

JAN STOKSIK¹

Projektowanie pomocy unijnej w dziedzinie polityki rozwoju obszarów wiejskich

W dniu 1 stycznia 2014 roku rozpocznie się kolejna perspektywa finansowa Unii Europejskiej obejmująca lata 2014–2020. W organach Unii Europejskiej, a także we wszystkich państwach członkowskich, trwają intensywne prace zmierzające do dopełnienia wszystkich warunków koniecznych do pozyskiwania w kolejnych siedmiu latach środków budżetowych Unii Europejskiej. Szczególnie dużo działań przygotowawczych wymaga uruchomienie dystrybucji środków budżetowych pozyskiwanych przez beneficjentów wielu programów pomocowych, finansowanych z wielu funduszy unijnych, wdrażanych w ramach szeroko rozumianych polityk strukturalnych. W dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej (dalej WPR) są to operacyjne programy pomocowe w zakresie rozwoju rolnictwa oraz terenów wiejskich, stanowiące niezbędną podstawę programową do wdrażania skonkretyzowanych już działań, określonych tymi programami. Tworzeniu tych programów poświęcony jest w głównej mierze niniejszy artykuł. Poza zakresem rozważań pozostawiono zagadnienia pozyskiwania środków unijnych z nurtu polityki rynkowo–dochodowej Wspólnej Polityki Rolnej.

Tytułem wprowadzenia do zagadnień będących przedmiotem analizy niniejszego artykułu, warto na samym już wstępie przedstawić kilka podstawowych, ogólnych informacji co do zasad programowania pomocy unijnej. Otóż zgodnie z treścią art. 9 lit. a) rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych² programowanie oznacza proces organizowania, podejmowania decyzji i finansowania, prowadzony w kilku etapach w celu wdrożenia, na bazie wieloletniej współpracy, działań Wspólnoty i państw członkowskich dla osiągnięcia celów określonych przez Unię Europejską. Z kolei w myśl art. 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Fundu-

1 Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
2 Dz. U. (UE) L 161 z dnia 26 czerwca 1999 r.

szu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999³ cele funduszy europejskich realizowane są w ramach wieloletniego programowania zorganizowanego w kilku etapach składających się z określenia priorytetów, finansowania oraz systemu zarządzania i kontroli.

Początków polityki rozwoju obszarów wiejskich włączonej w całości do WPR (jako jej drugi filar) upatrywać należy już na początku lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. Pierwsze jej mechanizmy zmierzały do poprawy struktur gospodarowania w rolnictwie, by następnie w ramach ich kolejnych reform, przechodzić stopniowo do wspierania działań na rzecz poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa oraz poprawy jakości życia na obszarach wiejskich, także wspierania zróżnicowania gospodarczego społeczności wiejskich oraz silniejszego powiązania działalności rolniczej z ochroną środowiska.⁴

WPR posiada kluczowe znaczenie w tworzeniu spójności terytorialnej, gospodarczej oraz społecznej Unii Europejskiej. Wystarczy zważyć, że działalność rolnicza i funkcjonowanie terenów wiejskich pozostaje w ścisłym związku ze środowiskiem przyrodniczym wraz z jego bogatymi zasobami naturalnymi. W polityce rolnej Unii Europejskiej, poczynając zwłaszcza od początku lat 90. XX w., konsekwentnie i coraz mocniej wskazuje się na potrzebę ochrony stanu tego środowiska.⁵ Ostatecznie w ponad 50-letnim już okresie funkcjonowania WPR ukształtował się europejski model rolnictwa oparty na wielokierunkowym schemacie działalności rolniczej oraz na polityce wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich.

W polityce rozwoju obszarów wiejskich, jako cel zasadniczy, stawia się na tworzenie spójnych i zrównoważonych ram gwarantujących zachowanie tych obszarów jako zdolnych do świadczenia szerokiego zakresu usług publicznych, wykraczających poza klasyczny zakres działalności rolniczej, a także do tworzenia nowych źródeł dochodu i zatrudnienia na tych terenach, przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowej ich kultury, środowiska i dziedzictwa.⁶

Dla pełniejszej analizy zagadnień wiążących się z programowaniem polityki rozwoju obszarów wiejskich pożytecznym będzie przedstawienie zarysu najważniejszych działań, podejmowanych w ramach WPR, mających na celu doprowadzenie do określonych zmian o charakterze strukturalnym w działalności rolniczej. Pierwsze takie działania podjęto już na początku lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, a podstawę prawną do ich podjęcia stanowiły trzy dyrektywy z 1972 r. Pierwsza z nich dotyczyła modernizacji gospodarstw rolnych, druga z kolei przewi-

3 Dz. U. (UE) L 210 z dnia 31 lipca 2006 r.

4 Więcej na ten temat zob. A. Jurcewicz, [w:] B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, A. Jurcewicz (red.), *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007, s. 137 i n.

5 Zob. A. Jurcewicz, *op. cit.*, s. 40 i n.

6 Zob. M. Bocheński, J. Zięba, *Polityka struktur rolnych i rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, A. Jurcewicz (red.), Warszawa 2010, s. 82 i n.

dywała środki zachęcające rolników do wcześniejszego zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej i wreszcie trzecia – w sprawie poradnictwa społeczno–ekonomicznego i szkoleń zawodowych rolników. W tejże dekadzie przyjęto dodatkowo dyrektywę w sprawie rolnictwa na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (tereny górskie, bagienne, o niskiej klasie bonitacyjnej ziemi)⁷. Wszystkie te dyrektywy zastąpił w 1985 r. akt normatywny wyższej rangi, mianowicie rozporządzenia z dnia 12 marca 1985 r. Rady (EWG) nr 797/85 w sprawie poprawy efektywności struktur rolnictwa⁸.

