

Mirosław Drygas*

Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ramach wspólnej polityki rolnej UE

Support for rural development in Poland under Common Agricultural Policy: The article looks at the policy programmes and role of support for rural development under Common Agricultural Policy. The author presents the characteristics of the Rural Development Programme in the current programming period (2014–2020) in comparison with the previous ones. Special attention is given to the budget of Rural Development Programme. It is also assessed from the point of view of the development of the Polish countryside.

Słowa kluczowe: *wspólna polityka rolna, rozwój obszarów wiejskich, instrumentarium Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, struktura budżetu PROW*

Keywords: *Common Agricultural Policy, rural development, measures and the structure of budget of the Rural Development Programme*

* Doktor nauk ekonomicznych, pracownik naukowy Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk (IRWiR PAN);
e-mail: m.drygas@irwirpan.waw.pl.

Wstęp

Wspólna polityka rolna (WPR) Unii Europejskiej (UE), mająca swoje korzenie w traktacie rzymskim z 1957 r., jest pierwszą a zarazem najstarszą i najkosztowniejszą polityką wspólnotową. W ciągu okresu funkcjonowania, mimo niezmiennego podtrzymywania pierwotnych celów traktatowych, charakteryzowała się elastycznością i zdolnością dostosowawczą do zmieniających się wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań, wynikających w głównej mierze z:

- pogłębiania procesu globalizacji rynków rolnych,
- postępującej liberalizacji światowego handlu rolnego,

- wyzwań społeczno-ekonomicznych w efekcie poszerzania UE,
- potrzeb i oczekiwań rolników i innych mieszkańców wsi oraz wyborów dokonywanych przez konsumentów.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie roli polityki rozwoju obszarów wiejskich, jako składowej WPR. W związku z tym omówiono ewolucję WPR, uwzględniając zmiany wagi głównych kierunków interwencji, znajdujące odzwierciedlenie w strukturze i wielkości budżetu w latach 1990–2020. Ponadto przedstawiono zasadnicze różnice w podejściu do procesu programowania aktualnego „Programu rozwoju obszarów wiejskich” (PROW) w stosunku do poprzedniego oraz scharakteryzowano programy operacyjne PROW na lata 2007–2013 i 2014–2020. W artykule przeprowadzono ocenę aktualnego PROW z punktu widzenia najważniejszych pozarolniczych potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich w Polsce, a także wnioski i rekomendacje.

Miejsce polityki rozwoju obszarów wiejskich we wspólnej polityce rolnej UE

Polityka rozwoju obszarów wiejskich znalazła ważne miejsce w WPR po przyjęciu deklaracji z Cork w 1996 r. oraz Agendy 2000, co następnie znalazło swój silniejszy wyraz w prawodawstwie unijnym określającym zakres merytoryczny programów operacyjnych w ramach II filara WPR na lata 2000–2006. Były to zmiany szczególnie istotne w perspektywie przyszłego poszerzenia UE o 12 państw, w tym z Europy Środkowo-Wschodniej.

Postępująca przez ponad 50 lat ewolucja WPR owocowała reorientacją i zmianą ukierunkowania polityki w kolejnych okresach programowania. Po pierwotnym skupieniu się na polityce rynkowej, przejawiającej się we wspieraniu cen rolnych, coraz większe znaczenie uzyskiwały instrumenty ukierunkowane na rozwój obszarów wiejskich, a w aktualnym okresie programowania zaznaczył się wyraźny wzrost udziału środków związanych z kwestiami rolno-środowiskowo-klimatycznymi.

Można stwierdzić, że w obecnym kształcie, przynajmniej w formie werbalnej, legitymizującej społeczeństwu unijnemu potrzebę wydatkowania publicznych środków finansowania, WPR ma charakter wspólnej polityki żywnościowej i dostarczania dóbr publicznych¹. W PROW 2014–2020 cele

¹ Tę specyficzną funkcję rolnictwa wykorzystują zazwyczaj politycy do uzasadnienia zarówno społeczeństwu unijnemu, jak i na forum negocjacji handlowych WTO, jako tytułu upoważniającego do wynagradzania rolników w ramach WPR; zob. J. Wil-

związane z rozwojem obszarów wiejskich w krajowym rozumieniu potrzeb mają relatywnie niski udział². Równocześnie ich realizacja jest zaplanowana w znacznie większych rozmiarach w ramach polityki spójności³.

Jest to efektem dążenia do prowadzenia bardziej niż dotychczas zintegrowanej polityki wobec obszarów wiejskich, wymuszonej w prawodawstwie unijnym. Zgodnie z nowym podejściem do procesu programowania PROW jest składową zintegrowanej w całościowy system polityki rozwoju kraju, co zostało zapewnione poprzez odpowiednie zapisy w umowie partnerstwa⁴.

Ewolucja WPR w świetle zmian struktury budżetu w latach 1990–2020

Od swego zarania WPR była największym konsumentem wspólnotowego budżetu. Jednakże w ślad za kolejnymi reformami (okresami programowania) udział wydatków na WPR w budżecie ulegał systematycznemu zmniejszeniu. Zmniejszał się też udział WPR w relacji do wielkości PKB wytwarzanego przez wszystkie państwa członkowskie⁵.

Jednocześnie wzrastała liczba członków UE oraz pojawiały się nowe wyzwania i potrzeby. WPR poddawana była krytyce artykułowanej przez różne środowiska, podkreślano konieczność dokonania znacznie głębszych reform niż to miało miejsce dotychczas. Głównym podnoszonymi argumentami były między innymi:

kin, *Ewolucja społeczno-ekonomicznych podstaw legitymizacji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej* [w:] *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki rozwoju*, M. Drygas, A. Rosner (red.), IRWiR PAN, Warszawa 2008.

² Inwestycje, np. w infrastrukturę techniczną i społeczną, czy tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich.

³ W umowie partnerstwa rząd Polski zadeklarował wydatkowanie co najmniej 5,2 mld euro w ramach regionalnych programów operacyjnych (RPO) na następujące cele związane z rozwojem obszarów wiejskich: 1,2 mld zł na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną; 0,5 mld zł na gospodarkę wodną; 1,5 mld zł na rozwój przedsiębiorczości oraz 2,0 mld zł na rewitalizację społeczną i infrastrukturę wsi.

⁴ Umowa jest dokumentem strategicznym wiążącym cele zdefiniowane dla wspólnoty w dokumencie pt. *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* z najważniejszymi potrzebami rozwojowymi polskiej wsi i rolnictwa. Każde państwo członkowskie było zobligowane do przygotowania i uzgodnienia z Komisją Europejską takiej umowy, co było niezbędnym warunkiem uruchomienia wsparcia z funduszy unijnych.

⁵ Na początku lat 90. XX wieku udział ten wynosił 0,54%, w 2004 r. już 0,43%, a na rok 2013 planowane było tylko 0,33% zakładanego łącznego, unijnego PKB.

