

Janusz Rowiński

Program rozwoju obszarów wiejskich 2007-2013 („PROW-2013”)¹

Development Programme of Rural Areas 2007-2013 (“PROW-2013”)

W pracy przedstawiono ogólne założenie i szczegółową charakterystykę Programu Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2007-2013 („PROW-2013”). Przeprowadzono jego analizę i ocenę w porównaniu z innymi europejskimi i krajowymi programami oraz omówiono problemy związane z uruchomieniem i realizacją. W uwagach końcowych wskazano na szereg słabości i niedociągnięć oraz potrzebę korekty programu.

Wstęp

W latach 2007 – 2013 Polska będzie tym państwem członkowskim Unii Europejskiej, które otrzyma najwięcej środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (w tekście stosuje się skrót EFRROW) - ponad 13,2 mld euro w cenach bieżących (blisko 2 mld euro rocznie; 17% funduszu ogółem). Drugie z kolei państwo - Włochy - otrzyma około 8,3 mld euro (10,7% funduszu ogółem), a zatem o około 5 mld euro mniej. Na kolejnych miejscach znajdują się Niemcy, Hiszpania i Francja.

Środki te znajdują się w specjalnym programie – Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich – 2007-2013 (w tekście stosuje się skrót „PROW-2013”). 13,2 mld EUR nie jest pełną kwotą, którą będzie w dyspozycji polskiego „PROW-2013”. Poza środkami unijnymi program będzie dysponował krajowymi środkami publicznymi w wysokości 4,0 mld euro. Środki publiczne ogółem wyniosą zatem 17,2 mld euro czyli blisko 2,5 mld euro rocznie, (ponad 8,5 mld złotych rocznie po przeliczeniu na złote kursem walutowym 1 euro = 3,50 złotego)². Ponadto szacuje się, że program uruchomi środki prywatne w postaci wkładu własnego otrzymujących wsparcie w wysokości przeszło 7,8 mld euro. Środki ogółem, które zostaną zaangażowane w ciągu siedmiu lat w „PROW-2013” wyniosą zatem blisko 25,1 mld euro, a wartość zrealizowanych projektów osiągnie około 12,5 mld złotych rocznie.

¹ Referat jest oparty na fragmentach obszernej pracy, przygotowywanej do druku w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowym Instytucie Badawczym i finansowanej z Programu Wieloletniego „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”. Pełny tekst zostanie wkrótce opublikowany w serii wydawniczej „Program wieloletni 2005-2009” i będzie dostępny na stronach internetowych: www.ierigz.waw.pl.

² Kurs 1 euro= 3,50 złotego przyjęto we wszystkich przeliczeniach.

„PROW-2013” a inne programy, wpływające na rozwój regionów wiejskich

„PROW-2013” jest największym, ale nie jedynym programem, współfinansującym projekty na obszarach wiejskich. Środki wspierające obszary wiejskie znajdują się również we czterech centralnych programach strukturalnych (Infrastruktura i Środowisko, Kapitał ludzki, Innowacyjna Gospodarka, Rozwój Polski Wschodniej), realizowanych w latach 2007 - 2013 i dysponujących kwotą około 60,7 mld euro środków publicznych a także w 16 wojewódzkich programach regionalnych (ogólna kwota środków publicznych około 23,9 mld euro). Część środków, znajdujących się w tych programach, jest przewidziana na współfinansowanie projektów realizowanych na obszarach miejskich, część jest zarezerwowana na wsparcie obszarów wiejskich. Są także działania, z których można finansować projekty zlokalizowane zarówno na obszarach miejskich jak i wiejskich.

R. Grochowska i L. Hardt na zlecenie IERiGŻ-PIB przygotowali obszernie opracowanie³ w którym przeanalizowali wpływ poszczególnych programów na obszary wiejskie. Autorzy podzielili wszystkie działania na cztery grupy pod względem siły oddziaływania na regiony wiejskie (1). Wpływające bezpośrednio, (2). Wpływające silnie pośrednio, (3). Wpływające słabo pośrednio, (4). Wykazujące brak wpływu. Z wykonanych przez nich szacunków wynika, że projekty wartości około 41 mld euro (około 68% wartości wszystkich projektów) mogą wpływać korzystnie na obszary wiejskie. Przybliżony podział tej kwoty jest następujący: wpływ bezpośredni wywierają projekty w wysokości 14,4 mld euro (23% środków znajdujących się w czterech centralnych programach operacyjnych), silny pośredni – wartości 14,5 mld euro (24%) słaby pośredni - 12,6 mld euro (19%), a nie wywierają wpływu projekty w wysokości 20,7 mld euro (34%).