W ramach kolejnej reformy funduszy strukturalnych dokonanej w 1988 roku, politykę rolno–strukturalną powiązano z polityką rozwoju regionalnego. To powiązanie oznaczało, że rozwój obszarów wiejskich, oprócz finansowania dotąd środkami pochodzącymi z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, finansowany był także z pozostałych funduszy strukturalnych⁹.

Bardzo ważne sprawy przyniosła reforma funduszy strukturalnych z 1992 r. Pozostawała ona w związku z przeprowadzaną równoległe reformą Wspólnej Polityki Rolnej, od nazwiska jej twórcy zwaną reformą Raya Mac Sharry’ego. W ramach tej reformy dotychczasowe regulacje dotyczące struktur rolnych zastąpiło najpierw rozporządzenie nr 2328/1991 Rady EWG w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych¹⁰. Reforma dokonała istotnych zmian w polityce cenowej i rynkowej, głównie poprzez obniżenie poziomu cen gwarantowanych. Spowodowało to w efekcie spadek dochodów rolniczych. Aby go zrekompensować utworzono środki strukturalne towarzyszące polityce rynkowej, które dotyczyły ochrony środowiska, ponownych zalesień słabych bonitacyjnie gruntów rolnych oraz finansowania wcześniejszych emerytur. Tak więc środki strukturalne zaczęły uzupełniać mechanizmy gwarancyjne finansowane dotąd z Sekcji Gwarancji EFOGR¹¹.

W 2000 roku przyjęto nowy dokument reformujący m.in. WPR – Agendę 2000¹². Zakładał on większą spójność między rozwojem obszarów wiejskich a polityką cenową i rynkową. Założenia tej reformy zostały zmaterializowane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia¹³. Równoległe zmieniły się przepisy dotyczące funduszy strukturalnych. Nowe rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21

7 Zob. więcej A. Jurcewicz, *op. cit.*, s. 140–141.

8 Dz. Urz. EWG L 93 z 30 marca 1985 r. s. 1; zob. polskie tłumaczenie tego rozporządzenia [w:] Biuletyn 1(8)/95 Kancelarii Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Dział przekładów, s. 23 i n.

9 Więcej na temat reformy WPR w 1988 r. zob.: P. Popardowski, [w:] Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, *op. cit.*, s. 33–34.

10 Dz. Urz. WE L 218/1.

11 Szerzej zob. A. Lichorowicz, *Polityka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1995, s. 90 i n.; zob. także A. Jurcewicz, *op. cit.*, s. 144 i n.

12 Polskie tłumaczenie: http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/rozszerzenie_UE/Agenda

13 Polskie tłumaczenie: <http://bip.mrr.gov.pl/Dokumenty%20oficjalne/Okres%20programowanie>

czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszu strukturalnych¹⁴ warunkowało źródła finansowania ze środków wspólnotowych w zależności od charakteru obszarów. Tak więc z Sekcji Orientacji EFOGR finansowane były działania skierowane na obszary opóźnione w rozwoju, natomiast z Sekcji Gwarancji EFOGR finansowano działania skierowane na wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych, objęte planami rozwoju obszarów wiejskich¹⁵.

W czerwcu 2003 r., a więc już na niespełna jeden rok przed kolejnym, dużym rozszerzeniem Unii Europejskiej, przyjęta reforma Wspólnej Polityki Rolnej potwierdziła, że rozwój obszarów wiejskich stanowić ma podstawowy element tej Polityki¹⁶. W wydanym w dniu 29 września 2003 r. rozporządzeniu Rady (WE) nr 1783/2003 zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej¹⁷ rozszerzono zakres wsparcia oraz przeniesiono część środków z pierwszego filara WPR do drugiego, stopniowo redukując płatności bezpośrednie dla dużych gospodarstw¹⁸.

Dokonane w 2004 r. rozszerzenie Unii Europejskiej o 10 nowych państw członkowskich objęło obszary wiejskie bardziej zróżnicowane pod względem terytorialnym i środowiskowym, co spowodowało wzrost znaczenia środków na rozwój obszarów wiejskich. W tej sytuacji, dla drugiego filaru WPR utworzono odrębny fundusz – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej EFRROW)¹⁹. Ogólne zasady wspólnotowego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich określiło natomiast 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 Wiejskich²⁰. Określając podstawowe założenia tego wsparcia, rozporządzenie to powierzyło krajom członkowskim odpowiedzialność za przyjęcie strategii rozwoju obszarów wiejskich na swoim terenie, a także za realizację wdrażanych w tym zakresie działań (art. 7 rozporządzenia). Tak więc polityka rozwoju obszarów wiejskich, obok polityki rynkowo–dochodowej, stanowiąc

14 Polskie tłumaczenie: <http://bip.mrr.gov.pl/Dokumenty%20oficjalne/Okres%20programowanie>. Tekst oryg. Dz. Urz. L 161 z 26 czerwca 1999 r.

15 Zob. art. 1 i 2 rozporządzenia 1260/1999 Rady (WE).

16 Zob. szerzej: Ł. Hardt, Implikacje reformy Wspólnej Polityki Rolnej dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich, praca na zlecenie UKIE: <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/7A25240617>

17 Dz. Urz. (UE) L 270/70 z 21 października 2003 r.

18 Działanie to nazywane jest modulacją płatności bezpośrednich.

19 Zarówno dla tego funduszu, jak też dla utworzonego w tym czasie drugiego, nowego funduszu rolnego UE – Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (dalej EFRG), podstawę prawną do ich utworzenia oraz określenia zasad i kierunków ich wydatkowania stanowią przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej (Dz. Urz. UE L201/1 z dnia 11 sierpnia 2005 r.).

20 Dz. Urz. UE L 277 z dnia 21 października 2005 r.

część składową Wspólnej Polityki Rolnej, powinna towarzyszyć i uzupełniać politykę wsparcia rynków rolnych oraz dochodów rolniczych²¹.

