzanie...” należy do tych działań, które jeszcze nie mają częściowej akredytacji tymczasowej. Z informacji zamieszczonej na stronach internetowych ARiMR wynika, że przewiduje się uzyskanie akredytacji najpóźniej 30 czerwca 2009 roku.

Realizację działania będzie więc można rozpocząć najwcześniej jesienią 2009 roku. Czyżby w ARiMR uważano, że prace prowadzone w lasach raciborskich i w Puszczy Piskiej mogą tak długo czekać¹⁶⁴?

Decyzja Komitetu Monitorującego z dnia 25 września 2008 r. o zmniejszeniu środków, przeznaczonych na sfinansowanie działania ze 140 mln euro do 60 mln euro została podjęta z uzasadnieniem: „zapewnienie odpowiedniego systemu ochrony przeciwpożarowej lasów należy do obowiązków Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Mimo niewątpliwie uzasadnionego wsparcia finansowego działań w tym zakresie oraz potrzeby zarezerwowania środków na ewentualne naprawy szkód związanych z katastrofami, generalna sytuacja budżetowa PROW 2007-2013 wymaga ograniczenia finansowego tego działania”¹⁶⁵.

Decyzja i jej uzasadnienie są zadziwiające. Leśnictwo jest traktowane w PROW 2013 jako działalność mająca niewiele wspólnego z rozwojem regionów wiejskich, którą nie tylko można niemal pominąć w podziale środków wsparcia, ale również jako działalność, którą przy pierwszych trudnościach finansowych uznaje się za źródło środków, którymi należy wspomóc inne działania.

Natomiast ze względu na koszty należy się zastanowić nad zasadnością działania „Zalesianie...” w obecnej formie. Z działania tego można wspierać zalesianie gruntów rolnych oraz innych będących własnością lub współwłasnością rolnika lub jego małżonka o powierzchni co najmniej 0,5 ha i szerokości 20 metrów. W PROW 2013 uwzględniono zastrzeżenia organizacji ekologicznych, zwracających uwagę, że zalesianie użytków zielonych powoduje degradację środowiska naturalnego. Obecnie udziela się więc pomocy jedynie na zalesianie gruntów rolnych użytkowanych jako grunty orne oraz sady (ale grunty znajdujące się na obszarach Natura 2000 nie są objęte działaniem) i przeznaczonych do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego¹⁶⁶. Ponieważ jednak często brak planów miejscowych, działaniem mogą być objęte również grunty, których zalesienie nie jest sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Można również uzyskać pomoc na zalesianie gruntów odłogowanych z sukcesją naturalną lub wymagających zalesienia ze względu na ochronę gleby lub stosunków wodnych. Również i w tym przypadku musi być spełniony warunek zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań.

¹⁶⁴ *Realizacja zadań ARiMR...*, dz. cyt.

¹⁶⁵ Uchwała Nr 13/2008 Komitetu Monitorującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 z dnia 25 września 2008 r. w sprawie zatwierdzenia zmian do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dokument dostępny na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.minrol.gov.pl.

¹⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 114, poz. 786.

Wsparcie zalesiania gruntów rolnych składa się z trzech elementów: (1) jednorazowego zryczałtowanego zwrotu kosztów zalesienia i ewentualnego ogrodzenia uprawy leśnej, (2) premii pielęgnacyjnej w postaci zryczałtowanego zwrotu kosztów prac pielęgnacyjnych oraz ochrony uprawy leśnej przed zwierzyną (premia pielęgnacyjna jest wypłacana corocznie przez 5 lat od wykonania zalesienia) oraz (3) premii zalesieniowej, stanowiącej zryczałtowany zwrot utraconych dochodów wynikających z przeznaczenia gruntów rolnych pod uprawy leśne. Premia zalesieniowa jest wypłacana corocznie przez 15 lat od wykonania zalesienia (premię zalesieniową otrzymują jedynie rolnicy, którzy udowodnią, że w roku poprzedzającym wykonanie zalesienia co najmniej 25% dochodu pochodziło z rolnictwa, co jest progiem niewysokim). Okazuje się więc, że wsparcie zalesienia 1 ha gruntów prywatnych kosztuje w ciągu 15 lat ok. 37 tys. zł. Na kwotę tę składają się koszty zalesienia (ok. 7 tys. zł), pielęgnacji (ok. 6 tys. zł) i zwrot utraconych dochodów (blisko 24 tys. zł). Jedynie około 1/3 kwoty 37 tys. zł stanowią rzeczywiście poniesione koszty, natomiast 2/3 to zwrot utraconych dochodów.

Z tej bardzo uproszczonej kalkulacji wynika, że zalesianie gruntów rolnych jest korzystne dla rolnika (zwłaszcza gdy zalesia się grunty niskich klas), natomiast wymaga zaangażowania znacznych środków publicznych, które najprawdopodobniej mogłyby być lepiej wykorzystane po przeniesieniu do innych działań¹⁶⁷. Zastrzeżenie to nie dotyczy gruntów innych niż rolne, gdyż wówczas zalesiający otrzymuje jedynie zryczałtowany zwrot kosztów zalesiania i zryczałtowaną premię pielęgnacyjną.

Działanie zostało przez Radę zaliczone do wspierających ochronę środowiska. Zastanawia więc, dlaczego pomoc na zalesienia mogą otrzymać jedynie rolnicy, natomiast inne osoby zostały wykluczone. Czyżby zalesianie gruntów nienależących do rolników nie miało wpływu na ochronę środowiska? Ograniczenie osób uprawnionych do wsparcia ma znaczenie raczej symboliczne, bo grunty użytkowane rolniczo i odłogowane należą przeważnie do rolników, ale jest niewątpliwie postanowieniem symptomatycznym.

Schemat I działania „Zalesianie...” uzyskał tymczasową akredytację częściową 16 października 2007 roku¹⁶⁸, a schemat II 15 maja 2008 roku¹⁶⁹. ARiMR przyjmowała w 2007 roku wnioski o wsparcie zalesień gruntów rolnych od 1 sierpnia do 1 paździer-

¹⁶⁷ Kwestia ta wymaga odrębnej wszechstronnej analizy. M. Drygas w swej recenzji uważa koszty za niewygórowane i warte poniesienia.

¹⁶⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 października 2007 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej, w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2007, Nr 193, poz. 1396.

¹⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 maja 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2008, Nr 89, poz. 543.

nika. W 2008 roku rozpoczęto przyjmowanie wniosków (oba schematy) 1 sierpnia, zapowiadając, że 30 września będzie ostatnim dniem ich przyjmowania.

W 2007 roku rolnicy złożyli blisko 2700 wniosków na kwotę około 70 mln zł. Choć wnioski o pomoc powinny być weryfikowane przez powiatowe biura agencji w ciągu 60 dni od złożenia i w tym samym terminie powinny być wydane postanowienia o przyznaniu lub odmowie udzielenia pomocy, czynności te zaczęto wykonywać dopiero w maju 2008 roku. Zalesienia będą mogły być zatem wykonane dopiero jesienią, a pierwsze pieniądze rolnicy otrzymają zapewne nie wcześniej niż w pierwszej połowie 2009 roku.