Nie przeanalizowano w podobny sposób regionalnych programów wojewódzkich (prace na ten temat są w IERiGŻ prowadzone). Wstępnie przyjęto, że ich wpływ na rozwój obszarów wiejskich jest co najmniej równie silny jak centralnych programów strukturalnych. Założono więc, że znajdujące się w programach regionalnych projekty wartości blisko 5,5 mld euro będą wpływać bezpośrednio, a w wysokości 5,7 mld euro silnie pośrednio na sytuację w regionach wiejskich.

Według tych szacunków wartość wykonanych w latach 2007-2013 projektów, współfinansowanych z centralnych i regionalnych programów strukturalnych oddziaływujących na regiony wiejskie bezpośrednio może wynieść 19,9 mld euro, a silnie pośrednio 20,2 mld euro. Oczywiście rzeczywistość może być odmienna i nie jest wykluczone, że rzeczywisty wpływ projektów współfinansowanych z programów strukturalnych będzie mniejszy niż wynika z podanych szacunków. Dlatego też ostrożnie przyjęto, że rozwój wiejski wspierają projekty, wywierające wpływ bezpośredni i połowa wywierających silny wpływ pośredni. Przy tym założeniu 21,6 mld środków publicznych, ulokowanych w centralnych programach strukturalnych, a 8,3 mld znajdujących się w programach regionalnych wspiera rozwój regionów wiejskich.

³R. Grochowska, Ł. Hardt. Możliwości oddziaływania środków finansowych przeznaczonych dla Polski w ramach polityki spójności w latach 2007-2013 na rozwój regionów wiejskich. Maszynopis. Opracowanie ukaże się wkrótce w serii wydawniczej „Program wieloletni 2005-2009” i będzie dostępne na stronach internetowych: www.ierigz.waw.pl.

Poza programami, współfinansowanymi z budżetu UE, w Polsce istnieją krajowe programy wsparcia rolnictwa, najczęściej oparte na znanym i akceptowanym przez rolników mechanizmie kredytów preferencyjnych. Programy krajowe, istniejące przed 1 maja 2004 roku, mogły funkcjonować przez pierwsze trzy lata członkostwa bez zmian pod warunkiem notyfikowania w Komisji Europejskiej. Od 1 maja 2007 roku bez zgody Komisji Polska nie może kontynuować istniejących ani uruchamiać nowych programów krajowych⁴. Polska uzgodniła z Komisją krajowe programy pomocy w takim terminie, że już w lipcu 2007 roku uruchomiła nowe linie kredytów preferencyjnych. W latach 2007-2008 uruchomiono około 4,8 mld złotych inwestycyjnych kredytów preferencyjnych, czyli ich wysokość wyniosła około 2,4 mld złotych (około 685 mln euro) rocznie. Jeżeli w następnych latach roczna kwota inwestycyjnych kredytów preferencyjnych nie ulegnie zmianie to rolnictwo otrzyma w latach 2007-2013 pomoc w ich postaci w wysokości 16,8 mld złotych (4,8 mld euro). Jest to poważna pomoc finansowa udzielana rolnikom modernizującym i powiększającym gospodarstwa większa niż wsparcie, które otrzymają rolnicy ze środków „PROW-2013”. W „PROW-2013” na cztery działania bezpośrednio wspierające rozwój gospodarstw rolnych i grup producentów (modernizacja gospodarstw rolnych, gospodarstwa rolne niskotowarowe, ułatwianie startu młodym rolnikom i grupy producentów) zarezerwowano bowiem 2,8 mld euro a zatem 9,8 mld złotych. Przy tym kredyty preferencyjne nie konkurują ze środkami „PROW-2013”, lecz je uzupełniają. W ciągu pierwszych ośmiu miesięcy 2008 roku z linii kredytowej młodzi rolnicy udzielono ponad 4,5 tys. kredytów na kwotę blisko 750 mln złotych (ponad 50% ogólnej sumy udzielonych kredytów). Ważną pozycją jest również inwestycyjny kredyt preferencyjny na zakup gruntów (ponad 250 mln złotych; 17% ogólnej kwoty przyznanych kredytów). Zwłaszcza ta druga pozycja ma duże znaczenie. Bez powiększenia powierzchni gospodarstw drogą zakupu gruntów nie jest możliwa zmiana struktury obszarowej polskiego rolnictwa. Tymczasem zakup gruntów a także gospodarstw nie może być współfinansowany ze środków PROW-2013”.