- niska efektywność zaangażowanych środków publicznych w realizacji europejskiej wartości dodanej,
- słabe ukierunkowanie instrumentarium na najważniejsze problemy unijnej wsi i rolnictwa,
- konieczność utworzenia nowego schematu wsparcia, w którym płatności bezpośrednie byłyby przyznawane z tytułu realizacji przedsięwzięć prośrodowiskowych,
- konieczność ukierunkowania PROW w ramach II filara WPR na te działania, które promują dostarczanie dóbr publicznych.

W tej ostatniej kwestii mocno artykułowano pogląd o konieczności wynagradzania rolników z tytułu dostarczania społeczeństwu tzw. dóbr publicznych, nieposiadających wyceny rynkowej. Wśród dóbr tego typu wyróżniono działania służące między innymi: ochronie środowiska, zachowaniu bioróżnorodności, podtrzymywaniu urodzajności gleb, dbałość o jakość wód, ochronę krajobrazu, zapewnieniu zdrowotności zwierząt i roślin. Wynagradzanie rolników z tego tytułu uznano jako uzasadnione do finansowania ze środków UE⁶.

Propozycje te były w dużym stopniu zbieżne z konkluzjami przeglądu WPR (tzw. *health-check*), przeprowadzonego w latach 2008–2009 przez Komisję Europejską. Uzgodniono wówczas włączenie do celów i priorytetów obecnej perspektywy finansowej tzw. nowych wyzwań, w formie instrumentarium dotyczącego między innymi:

- łagodzenia skutków zmian klimatycznych,
- zwiększenia możliwości wykorzystywania źródeł energii odnawialnej,
- oszczędnego i efektywnego gospodarowania zasobami wodnymi,
- ochrony różnorodności biologicznej.

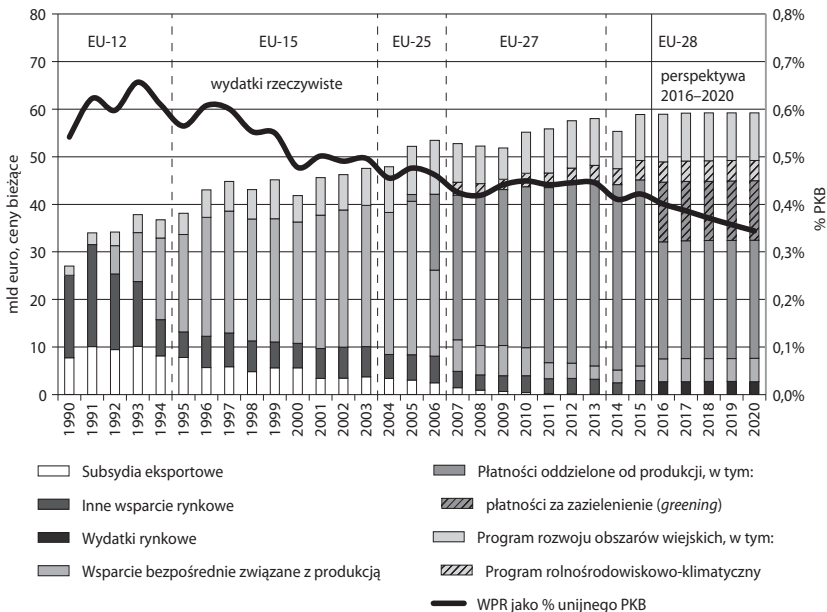
W dyskusję nad kształtem WPR mocno włączyły się różne środowiska, bezpośrednio bądź pośrednio związane z rolnictwem lub też zainteresowane rozwojem obszarów wiejskich, w tym także ośrodki naukowe, publikujące różnorodne opracowania i propozycje zmierzające w podobnym kierunku⁷.

⁶ *A Common Agricultural Policy for European Public Goods: Declaration by a Group of Leading Agricultural Economists*, November 18, Brussels 2009, <http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform>.

⁷ Szerzej na ten temat zob.: *Public Goods and Public Intervention. Overview of RDP Screening Exercise and Member State Survey*, Thematic Working Group 3, European Network for Rural Development, Brussels 2009; *Rise Task Force on Public Goods from Private Land*, Directed by Professor Allan Buckwell, Brussels 2009; T. Cooper, K. Hart,

Doceniając wagę zarysowanych wyzwań i problemów, można zauważyć, że taki kierunek proponowanych zmian znalazł wyraźne odzwierciedlenie w propozycjach kierunków interwencji, jak i w zmianach struktury budżetu WPR w latach 1990–2020, w tym w szczególności w obecnym okresie programowania (wykres 1).

Wykres 1. Ewolucja WPR oraz zmiany udziału budżetu WPR w PKB UE w latach 1990–2020 (w cenach bieżących)



Źródło: Komisja Europejska.

D. Baldock, *Provision on Public Goods through Agriculture in the European Union*, Institute for European Environmental Policy, Brussels 2009; P. Ciaian, D. Kancs, J. Swinnen, *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2010; *The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, Committee on Agriculture and Rural Development. Rapporteur Albert Dess, European Parliament Resolution of 23 June 2011 ((2011/2051(INI)); *The CAP towards 2020*, Working Paper on the EC Communication of 18 November 2010, General for Internal Policies, Brussels 2011; *The Common Agricultural Policy after 2013. Your ideas matter. Public debate. Summary Report*, European Commission, Brussels 2010; Komunikat Komisji Europejskiej: *WPR do 2020 roku: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, Bruksela 2011; *Europa 2020 – Strategia dla wzrostu inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020.

Wyrazem tego jest znaczny wzrost wydatków na instrumentarium rolno-środowiskowo-klimatyczne w obecnym okresie programowania. W szczególności w filarze I, w którym wprowadzono nowy, obowiązkowy prośrodowiskowy (zazielenienie) komponent, z ustanowionym minimalnym progiem wydatków nie mniejszym niż 30% budżetu na program płatności bezpośrednich. Natomiast w filarze II poszerzono zakres działań rolno-środowiskowych realizowanych w poprzednim okresie programowania o komponent zorientowany na łagodzenie zmian klimatycznych.

Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013

PROW 2007–2013 był pierwszym w Polsce, zaprojektowanym na siedem lat, a w praktyce dziewięcioletnim (zasada $n+2$) programem wsparcia wsi i rolnictwa, współfinansowanym ze środków unijnych, obejmującym pełny okres programowania. Istotne jest też to, że władze polskie już z pozycji członka Unii Europejskiej miały po raz pierwszy możliwość wywierania wpływu na tworzone wcześniej prawo, określające zakres i zasady wdrażania.

PROW 2007–2013 był finansowany z nowo utworzonego Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Nowo wprowadzone prawodawstwo umożliwiało ujęcie w jednym dokumencie działań zawartych w latach 2004–2006 w dwóch odrębnych programach: SPO „Rolnictwo” i PROW 2004–2006.

Także nowością było w tym okresie ustanowienie w prawodawstwie unijnym obligatoryjnej, jednolitej struktury programu. Polegała ona na tym, że program przygotowany przez każdy z krajów członkowskich musiał składać się z tzw. czterech osi oraz dodatkowo z działania „pomoc techniczna”. Rozporządzenie Rady 1698/2005 r. oferowało możliwość wyboru działań z szerokiego ich zestawu oraz określało obligatoryjny, minimalny udział w budżecie programu każdej z osi, w wysokości co najmniej: 10% dla osi 1 i 3, nie mniej niż 25% dla osi 2 i minimum 5% dla osi 4⁸.