Działanie (oba schematy) otrzymało akredytację 14 października 2008 roku¹⁷⁰.

Okazało się, że rolnicy niechętnie decydują się na zalesianie gruntów ornych. Od 1 sierpnia do 22 września 2008 roku złożono tylko około 830 wniosków, starając się o wsparcie zalesień na powierzchni nieco ponad 2 tys. ha, w tym powierzchnia około 1,9 tys. ha to grunty rolne, a niewiele ponad 100 ha inne. Taka liczba wniosków świadczy o niewielkim zainteresowaniu zalesieniami. Wobec tego nie dziwi, że w poszukiwaniu środków, którymi można by wspomóc działanie „Renty strukturalne” zdecydowano się na zmniejszenie działania „Zalesianie...” o 100 mln euro.

* *

*

Rozpatrując kwestie związane z leśnictwem zwrócić należy uwagę na brak konsekwencji. Różne działania, chroniące środowisko naturalne na obszarach leśnych, nie są współfinansowane ze środków unijnych, chociaż podobne lub takie same działania na obszarach użytkowanych rolniczo mogą uzyskać wsparcie ze środków PROW 2013. Ze środków PROW 2013 nie współfinansuje się programów leśnośrodowiskowych, choć niewątpliwie właściciele części lasów prywatnych skłonni byłiby w nich uczestniczyć (propozycje takich programów powinno przygotować Ministerstwo Środowiska). Ponadto wśród programów rolnośrodowiskowych znajdują się pakiety „Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000” oraz „Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000”. Brak jest analogicznych pakietów dla obszarów leśnych.

5. Podsumowanie

5.1. Uwagi wprowadzające

1. W części „Podsumowanie” zebrano wszystkie istotne uwagi i wnioski, znajdujące się w poprzednich częściach opracowania, uzupełniając je wnioskami, przeważnie wynikającymi z ogólnej oceny PROW 2013. Podporządkowano je dwóm hipote-

¹⁷⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 października 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2008, Nr 183, poz. 1134.

zom badawczym, sformułowanym w uwagach wstępnych. Pierwszą z nich jest pogląd, że lata 2007-2013 są ostatnim wieloletnim okresem budżetowym, w którym UE przeznacza tak duże środki na rozwój regionów wiejskich, w tym zwłaszcza na rozwój rolnictwa i przemysłu spożywczego. W konsekwencji jest to pierwsza i zarazem ostatnia szansa modernizacji polskiej gospodarki żywnościowej na tak dużą skalę za pomocą środków unijnych. Według drugiej hipotezy w kolejnym okresie budżetowym obowiązkowy udział projektów chroniących środowisko w programach rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich będzie wyższy niż w programie na lata 2007-2013.

2. Obie te hipotezy zostały sformułowane, gdy rozpoczynano badanie, ale nie ma obecnie nowych przesłanek, aby je kwestionować. Należy zatem tak dysponować środkami publicznymi, które znajdują się w dyspozycji realizujących PROW 2013, aby w tym okresie maksymalizować tempo modernizacji i restrukturyzacji gospodarki żywnościowej, w tym rolnictwa, a także wspierać rozwijanie pozarolniczej działalności w regionach wiejskich. Cele te powinny być realizowane nawet kosztem innych ważnych celów, takich jak ochrona środowiska i wspieranie dochodów rolniczych. Poprawie ochrony środowiska i wzrostowi dochodów rolniczych sprzyja zresztą rozsądnie prowadzona restrukturyzacja i modernizacja gospodarki żywnościowej. Konflikt interesów nie jest zatem nieuchronny.
3. Uwagi i wnioski zostały podzielone na cztery grupy. Na pierwszą składa się kilka uwag charakteryzujących rolę PROW 2013 i programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu wieloletniego UE w programach rozwoju polskiego rolnictwa i polskich regionów wiejskich w latach 2007-2013. Część druga jest poświęcona charakterystyce PROW 2013. W trzeciej zamieszczono kilka wniosków, wskazujących na możliwość poprawy struktury PROW 2013 w okresie jego realizacji, a ostatnia – czwarta – zawiera wnioski, wynikające z obserwacji dotychczasowego przebiegu realizacji programu.

5.2. Miejsce PROW 2013 i programów operacyjnych w finansowaniu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich

1. Z dniem członkostwa Polska uzyskała możliwości wsparcia rozwoju gospodarczego i społecznego środkami budżetowymi UE na takich samych zasadach, jak „stare” państwa członkowskie. Wsparcie udzielane jest za pośrednictwem sformalizowanych programów, obejmujących okresy identyczne z okresami wieloletniego budżetowania unijnego. Programy są finansowane ze środków publicznych (budżet unijny, budżet państwa realizującego program i budżety samorządu terytorialnego) uzupełnianych prywatnymi (środki własne otrzymującego wsparcie). Obecnie realizowane programy obejmują lata 2007-2013. Wśród nich znajduje się PROW 2013, wspierający zarówno rozwój rolnictwa (a właściwie gospodarki żywnościowej), jak i regionów wiejskich.

2. PROW 2013 nie jest jedynym programem, współfinansowanym z budżetu unijnego, wspomagającym w latach 2007-2013 rozwój polskiego rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego. Jest natomiast programem największym. Rozwój obszarów wiejskich jest wspierany również z unijnych programów operacyjnych, realizowanych w latach 2007-2013. Programami tymi są: (1) Innowacyjna Gospodarka, (2) Infrastruktura i Środowisko, (3) Kapitał Ludzki, (4) Regionalne Programy Operacyjne (jest ich 16; każdy obejmuje obszar województwa), (5) Program Polski Wschodniej, (6) Pomoc Techniczna i (7) Europejska Współpraca Regionalna. W każdym z nich znajdują się działania, których realizacja bezpośrednio lub co najmniej pośrednio wpływa na rozwój regionów wiejskich. Jednym z ważnych problemów planistycznych, które należało rozwiązać przy opracowywaniu programów na lata 2007-2013 było ustalenie tzw. linii demarkacyjnych między PROW 2013 a programami operacyjnymi. Polegały one na uzgodnieniu (1) zakresu projektów, które będą współfinansowane z PROW 2013 i tych, które będą współfinansowane z programów operacyjnych, (2) ustaleniu obszarów, na których mogą być realizowane projekty PROW 2013 i programów operacyjnych.
3. Obszerna lista projektów, służących rozwojowi obszarów wiejskich, które nie mogą być współfinansowane z PROW 2013, a zatem powinny być realizowane z programów operacyjnych, obejmuje między innymi: (1) Rozszerzenie zasięgu oddziaływania największych centrów rozwoju gospodarczego na obszary wiejskie poprzez zwiększenie ich dostępności dla mieszkańców obszarów wiejskich (zwiększenie wahadłowej mobilności przestrzennej), (2) Poprawę powiązań obszarów wiejskich z krajową i międzynarodową infrastrukturą transportową i komunikacyjną, (3) Rozwój i poprawę wielu ważnych składników lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, (4) Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich, (5) Inwestowanie w kapitał ludzki i wyrównywanie szans edukacyjnych mieszkańców wsi oraz (6) Poprawę jakości i zwiększenie dostępności usług publicznych na obszarach wiejskich¹⁷¹.
4. Poza PROW 2013 pozostają również wspierające rozwój rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego programy dysponujące jedynie krajowymi środkami publicznymi. W ciągu pierwszych 3 lat członkostwa, czyli do 30 kwietnia 2007 roku, funkcjonowały na zasadzie „pomocy istniejącej”, na takich samych warunkach jak w okresie poprzedzającym członkostwo. Od 1 maja 2007 roku każdy program pomocy, wspierany wyłącznie krajowymi środkami publicznymi, musi uzyskać akceptację Komisji. Wnioski o akceptację państwo członkowskie może złożyć w każdym terminie. Polska z tych możliwości skorzystała, zwłaszcza że programy krajowe były na ogół skuteczne i oparte o dobrze znany akceptowany przez beneficjentów mechanizm kredytów preferencyjnych. Często programy, współfinanso-