Dane, zamieszczone w tabeli 1 są poza pozycją (1) grubymi szacunkami. Nie uwzględniono bowiem w niej wszystkich środków publicznych wpływających na rozwój obszarów wiejskich. Brak jest środków z budżetu państwa oraz z budżetów samorządów (wyjątek stanowią środki, będące obowiązkowym wkładem państwa i samorządów do programów, współfinansowanych ze środków unijnych, oraz środki, postawione do dyspozycji w postaci inwestycyjnych kredytów preferencyjnych). Tymczasem z budżetów krajowych, zarówno państwa jak i lokalnych, są finansowane lub współfinansowane różne projekty, które wprawdzie mają swe odpowiedniki w wymienionych w tabeli programach, ale są realizowane poza nimi, a także różne przedsięwzięcia, których nie można wspierać ze środków UE (przykładem może być wzmiankowany zakup gruntów rolniczych). Szacunkowi podanemu w tabeli 1 można więc postawić zarzut, że jest niekompletny i że w rzeczywistości na obszarów wiejskie przeznaczają się więcej środków publicznych niż podano.

⁴ Przepis ten został złagodzony Rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych). DUUE L214 z dnia 9.8.2008. Jednakże, jak się wydaje, wszystkie lub niemal wszystkie programy wspierające rolnictwo muszą być nadal uzgadniane z Komisją.

TABELA 1. ZESTAWIENIE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH OGÓLEM (ŚRODKI UNIJNE I KRAJOWE) WSPIERAJĄCYCH ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH W LATACH 2007-2013 (W MLD EURO)

Program	kwota wsparcia
(1). Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013	17,2
(2). Zarządzane centralnie programy operacyjne	21,6
(3). Zintegrowane Programy Rozwoju Regionalnego	8,3
(4). Inwestycyjne kredyty preferencyjne	4,8
<i>Ogółem</i>	<i>51,9</i>

Źródła: (1). Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, materiał informacyjny. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, listopad 2006; (2). R. Grochowska i L. Hardt. /w/: *Możliwości oddziaływania środków finansowych przeznaczonych dla Polski w ramach Polityki Spójności w latach 2007-2013 na rozwój obszarów wiejskich, maszynopis. (3) i (4). Szacunki własne.*

Podany szacunek poważnie wątpliwości budzi również z tego że pojęcie „projekty służące rozwojowi regionów wiejskich” jest bardzo rozciągliwe. Można bowiem bronić poglądu, że pośrednio rozwojowi regionów wiejskich służy wiele różnych projektów, finansowanych z innych części budżetu państwa i budżetów lokalnych. Tytułem przykładu można się zastanawiać, czy do działań, służących rozwojowi regionów wiejskich nie należy zaliczyć wydatków na szkolnictwo rolnicze od szkół zasadniczych począwszy na wyższych uczelniach kończąc, a także na wszystkie szkoły, zlokalizowane na obszarach wiejskich. Równie zasadne jest pytanie o wpływie stanu służby zdrowia na rozwój regionu wiejskiego. Wreszcie można się zastanawiać, czy do środków służących rozwojowi regionów wiejskich nie należałoby zaliczyć takich instrumentów wsparcia jak płatności bezpośrednie. Z różnych badań wynika bowiem, że znaczna ich część jest przeznaczana na sfinansowanie rozwoju gospodarstw.

Niezależnie jednak od wyrażonych zastrzeżeń można stwierdzić, że „PROW-2013”, który jest przedmiotem analizy jest ważnym, ale nie jest jedynym, a być może również nie największym programem wspierającym w latach 2007-2013 rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich.

„PROW-2013” – ogólna charakterystyka zatwierdzonej wersji programu.