Jeśli weźmiemy pod uwagę zamieszczoną w dokumencie PROW 2007–2013 tabelę przedstawiającą porównanie priorytetów ustanowionych dla całej wspólnoty z przyjętymi w polskim PROW, można stwierdzić, że program był w pełni kompatybilny z priorytetami unijnymi. Wpisywał się bowiem w kierunki rozwoju UE wyznaczone w strategii lizbońskiej, przyczy-

⁸ Rozporządzenie Rady 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

niając się do poprawy konkurencyjności sektora żywnościowego, a także tworzenia nowych miejsc pracy oraz wzrostu innowacyjności na obszarach wiejskich (tabela 1).

Tabela 1. Priorytety Unii Europejskiej i priorytety polskiego PROW 2007–2013

Obszar (oś)	Priorytety wspólnotowe	Priorytety Polski
Oś 1. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego	Kapitał ludzki	Wzrost potencjału ludzkiego
	Transfer wiedzy	Poprawa przygotowania zawodowego
	Modernizacja, innowacja, jakość żywności i przetwórstwa	Poprawa jakości i wydajności produkcji rolnej i leśnej
		Poprawa współpracy i koncentracji zaopatrzenia oraz przetwórstwa
	Poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich	
Oś 2. Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich	Ochrona różnorodności biologicznej	Ochrona różnorodności biologicznej
	Ochrona gleb i wód	Ochrona środowiska, w tym gleb i wód
	Przeciwdziałanie negatywnym zmianom klimatu	Zwiększenie lesistości
Oś 3. Poprawa jakości życia i różnicowanie działalności na obszarach wiejskich	Poprawa warunków życia	Poprawa poziomu życia
		Ułatwianie dostępności usług
		Poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich
	Poprawa możliwości zatrudnienia	Wspieranie przedsiębiorczości i tworzenia pozarolniczych miejsc pracy
	Wdrażanie lokalnych strategii	
Oś 3. Poprawa jakości życia i różnicowanie działalności na obszarach wiejskich	Poprawa zarządzania	Tworzenie lokalnych partnerstw, aktywizacja społeczności
		Wdrażanie lokalnych strategii

Źródło: PROW zatwierdzony przez Komisję Europejską we wrześniu 2007 r.

Jest to zgodność w sensie kierunkowym. Jednakże z punktu widzenia interesów polskiego sektora żywnościowego miernikiem może być udział każdej z osi priorytetowych w ogólnej puli środków.

Sytuacja taka stworzyła niepowtarzalną szansę bardzo starannego zaplanowania priorytetów, celów i zadań, jakie powinniśmy zrealizować za pomocą programu. PROW 2007–2013 powinien kontynuować zapoczątkowane w SAPARD⁹ i realizowane w większej skali w SPO „Rolnictwo” pro-

⁹ Unijny program finansowego wspierania programów dostosowywania rolnictwa do gospodarki rynkowej w krajach stowarzyszonych, oczekujących na członkostwo w Unii Europejskiej. Powstał w 1999 r. w celu udzielenia pomocy krajom kandydującym w przygotowaniach do wzięcia udziału we wspólnej polityce rolnej (ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*).

cesy wspierania podnoszenia konkurencyjności rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, dywersyfikacji dochodów rodzin rolniczych i tworzenia nowych miejsc pracy, a także aktywizowania społeczności lokalnych dla wzmocnienia impulsów rozwojowych.

Niestety na etapie przygotowywania dokumentu programowego nie wykorzystano tej szansy. Program, wbrew deklaracjom nie był zorientowany na najważniejsze priorytety i cele, obejmował aż 23 działania i był rozproszony. Takie podejście miało niewiele wspólnego z formułowaną chęcią podnoszenia konkurencyjności polskiego sektora żywnościowego ani wzmocnienia procesu tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na terenach wiejskich¹⁰.

W programie najwięcej środków zarezerwowano na poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa (oś 1) – około 42%. Na realizację celów w osi 2 zaplanowano o 7% więcej środków niż wymagany limit, przeznaczając znaczne środki na wsparcie w działaniach niewnoszących akceptowanej społecznie wartości dodanej¹¹. Środki te można było ze znacznie większym efektem ukierunkować na działania w osi 1, wzmacniając impuls prokonkurencyjny w sektorze rolno-spożywczym, lub też w osi 3 z przeznaczeniem na tworzenie trwałych pozarolniczych miejsc pracy. Wsparcie obszarów wiejskich za pośrednictwem programu LEADER zostało potraktowane marginesowo, przeznaczając na ten cel środki zbliżone do minimalnego, wymaganego poziomu (tabela 2)¹².

PROW 2007–2013 powinien zatem w większym stopniu odzwierciedlać strategiczne priorytety polityki krajowej wobec sektora żywnościowego, a te z kolei powinny skupiać się w jak największym stopniu na takim ukierunkowaniu strumienia wsparcia finansowego, aby w maksymalny sposób wykorzystać możliwości wsparcia podnoszenia konkurencyjności sektora rolno-spożywczego i wspierania pozarolniczych działalności na obszarach wiejskich.

W tym miejscu istniała przestrzeń dla aktywnej krajowej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich, choć pole do manewru było ograniczone wskutek wprowadzenia przez UE wcześniej wspomnianych minimalnych poziomów wydatkowania środków w poszczególnych osiach. Jednakże po-

¹⁰ O kwestiach tych szerzej zob. K. Zawalińska, *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa 2009.

¹¹ Na przykład wsparcie dla plantacji orzechów włoskich.

¹² Część działań osi 3 będzie mogła być wdrażana przez lokalne grupy działania tak, że kwoty faktycznie wydatkowane na wdrażanie tych działań będą zaliczane do budżetu osi 4. Tym sposobem ich udział w wydatkowaniu funduszy może być wyższy w stosunku do pierwotnego budżetu.

Tabela 2. Struktura budżetu PROW 2007–2013 według osi (w mln euro)

Wyszczególnienie	EFRROW	Udział EFRROW (w %)	Budżet krajowy	Razem	Udział w budżecie (w %)
Oś 1. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (10 działań)	5 391	75	1 797	7 188	42
Oś 2. Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich. Poprawa środowiska (4 działania)	4 437	80	1 109	5 546	32
Oś 3. Poprawa jakości życia i różnicowanie działalności na obszarach wiejskich (4 działania)	2 573	75	0,857	3 430	20
Oś 4. LEADER	630	80	158	788	4,5
Pomoc techniczna	200	75	67	267	1,5
Razem	13 230	-	3 988	17 218	100

Źródło: na podstawie projektu PROW 2007–2013.

zostające do decyzji kraju członkowskiego środki były duże i można było je w większym stopniu przeznaczyć na krajowe priorytety¹³.