Misją EFRROW, zgodnie z art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005, jest przyczynianie się do wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w całej Wspólnocie, poprzez uzupełnianie polityki wsparcia rynku i wsparcia dochodów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, polityki spójności i wspólnej polityki rybołówstwa. W myśl art. 5, ust. 1 analizowanego rozporządzenia, EFRROW uzupełnia działania krajowe, regionalne i lokalne, wspierające priorytety Wspólnoty. Zadaniem Komisji UE oraz krajów członkowskich jest zapewnienie spójności gospodarczej i społecznej z działalnością, politykami i priorytetami Wspólnoty (art. 5, ust. 2). Spójność tę mają zapewnić, tworzone stosownie do treści art. 9 rozporządzenia, strategiczne wytyczne Wspólnoty oraz krajowe plany strategiczne o treści określonej w art. 11 rozporządzenia, a następnie tworzone zgodnie z art. 15 rozporządzenia, programy rozwoju obszarów wiejskich. Szczególną formę zabezpieczenia tej spójności mają stanowić przygotowywane przy uwzględnieniu przepisów art. 14 rozporządzenia sprawozdania Komisji, przesyłane następnie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów. Zaznaczyć tutaj należy, że spójność ta dotyczy również środków finansowanych przez EFRG (art. 5 ust. 5 rozporządzenia).

W następstwie przywołanego wyżej rozporządzenia WE nr 1698/2005, w szczególności jego art. 9 ust. 1, decyzją Rady (WE) nr 144/2006 w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013)²² określono strategiczne wytyczne Wspólnoty dotyczące rozwoju obszarów wiejskich w nowym okresie programowania obejmującym lata 2007–2013. Wytyczne wskazały na dziedziny ważne z punktu widzenia realizacji priorytetów Unii Europejskiej na poziomie wspólnotowym, wśród nich na potrzebę zrównoważonego rozwoju całego jej obszaru, wzrostu zatrudnienia, także na wielofunkcyjną rolę działalności rolniczej dla bogactwa i różnorodności krajobrazów, produktów żywnościowych oraz dziedzictwa kultury i przyrody w całej Wspólnocie. W dziedzinie polityki rozwoju obszarów wiejskich zasadnicze priorytety miały dotyczyć:

- poprawy konkurencyjności sektora rolnictwa i leśnictwa,
- poprawy stanu środowiska i krajobrazu,
- poprawy jakości życia na obszarach wiejskich oraz promowania różnicowania gospodarki wiejskiej,
- tworzenia lokalnego potencjału zatrudnienia i różnicowania działalności (w ramach inicjatywy *Leader*).

21 Pkt 1 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

22 Dz. Urz. WE L 55 z dnia 25 lutego 2006 r.

Przyjmowane na szczeblu krajów członkowskich lub regionów programy rozwoju obszarów wiejskich przewidywały kluczowe działania grupowane w ramach osi priorytetowych, odpowiadających przywołanym wyżej priorytetom. Decyzja Rady wprowadziła również kryteria programowania do wykorzystania przy opracowywaniu strategii krajowych lub regionalnych. Będzie o tym szerzej mowa w dalszej części niniejszej pracy.

Na podstawie strategicznych wytycznych Wspólnoty, każde państwo członkowskie przygotowuje swój krajowy plan strategiczny stanowiący ramy odniesienia dla opracowania programów rozwoju obszarów wiejskich. W swej treści, zgodnie z art. 11 ust. 2 i 3 rozporządzenia Rady nr 1698, krajowe plany strategiczne powinny uwzględniać priorytety działania EFRROW oraz państwa członkowskiego, ich szczegółowe cele, wkład EFRROW oraz inne środki finansowe. Po przyjęciu krajowego planu strategicznego i przesłaniu go do Komisji Europejskiej, państwo członkowskie przyjmuje dokument programowy o charakterze operacyjnym, zwany programem rozwoju obszarów wiejskich. Cele wsparcia polityki rozwoju obszarów wiejskich realizowane są poprzez działania programu rozwoju obszarów wiejskich, ujęte w cztery osie priorytetowe, odpowiadające treściowo celom wskazanym w art. 4 przywołanego wyżej rozporządzenia Rady WE.

Syntetyczną prezentację celów wytyczonych poszczególnym grupom działań wypada rozpocząć od pierwszej osi priorytetowej – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. Tak więc zgodnie z przywołanymi wyżej strategicznymi wytycznymi Wspólnoty, działania ujęte w tej osi, powinny się przyczyniać do silnego i dynamicznego rozwoju sektora rolno-spożywczego w Europie poprzez koncentrowanie się na transferze wiedzy, modernizacji, innowacji oraz jakości w produkcyjnym łańcuchu spożywczym i na sektorach priorytetowych dla inwestycji kapitału fizycznego i ludzkiego. W przyjętym w Polsce Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 cele tej osi realizowane są w ramach 10 działań²³.

Działania drugiej osi priorytetowej – Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich, powinny wspierać trzy priorytetowe obszary na poziomie UE, tj. różnorodność biologiczną, ochronę i rozwój systemów rolnictwa i leśnictwa oraz tradycyjnych krajobrazów wiejskich o wysokich wartościach przyrodniczych, wodę i zmiany klimatyczne. Działania tej osi powinny prowadzić do zintegrowania wymienionych wyżej celów środowiskowych, wspierać realizację sieci Natura 2000 w dziedzinie rolnictwa i leśnictwa, zobowiązań podjętych w Göteborgu dotyczących odwrócenia tendencji różnorodności biologicznej do 2010 r., celów w dzie-

23 Największe znaczenie mają tutaj następujące działania: 1) ułatwianie startu młodym rolnikom, 2) renty strukturalne, 3) modernizacja gospodarstw rolnych i 4) grupy producentów rolnych.

dzinie polityki wodnej i wreszcie w zakresie łagodzenia skutków zmian klimatycznych²⁴. W PROW 2007–2013 cele te mają urzeczywistniać 4 działania²⁵.