¹⁷¹ Na ten temat szerzej P. Łysoń, *Rozwój obszarów wiejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 – uwarunkowania, wyzwania, możliwości, rekomendacje*, [w:] P. Łysoń, J. Rowiński, *Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 24, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.

wane wyłącznie ze środków krajowych, uzupełniały programy współfinansowane z budżetu unijnego. Niektóre programy krajowe nie muszą być akceptowane przez KE, między innymi program modernizacji dróg lokalnych czy budowy „orlików”.

5. Zastrzeżenie, że nie tylko programy współfinansowane ze środków unijnych, ale także programy krajowe nie mogą być sprzeczne z polityką rolną UE, jest ograniczeniem logicznym, ale równocześnie powodującym, że program modernizacji i restrukturyzacji polskiego rolnictwa nie jest programem optymalnym. Ograniczenie to uniemożliwia bowiem wspieranie środkami publicznymi inwestycji optymalizujących skalę produkcji w tak ważnych gałęziach produkcji zwierzęcej, jak chów trzody chlewnej i chów drobiu (niezależnie od tego optymalizację skali produkcji mlecznego chowu bydła utrudniają kwoty mleczne).
6. Jedną z podstawowych zasad, stosowanych przez unijne i krajowe programy wsparcia, jest zasada tylko częściowego zwrotu kosztów poniesionych przez inwestorów prywatnych. Pozostałą część muszą pokryć zainteresowani. Zasada ta, od której niekiedy odstępuje się, gdy inwestycja jest szczególnie ważna ze względu na interes społeczny (np. gdy chroni środowisko) ma szczególne znaczenie. Zmusza bowiem otrzymującego wsparcie do starannego przemyślenia i rzetelnego skontrolowania za pomocą rachunku ekonomicznego, czy inwestycja będzie efektywna (własne pieniądze wydaje się znacznie trudniej niż darowane).
7. Zasada współfinansowania przez otrzymujących wsparcie powoduje efekt mnożnikowy. Jej brak spowodowałby, że środki prywatne zostałyby przeznaczone, przynajmniej częściowo, na inne cele, być może mniej efektywne społecznie. Ponieważ zasada współfinansowania ze środków prywatnych dotyczy tylko części działań PROW 2013, ogólna wartość zrealizowanych przy jego wsparciu projektów zależy od tego, ile środków zostanie przeznaczonych na działania wymagające montażu środków publicznych z prywatnymi, a ile na działania finansowane wyłącznie ze środków publicznych. Im więcej środków na działania wzbudzające efekt mnożnikowy, tym większe efekty rzeczowe programu.
8. Inna podstawowa zasada stanowi, że otrzymujący wsparcie pokrywa wszystkie koszty projektu, a dopiero po jego zakończeniu rozlicza się i otrzymuje zwrot części kosztów w ustalonej uprzednio wysokości. Od zasady, iż rozliczenie następuje po zakończeniu projektu można odstąpić przy realizacji dużych projektów. Wówczas możliwe jest rozliczanie częściowe, po wykonaniu ustalonego z góry etapu. Jednak i w tym przypadku otrzymujący pomoc finansuje etap ze środków własnych. Również ta zasada przyczynia się do rozważnego inwestowania.
9. Nie wykonano dotychczas kompleksowej oceny rozmiarów wsparcia bezpośredniego obszarów wiejskich z wszystkich programów operacyjnych (wsparciem bezpośrednim są środki, przeznaczone wyłącznie dla regionów wiejskich). Ze wstępnych analiz wynika, że nie we wszystkich Regionalnych Programach Operacyjnych potrzeby regionów wiejskich zostały poważnie potraktowane. Dość oczywistym przykładem pomijania potrzeb są niewielkie środki przeznaczone w niektórych województwach na modernizację i rozwój infrastruktury technicznej.

10. Ponieważ ze środków niektórych działań mogą być finansowane projekty zlokalizowane zarówno na obszarach wiejskich, jak i miejskich, ustalenie wysokości środków, które otrzymają regiony wiejskie będzie możliwe najwcześniej dopiero po zakończeniu okresu weryfikacji wniosków o wsparcie. Również wiarygodna ocena rozmiarów wsparcia pośredniego regionów wiejskich, w tym zwłaszcza szacunek, jak inwestycje o znaczeniu ponadregionalnym – np. duże inwestycje drogowe – wpłyną na rozwój obszarów wiejskich, przez które przebiegają, jest bardzo trudna, a *ex ante* najczęściej nawet niemożliwa.
11. Wiele projektów, których efektem jest rozwój życia społecznego i innych niż gospodarka żywnościowa dziedzin gospodarki w regionach wiejskich, jest finansowanych wyłącznie z krajowych środków publicznych (z budżetu państwa i budżetów lokalnych). PROW 2013 i programy operacyjne nie są zatem jedynymi, a najprawdopodobniej również nie są najważniejszymi źródłami ich finansowania. Niezależnie od tego, podobnie jak w przypadku rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego, znaczna część rozwoju jest finansowana z kredytów komercyjnych, zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego, a także ze środków prywatnych.