Władze Wspólnoty Rozporządzeniem Rady (WE) 1698/2005⁵ (w tekście stosuje się skrót RR/1698/2005) narzuciły wszystkim państwom członkowskim jednolitą strukturę Planów Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Składa się ona z trzech „osi” podstawowych oraz z osi dodatkowej Leader. W każdej z nich znajduje się pewna liczba programów, zwanych działaniami. Oś 1 została zatytułowana „Poprawa konkurencyjności sektorów rolnego i leśnego”, oś 2 „Poprawa stanu środowiska naturalnego i stanu obszarów wiejskich” a oś 3 „Poprawa jakości życia i różnicowanie działalności na obszarach wiejskich”. Jednakże tytuły osi 1 i 2 nie wydają się trafne. Ważnym skutkiem realizacji niektórych działań, znajdujących się w osiach 1 i 2, będzie również poprawa sytuacji dochodowej rolniczej ludności wiejskiej. Okoliczność ta nie powinna zaskakiwać, gdyż programy wspierające rozwój regionów wiejskich są równocześnie na ogół co najmniej pośrednio a często nawet bezpośrednio wsparciem

⁵ Podstawowe rozporządzenie regulujące problematykę współfinansowania rozwoju obszarów wiejskich ze budżetu unijnego. Pełna nazwa: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) DUUE. L 277 a dnia 21.10.2005, s. 1-40.

niektórych grup społecznych mieszkających na wsi. Jeśli jednak podstawowym efektem działania jest wzrost dochodów a poprawa konkurencyjności, stanu środowiska lub stanu obszarów wiejskich ubocznym to nie powinno się go zaliczać do osi 1 lub 2).

Oś 3 została nazwana prawidłowo, ale najważniejsze działania, poprawiające jakość życia na obszarach wiejskich – drogi, wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, czyli niemal cała podstawowa infrastruktura techniczna - nie są współfinansowane z „PROW-2013” lecz z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz z Regionalnych Programów Operacyjnych. W „PROW-2013” przewidziano jedynie stosunkowo niewielką kwotę na współfinansowanie inwestycji wodno – ściekowych, składowisk odpadów komunalnych oraz działań upowszechniających internet.

W RR/1698/2005 wymieniono 37 możliwych działań, z których każde państwo członkowskie może zbudować własny program, odpowiadający jego potrzebom, a równocześnie zgodny z ogólnym kierunkiem polityki rozwoju obszarów wiejskich Wspólnoty. Wśród nich nie ma takich, które można by uznać za całkowicie zbędne. Eliminacja niektórych działań jest zatem operacją subiektywną, w której duże znaczenie mają poglądy zespołu programującego, a jeszcze większe polityków program zatwierdzających, zwłaszcza, że brak narzędzi, zapewniających optymalizację tak różnorodnego programu jak „PROW – 2013”. Nie są nimi z pewnością oceny ex-ante.

Ocena polskiego „PROW-2013” powinna przede wszystkim objąć dwie kwestie. Pierwszą jest odpowiedź na pytanie, czy opracowujący program słusznie pominieli niektóre działania, które zgodnie z RR/1698/2005 mogą być współfinansowane ze środków UE Natomiast drugą kwestią jest podział środków finansowych, znajdujących się w dyspozycji Polski, między działania włączone do programu (tabela 2; w tabeli tej poza środkami unijnymi uwzględniono również krajowe środki publiczne). O sile działania decyduje bowiem przede wszystkim wysokość środków finansowych zaplanowanych na jego realizację; im więcej środków tym większy wpływ działania.

Większość nie włączonych do „PROW-2013” działań jest związana w większym lub mniejszym stopniu z ochroną środowiska naturalnego. Rezygnacja z nich jest decyzją prawidłową. Programy, wspierające „spełnianie norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym” mogą być w pewnym zakresie współfinansowane ze środków, przeznaczonych na modernizację gospodarstw rolnych. Wprowadzenie działania „poprawa dobrostanu zwierząt” jest przedwczesne, ponieważ polegać ma na współfinansowaniu ponadstandardowych warunków chowu zwierząt. Tymczasem należy najpierw doprowadzić do sytuacji, w której rolnicy chowają zwierzęta zgodnie ze standardami unijnymi. Pominiętymi działaniami ponadstandardowymi są także inwestycje nieprodukcyjne, zwiększające użyteczność publiczną obszarów Natura 2000.

Wyeliminowanie tych działań nie oznacza, że w polskim „PROW-2013” pomija się ochronę środowiska. Wręcz przeciwnie, drugim największym pod względem wysokości zaangażowanych środków działaniem są płatności rolno – środowiskowe. Przewidziano na nie blisko 2,3 mld EUR. Ponadto, jak już wspomniano, część środków, przeznaczonych na współfinansowanie modernizacji gospodarstw rolnych, będzie przeznaczona na inwestycje umożliwiające spełnienie unijnych standardów ochrony środowiska.