W trzeciej z kolei osi priorytetowej – Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i promowanie różnicowania gospodarki wiejskiej, przyjęte działania powinny wspierać nadrzędny priorytet tworzenia możliwości zatrudnienia i warunków rozwoju, a także przyczyniać się do zapewnienia atrakcyjności obszarów wiejskich dla przyszłych pokoleń. W PROW 2007–2013 cele te urzeczywistniane są przez 4 działania²⁶.

W ostatniej wreszcie, czwartej osi priorytetowej (*Leader*) – Budowanie lokalnych zdolności zatrudnienia i różnicowania – działania powinny wspierać priorytety poprzednich osi, zwłaszcza trzeciej, jak również odgrywać ważną rolę w horyzontalnym priorytecie poprawy zarządzania i mobilizacji wewnętrznego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich²⁷.

Warto zwrócić uwagę, że projektując pomoc unijną należy uwzględnić następujące ogólne zasady: komplementarności, spójności, zgodności, partnerstwa, pomocniczości, równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji. Istotę pierwszych trzech określa art. 5 rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005. Tak więc zasada komplementarności oznacza, że EFRROW ma jedynie uzupełniać działania krajowe, regionalne i lokalne wspierające priorytety Wspólnoty. Z kolei zasada spójności, zapewniana przez strategiczne wytyczne Wspólnoty, wyraża się w tym, że działania wszystkich instrumentów pomocowych powinny być skoordynowane w ramach różnych polityk prowadzących do usunięcia różnic społecznych i gospodarczych między poszczególnymi regionami Wspólnoty. Wreszcie zasada zgodności, wymaga zapewnienia przez państwa członkowskie zgodności operacji finansowanych przez EFRROW, z prawodawstwem wspólnotowym.

Wśród zasad pomocy szczególne miejsce przypada zasadzie partnerstwa, bardzo istotnej w projektowaniu wsparcia unijnego. Jej istotę określa art. 6 analizowanego tutaj rozporządzenia. Tak więc zasada ta oznacza, że ustalanie celów i priorytetów najpierw na poziomie UE, następnie przyjmowanie programów operacyjnych w państwach członkowskich, odbywa się we współpracy wszystkich zaintereso-

24 Polityka w dziedzinie środowiska naturalnego należy obecnie do priorytetowych celów Unii Europejskiej. Zależność pomiędzy współczesną działalnością rolniczą i środowiskiem naturalnym jest oczywista. Mając to na uwadze zdecydowano, że ochrona i poprawa środowiska naturalnego terenów wiejskich powinny następować poprzez wdrażanie różnych działań środowiskowych w rolnictwie i leśnictwie. Por. jak cele tak rozumianych priorytetów zostały szerzej nakreślone w punktach od 31. do 45. preambuły rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005.

25 Przewidziane w ramach tych działań najważniejsze formy wsparcia to: płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, płatności dla obszarów Natura 2000, płatności rolnośrodowiskowe i leśnośrodowiskowe, płatności z tytułu zalesiania gruntów rolnych.

26 Są to: 1) różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, 2) tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw, 3) podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, 4) odnowa i rozwój wsi.

27 Oś ta obejmuje następujące trzy działania: 1) wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, 2) wdrażanie projektów współpracy, 3) funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja.

wanych stron. Planowanie i realizacja samych już programów operacyjnych, koniecznych do uruchomienia pomocy finansowej, konsultowana jest z tzw. komitetami monitorującymi, składającymi się z przedstawicieli różnych grup biznesowych i społecznych. Zadaniem tych komitetów jest wypowiedanie się w sprawie kryteriów udzielania pomocy, podziału środków finansowych pomiędzy działania, opiniowanie rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji programu pomocowego.

Zasada pomocniczości, określona w art. 7 rozporządzenia, oznacza, że państwa członkowskie odpowiadają za realizację programów rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z ich wewnętrznymi rozwiązaniami instytucjonalnymi oraz zgodnie z analizowanym rozporządzeniem.

Ostatnia z przywołanych wyżej zasad, wyartykułowana w art. 8 rozporządzenia, nakazuje państwom członkowskim oraz Komisji Europejskiej wspierać równość mężczyzn i kobiet oraz zapobiegać wszelkiej dyskryminacji na etapach projektowania, wdrażania, monitorowania i oceny programów pomocowych.

W prawodawstwie krajowym, podstawowym aktem normatywnym w zakresie analizowanej tutaj problematyki jest ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich²⁸. Ustawa ta określa właściwość organów i podmiotów podejmujących działania w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków przywołanego wyżej Funduszu, także sposób realizacji zadań oraz przesłanki i tryb przyznawania, wypłacania i zwracania pomocy. Zaznaczyć tutaj należy, że większość przepisów tej ustawy dotyczy spraw wiążących się już z wdrażaniem pomocy unijnej. Zatem sprawy jej projektowania należą głównie do materii prawodawstwa unijnego.

Wdrażanie pomocy unijnej w obecnej perspektywie finansowej nadal trwa, zatem na obecną chwilę nie jest możliwe dokonanie pełnej oceny skutków jej wdrażania. Przeprowadzone natomiast w międzyczasie oceny *ex-ante* oraz *ex-post*, wymagane przepisami art. 84 i nast. rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005, pozwoliły już ocenić, na ile nastąpiła poprawa jakości, efektywności i skuteczności realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich. Ważnym elementem tych ocen jest ustalenie oddziaływania tych programów pod kątem strategicznych wytycznych Wspólnoty oraz problemów rozwoju obszarów wiejskich, charakterystycznych dla poszczególnych krajów członkowskich, przy uwzględnieniu wymogów zrównoważonego rozwoju oraz skutków dla środowiska w zakresie spełniania przepisów odpowiedniego prawodawstwa wspólnotowego. Dodać tutaj należy, że za organizację tych ocen odpowiedzialne są odpowiednio państwa członkowskie bądź Komisja Europejska.