5.3. PROW 2013 uwagi ogólne

1. Zakres, skuteczność i efektywność PROW 2013, a także wpływ programu na charakter rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich w latach 2007-2013 są zdeterminowane dwiema decyzjami. Pierwszą jest wybór z listy 37 możliwych do sfinansowania działań (lista znajduje się w RR/1698/2005) tych, które zostaną włączone do programu. Nie jest to zadanie łatwe, gdyż wszystkie proponowane w RR/1698/2005 działania są dla rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich korzystne, a brak jest narzędzi, które umożliwiłyby ocenę efektywności wszystkich działań za pomocą jednej metody. Niemożliwy jest zatem ich ranking według malejącej efektywności i rezygnacja z działań przynoszących najmniejsze korzyści. Poza tą, mającą charakter obiektywny, przyczyną, przygotowujący projekt programu byli poddawani naciskom z różnych stron, począwszy od Komisji Europejskiej poprzez partie polityczne aż po różne lokalne grupy nacisku.
2. Drugą równie trudną decyzją był podział środków finansowych między działania. Trudności wynikały, tak jak przy podejmowaniu poprzedniej decyzji, z braku możliwości oceny efektywności wszystkich działań programu za pomocą jednej metody oraz różnorodnych nacisków. Ponadto programujący PROW 2013 nie mieli pełnej swobody dysponowania środkami, które Komisja Europejska przyznała Polsce. Ograniczały ich skutki kilku decyzji, podjętych podczas opracowywania PROW 2006 i SPOR. Niektóre, wprowadzone do realizowanych wówczas programów działania (renty strukturalne, płatności rolnośrodowiskowe, gospodarstwa niskotowarowe, zalesienia i grupy producentów rolnych), mają charakter wieloletni. Wobec tego w PROW 2013 musiały być zapewnione środki w wysokości blisko 2,9 mld euro,

zapewniające pokrycie zobowiązań, powstałych w latach 2004-2006 (zobowiązania takie określa się jako „sztywne”).

3. Każdy program rozwoju rolnictwa, będący kontynuacją programu realizowanego w poprzednim okresie planistycznym, przejmuje przynajmniej niektóre uprzednio realizowane działania, choćby dlatego, że charakter większości problemów umożliwia ich rozwiązanie jedynie w długim okresie. Większość działań ma więc piętno sztywności w tym sensie, że powinny być ze względu na ciągłość polityki gospodarczej włączane do kolejnych programów. Jednakże wśród nich znajdują się także działania, które zostały przeniesione z poprzedniego programu nie dlatego, że tak wynika z logiki rozwoju rolnictwa, ale z dwóch, powiązanych ze sobą powodów. Pierwszym, pozornie irracjonalnym, jest okoliczność, że znajdowały się w poprzednich programach. Jednakże ten powód staje się racjonalny, gdy uwzględnimy drugą przyczynę. Ich pominięcie wywołałoby bowiem sprzeciw przynajmniej niektórych grup społeczeństwa wiejskiego, który niewątpliwie ujawniłby się w kolejnych wyborach. Za działania, w których te dwa powody występują najsilniej, uznano dwa działania wspierające dochody rolnicze, tj. renty strukturalne i subwencjonowanie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach (ONW). Na ich sfinansowanie przewidziano łącznie kwotę około 3,2 mld euro (w kwocie tej nie uwzględniono 1,4 mld euro przeznaczonych na wypłatę rent strukturalnych przyznanych w poprzednim programie).
4. Polska starała się, przygotowując PROW 2006, o zgodę na objęcie jak największego obszaru gruntów użytkowanych rolniczo wsparciem z tytułu gospodarowania w niekorzystnych warunkach i swój cel osiągnęła. Obecnie 56,5% powierzchni użytków rolnych Polski zakwalifikowano jako obszary ONW. Jedną z podstawowych przyczyn skłaniających do takiego stanowiska było powszechne stosowanie tego instrumentu w innych państwach członkowskich. Jeśliby zatem Polska zrezygnowała z subwencjonowania obszarów ONW lub zgodziła się, aby subwencjami z tego tytułu objęto jedynie niewielką część użytków rolnych, negocjujący rząd byłby oskarżany, że nie dba o polskie rolnictwo i przyczynia się do osłabienia pozycji konkurencyjnej polskich rolników. Próby zmniejszenia obszaru ONW i przeniesienie „zaoszczędzonych” w ten sposób środków na inne działania są obecnie niemożliwe lub co najmniej niezwykle trudne. Byłyby one bowiem potraktowane jako zamach na swoje „prawa nabyte”. Dlatego też m.in. subwencjonowanie obszarów ONW uznano w przeprowadzonej analizie za działanie o wysokim stopniu sztywności.
5. Również renty strukturalne są działaniem o wysokim stopniu sztywności¹⁷². Wprawdzie nie są one koniecznym elementem systemu emerytalno-rentowego rolników, ale pominięcie rent strukturalnych w PROW 2006 było równie trudne, jak subwencjonowanie obszarów ONW, ponieważ funkcjonowały w innych państwach członkowskich. Jest to instrument, który nie mieści się w logice polskiego systemu emerytalno-

¹⁷² Uwaga ta odnosi się wyłącznie do rent strukturalnych, które będą przyznane w latach 2007-2013, gdyż przyznane w poprzednich latach są typowym zobowiązaniem sztywnym.

-rentowego, a równocześnie nie jest dobrym mechanizmem przyspieszającym przekształcenia struktur obszarowych rolnictwa. Jednakże rezygnacja z rent strukturalnych jest obecnie niemożliwa, gdyż została uznana, tak samo jak ograniczenie subwencjonowania obszarów ONW, za zamach na „prawa nabyte”. Mimo iż argumenty za zachowaniem w PROW 2013 dotychczasowych zasad przyznawania i dotychczasowej wysokości rent są niewątpliwie bardzo silne, renty strukturalne przyznawane w latach 2007-2013 są niższe niż w poprzednim okresie. Równocześnie zaostrożono kryteria ich przyznawania. Podstawową przyczyną tych zmian są decyzje podjęte bez niezbędnych analiz przy opracowywaniu PROW 2006. Nie sprawdzono wówczas, jakie środki trzeba będzie przeznaczyć na sfinansowanie programu rent strukturalnych w kolejnym programie wieloletnim, jeśli zostaną utrzymane obowiązujące w PROW 2006 zasady przyznawania rent i ich wysokość. Zbyt późno okazało się, że wypłaty rent strukturalnych w dotychczasowej wysokości i przyznawanych według dotychczasowych zasad zdominowałyby PROW 2013, pozostawiając zbyt mało pieniędzy na inne cele.