TABELA 2. DZIAŁANIA WPROWADZONE DO ZATWIERDZONEJ WERSJI POLSKIEGO „PROW – 2013” I ŚRODKI PUBLICZNE OGÓLEM PRZEWIDZIANE NA ICH SFINANSOWANIE (W MLN EUR; W CENACH BIEŻĄCYCH)

Nazwa działania i oś	Przewidywana wysokość środków ¹	Udział w środkach ogółem
<i>Grupa A. Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej</i>		
1. Modernizacja gospodarstw rolnych (oś 1)	1 779,9	10,3
2. Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (oś 1)	1 100,0	6,4
3. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (oś 1)	600,0	3,5
4. Gospodarstwa rolne niskotowarowe (oś 1)	440,0	2,6
5. Ułatwianie startu młodym rolnikom (oś 1)	420,0	2,4
6. Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów (oś 1)	350,0	2,0
7. Grupy producentów (oś 1)	140,0	0,8
8. Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności (1)	100,0	0,6
9. Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (oś 1)	40,0	0,2
10. Działania informacyjne i promocyjne (oś 1)	30,0	0,2
<i>Grupa A ogółem</i>	<i>4 999,9</i>	<i>29,0</i>
z tego: rolnictwo	3 899,9	22,6
przemysł spożywczy i handel spożywczy	1 100,0	6,4
<i>Grupa B. Środki wspierające inne działy gospodarki</i>		
11. Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (oś 3)	1 471,4	8,5
12. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (oś 3)	1 023,6	5,9
13. Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (oś 3)	345,6	2,0
<i>Grupa B ogółem</i>	<i>2 840,6</i>	<i>16,5</i>
<i>Grupa C: Środki wspierające ochronę środowiska</i>		
14. Program rolno - środowiskowy (Płatności rolno – środowiskowe) (oś 2)	2 303,8	13,4
15. Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne (oś 2)	653,5	3,8
16. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych (oś 2)	140,0	0,8
<i>Grupa C ogółem</i>	<i>3 097,3</i>	<i>18,0</i>
<i>Grupa D: Środki wspierające dochody i środki o charakterze socjalnym</i>		
17. Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW (oś 2)	2 448,8	14,2
18. Renty strukturalne (oś 1)	2 187,6	12,7
<i>Grupa D ogółem</i>	<i>4 636,4</i>	<i>26,9</i>
<i>Grupa E: inne środki</i>		
19. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (oś 4)	620,5	3,6
20. Odnowa i rozwój wsi (oś 3)	589,6	3,4
21. Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja (oś 4)	152,0	0,9
22. Wdrażanie projektów współpracy	15,0	0,1
<i>Grupa E ogółem</i>	<i>1 377,1</i>	<i>8,0</i>
Oś 1 ogółem	7 187,5	41,7
Oś 2 ogółem	5 546,0	32,2
Oś 3 ogółem	3 430,2	19,9
Oś 4 „Leader”	787,5	4,6
23. Pomoc techniczna	266,6	1,5
<i>Ogółem</i>	<i>17 217,8</i>	<i>100,0</i>

Uwagi: 1. Środki unijne i krajowe środki publiczne razem.

Źródło: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 („PROW-2013). Warszawa, lipiec 2007 r.

Działania, wspierające wprowadzanie unijnych standardów ochrony środowiska, zdrowotności ludzi, zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt, wymuszać będzie zasada wzajemnej zgodności (*cross - compliance*), która w nowych państwach członkowskich zacznie wchodzić stopniowo w życie od 1 stycznia 2009 roku a będzie w pełni obowiązywać prawdopodobnie od 1 stycznia 2013 roku. Na jej podstawie rolnik nie będzie otrzymywał płatności bezpośrednich lub będą mu wypłacane w ograniczonej wysokości, jeśli stwierdzi się, że nie stosuje się do obowiązujących przepisów. Ponadto poprawa stanu środowiska naturalnego zależy również od działań administracji lokalnej, stwarzającej warunki do przestrzegania przepisów a także od rygorystycznych działań służb kontrolujących.