28 Dz.U. Nr 64, poz. 427 ze zm.

Ocen dokonują niezależni oceniający, a ich wyniki udostępnia się Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji²⁹.

Nowa perspektywa finansowa, obejmująca lata 2014–2020, przyniesie wiele zmian, zarówno w obszarze projektowania pomocy unijnej, jak też w zakresie jej wdrażania. Podstawowym aktem normatywnym kreującym politykę rozwoju obszarów wiejskich będzie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej rozporządzenie WROW)³⁰. W odróżnieniu od rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005, nowe rozporządzenie swym zakresem regulacji prawnej wychodzi poza ramy polityki rozwoju obszarów wiejskich, wiążąc ją w ogólnych ramach polityki spójności UE. Wyrazem tych zmian jest powiązanie WPR ze Strategią Europa 2020³¹, która ma stanowić odpowiedź na najważniejsze wyzwania, jakie stanęły obecnie przed Europą. Pierwsze z tych wyzwań to wychodzenie z kryzysu, drugie to poszukiwanie odpowiedzi na problemy wynikające z globalizacji, kolejne zaś to podołanie problemom wynikającym ze starzenia się społeczeństw oraz racjonalne wykorzystanie zasobów materialnych. Strategia Europa 2020 jest kolejnym, po Strategii Lizbońskiej³², długoterminowym programem rozwoju społeczno–gospodarczego Unii Europejskiej.

Analizując dalej treść Strategii Europa 2020, a zwłaszcza jej założenia, wypada w pierwszej kolejności wskazać na priorytety leżące u jej podstaw. Są nimi:

- rozwój inteligentny, zakładający rozwój gospodarki oparty na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony, zakładający wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, zakładający wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

29 Z zastrzeżeniem przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. UE L 145 z 31 maja 2001 r.

30 Dotąd niepublikowane; ostateczna wersja wniosku (projektu): KE, Bruksela, dnia 12. 10. 2011, KOM(2011)627.

31 Dokument ten w pełnym brzmieniu nosi nazwę – Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, ogłoszony komunikatem Komisji Europejskiej w dniu 3 marca 2010 (KOM (2010) 2020 wersja ostateczna). Dokument ten został następnie przyjęty na posiedzeniu Rady WE w dniu 17 czerwca 2010 r.

32 Był to plan rozwoju przyjęty w 2000 r. na 10 lat dla Unii Europejskiej przez Radę Europy w Lizbonie. Niezrealizowanym celem tej strategii było uczynienie Europy najbardziej dynamicznym i konkurencyjnym regionem świata, rozwijającym się szybciej niż Stany Zjednoczone.

Tak określone priorytety, wzajemnie z sobą powiązane, zgodnie z generalnym założeniem analizowanego tutaj dokumentu, mają kształtować obraz europejskiej społecznej gospodarki rynkowej XXI wieku.

Dalsza analiza Strategii Europa 2020 nakazuje w następnej kolejności wskazać na wyartykułowane w niej cele. Są nimi:

- poprawa stopy zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat z obecnych 69% do 75%;
- utrzymanie dotychczasowej intensywności działalności badawczo–rozwojowej oraz innowacyjnej poprzez inwestowanie 3% PKB UE w badania i rozwój przy założeniu, że większy nacisk ma być położony na poprawę warunków prywatnej działalności badawczo–rozwojowej w UE;
- poprawa warunków klimatycznych i energetycznych poprzez zwiększenie produkcji energii, przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii i zwiększenie efektywności jej wykorzystania;
- ograniczenie o 25% krajowych granic ubóstwa, co będzie wymagać wydobycia z ubóstwa ponad 20 mln osób.

Jak to już wyżej powiedziano, polityka rozwoju obszarów wiejskich stanowiąca II filar WPR, ma się stać obecnie częścią szeroko ujmowanej polityki spójności. Oznacza to, że cele analizowanej tutaj Strategii, obejmującej lata 2014–2020, będą również realizowane poprzez ściślejszą integrację celów WPR z celami innych polityk. Z powyższym wiąże się również zmiana w zakresie programowania WPR. W nowym okresie programowym podstawę opracowania programów operacyjnych wszystkich polityk finansowanych: z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego i Morskiego mają stanowić Wspólne Ramy Strategiczne (dalej WRS)³³. Potrzeba przyjęcia takich ram wynika m.in. stąd, że obecne polityki mało efektywnie wspierają rozwój obszarów wiejskich w nowym podejściu do rozwoju obszarów wiejskich. Wynika to m.in. z różnych celów realizowanych przez te polityki, niespójnych harmonogramów ich realizacji, braku wspólnej strategii, trudności w łączeniu różnych źródeł finansowania. Należy tutaj zwrócić jeszcze uwagę na odmienną rolę podejść do rozwoju wsi w obecnym oraz w nadchodzącym okresie programowania.

33 Zob. wersję polską dokumentu roboczego służb Komisji Europejskiej (Bruksela, 14.3.2012 SWD(2012) 61final, część I i II) – Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014–2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, <http://ec.europa.eu>

Dla potrzeb niniejszej analizy warto w tym miejscu przywołać, trafne zdaniem autora niniejszych wywodów, stanowisko, jakie co do oczekiwanych obecnie celów polityki rozwoju obszarów wiejskich przedstawiła Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Zgodnie z nim, cele polityki rozwoju wsi zakładały dotąd zwiększenie dochodów rolniczych, podniesienie konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez udzielanie różnych subsydiów w obrębie jednego, rolnego sektora. Cele polityki rozwoju obszarów wiejskich w nowym podejściu mają natomiast prowadzić do konkurencyjności obszarów wiejskich i zrównoważonej eksploatacji zasobów realizowanych poprzez inwestycje w ramach różnych sektorów gospodarki. Sposobem na przezwyciężenie tych trudności mogą być właśnie Wspólne Ramy Strategiczne³⁴. Podstawę normatywną dla tak postrzeganej polityki rozwoju obszarów wiejskich ma w szczególności stanowić rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej rozporządzenie ROW³⁵).