Analiza struktury programu skłania do wniosku, że jego autorzy założyli sobie, że za jego pomocą rozwiążą większość istotnych problemów dla polskiego rolnictwa i wsi. W rzeczywistości, mimo możliwości pozyskania znacznych środków finansowych, program nie mógł zagwarantować istotnej poprawy poziomu i jakości życia ludności zamieszkującej obszary wiejskie w okresie jego realizacji, chociażby z powodu zbyt dużych potrzeb w stosunku do pozostających w dyspozycji funduszy¹⁴.

Jeśli spojrzymy na tabele finansowe PROW z tego punktu widzenia, to nasuwa się wniosek, że program koncentrował się na zbyt dużej liczbie działań. Uwzględniając wieloletnie zobowiązania z poprzedniego okresu, szacowane na około 3 mld euro, realnie program dysponował kwotą blisko 14 mld euro środków publicznych na podejmowanie nowych zobowiązań¹⁵.

¹³ Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005, po zapewnieniu minimalnego poziomu budżetu dla wszystkich czterech osi PROW do dalszego rozdysponowania pozostawało około 9 mld euro, co w skali 7 lat mogło stanowić znaczną kwotę na dokonanie zmian w obszarze uznanym za priorytetowy.

¹⁴ Już w tamtym okresie trwała dyskusja o konieczności zwiększenia roli polityki regionalnej w sferze poprawy jakości życia na terenach wiejskich i o zwiększeniu roli programów operacyjnych będących w kompetencjach urzędów marszałkowskich (RPO).

¹⁵ W momencie uruchamiania PROW 2007–2013 było zakontraktowane około 3 mld euro wieloletnich zobowiązań w działaniach PROW 2004–2006, jak np. zalesiania, obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), renty strukturalne.

Średnio rocznie stanowi to około 2 mld euro. W poprzednim okresie była to łączna kwota około 1,8 mld euro, a więc niewiele mniejsza niż na lata 2007–2013.

Analiza struktury wsparcia finansowego PROW 2004–2006 i PROW 2007–2013 wskazuje, że największy udział w budżecie miało wsparcie rolników na terenach ONW, odpowiednio 18,2% i 14,2% w kolejnych okresach programowania. Działanie to spełniało cele społeczne i środowiskowe, przyczyniając się do wzrostu dochodów rolników.

Drugim w wymiarze finansowym działaniem był program rolnośrodowiskowy. Udział tego działania wzrósł odpowiednio z 6,5% aż do 13,4% dostępnych środków¹⁶. Działanie to ma przede wszystkim wspierać ochronę środowiska, a jednocześnie bezpośrednio wpływa na zwiększenie dochodów rolników (tabela 3).

Trzecim działaniem pod względem skali środków były renty strukturalne, absorbujące 12,7% środków finansowych PROW 2007–2013. Przy czym tylko około 40% środków jest przeznaczonych na sfinansowanie wniosków rolników z nowego naboru. Pozostałe środki są zarezerwowane na pokrycie zobowiązań wobec beneficjentów, którym przyznano renty w ramach PROW 2004–2006. Razem na te trzy działania zaplanowano ponad 40% dostępnych środków.

Na działania uznawane za najważniejsze z punktu widzenia konkurencyjności, tj. na modernizację gospodarstw i na przetwórstwo rolno-spożywcze, przeznaczono łącznie tylko 16,7% środków, odpowiednio 10,3% i 6,4% w PROW 2007–2013. Na działania ukierunkowane na pozyskiwanie dodatkowych dochodów i budowę kapitału społecznego na wsi, przeznaczono łącznie zaledwie 16% środków programu¹⁷.

Można stwierdzić, że zwyciężyły krótkookresowe cele społeczne, w postaci działań wspierających dochody, kosztem zapewnienia podniesienia konkurencyjności większej liczby gospodarstw, a tym samym stworzenia im możliwości uzyskiwania wyższych dochodów w dłuższym okresie.

Można także stwierdzić, że w procesie przygotowywania PROW 2007–2013 nie przywiązywano wagi do kosztów transakcyjnych¹⁸, które muszą wzrastać wraz ze zwiększaniem się liczby wdrażanych działań. W przypadku Polski są to znaczne wydatki, wynikające ze złożonej i rozbudowa-

¹⁶ Włącznie ze wsparciem na terenach Natura 2000.

¹⁷ Różnicowanie dochodów ludności rolniczej (2,1%), tworzenie mikroprzedsiębiorstw (5,9%), odnowę wsi (3,4%) i program LEADER (4,6%).

¹⁸ Warto podkreślić, że koszty transakcyjne wdrażania w zdecydowanej większości muszą być pokrywane z budżetów każdego kraju członkowskiego i w ten sposób zmniejszają efektywność pozyskiwanych środków.

Tabela 3. Budżet i struktura wsparcia PROW 2007–2013 na tle wsparcia SPO i PROW 2004–2006

Nazwa działania	Budżet PROW 2007–2013 [w euro]	Struktura wsparcia PROW 2007–2013 [w %]	Udział wybranych działań w łącznym budżecie SPO+PROW ^a 2004–2006 [w %]
Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	40 000 000	0,2	0,0
Ułatwianie startu młodym rolnikom	420 000 000	2,4	3,0
Renty strukturalne	2 187 600 000	12,7	12,0 ^b
Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	350 000 000	2,0	
Modernizacja gospodarstw rolnych	1 779 932 000	10,3	11,2
Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	1 100 000 000	6,4	8,6
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa	600 000 000	3,5	–
Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	100 000 000	0,6	–
Działania informacyjne i promocyjne	30 000 000	0,2	–
Zobowiązania z okresu 2004–2006 dla działania „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”	440 000 000	2,6	7,0
Grupy producentów rolnych	140 000 000	0,8	0,5
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania	2 448 750 000	14,2	18,2
Program rolnośrodowiskowy	2 303 750 000	13,4	6,5
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	653 501 520	3,8	1,9
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych	140 000 000	0,8	0,0
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	345 580 000	2,1	2,0
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorczości	1 023 583 600	5,9	–
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	1 471 440 320	8,5	–
Odnowa i rozwój wsi	589 580 000	3,4	2,1
Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	620 500 000	3,6	0,3 ^c
Wdrażanie projektów współpracy	15 000 000	0,1	
Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja	152 000 000	0,9	
Pomoc techniczna	266 600 000	1,5	1,1
Razem PROW 2007+2013	17 217 817 440	100	x

^a W kolumnie uwzględniono działania kontynuowane i o zbliżonym zakresie możliwego wsparcia realizowane w latach 2004–2006 w ramach SPO i PROW. ^b W alokacji na renty strukturalne około ⅔ środków pochłoną zobowiązania zaciągnięte w PROW 2004–2006, a tylko około ⅓ jest zaplanowane na nowe zobowiązania. ^c Pilotażowy program LEADER+.

Źródło: PROW zatwierdzony we wrześniu 2007 r. przez Komisję Europejską.

nej struktury organizacyjnej Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Jest ona największą agencją płatniczą w UE. Bardzo duża liczba gospodarstw, a więc także duża liczba potencjalnych beneficjentów, wymagały utworzenia wielu biur powiatowych i zapewnienia takiej ich lokalizacji, aby w jak największym stopniu przybliżyć ARiMR do swoich klientów.