Do polskiego „PROW-2013” wprowadzono 23 działania (tabela 2). Zgodnie z art. 17 RR/1698/2005 wysokość wkładu finansowego Wspólnoty na sfinansowanie działań, zaliczonych do osi 1 i 3, stanowić ma co najmniej po 10% środków EFRROW, postawionych do dyspozycji państwa członkowskiego, stanowiących oś 2 co najmniej 25% a oś 4 co najmniej 5%. Jednocześnie państwa członkowskie mogą dowolnie dysponować drugą połową środków EFRROW. Polska możliwości te w pełni wykorzystwała i w rezultacie w polskim „PROW – 2013” na oś 1 przeznaczono 41,7%, na oś 2 – 32,2%, na oś 3 – 19,9% a na oś 4 (Leader) 4,6% środków publicznych ogółem.

Jednakże wniosek, że w polskim „PROW-2013” skoncentrowano środki na działaniach wspierających rozwój gospodarki żywnościowej jest prawdziwy jedynie, jeśli uznaje się, że wszystkie programy zaliczone do osi 1 rzeczywiście służą poprawie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, a do osi 2 ochronie środowiska i poprawie stanu obszarów wiejskich. Tymczasem, jak już stwierdzono, taka charakterystyka „PROW-2013” nie uwzględnia, że podstawowym skutkiem niektórych działań jest wsparcie dochodów rolniczych.

O niesłuszności podziału unijnego świadczą co najmniej dwa działania. Pierwszym z nich jest subwencjonowanie gospodarstw rolnych w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (w tekście stosuje się skrót ONW). Działanie to zostało zaliczone do osi 2, a więc do działań chroniących środowisko naturalne i poprawiających stan obszarów wiejskich. Niewątpliwie prowadzenie działalności rolniczej w regionie ONW zapobiega degradacji środowiska. Jednakże w obecnie istniejących w Polsce warunkach brak subwencji ONW spowodowałby rezygnację z działalności rolniczej i w konsekwencji trwałe odłogowanie gruntów jedynie w regionach o skrajnie złych warunkach gospodarowania. Działania, których celem było uzyskanie zgody Komisji na objęcie jak największego obszaru użytków rolnych subwencjami ONW, miały zatem na celu przede wszystkim zagwarantowanie rolnikom wyższych dochodów. Zabiegi te zakończyły się pomyślnie, gdyż podczas prac nad „PROW 2004–2006” 56% (ponad 9,2 mln ha) powierzchni użytków rolnych w Polsce uznano za znajdujące się na obszarach ONW⁶. Rezultatem jest bardzo wysoka kwota subwencji – ponad 2,4 mld EUR rocznie.

⁶ Z 9,2 mln ha (56,5% powierzchni ogółem) użytków rolnych, objętych subwencjami ONW tylko około 0,2 mln ha (1,2%) znajduje się na obszarach górskich, a około 0,5 ha (3,0%) na obszarach ze specyficznymi uciążliwościami. Natomiast pozostałe 8,5 mln ha (52,3%) to ONW nizinne, mające gleby niskich klas (PROW – 2013. Warszawa. lipiec 2006, s. 74-75).

Dowodem, że podstawowym celem działania nie jest ochrona środowiska jest zasada, że tylko rolnicy mający gospodarstwa o powierzchni od jednego do pięćdziesięciu hektarów włącznie otrzymywali subwencje w pełnej wysokości. Jeśli gospodarstwo ma powierzchnię nie większą niż 100 ha pełną stawkę wypłaca się za pierwsze 50 ha a za dalszą powierzchnię 50% stawki. Jeżeli powierzchnia gospodarstwa jest większa niż 100 ha lecz nie przekracza 300 ha za obszar powyżej 100 ha rolnik otrzymuje 25% pełnej stawki. Powierzchnia powyżej 300 ha nie jest objęta subwencjami ONW. Tymczasem z punktu widzenia ochrony środowiska rezygnacja z gospodarowania na obszarze kilka hektarów na ogół nie ma większego znaczenia. Natomiast wyłączenie z użytkowania rolniczego powierzchni kilkudziesięciu, a przede wszystkim kilkusethektarowych może już wpływać na lokalny ekosystem, a na pewno na krajobraz. Degresja subwencji nie ma więc uzasadnienia i możliwe, że jest z punktu widzenia ochrony środowiska szkodliwa.