Uwzględniając w szczególności treść WRS oraz przywołanego wyżej rozporządzenia opracowane zostaną w kolejności programy operacyjne. W Polsce będzie to Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020³⁶. Również na podstawie przywołanych wyżej Ram poszczególne kraje członkowskie przygotowują kontrakty partnerskie przedstawiające wykorzystanie funduszy. Mają one stanowić dokument krajowy, akceptowany przez Komisję Europejską, z planowaną alokacją środków finansowych na realizację celów Strategii Europa 2012. Umowy partnerskie, zawierane między Komisją i każdym z państw członkowskich, będą określać wzajemne zobowiązania stron na poziomie krajowym, regionalnym oraz Komisji. Z jednej strony powinny być powiązane z celami Strategii Europa 2020 oraz programami reform danego kraju członkowskiego. Rozwój terytorialny określony w umowie partnerskiej ma być wspierany przez wszystkie fundusze objęte zakresem WRS, przy jednoczesnym zachowaniu zintegrowanego podejścia, a także wskazywać cele wytyczone przez uzgodnione wskaźniki, inwestycje strategiczne i uwarunkowania. Innym ważnym zobowiązaniem, przyjętym w kontraktach partnerskich, mają być coroczne sprawozdania o postępach w realizowanej polityce spójności, polityce rozwoju obszarów wiejskich i w innych publicznych sprawozdaniach.

W dniu 15 stycznia 2013 r. Rada Ministrów RP przyjęła założenia do przyszłej umowy partnerskiej³⁷, które przewidują, że jednym z kilku obszarów strategicznej

34 Zob. Reinventing Rural Policy, OECD Policy Brief, 2006, s. 12

35 Polska wersja projektu tego rozporządzenia zob. zakładka – Propozycje legislacyjne WPR 2020 na stronach internetowych MRiRW.

36 Dotychczas opublikowano i poddano publicznej konsultacji dwie wersje operacyjnego programu rozwoju obszarów wiejskich, najpierw wersję wstępną z dnia 16 kwietnia 2013 r., następnie drugą, oznaczoną jako wersja I z 26 lipca 2013 r. Obie wersje są dostępne na stronach internetowych MRiRW, zakładka PROW 2014–2020.

37 Dokument – Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Założenia Umowy Partnerstwa – dostępny na stronie internetowej: www.mrr.gov.pl

interwencji dla funduszy objętych WRS będą obszary wiejskie, zwłaszcza te o najniższym dostępie mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe. Oznacza to, że tereny wiejskie będą ważnym obszarem wsparcia ze strony wszystkich pięciu funduszy objętych WRS. Działania te będą prowadzone przy jednoczesnym uwzględnieniu zapisów Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa³⁸. Każdy program operacyjny finansowy przez każdy z funduszy objętych WRS będzie wskazywał, w jaki sposób odnosi się to do rozwoju obszarów wiejskich³⁹.

W kolejności wypada przedstawić kilka ogólnych uwag co do podstaw programowania rozwoju obszarów wiejskich w nowej perspektywie finansowej. Podstawę prawną do ich tworzenia i wdrażania będą stanowić w szczególności dwa rozporządzenia, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (dalej cyt. jako rozporządzenie WRS)⁴⁰ oraz przywoływane już wyżej projektowane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego oraz Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. W myśl przepisów tych rozporządzeń wspólne reguły programowania wyznaczać będzie obecnie rozporządzenie WRS. Zrezygnowano tym samym ze znanych pod rządami rozporządzenia nr 1698/2005 ogólnych ram odniesienia dla właściwego programowania pomocy. Krajowym dokumentem strategicznym ukierunkowującym strategię wsparcia polskiego rolnictwa i terenów wiejskich będzie „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” (dalej SZRWRiR).⁴¹ Powyższa strategia jest jedną ze strategii rozwoju, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴².

Podstawowym dokumentem programowym o charakterze operacyjnym, wdrażającym określoną strategię rozwoju, pozostają programy rozwoju obszarów wiejskich. Stanowią one konieczny dokument programowy do uruchomienia pomocy unijnej. W Polsce obecnie również przyjęto jednolity program rozwoju obszarów wiejskich dla całego kraju.

38 Zob. zwłaszcza treść tych założeń zawartych w rozdziale 1.1 (Wyzwania rozwojowe dla Polski) dokumentu przywołanego w przypisie 36.

39 Zob. zwłaszcza zapisy zawarte w pkt. V.2 dokumentu przywoływanego w przypisach 36 i 37.

40 Polska wersja projektu tego rozporządzenia zob. strona internetowa KE, Bruksela 6.10.2011 KOM(2011) 615 wersja ostateczna.

41 Dokument ten przyjęła Rada Ministrów uchwałą z dnia 25 kwietnia 2012 r. Został następnie opublikowany w Monitorze Polskim z dnia 9 listopada 2012 r. pod poz. 839.

42 Dz.U z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

Zawartość programów operacyjnych określają w szczególności art. 24 rozporządzenia WRS oraz art. 9 rozporządzenia WROW. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że w myśl art. 8 rozporządzenia WROW państwa członkowskie mogą włączyć do swoich programów rozwoju obszarów wiejskich podprogramy tematyczne ukierunkowane na zidentyfikowane określone potrzeby, szczególnie w odniesieniu do młodych rolników, małych gospodarstw rolnych, obszarów górskich i krótkich łańcuchów dostaw. Stawki wsparcia na powyższe działania mogą być powiększone (art. 8 rozporządzenia WROW).