Drugim niezwykle istotnym elementem kosztów transakcyjnych ARiMR są wydatki na budowę, rozbudowę i utrzymanie w stanie sprawnego działania systemów informatycznych. Waga tych wydatków musi oczywiście rosnąć wraz z coraz większą liczbą działań w programie operacyjnym. Wskazane wyżej elementy kosztów transakcyjnych nie pokrywają oczywiście całego obszaru wydatków, jakie należy ponieść, aby zapewnić wymagalną sprawność systemu instytucjonalnego, odpowiedzialnego za wdrażanie PROW¹⁹.

Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020

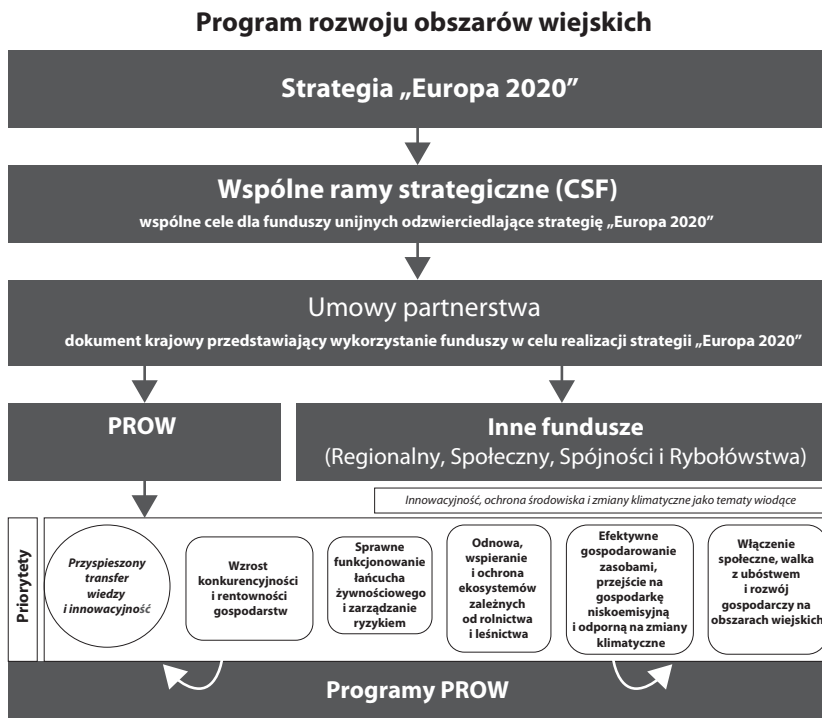
Rozwój obszarów wiejskich w obecnym okresie programowania jest wspierany głównie poprzez realizację „Programu rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020” (PROW 2014–2020). Zgodnie z nowym podejściem do procesu programowania PROW jest instrumentem składowym zintegrowanej w całościowy system polityki rozwoju kraju²⁰. Oznacza to, że w obecnym okresie programowania polityka rozwoju obszarów wiejskich będzie prowadzona w ścisłej koordynacji z innymi politykami, wspieranymi z funduszy unijnych.

Takie nowe podejście zostało w zasadzie „wymuszone” przez prawodawstwo unijne i zapewnione przez zawarcie w umowie partnerstwa, zatwierdzonej przez Komisję Europejską, zapisów definiujących cele, kierunki i spodziewane rezultaty wydatkowania środków finansowych ze wszystkich funduszy unijnych w ramach przygotowywanych programów operacyjnych.

¹⁹ Na sprawność działania agencji płatniczej, jak i instytucji realizujących tzw. zadania delegowane składają się także inne, mniej spektakularne i rzadko dostrzegane przez polityków elementy, jak np.: selekcja odpowiednio przygotowanych zawodowo pracowników, ich przeszkolenie w zakresie niezbędnym do wykonywania swej roli w systemie, surowe egzekwowanie obowiązku zdawania wymaganych na dane stanowisko egzaminów, odpowiednie warunki do pracy w postaci niezbędnego sprzętu i wyposażenia stanowiska pracy, jak również zapewnienie odpowiedniej przestrzeni biurowej; M. Drygas, *Institucje w procesie wspierania przemian polskiej wsi i rolnictwa z funduszy unijnych*, IRWiR PAN, Warszawa 2012.

²⁰ O potrzebie takiego podejścia do programowania rozwoju polskiej wsi pisali: T. Grosse, Ł. Hard, *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, Pro Oeconomia. Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Warszawa 2010.

Rysunek 2. Powiązania PROW 2014–2020 z dokumentami strategicznymi oraz priorytetami i celami horyzontalnymi



Źródło: Komisja Europejska.

Umowa jest dokumentem strategicznym wiążącym cele ustanowione dla UE w strategicznym dokumencie unijnym *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* oraz zdefiniowane w tzw. wspólnych ramach strategicznych wspólne cele wszystkich funduszy unijnych, z najważniejszymi potrzebami rozwojowymi polskiej wsi i rolnictwa (rysunek 2).

Można oczekiwać, że zintegrowanie różnych polityk, dysponujących także środkami finansowymi na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, oraz lepsza koordynacja procesu programowania niż w poprzednim okresie tego procesu pozwolą na wzmocnienie efektów synergii i zwiększenie efektywności wydatkowanych środków publicznych. Może to przynieść większą wartość dodaną z punktu widzenia ogólnospołecznego.

Główne zmiany w PROW 2014–2020 w stosunku do PROW 2007–2013

Jako najistotniejszą zmianę wprowadzoną w obecnym okresie programowania należy uznać nowe, wcześniej wspomniane, zintegrowane podejście do procesu programowania, polegające na ścisłej koordynacji na poziomie krajowym polityki rozwoju obszarów wiejskich z innymi politykami unijnymi. Tym sposobem zrealizowano od lat podnoszony postulat o konieczności wdrożenia takiego podejścia, aby m.in. ograniczyć tzw. stratę społeczną w procesie wydatkowania środków publicznych oraz poprawić efektywność ich wykorzystania.

Wprowadzono dwukierunkową możliwość przesuwania środków unijnych między I i II filarem WPR, o maksymalnej wielkości do 25% przyznanej alokacji. W Polsce możliwość tę wykorzystano w maksymalnym stopniu, realokując 25% wsparcia unijnego przeznaczonego na realizację PROW do budżetu na płatności bezpośrednie²¹. Wydaje się, że choć podjęta decyzja była początkowo oceniana negatywnie, to jej faktyczne skutki zostały ostatecznie złagodzone przez zapewnienie wymaganego prawodawstwem unijnym finansowego wkładu krajowego środków publicznych.

Można sądzić, że były dwie główne przesłanki podjęcia takiej decyzji: po pierwsze, łatwiejsze proceduralnie wdrażanie instrumentów I filara WPR, po drugie, zapewnienie większego strumienia wsparcia finansowego w tym filarze.

Zniesiono obowiązujący w poprzednim okresie programowania podział programu na osie i przypisany im obowiązkowy, minimalny limit środków. Komisja Europejska przedstawiała ten fakt jako znaczące *zmniejszenie wymogów biurokratycznych*.