Z kolei renty strukturalne, na sfinansowanie których przewidziano blisko 2,2 mld euro zostały zaliczone do osi 1, czyli uznano je za działanie służące poprawie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa. Jest oczywiste, że przekazanie gospodarstwa innemu rolnikowi prowadzącemu gospodarstwo poprawia strukturę agrarną i w konsekwencji konkurencyjność. Jednakże już przejęcie gospodarstwa przez następcę struktury nie poprawia a poprawa konkurencyjności może wynikać ewentualnie z większej sprawności gospodarowania przez następcę. Równocześnie jednak każda renta strukturalna spełnia funkcję socjalną, zapewniając przy tym dobre jak na polskie warunki zabezpieczenie materialne rolnikom, rezygnującym z prowadzenia gospodarstw (renty strukturalne były w okresie 2004 – 2006 znacznie wyższe niż emerytury ustawowe). W polskich warunkach, choćby ze względu na wysoki udział rent i emerytur w dochodach rodzin rolniczych funkcja dochodowa rent jest znacznie ważniejsza niż ich wpływ na poprawę konkurencyjności.

Na drugim miejscu pod względem wysokości zaangażowanych środków znajdują się płatności rolno – środowiskowe (około 2,3 mld EUR). Realizacja programu rolno – środowiskowego, który jest programem dobrowolnym, wymaga stworzenia systemu zachęt finansowych dla rolników. Przybierają one formę zapłaty za prowadzenie gospodarstwa lub wykonywanie pewnych zabiegów zgodnie ze szczegółowymi instrukcjami. Przystąpienie do programu powinno zatem spowodować wzrost dochodów lub – co najmniej – ich utrzymanie w dotychczasowej wysokości. Efektem ubocznym, ale niemal równorzędnym programowi rolno – środowiskowego jest więc podtrzymywanie dochodów rolniczych.

W taki sam sposób analizowano pozostałe działania, zaliczając je w tabeli 2 do jednej z pięciu grup. W wyniku takiej subiektywnej, autorskiej klasyfikacji okazało się, że najwięcej środków przewidziano na działania poprawiające konkurencyjność gospodarki żywnościowej (5,0 mld EUR – 29,0% środków publicznych ogółem; w klasyfikacji tej do działań poprawiających konkurencyjność zaliczono również projekty typowo edukacyjne takie jak szkolenia, doradztwo, informacja), na drugim miejscu znalazły się działania których podstawowym celem jest wspieranie dochodów (ponad 4,6 mld EUR – 26,9% środków publicznych), a na kolejnych wsparcie ochrony środowiska (blisko 3,1 mld EUR – 18,0%), innych działań gospodarki (ponad 2,8 mld EUR – 16,5%) i działania pozostałe (ponad 1,6 mld EUR wraz z pomocą techniczną – 12,6%).

Słabość tej klasyfikacji – jak każdej - polega przede wszystkim na tym, że każde z działań wywiera różnorodny wpływ o czym świadczą dwa przykłady. Działania wspierające dochody a także chroniące środowisko mają wpływ na poprawę sytuacji ekonomicznej rolnictwa, a zatem pośrednio przyspieszają jego rozwój, zwiększając skłonność rolników do inwestowania i przyciągając kapitał z zewnątrz. Równocześnie działania wspomagające gospodarkę żywnościową służą środowisku choćby z tego powodu, że gospodarstwa i przedsiębiorstwa współfinansowane z „PROW-2013” muszą po zakończeniu projektu spełniać standardy weterynaryjne, środowiskowe i właściwego traktowania zwierząt.

Analiza i ocena „PROW-2013”

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

Znacznie poważniejszymi były ograniczenia wynikające z konieczności kontynuowania w „PROW-2013” programów, realizowanych w latach 2004–2006. Regiony wiejskie powinny rozwijać się zgodnie z konsekwentnie wprowadzanym w życie długookresowym programem, obejmującym okres dłuższy niż jeden unijny budżet wieloletni. Jest więc oczywiste, że w kolejnych programach powinny się znajdować i rzeczywiście zostały do nich wprowadzone te same lub bardzo podobne pozycje co w poprzednich. Jednakże równocześnie potrzeba zachowania ciągłości oznacza niepełną swobodę planistów, przygotowujących kolejny program.