Przepisy dotyczące przygotowania, zatwierdzania oraz zmiany programów rozwoju obszarów wiejskich pokrywają się w zasadzie z obecnie obowiązującymi, a zawartymi w rozporządzeniu nr 1698/2005.

W nowym okresie programowym istotnej zmianie ulegnie katalog środków (działań, zgodnie z nazewnictwem przyjętym w rozporządzeniu 1698/2005) objętych finansowaniem EFRROW. Przede wszystkim będzie mniej działań w stosunku do obecnego PROW. Nie oznacza to jeszcze zawężenia wsparcia, jeśli zważyć, że projektowane obecnie działania łączą w sobie po kilka różnych instrumentów. Z zawężeniem wielkości wsparcia moglibyśmy mieć do czynienia w przypadku zmniejszenia ogólnej kwoty środków na finansowanie Programu. Warto też zauważyć, że w nowym PROW nie przewiduje się działania „renty strukturalne”, które w istocie okazały się działaniem mało efektywnym w zakresie wytyczonych im funkcji, ale generującym największą, rozciągniętą w dłuższej perspektywie czasowej kwotę wydatków⁴³.

Przechodząc do bardziej syntetycznej już charakterystyki wybranych działań nowego PROW, należy w pierwszej kolejności wskazać na podstawy prawne ich utworzenia. Podstawę tę stanowią przepisy art. 14–45 rozporządzenia ROW. Uwzględniając ich treść, opracowane już zostały dwie wersje tego Programu, wstępna oraz pierwsza⁴⁴.

Zgodnie z treścią projektowanego PROW na lata 2014–2020, generalnie realizował on będzie cel ogólny oraz cele szczegółowe odpowiadające misji i celom WPR, a także unijnym priorytetom rozwoju obszarów wiejskich. Celem ogólnym będzie poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, działania w dziedzinie klimatu, a także zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Będzie on realizowany w ramach 6 priorytetów wyznaczonych dla wspólnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020. Cele szczegółowe, w liczbie osiemnastu, będą realizowane poprzez skonkretyzowane już działania PROW na lata 2014–2020.

43 Zob. J. Stoksik, Instrumenty kształtowania struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów finansowych, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 229 i n.

44 Obie wersje dostępne na stronach internetowych MRiRW.

W ramach Priorytetu 1. w PROW 2014–2020 projektuje się następujące 3 działania: Transfer wiedzy i działania informacyjne, Doradztwo i Współpraca. Zakłada się, że poprzez wdrażanie tych działań rolnicy i właściciele lasów będą mieli zapewnione wszechstronne doskonalenie zawodowe oraz doradztwo, obejmujące zarówno sferą produkcji, jak i środowisko. Poprzez powiązanie nauki z praktyką działania te mają prowadzić do opracowywania nowych, innowacyjnych rozwiązań w rolnictwie, leśnictwie i przetwórstwie, a także ich wdrażanie do praktyki.

W ramach Priorytetu 2. – Poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych – projektuje się trzy następujące działania: Modernizacja gospodarstw rolnych, Restrukturyzacja małych gospodarstw oraz Premia dla młodych rolników. Mają one prowadzić do wzmacniania konkurencyjności polskiego rolnictwa poprzez odpowiednio ukierunkowane wsparcie restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw, także tych o niskim poziomie towarowości. Trzecie z nich ma ułatwiać podejmowanie działalności rolniczej przez młodych rolników.

Priorytet 3. – Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem – ma być realizowany poprzez kolejne działania, tj.: Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Przetwórstwo i marketing produktów rolnych, Tworzenie grup producentów, Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich – Targowiska, Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich działań zapobiegawczych. Te z kolei działania mają prowadzić do pogłębienia integracji pionowej i poziomej w łańcuchu żywnościowym, rozwoju rynku produktów o wysokiej jakości, z myślą o wsparciu konkurencyjności sektora żywnościowego oraz do wzmocnienia pozycji producentów i ich lepszego powiązania z rynkiem. Poprzez wprowadzenie w ostatnim z wymienionych wyżej działań, instrumentów umożliwiających zapobieganie i likwidowanie skutków katastrof naturalnych, będzie się zabezpieczać stabilizację potencjału produkcji rolnej i leśnej.

Następny Priorytet 4. – Odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa – obejmuje 4 kolejne działania: Działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne Rolnictwo ekologiczne, Płatności dla obszarów Natura 2000, Płatności dla obszarów ONW, Scalanie gruntów. W ogólnym założeniu działania te mają promować praktyki rolnicze sprzyjające zachowaniu bioróżnorodności, krajobrazu oraz walorów środowiska naturalnego, w szczególności jakości gleb i wód.

Inny nieco charakter mają działania Priorytetu 5. – Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym. W ramach tego priorytetu projektuje się jedno tylko działanie – Zalesianie i tworzenie terenu zalesione-

go. Wdrażanie tego działania ma prowadzić do sekwestracji dwutlenku węgla. Obok tego działania ten sam efekt powinno powodować działanie – Inwestycje w środki trwałe (art. 18) realizowane w ramach priorytetu 2. i 3. poprzez wspieranie inwestycji w przedsiębiorstwach i gospodarstwach, których efektem dodatkowym będzie oszczędność wody, energii, wykorzystanie produktów ubocznych, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii lub produkcja surowców odnawialnych.

Ostatni wreszcie Priorytet 6. – Zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na terenach wiejskich ma prowadzić do dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich poprzez kontynuację działań na rzecz zatrudnienia i poprawy jakości życia, także poprzez realizację oddolnych strategii (*Leader*). W ramach tego priorytetu projektuje się następujące działania: Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej, Rozwój przedsiębiorczości. Podstawowe usługi i odnowa wsi na terenach wiejskich – Odbudowa i poprawa dziedzictwa kulturowego wsi, infrastruktura w małej skali oraz *Leader*.