6. Wobec istnienia działań i zobowiązań sztywnych programujący PROW 2013 mieli w rzeczywistości do swobodnego rozdysponowania znacznie mniejszą kwotę niż przewidziana na sfinansowanie programu. Do dyspozycji (środki unijne i krajowe środki publiczne) mieli nie ponad 17,2 mld euro, ale prawie o 6,1 mld euro mniej. W momencie przygotowywania PROW 2013 ponad 35% środków było już rozdysponowanych, w tym ponad 17% na pokrycie zobowiązań z lat 2004-2006, a blisko 19% na pokrycie działań, z których nie można było zrezygnować.
7. Ze względu na duże prawdopodobieństwo sprawdzenia się hipotezy, zakładającej ograniczenie po roku 2013 środków unijnych, przeznaczonych na rozwój rolnictwa, bezwzględnym priorytetem PROW 2013 powinno być wspieranie jego konkurencyjności i możliwości produkcyjnych. Koncentracja środków PROW 2013 na działaniach, których celem jest wzrost konkurencyjności i produkcyjności oznacza modernizację polskiego rolnictwa uwzględniającą wymagania ochrony wiejskiej przestrzeni produkcyjnej, w tym także środowiska. Modernizacja nie tylko nie może powodować pogorszenia stanu środowiska na obszarach wiejskich, ale wręcz przeciwnie, musi przyczynić się do jego poprawy. Te dwa cele mogą być komplementarne, jeśli modernizacja polegać będzie również na rozbudowie infrastruktury technicznej, powodującej poprawę stanu sanitarnego obszarów wiejskich, a równocześnie będą powszechnie przestrzegane zasady dobrej praktyki rolniczej (m.in. wymuszone zasadą *cross-compliance*) oraz podejmowane działania edukacyjne i administracyjne powodujące wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców wsi.
8. PROW 2013 nie spełnia postulatu koncentracji środków na działaniach poprawiających konkurencyjność i produkcyjność polskiego rolnictwa, choć niewątpliwie przeznaczenie na ten cel większej ilości środków było możliwe (opracowanie programu o strukturze „prorolniczej” przede wszystkim utrudniała konieczność przeznaczenia środków na zobowiązania i działania sztywne, a nie ustanowiony przez Radę minimalny udział środków, przeznaczonych na sfinansowanie działań, zaliczo-

nych do poszczególnych osi). Program charakteryzuje dość równomierne rozłożenie środków publicznych na działania wspierające: (1) rozwój, (2) ochronę środowiska i (3) dochody rolnicze. Według zaprezentowanej w tym opracowaniu klasyfikacji, odbiegającej od przyjętego przez Radę i Komisję podziału na osie, który zaciemnia rzeczywiste cele poszczególnych działań, podział środków publicznych jest następujący: (1) Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej – 5,0 mld euro (29,0% środków ogółem), (2) Środki wspierające inne działy gospodarki – 2,8 mld euro (16,5%), (3) Środki wspierające ochronę środowiska – 3,1 mld euro (18,0%), (4) Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym – 4,6 mld euro (26,9%), (5) Środki wspierające inne cele – 1,6 mld euro (9,5%). Jest to zatem program kompromisowy, który najprawdopodobniej nie zadowoli nikogo, ale równocześnie uniemożliwia postawienie zarzutu, iż nie zostały uwzględnione ważne działania, które mogły być do programu wprowadzone. Szczególnie zaskakuje w nim przeznaczenie na działania wspierające dochody i o charakterze socjalnym (subwencjonowanie obszarów ONW) niemal takiej samej ilości środków jak na pobudzenie rozwoju gospodarki żywnościowej. Wprowadzenie do programu zmian, polegających na zwiększeniu środków publicznych na wypłatę rent strukturalnych o 700 mln euro i zmniejszeniu o tę kwotę środków wspierających ochronę środowiska w sposób istotny zmieniliby strukturę programu. Udział działań zwiększających dochody i o charakterze socjalnym wzrósłby do 31%, a wspierających ochronę środowiska zmniejszyłby się do 14%.

9. O tym, że na rozwój rolnictwa i gospodarki żywnościowej przeznaczono w PROW 2013 zbyt mało środków świadczy również porównanie wysokości środków publicznych, przewidzianych na niektóre działania. Na kluczowe dla przekształceń rolnictwa działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych” przewidziano 1,8 mld euro, a 2,6 mld euro, gdy do tej kwoty doda się środki przewidziane na wsparcie modernizacji dwóch grup gospodarstw (gospodarstw rolnych niskotowarowych i będących własnością młodych rolników). Tymczasem 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 (po ewentualnej zmianie 2,9 mld euro), a na programy rolnośrodowiskowe 2,3 mld euro (po ewentualnej zmianie 1,6 mld euro). Jeszcze mniej środków publicznych (1,1 mld euro) przeznaczono na rozwój przemysłu rolno-spożywczego, choć konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej na rynkach międzynarodowych, a także na rynku unijnym zależy właśnie przede wszystkim od jego poziomu. Przy tym, jeśli zostanie wprowadzona w życie uchwała Komitetu Monitorującego, środki na rozwój przemysłu i handlu rolno-spożywczego zostaną zmniejszone o 200 mln euro do kwoty 900 mln euro.
10. Mimo niewłaściwej struktury zatwierdzony program nie będzie krytykowany przez opozycję oraz różne środowiska zainteresowane zachowaniem stanu istniejącego. Co więcej, można spodziewać się, że program w obecnej wersji będzie „dobrze

wykonany”, zwłaszcza jeśli za jeden z podstawowych wskaźników dobrego wykonania przyjmie się, tak jak dotychczas, kryterium wydania wszystkich postawionych do dyspozycji Polski środków unijnych. Realizacja programu nie jest zagrożona, ponieważ w PROW 2013 znajduje się stosunkowo dużo środków „łatwych”, czyli nie wymagających od otrzymujących wsparcie wysiłku poza trudem wypełnienia i złożenia wniosku.

5.4. PROW 2013 – możliwości zmian w programie

1. Po zatwierdzeniu programu przeprowadzanie zmian jest znacznie trudniejsze niż przed jego zatwierdzeniem. Ograniczone są również ich rozmiary. Niemniej jednak istnieją możliwości wprowadzania zmian w postaci procedury Komitetu Monitorującego. Doświadczenia Komitetów Monitorujących wykonanie SAPARD-u, SPOR 2006 i PROW 2006 są zachęcające. Drogę tę należy bezwzględnie wykorzystywać, przenosząc w miarę możliwości środki z działań „łatwych”, lecz w niewielkim stopniu wpływających na rozwój gospodarki żywnościowej, na działania „trudne”, ale silnie wspierające jej rozwój. Dodatkowe środki na niektóre działania można również uzyskać, likwidując całkowicie działania o niewielkim znaczeniu dla realizacji podstawowych celów programu. Niestety, dotychczas dokonana jedna realokacja ogranicza środki przeznaczone na rozwój.