Tezie tej w pewnym stopniu zaprzecza wprowadzenie innych ograniczeń i limitów. Jak wcześniej wspomniano, kraje członkowskie zostały zobowiązane do uwzględnienia w procesie programowania: zdefiniowanych sześciu priorytetów dla PROW, trzech celów głównych²² i przekro-

²¹ Polska znalazła się w gronie zaledwie kilku krajów, które podjęły decyzję o przesunięciu środków z II filara WPR do I. W większości krajów kierunek realokacji był przeciwny, w tym w tych, w których potrzeby rozwojowe obszarów wiejskich są postrzegane jako znacznie lepiej zaspokojone niż w Polsce.

²² Są to:

- wspieranie konkurencyjności rolnictwa,
- zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu,

jowych²³ oraz kilkunastu cząstkowych, z czego 14 będzie realizowanych przez polski PROW 2014–2020.

W związku z coraz silniejszym ukierunkowywaniem II filara WPR na politykę prośrodowiskową wprowadzono limit przeznaczania co najmniej 30% budżetu PROW na działania ukierunkowane na realizację celów rolno-środowiskowo-klimatycznych²⁴.

Utrzymano także minimalny limit, nie mniej niż 5% budżetu, z przeznaczeniem na wsparcie działania LEADER. Nowym wprowadzonym rozwiązaniem jest umożliwienie lokalnym grupom działania pozyskiwania środków na realizowanie swoich lokalnych strategii rozwoju także z pozostałych funduszy unijnych w ramach tzw. kierowanego lokalnie rozwoju społeczności (*community led local development*, CLLD).

Ukierunkowanie PROW na innowacyjność ma przynieść efekty w postaci europejskiej wartości dodanej, wyrażającą się wzrostem efektywności gospodarowania zasobami, podniesieniem poziomu produktywności czynników wytwórczych, zmniejszaniem rozmiarów emisji CO₂ oraz łagodzeniem skutków zmian klimatycznych.

Instrumentem sprzyjającym lepszej synergii działań na rzecz innowacyjności w sektorze rolnym, będzie w Polsce Sieć Innowacyjności w Rolnictwie (SIR) koordynowana na poziomie kraju przez Centrum Doradztwa Rolniczego (CDR) w Brwinowie, a w poszczególnych województwach przez ośrodki doradztwa rolniczego (ODR).

Celem SIR jest przede wszystkim udroźnienie i usprawnienie transferu wiedzy i innowacyjnych technologii do praktyki rolniczej oraz lepsze dostosowanie prowadzonych badań naukowych do aktualnych i przyszłych wyzwań sektora rolno-spożywczego.

Zakłada się, że będzie to osiągnięte wskutek ściślejszej niż dotychczas współpracy między partnerami ze sfery produkcji rolniczej, przedsiębiorcami, instytucjami świadczącymi doradztwo oraz szeroko rozumianym sektorem naukowo-badawczym. Istotne znaczenie w tym procesie mieć będą instytucje doradztwa rolniczego pełniące rolę swoistej pompy ssąco-tłoczącej w relacjach między rolnikami i badaczami. Aby jednak cel ten

* osiągnięcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarek i społeczności, w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy.

²³ Są to: innowacyjność, środowisko oraz łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do nich.

²⁴ Cele te mają być realizowane za pomocą następujących działań: rolnictwo ekologiczne, program rolno-środowiskowy, ONW, inwestycje o pozytywnych skutkach dla środowiska, Natura 2000 i działania związane z zalesianiem i gospodarką leśną.

został osiągnięty, konieczne wydaje się wzmocnienie kadrowe i finansowe zarówno CDR, jak i 16 ODR w całym kraju.

Zmianą o charakterze techniczno-proceduralnym, ale podkreślającą wagę systemu produkcji ekologicznej w rolnictwie, jest podniesienie do rangi samodzielnego działania zatytułowanego „Rolnictwo ekologiczne”, z jednoznacznym określeniem celu w postaci wzrostu wielkości rynkowej produkcji ekologicznej.

W polskim PROW nie wykorzystano możliwości zaprogramowania tzw. podprogramów, polegających na skoncentrowaniu wsparcia z kilku działań o podwyższonych stawkach płatności na ściśle ukierunkowane cele, np. podniesienie konkurencyjności małych gospodarstw²⁵. Mogłoby to, wskutek osiągnięcia efektu synergii, pozwalać na szybszą realizację zakładanych celów niż w przypadku aplikowania pojedynczych działań.

Nie podjęto również decyzji odnośnie do uruchomienia pilotażowego działania w zakresie zarządzania ryzykiem, pełniącego funkcję siatki bezpieczeństwa uzyskiwanych dochodów. Jak dowodzą ostatnie lata, fluktuacje cen zachodzące z różnych przyczyn na globalnych rynkach są coraz głębsze i częstsze, a producenci rolni są narażeni na ponoszenie coraz większego ryzyka i na rosnącą niepewność w podejmowaniu decyzji produkcyjnych. W tej sytuacji stosowne byłoby zainicjowanie pilotowego działania tworzącego podwaliny pod systemowe rozwiązania zabezpieczające dochody rolników, choć zgodzić się należy z poglądem, że byłoby to trudne wyzwanie.

Istotną zmianą w procesie przygotowywania PROW było wprowadzenie tzw. partycypacyjnego podejścia do ewaluacji *ex-ante*. Polegało to na włączeniu w proces prac nad programem już w jego początkowej fazie ewaluatora²⁶, utworzonego zespołu – grupy roboczej oraz funkcjonujących w ramach zespołu podgrup tematycznych, składających się z przedstawicieli potencjalnych interesariuszy PROW, wnoszących na bieżąco uwagi i zgłaszających rekomendacje do przedkładanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi propozycji rozwiązań i dokumentów. Ewaluator również na bieżąco współpracował z wykonawcą strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ), co miało na celu przygotowanie wspólnych wniosków i rekomendacji do raportu końcowego z ewaluacji *ex-ante*.

Jak łatwo zauważyć, proces opracowywania PROW 2014–2020 miał bardziej złożony charakter niż uprzednio. Jednak można stwierdzić, że po-

²⁵ M. Zagórski, *WPR po 2013 roku – ocena i propozycje modyfikacji*, „Wieś i Rolnictwo” 2012, nr 1.

²⁶ Ewaluator to innymi słowy firma lub konsorcjum wyłonione w przetargu, którego zadaniem jest dokonywanie oceny i formułowanie uwag, korekt i propozycji zmian do programu.

dejscie partycypacyjne umożliwiało pogłębienie uspołecznienia tego procesu i zapewnienie większego wpływu zarówno ewaluatora, jak i przedstawicieli interesariuszy PROW na jego ostateczny kształt niż to miało miejsce w poprzednim okresie programowania.

Program rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020

Głównym celem PROW 2014–2020 wyznaczono „poprawę konkurencyjności rolnictwa”, natomiast jako nie mniej ważne cele komplementarne zdefiniowano, zgodne z celami dla całej UE:

- „zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu”,
- „zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich”.

Ponadto program będzie realizował sześć wcześniej wspomnianych priorytetów ustanowionych dla unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 oraz jest ukierunkowany na trzy obligatoryjne cele przekrojowe i kilkanaście celów szczegółowych.