Wstępna wersja PROW 2014–2020 została poddana zgodnie z art. 5 rozporządzenia WRS konsultacjom społecznym i innym działaniom. W ich wyniku powstała I wersja tego Programu, która również została poddana konsultacjom. Po ich zakończeniu (z końcem września) spodziewać się należy kolejnej wersji.

W ramach polityki spójności dodatkowe wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, zgodnie z propozycjami MRiRW, byłyby realizowane w następujących dziedzinach: gospodarka odpadami komunalnymi, gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka wodna, odnawialne źródła energii, ale z wyłączeniem inwestycji w gospodarstwach rolnych, infrastruktura Internetu szerokopasmowego, odnowa lasów zniszczonych w wyniku katastrof, rozwój przedsiębiorczości, szkolenia i doradztwo pozarolnicze dla rolników i członków ich rodzin, szkolenia dla doradców w zakresie pozarolniczym, instytucje rynku pracy, instytucje otoczenia biznesu. Projektowane dodatkowe wsparcie pozarolniczych dziedzin aktywności na obszarach wiejskich z funduszy polityki spójności ocenić należy pozytywnie.

Skuteczność zakładanych celów w polityce rozwoju obszarów wiejskich będzie zależeć w głównej mierze od podziału środków finansowych przeznaczonych na drugi filar w budżecie WPR na lata 2014–2020. W listopadzie 2013 r. udało się ostatecznie osiągnąć najważniejsze porozumienia i decyzje w sprawie budżetu UE na lata 2014–2020 oraz zmian we Wspólnej Polityce Rolnej. Nie mogą one jednak napawać jednoznacznym optymizmem. Polska ma być największym beneficjentem środków w ramach drugiego filaru WPR (10,9 mld euro). W ramach płatności bezpośrednich, z budżetu UE mamy otrzymać 21,1 mld euro. Z myślą o utrzymaniu w Polsce odpowiedniego, zbliżonego do przeciętnej unijnej, poziomu płatności bezpośrednich przewiduje się przeniesienie 25% środków z unijnej koperty drugiego filaru WPR do filara pierwszego. Tę pomniejszoną kwotę środków będzie moż-

na uzupełnić dodatkowym wkładem z budżetu państwa, który i tak zgodnie z zasadą współfinansowania, musi zabezpieczyć wkład krajowy w ramach przyznanych środków z budżetu UE na wsparcie polityki rozwoju obszarów wiejskich. Nasuwa się w tym miejscu pytanie, czy w obecnej, trudnej sytuacji naszych finansów publicznych takie wydatki będą możliwe? Dodać tutaj jeszcze należy, że polityka rozwoju obszarów wiejskich ma być prowadzona w ściślejszej koordynacji z innymi politykami rozwojowymi za pośrednictwem unijnych WRS oraz umowy o partnerstwie, zawieranej pomiędzy państwem członkowskim a KE. Stwarzałoby to szansę na dodatkowe wsparcie rozwoju terenów wiejskich z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFRROW, EFR, EFS, Fundusz Spójności i EFMR). Szansa ta mogłaby zostać urzeczywistniona, o ile w programach pomocowych wspieranych środkami z powyższych funduszy przewidziane zostałyby w sposób przejrzysty wsparcie terenów wiejskich w dziedzinach wskazanych już w poprzednim akapicie⁴⁵.

Kolejne zastrzeżenia może nasuwać rozwiązanie przyznające KE kompetencje co do określania kwot wydatków w drodze aktu wykonawczego, przy jednoczesnym braku wyraźnych kryteriów tego podziału.

Wątpliwości może też nasuwać połączenie części dotychczasowych działań, realizowanych w ramach PROW na lata 2007–2013, w grupy działań wielokierunkowych i to o zróżnicowanym charakterze.

Jako pozytywne należy natomiast ocenić wyłączenie pomocy w odniesieniu do gospodarstw o najsilniejszym potencjale ekonomicznym.

Ze spraw bardziej szczegółowych: propozycje wsparcia ubezpieczenia upraw, zwierząt, utworzenie funduszy wspólnego inwestowania dotyczącego chorób zwierząt i roślin oraz incydentów środowiskowych, także zasługują na pozytywną ocenę, jeśli zważyć na coraz częstsze przypadki tych zjawisk w działalności rolniczej na obszarze całej UE.

45 Informacje i rozważania zawarte w ostatnich dwóch akapitach oparte zostały na urzędowych informacjach opublikowanych na stronach internetowych MRiRW. W szczególności została tutaj wykorzystana publikacja z dnia 21 listopada 2013 r. – Parlament Europejski akceptuje wyniki reform. Ukazała się ona bezpośrednio po przyjęciu przez PE (w dniach 19 i 20 listopada) budżetu UE na lata 2014–2020 oraz czterech rozporządzeń w sprawie reformy WPR, www.min.rol.gov.pl/pol.layout/set/print/content/view/full/43536

Key words: Financial perspective, Common Agricultural Policy, Programme of Rural Development Area

The next EU financial perspective 2014–2020 will bring many changes in designing and implementing of EU aid in the area of the Common Agricultural Policy, especially in the rural development policy. These changes bind proposed mechanisms of the Common Agricultural Policy with the Europe 2020 Strategy. This strategy envisages greater integration of the objectives of the Common Agricultural Policy with the objectives of other EU policies (regional policy, social policy, cohesion policy, fisheries policy). Author of this article is not fully convinced of the effectiveness of these changes. This view results from decreasing aid measures for each of these policies. Moreover, the European Commission has been granted powers to determine the distribution of this aid measures without clear criteria. Execution of the Programme of Rural Development Area may be jeopardized because of the expected shift of some funds from the European Agricultural Fund for Rural Development to financing direct payments. For the full realization of the objectives of rural development policy, it is necessary to clearly specify the size of the funds allocated to rural areas in aid programs financed by other funds of the Common Strategic Framework.