5.5. Wnioski wynikające z dotychczasowej realizacji PROW 2013

1. Z dotychczasowego przebiegu realizacji PROW 2013 wynika, że ARiMR jeszcze wciąż jest nieprzygotowana do pełnienia funkcji agencji zarządzającej i płatniczej. Najlepiej o jej nieprzygotowaniu świadczy stan akredytacji w pierwszym półroczu 2008 roku i ściśle związane z akredytacją możliwości uruchamiania poszczególnych działań. O istniejącym kryzysie poinformowano opinię publiczną 14 lutego 2008 roku. Niestety ani wówczas, ani później kierownictwo ARiMR nie przedstawiło szczegółowego harmonogramu prac, które doprowadzą do akredytacji wszystkich działań PROW 2013. Nieliczne informacje w tej sprawie, pojawiające się na stronach internetowych ARiMR, są zbyt ogólne. Wydaje się wręcz, że ARiMR ukrywa rzeczywisty stan przed opinią publiczną. Mimo to z fragmentarycznych informacji można wyciągnąć wniosek, że system informatyczny, niezbędny do pełnego uruchomienia programu, będzie gotowy dopiero pod koniec 2009 roku.
2. Pełne uruchomienie wszystkich działań PROW 2013 jest obecnie najważniejszym zadaniem nie tylko ARiMR, ale musi być również jednym z ważnych zadań MRiRW. Wprawdzie istniejąca sytuacja obciąża przede wszystkim poprzednie kierownictwo agencji, ale zaczyna za nią odpowiadać również obecne. Niezależnie od tego zastanawia brak nadzoru ze strony MRiRW, które nie dostrzegło odpowiednio wcześniej zaniedbań agencji, a jeśli dostrzegło, to nie interweniowało. Sytuacja zaczyna być groźna, gdyż program miał być realizowany w ciągu dziewięciu lat (lata 2007-2015 ze względu na obowiązującą zasadę n+2), a niektóre działania najprawdopodobniej

trzeba będzie zrealizować w ciągu siedmiu lat lub nawet jeszcze szybciej. Późniejsze rozpoczęcie prac spowoduje również późniejsze oddanie inwestycji do użytku. Tymczasem czas jest ważną kategorią ekonomiczną zarówno w makroskali, jak i w skali mikro. Dla przedsiębiorcy termin uruchomienia produkcji niekiedy decyduje o efektywności przedsięwzięcia, a dla mieszkańca wsi istotną różnicę stanowi czy jego budynek zostanie podłączony do instalacji wodno-kanalizacyjnej dzisiaj, czy też dopiero za kilka lat. W przypadku PROW 2013 przesunięcie terminu uruchomienia ważnych działań powoduje opóźnienia wzmocnienia konkurencyjności polskiej gospodarki żywnościowej, a także rozwiązywania ważnych problemów społeczno-gospodarczych niektórych regionów wiejskich (m.in. ograniczania bezrobocia). Nasuwa się również pytanie, czy istniejące opóźnienia nie doprowadzą do utraty części środków, uruchomionych w roku 2007. Zagrożenie zaczyna być realne.

6. Literatura

1. *ARiMR – trzy lata po akcesji*, ARiMR, Warszawa 2007, s. 201.
2. *Bogaty wzrosną składki na KRUS. Emerytury rolnicze nie mogą tak bardzo odstawać od pracowniczych* – mówi Marek Zagórski, wiceminister rolnictwa, „Gazeta Wyborcza” 8.05.2007, s. 27.
3. Bułkowska M., *Renty strukturalne w latach 2004-2006 oraz 2007-2013*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, maszynopis,
4. Bułkowska M., *Stan realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006*, [w:] M. Bułkowska, K. Chmurzyńska, *Wyniki realizacji PROW i SPO „Rolnictwo” w latach 2004-2006*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 65, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.
5. Burkiewicz W., Grochowska R., Hardt Ł., *Przyszłość polityki rolnej a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009*, Materiał do dyskusji, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii, Warszawa, luty 2007, s. 109.
6. K. Chmurzyńska, *Stan realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”*, [w:] M. Bułkowska, K. Chmurzyńska, *Wyniki realizacji PROW i SPO „Rolnictwo” w latach 2004-2006*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 65, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.
7. Drożdż J., *Analiza stanu ekonomiczno-finansowego przemysłu spożywczego w latach 2003-2005*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
8. Drygas M., *Uwagi szczegółowe o opracowaniu Janusza Rowińskiego. „Koncepcja wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013)”*, maszynopis, s. 5.
9. Gburczyk S., Rowiński J., *Polskie rolnictwo wobec wyzwań przyszłości*, [w:] dodatek *Polska wieś i rolnictwo po dwóch latach w Unii Europejskiej*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 10, s. 22-23.
10. Gołos P., *Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 – W-06/VII/06*, [w:] *Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 – W-06/VII/06*, maszynopis, Załącznik III – Raporty cząstkowe ekspertów wchodzących w skład zespołu oceniającego.

11. Goraj L., *Analiza porównawcza gospodarstw rolnych pod względem głównych parametrów techniczno-ekonomicznych. Polska na tle innych krajów UE*, [w:] S. Zięba, A. Kowalski (red.), *Rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski w Unii Europejskiej*, Almamer i IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.
12. Gradziuk K., *Realizacja programu SAPARD w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 85, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.
13. Hagemeyer J., Michałek J.J., *Skutki liberalizacji handlu rolnego w ramach Rundy Doha (WTO) dla Polski*, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, październik 2006, maszynopis.
14. Henning Ch., Michałek J., *Okonometrische Methoden der Politikevaluation. Meilenstein für eine sinnvolle Agrarpolitik der 2 Saule oder Akademische Fingerübung*, „Agrarwirtschaft” 2008, Heft 3/4/.
15. Józwiak W., Mirkowska Z., *Sytuacja ekonomiczna i aktywność inwestycyjna gospodarstw rolnych w Polsce i w innych krajach unijnych*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 35, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.
16. Judzińska A, Szczególska M., Szczepaniak I., *Ocena konkurencyjności głównych sektorów gospodarki żywnościowej*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 63, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.
17. Kaliszuk E., *Negocjacje w Genewie – fiasko zamiast przełomu*, „Wspólnoty Europejskie” 2008, nr 4.
18. Klank L., *Sukcesja gospodarstw rolnych w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.
19. Krzyżanowska Z., *Docelowy system*, [w:] materiały z konferencji „Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009”, IERiGŻ-PIB, Warszawa, 24 października 2006 roku.
20. Łysoń P., *Rozwój obszarów wiejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 – uwarunkowania, wyzwania, możliwości, rekomendacje*, [w:] P. Łysoń, J. Rowiński, *Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 24, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.
21. Łysoń P., *Wahadłowa mobilność przestrzenna mieszkańców obszarów wiejskich w perspektywie do 2015 r., a dodatkowe miejsca pracy osiągalne dla populacji wiejskiej*, Warszawa 2006, maszynopis.
22. *Mentalnościowa niezdolność do pracy*, „Gazeta Wyborcza” 4.02.2007, s. 9.
23. *Minimalne wymagania wzajemnej zgodności (cross-compliance) dla gospodarstw rolnych. Przewodnik dla doradców*, Centrum Doradztwa Rolniczego, Radom 2007.
24. *Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Raport końcowy*, Raport przygotowany przez Agrotec spa, Agrotec Polska sp. z o.o., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, grudzień 2006.
25. Paszkowski S.J., *Renty strukturalne w rolnictwie. Instytucjonalne uwarunkowania transformacji gospodarstw rolnych w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa 2006.
26. Pawlak K., *Analiza i model rozwoju handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi*, [w:] R. Urban (red.), *Wpływ integracji z Unią Europejską na polską gospodarkę żywnościową*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 90, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, s. 35-56.
27. *Prawie zakończyliśmy proces akredytacji* – z Dariuszem Wojtasikiem, prezesem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, rozmawia Jerzy Papuga, „Agrotrendy” 2008, nr 21, s. 16-17.
28. *PROW bez żadnych opóźnień* – z Markiem Sawickim, Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozmawia Jerzy Papuga, „Agrotrendy” 2008, nr 21, s. 14-15.