Na program składa się 15 działań, 35 poddziałań oraz 42 typy operacji, co obrazuje, że w porównaniu z PROW 2007–2014 jest on jeszcze bardziej rozbudowany. Na jego realizację zaplanowano środki publiczne w kwocie około 13,6 mld euro, w tym – 8,7 mld euro z budżetu UE oraz 4,9 mld euro wkładu krajowego²⁷.

Program ma do dyspozycji znacznie mniejszy budżet brutto, jednakże w wymiarze netto²⁸ jest to blisko 13 mld euro, a to oznacza, że na wsparcie nowych projektów przeznaczone jest przeciętnie rocznie 1,86 mld euro²⁹.

Największa część budżetu PROW 2014–2020, ponad 6,3 mld euro (46%), została ukierunkowana na realizację głównego celu programu, tj. „poprawę konkurencyjności rolnictwa”.

Na cele komplementarne, tj. „zarządzanie zasobami naturalnymi i działaniami w dziedzinie klimatu” przeznaczono ponad 4,4 mld euro (32%), a na „zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich” około 2,2 mld euro (16%). Pozostałe środki przeznaczono na pomoc techniczną oraz na zobowiązania z poprzedniego okresu programowania (renty strukturalne).

²⁷ Według stanu po pierwszych zmianach programu zatwierdzonych przez Komisję Europejską w kwietniu 2016 r.

²⁸ Po pomniejszeniu zobowiązań z poprzedniego okresu programowania, które muszą być realizowane z bieżącego PROW.

²⁹ W cenach bieżących jest to kwota zbliżona do dwóch poprzednich PROW.

Analiza danych prezentujących zaplanowane kwoty nominalne oraz strukturę wydatków dwóch ostatnich PROW³⁰ wskazuje na zachowanie zbliżonej struktury interwencji w obu programach. Jednocześnie można zaobserwować występowanie znacznych zmian tak w wymiarze nominalnym, jak i w strukturze budżetu w przypadku kilku działań (tabela 4).

Silne ukierunkowanie programu na wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych potwierdza analiza zaplanowanych wydatków na poszczególne działania w relacji do poprzedniego okresu programowania. Największy wzrost nominalnych kwot zanotowano w przypadku wsparcia finansowego modernizacji gospodarstw rolnych, z 1,8 mld euro na 2,6 mld euro – czyli o ponad 46%.

Ten sam kierunek oddziaływania powinny wywołać kolejne cztery działania. I tak planowane wydatki na „premie dla młodych rolników” wzrosły z 420 do 718 mln euro (o 71%), wydatki na tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym ze 140 do 403 mln euro (o 188%). Do tego typu wsparcia można także włączyć dwa po raz pierwszy włączone do programu działania, „restrukturyzacja małych gospodarstw” oraz „płatności dla przekazujących małe gospodarstwa”, na które łącznie przeznaczono ponad 1 mld euro. Na wymienione wyżej cztery działania przeznaczono około 35% środków finansowych PROW, co uznać należy za słuszne z punktu widzenia dzisiejszych i perspektywicznych potrzeb rozwojowych sektora.

Jeśli chodzi o komplementarne cele programu, to niedosyt budzi znaczne zmniejszenie alokacji środków na pobudzanie przedsiębiorczości pozarolniczej na wsi oraz zmniejszenie alokacji na rozwój lokalny w ramach LEADER, przy jednoczesnym zwiększeniu zakresu tego działania o nowe zadania. Może to spowodować spadek aktywności społeczności lokalnych i zahamowanie procesu budowania kapitału społecznego na obszarach wiejskich. Choć można sądzić, że możliwość wsparcia działalności lokalnych grup działania także z innych funduszy unijnych skłoni urzędy marszałkowskie do przeznaczenia takich środków w trakcie nowelizacji regionalnych programów operacyjnych³¹.

Jako właściwe należy ocenić wprowadzenie degresywności w działaniach prośrodowiskowych. Ze względu na wagę problemu, oczywiste wydaje się, że utrzymanie zasad obowiązujących w poprzednim okresie programowania mogłoby mieć dramatyczne skutki dla budżetu programu.

³⁰ Porównywano głównie działania o tożsamym lub zbliżonym charakterze.

³¹ Jak dotychczas tylko w województwach podlaskim i kujawsko-pomorskim samorząd wojewódzki zdecydował się na takie rozwiązanie.

Tabela 4. Budżet i struktura wsparcia PROW 2014–2020 na tle wsparcia PROW 2007–2014

Nazwa działania PROW 2014–2020	Budżet PROW 2014–2020 [w euro]	Budżet PROW 2007–2014 [w euro]	Struktura budżetu PROW 2014–2020 [w %]	Struktura budżetu PROW 2007–2014 [w %]
Restrukturyzacja małych gospodarstw + płatności dla przekazujących małe gospodarstwa	1 012 980 983	–	7,4	–
Premie dla młodych rolników	717 997 734	420 000 000	5,3	2,4
Renty strukturalne ^a	560 000 000 ^a	2 187 600 000 ^a	4,1	12,7
Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i zastępstw	75 002 515	350 000 000	0,6	2,0
Modernizacja gospodarstw rolnych	2 599 340 486 ^b	1 779 932 000	19,1	10,3
Przetwórstwo i marketing produktów rolnych	693 070 461	1 100 000 000	5,1	6,4
Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych	33 004 179	100 000 000	0,2	0,6
Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym	402 987 547	140 000 000	2,9	0,8
Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW)	1 983 345 943	2 448 750 000	14,6	14,2
Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne + rolnictwo ekologiczne	2 066 677 006 ^c	2 303 750 000	15,1	13,4
Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów	300 997 069	653 501 520	2,2	3,8
Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych	414 981 968	140 000 000	3,0	0,8
Premie na rozwój działalności pozarolniczej + rozwój przedsiębiorczości – rozwój usług rolniczych	478 939 350	1 349 163 600	3,5	8,0
Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich	1 000 000 049 ^d	2 061 020 320	7,3	12,0
Wsparcie w rozwój lokalny kierowany przez społeczność w ramach LEADER	734 999 913 ^e	787 000 000	5,4	4,6
Pomoc techniczna	208 283 391	266 600 000	1,5	1,5
Razem PROW 2014–2020	13 612 571 000	17 217 814 440	100	x

^a Zobowiązania z poprzednich okresów programowania. ^b Składa się z trzech poddziałań: modernizacja gospodarstw rolnych, inwestycje w gospodarstwach na obszarach Natura 2000 i inwestycje w gospodarstwach położonych na ONW. ^c Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne – 1 366 715 491, rolnictwo ekologiczne – 699 961 515. W poprzednim okresie rolnictwo ekologiczne było częścią programu rolnośrodowiskowego. ^d Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej – 1 471 440 320 plus odnowa i rozwój wsi – 589 580 000. ^e Zmieniony zakres, doszło do podziałania na działania przygotowawcze.

Krytycznie natomiast należy ocenić skalę środków przeznaczoną na wsparcie prywatnych i publicznych instytucji świadczących usługi doradcze. W sytuacji „zamrożonych” od lat środków z budżetu krajowego na publiczne instytucje zajmujące się świadczeniem doradztwa rolniczego absurdalne jest głębokie zmniejszenie ich wielkości na działanie „usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i zastępstw” z 350 do 75 mln euro.