29. Rowiński J., *Miejsce rolnictwa polskiego w rolnictwie europejskim*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2006, nr 1, s. 105-128.
30. Rowiński J., *Próba optymalizacji struktury Programu Operacyjnego Rozwój Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013*, [w:] P. Łysoń, J. Rowiński, *Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 24, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.
31. Rowiński J., *Runda Doha – negocjacje rolne*, „Przemysł Spożywczy” 2006, nr 8, s. 34-37.
32. Rowiński J., *SAPARD – programowanie i realizacja*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 14, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
33. Rowiński J., *Wpływ liberalizacji handlu rolnego na kształt wspólnej polityki rolnej i rolnictwo UE*, [w:] M. Kłodziński (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, IRWiR PAN, Warszawa 2008, s. 147-169.
34. Rowiński J., Chmurzyńska K., *Handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi*, [w:] *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2006 roku*, red. A. Woś, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007, s. 320-340.
35. Smoluk-Sikorska J., *Polscy konsumenci a produkty ekologiczne*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2008, nr 10, s. 23-31.
36. Solska J., *Skansen Polska*, „Polityka” 2007, nr 30, s. 4-12.
37. Szczepaniak I., *Ocena konkurencyjności polskich producentów żywności*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 15, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
38. Uhlig D., *Addio, ekologiczne pomidory?*, „Gazeta Wyborcza” 25.09.2008.
39. Wieliczko B., *Wykorzystanie unijnego i krajowego wsparcia finansowego dla polskiej wsi i rolnictwa w 2007 roku*, Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, nr 533, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
40. Wojtasik D., *Robię wszystko, by rolnicy dostali pieniądze*, Rozmawiała M. Kozmana, „Rzeczpospolita” 14-15.06.2008.

7. Przepisy prawne

7.1. Przepisy prawne Unii Europejskiej

Rozporządzenia Rady

1. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2092/91 z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. WE L 198 z 22.7.1991 (w jęz. pol. Dz. Urz. UE 15/t. 2, s. 39 i nast.).
2. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, Dz. Urz. WE L 160 z 26.6.1999 (wersja skonsolidowana decyzją Rady 2004/281/WE, Dz. Urz. UE L 93 z 30.03.2004).
3. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1258/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz. Urz. WE L 160 z 26.6.1999, s. 103-117 (w jęz. pol. Dz. Urz. UE 03/t. 25).
4. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, Dz. Urz. WE L 161 z 26.6.1999 (w jęz. pol. Dz. Urz. UE 14/t. 1).
5. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rol-

nej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003 (w jęz. pol. Dz. Urz. UE 03/t. 40).

6. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz. Urz. UE L 209 z 11.8.2005.
7. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005.
8. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1320/2006 z dnia 5 września 2006 r. ustanawiające zasady przejścia do systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich określonego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. UE L 243 z 6.9.2006.

Rozporządzenia Komisji

1. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1750/1999 z dnia 23 lipca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa, Dz. Urz. UE L 214 z 13.8.1999.
2. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2316/1999 z dnia 22 października 1999 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1251/1999 ustanawiającego system wsparcia dla producentów niektórych roślin uprawnych, Dz. Urz. UE L 280 z 30.10.1999 (w jęz. pol. Dz. Urz. UE 03/t. 26).
3. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2075/2000 z dnia 29 września 2000 r. zmieniające Rozporządzenie nr 1750/1999 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia obszarów wiejskich środkami Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa, Dz. Urz. UE L 246 z 30.9.2000.
4. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 445/2002 z dnia 26 lutego 2002 r. 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. Urz. UE L 74 z 15.3.2002 (w jęz. pol. Dz. Urz. UE 03/t. 35).
5. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 141/2004 z dnia 28 stycznia 2004 r. 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. Urz. UE L 24 z 29.1.2004 (w jęz. pol. Dz. Urz. UE 03/t. 42).
6. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Dz. Urz. UE L 153 z 30.4.2004 (w jęz. pol. Dz. Urz. UE 03/t. 46).
7. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFRROW i EFRROW, Dz. Urz. UE L 171 z 23.6.2006.
8. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006.

9. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006.

Decyzje Rady i Komisji

1. Decyzja Rady nr 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz. WE L 184 z 17.7.1999 (w jęz. pol. Dz. Urz. UE 01/t. 3).
2. Decyzja Rady nr 2006/144/WE z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013), Dz. Urz. UE L 55 z 25.2.2006.
3. Decyzja Rady nr 2006/493/WE z dnia 19 czerwca 2006 r. ustanawiająca kwotę wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., jej podział na poszczególne lata oraz minimalną kwotę, która zostanie skoncentrowana w regionach kwalifikujących się w ramach celu konwergencji, Dz. Urz. UE L 195 z 15.7.2006.
4. Decyzja Komisji nr 2006/588/WE z dnia 29 sierpnia 2006 r. ustalająca przydzielenie państwom członkowskim na lata 2006-2012 kwot uzyskanych w wyniku modulacji, o której mowa w art. 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 (notyfikowana jako dokument nr C(2006) 3839), Dz. Urz. UE L 240 z 2.9.2006.
5. Decyzja Komisji nr 2006/636/WE z dnia 12 września 2006 r. ustalająca podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (notyfikowana jako dokument C(2006) 4024), Dz. Urz. UE L 261 z 22.9.2006.
6. Decyzja Komisji nr 2007/383/WE z dnia 1 czerwca 2007 r. zmieniająca decyzję 2006/636/WE ustalającą podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (notyfikowana jako dokument C(2007) 2274, Dz. Urz. UE L 142 z 5.6.2007.

Inne

1. Commission Recommendation (2003/361/EC) of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (Text with EEA relevance) (notified under document number C(2003) 1422), OJ EU L 124, 20.5.2003.
2. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR. Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, dnia 20.11.2007. KOM(2007)722 wersja ostateczna, s. 14.
3. *The Health Check of the CAP reform. Impact Assessment of alternative Policy Options*, European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Brussels, D(2008).

7.2. Polskie przepisy prawne

Ustawy

1. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst), Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25.

2. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie, Dz. U. 2001, Nr 52, poz. 539.
3. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz. U. 2003, Nr 229, poz. 2273.
4. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz. U. 2004, Nr 116, poz. 1206.
5. Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej, Dz. U. 2006, Nr 187, poz. 1381.
6. Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2007, Nr 64, poz. 427.
7. Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, Dz. U. 2007, Nr 147, poz. 1033.
8. Ustawa z dnia 29 lutego 2008 r. o zmianie ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej, Dz. U. 2008, Nr 52, poz. 304.

Rozporządzenia ogólne

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2008 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2008, Nr 156, poz. 968.
2. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2006, Nr 204, poz. 1506.
3. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 października 2007 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej, w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2007, Nr 193, poz. 1396.
4. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2007, Nr 201, poz. 1451.
5. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 listopada 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2007, Nr 225, poz. 1662.
6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2008, Nr 6, poz. 33.

7. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2008, Nr 54, poz. 327.
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 kwietnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2008, Nr 73, poz. 432.
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 maja 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2008, Nr 89, poz. 543.
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 sierpnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tymczasowej akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2008, Nr 153, poz. 954.
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 października 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2008, Nr 183, poz. 1134.
12. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 października 2007 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 201, poz. 1460.
13. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 34, poz. 199.

Rozporządzenia regulujące poszczególne działania

Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2004, Nr 73, poz. 267.
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2004, Nr 158, poz. 1652.
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 września 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2004, Nr 213, poz. 2159.
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 maja 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspiera-

nie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2005, Nr 92, poz. 770.

5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2005, Nr 106, poz. 891.
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 marca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2006, Nr 42, poz. 278.
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2006, Nr 75, poz. 522.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2006, Nr 246, poz. 1791.
9. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”, objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 68, poz. 448.

Renty strukturalne

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2004, Nr 114, poz. 1191.
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2005, Nr 214, poz. 1759.
3. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 109, poz. 750.
4. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lipca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 140, poz. 990.
5. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 168, poz. 1182.
6. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 czerwca 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 108, poz. 693.

Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe)

1. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 34, poz. 200.

Modernizacja gospodarstw rolnych

1. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 193, poz. 1397.
2. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 listopada 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 205, poz. 1492.
3. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 47, poz. 279.

Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej

1. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 200, poz. 1444.
2. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 kwietnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 57, poz. 346.

Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw

1. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 139, poz. 883.

Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej

1. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 60, poz. 373.

Wspieranie gospodarstw niskotowarowych w fazie restrukturyzacji

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2004, Nr 286, poz. 2870.

Ułatwianie startu młodym rolnikom

1. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 200, poz. 1443.
2. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 24, poz. 147.

Wspieranie gospodarki leśnej

1. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 114, poz. 786.
2. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 września 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 185, poz. 1316.

Inne działania

1. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 81, poz. 550.
2. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 200, poz. 1442.
3. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 38, poz. 220.
4. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 lipca 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 156, poz. 974.

8. Inne dokumenty i opracowania

Unijne i polskie

1. *Agriculture in the European Union, Statistical and Economic Information 2005*, European Union, Directorate General for Agriculture and Rural Development, February 2006.
2. *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, MRiRW, Warszawa, grudzień 2006.
3. *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Załącznik do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.

4. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, Projekt W-06/VII/06, MRiRW, Warszawa, lipiec 2006, 135 s.
5. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, Projekt W-07/XII/06, MRiRW, Warszawa, grudzień 2006, 130 s.
6. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, Projekt, MRiRW, Warszawa, czerwiec 2007 r.
7. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, MRiRW, Warszawa, lipiec 2007 r., 400 s.
8. *SAPARD. Program operacyjny dla Polski*, Wersja z dnia 12 września 2000 r., MRiRW, Warszawa 2000.
9. *Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój regionów wiejskich 2004-2006”*, Załącznik do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, z dnia 3 września 2004 r. (poz. 2032)
10. *Sektorowy Program Operacyjny „Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb”*, Załącznik do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb”, Dz. U. 2004, Nr 197, poz. 2027.
11. *Sprawozdanie z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój regionów wiejskich 2004-2006”. Okres sprawozdawczy (rok) 2004*, MRiRW, Warszawa 2005.
12. *Sprawozdanie z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój regionów wiejskich 2004-2006”. Okres sprawozdawczy (rok) 2005*, MRiRW, Warszawa 2006.
13. *Sprawozdanie z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój regionów wiejskich” 2004-2006 za okres od 1 stycznia 2006 roku do 31 grudnia 2006 roku*, MRiRW, Warszawa 2007.
14. *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020)*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 czerwca 2005 r., MRiRW, Warszawa, czerwiec 2005 r.
15. *Szczegółowy opis pakietów rolnośrodowiskowych oraz kalkulacja wysokości płatności rolnośrodowiskowej*, PROW 2007-2013, Załącznik Nr 10, Warszawa, lipiec 2007 r.
16. Uchwała Nr 13/2008 Komitetu Monitorującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 z dnia 25 września 2008 r. w sprawie zatwierdzenia zmian do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dokument dostępny na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.minrol.gov.pl.
17. Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb”, Załącznik do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 września 2004 r. w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb”, Dz. U. 2004, Nr 207, poz. 2116.
18. Załącznik do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006” (wersja ujednolicona uwzględniająca nowelizację rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2007 r.), www.minrol.gov.pl.

Inne

1. Informacja o liczbie i kwotach złożonych wniosków o pomoc oraz o kwotach zrealizowanych płatności w ramach SPO – „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Regionów Wiejskich” dla kraju, Dane narastająco od uruchomienia Programu

do dnia 31.08.2007 r., System Informacji Zarządczej ARiMR, sporządzono w dn. 7.09.2007 r. w Departamencie Analiz i Sprawozdawczości ARiMR.

2. Informacja o rezultatach programu SAPARD. Działanie 4. Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Stan na 15 czerwca 2007 r., informacja zamieszczona na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.minrol.gov.pl.
3. Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – dane na dzień 30 czerwca 2008 r., www.minrol.gov.pl, „PROWieści” lipiec 2008.
4. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Centrala, Biuro Świadczeń, Pismo Nr SW 80-422/07 z dnia 2007.08.24.
5. *Realizacja zadań ARiMR styczeń–sierpień 2008*, Przygotowano w Departamencie Analiz i Sprawozdawczości ARiMR, Warszawa, 20 sierpień 2008 r. Dokument dostępny na stronach internetowych ARiMR.
6. *Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa uczestniczące w Polskim FADN w 2005 roku*, Polski FADN, Warszawa 2006.
7. 34 posiedzenie Sejmu w dniu 15 lutego 2007 r. pkt 20 porządku dziennego. Sprawozdanie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (druki 1362 i 1380).
8. 36 posiedzenie Sejmu w dniu 7 marca 2007 r. pkt 20 porządku dziennego. Sprawozdanie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (druki 1362 i 1380).

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk i oprawa: QUICK-DRUK s.c.