Konkludując, należy podkreślić, że w obecnym programowaniu znaczne środki publiczne na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich zaplanowano także w 16 RPO. Zobowiązanie takie, w kwocie 5,2 mld euro zostało zapisane w umowie partnerstwa ze wskazaniem na te obszary wymagające wsparcia, które nie zostały ujęte w PROW.

Gdy dodatkowo, obok środków na PROW 2014–2020 i 16 wojewódzkich RPO, uwzględnimy fundusze w wysokości 23,4 mld euro zarezerwowane na płatności bezpośrednie, to okaże się, że w obecnym okresie programowania na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, a w tym rolnictwa, przeznaczone zostanie ze środków publicznych około 42,2 mld euro.

Podsumowanie

Przeprowadzona w artykule analiza pozwoliła na sformułowanie następujących wniosków.

- Polska wieś i rolnictwo wymagają kontynuacji intensywnego wsparcia finansowego w celu likwidacji luki cywilizacyjnej oraz ciągłego wspomagania procesów modernizacji i restrukturyzacji sektora rolnego, a także umacniania jego pozycji konkurencyjnej na rynkach globalnych. Realizacja tych celów wymaga systemowego podejścia do identyfikacji, hierarchizacji i permanentnej aktualizacji problemów rozwojowych, a następnie przekładanie ich na konkretne rozwiązania aplikacyjne w ramach polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich.
- Analiza kolejnych PROW wykazuje, że w Polsce kontynuowana jest polityka zapoczątkowana po akcesji do UE. Jednocześnie kolejne programy koncentrują się na zbyt dużej liczbie działań, co wpływa negatywnie na realizację przyjętych celów.
- W kolejnych okresach programowania zapewniony był corocznie zbliżony poziom wsparcia finansowego netto w ramach PROW po uwzględnieniu zobowiązań z poprzednich okresów programowania. W PROW 2004–2006 była to łączna kwota około 1,8 mld euro, w PROW 2007–2013 2,0 mld euro, a w PROW 2014–2020 około 1,9 mld euro.
- Wielkość wyzwań rozwojowych przy spodziewanym ograniczeniu skali wsparcia finansowego ze środków unijnych po roku 2020 wymaga pod-

jęcia działań systemowych, w celu przygotowania się do innych uwarunkowań zewnętrznych prowadzenia krajowej polityki rozwoju wsi i rolnictwa.

- Fundamentem dla kreowania trafnej oraz elastycznej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich, a także dokonywania jej niezbędnych korekt jest prowadzenie ustawicznych prac analityczno-diagnostycznych (monitorowania i ewaluacji). Służą one z jednej strony dokonywaniu oceny skuteczności i efektywności prowadzonej polityki, a z drugiej umożliwiają identyfikację problemów rozwojowych oraz symulację różnych scenariuszy rozwojowych, wynikających z uwarunkowań krajowych i międzynarodowych, co pozwala na aplikowanie zróżnicowanego instrumentarium wsparcia. Determinuje to funkcjonalność i efektywność polityki realizowanej wobec wsi i rolnictwa

- W Polsce system taki jeszcze się nie wykrystalizował. Podejmowane decyzje mają charakter polityczny i często nie wynikają z solidnej podbudowy analityczno-diagnostycznej, przy słabym wykorzystaniu zaplecza naukowo-badawczego. W rozproszeniu funkcjonują dość liczne jednostki naukowo-badawcze, firmy konsultingowe i doradcze czy organizacje pozarządowe, zajmujące się diagnozowaniem oraz ewaluacją wybranych, wy-cinkowych problemów z zakresu rozwoju wsi i rolnictwa na szczeblu krajowym czy w ujęciu regionalnym. Na szczeblu krajowym nie istnieje w Polsce żaden ośrodek, który w sposób kompleksowy wykorzystywałby istniejący dorobek różnych instytucji i syntetyzowałby go w logiczną i spójną całość. Roli tej nie wypełnia administracja rządowa, włącznie z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które wbrew swej nazwie prowadziło politykę sektorową, skupioną głównie na kwestiach związanych z rolnictwem.

- Kompleksowość, złożoność i przestrzenny charakter problemów rozwoju obszarów wiejskich, przejawiający się także w relacjach wieś – miasto, jak również słaba koordynacja wcześniej realizowanych polityk, w swej istocie sektorowych, skłaniają do sformułowania pozytywnej oceny „wymuszonego” przez Komisję Europejską w umowie partnerstwa silniejszego niż dotychczas zintegrowania wszystkich polityk unijnych. Stwarza to szansę na bardziej harmonijne i zrównoważone, stopniowe niwelowanie dysproporcji cywilizacyjnych między różnymi częściami kraju, a także rozwijanie pozarolniczych funkcji wsi i rolnictwa na obszarach o charakterze wiejskim i przeważająco wiejskim.

Bibliografia

A Common Agricultural Policy for European Public Goods: Declaration by a Group of Leading Agricultural Economists, November 18, Brussels 2009, <http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform>.

- Ciaian P., Kancs D., Swinnen J., *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2010.
- Cooper T., Hart K., Baldock D., *Provision on Public Goods through Agriculture in the European Union*, Institute for European Environmental Policy, 2009.
- Drygas M., *Ocena przydatności wybranych instrumentów WPR po 2013 roku [w:] Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*, M. Kłodziński (red.), IRWiR PAN, Warszawa 2008.
- Drygas M., *Instytucje w procesie wspierania przemian polskiej wsi i rolnictwa z funduszy unijnych*, IRWiR PAN, Warszawa 2012.
- Europa 2020 – Strategia dla wzrostu inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020.
- Grosse T., Hard Ł., *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, Pro Oeconomia. Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Warszawa 2010.
- Komunikat Komisji Europejskiej: *WPR do 2020 roku: sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, Bruksela 2011.
- Public Goods and Public Intervention. Overview of RDP Screening Exercise and Member State Survey*, Thematic Working Group 3, European Network for Rural Development, Brussels 2009.
- Rise Task Force on Public Goods from Private Land*, Directed by Professor Allan Buckwell, Brussels 2009.
- The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Committee on Agriculture and Rural Development*, Rapporteur Albert Dess, European Parliament Resolution of 23 June 2011 ((2011/2051(INI)).
- The CAP towards 2020*, Working Paper on the EC Communication of 18 November 2010, General for Internal Policies, Brussels 2011.
- The Common Agricultural Policy after 2013. Your ideas matter. Public debate, Summary Report*, European Commission, Brussels 2010.
- Wilkin J., *Ewolucja społeczno-ekonomicznych podstaw legitymizacji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej [w:] Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki rozwoju*, M. Drygas, A. Rosner (red.), IRWiR PAN, Warszawa 2008.
- WPR. Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, FAPA, Warszawa 2007.
- Zagórski M., *WPR po 2013 roku – ocena i propozycje modyfikacji*, „Wieś i Rolnictwo” 2012, nr 1.
- Zawalińska K., *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa 2009.