Niezależnie od tego ogólnego ograniczenia, które odnosi się do wszystkich programów długookresowych, w procesie programowania „PROW-2013” występowały dwa ograniczenia specyficzne, również wynikające z potrzeby zachowania ciągłości. Pierwszym z nich były „sztywne zobowiązania”. Niektóre działania, realizowane w latach 2004–2006, mają charakter wieloletni i wobec tego w „PROW 2013” musiały być zapewnione środki na pokrycie zobowiązań powstałych poprzednim okresie. W „PROW-2013” występuje co najmniej pięć takich działań (szczegóły finansowe w tab.3). Najpoważniejszym z nich są renty strukturalne. Niektóre renty przyznane w latach 2004–2006 będą wypłacane aż do roku 2015 włącznie. Drugim działaniem są niskotowarowe gospodarstwa rolne, które zgodnie z założeniami są wspierane przez pięć lat. Zobowiązania, podjęte w latach 2004 – 2006 wygasają zatem dopiero w latach 2008 – 2010, poza przypadkami, gdy otrzymujący pomoc nie realizuje uzgodnionego planu rozwoju gospodarstwa. Sztywne zobowiązania, przechodzące z lat 2004–2006 występują również w działaniach „Grupy producentów” „Program rolnośrodowiskowy” i „Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne” (sztywnych zobowiązań wobec rolników, którzy zalesili grunty nie udało się ustalić).

Drugim ograniczeniem specyficznym są „sztywne działania”, czyli działania, z których można się wycofać, gdyż w latach 2004–2006 nie podjęto formalnych zobowiązań, ale byłoby to bardzo trudne co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze rezygnacja powoduje zrozumiałą reakcję grupy, która ponosi z tego tytułu straty. Może się ona wyrazić się m. in. gniewem na polityków „zabierających pieniądze”. Drugą

przyczyną jest potrzeba stabilizacji systemu wsparcia rozwoju rolnictwa, w tym zwłaszcza mechanizmów wspierających dochody rolnicze; stabilności systemu szkodzą częste zmiany.

W „PROW-2013” znajdują się co najmniej dwa działania sztywne (są to równocześnie działania, które wygenerowały zobowiązania sztywne). Pierwszym jest „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania”. Zmniejszenie wynegocjowanej powierzchni użytków rolnych, uznanych za znajdujące się na obszarach o niekorzystnych warunkach i przeniesienie części środków na inne, efektywniejsze z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich działania, byłoby uzasadnione, ale trudno zmieniać tak podstawową część systemu, jak kryteria delimitacji zaledwie po trzech latach. Wręcz przeciwnie, w wyniku interwencji władz lokalnych powierzchnia objęta subwencjami ONW jest w „PROW-2013” nieco większa niż w latach 2004-2006.

TABELA 3. SZTYWNE ZOBOWIĄZANIA I SZTYWNE DZIAŁANIA, ZNAJDUJĄCE SIĘ W „PROW-2013” (W MLN EUR; W CENACH BIEŻĄCYCH)

Nazwa działania	Zarezerwowane środki publiczne		
	Ogółem	EFROW	środki krajowe
<i>Sztywne zobowiązania</i>			
Renty strukturalne	1 400,0	1 050,0	350,0
Gospodarstwa niskotowarowe	440,0	330,0	110,0
Grupy producentów rolnych	10,0	7,5	2,5
Płatności rolno - środowiskowe	853,8	683,0	170,8
Sztywne zobowiązania ogółem	2 703,8	2 070,5	633,3
<i>Sztywne działania</i>			
Renty strukturalne	787,6	590,7	196,9
wsparcie gospodarstw ONW	2 448,8	1 959,0	489,8
Sztywne działania ogółem	3 236,4	2 549,7	686,7
Środki sztywne ogółem	5 940,2	4 620,2	1320,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie tabeli 2 i informacji zawartych w „PROW-2013”.

Drugim sztywnym działaniem są renty strukturalne. Systemy emerytalno – rentowe są niezwykle wrażliwymi instrumentami polityki socjalnej i ekonomicznej, przy czym zwłaszcza grupa, która zostanie objęta systemem w niedalekiej przyszłości jest szczególnie uczulona na pogorszenie warunków dostępu i obniżenie wysokości otrzymywanych świadczeń. Wprowadzenie do polskiego systemu unijnych rent strukturalnych jest więc decyzją, która ogranicza swobodę nie tylko przygotowujących „PROW-2013”, ale najprawdopodobniej również programujących kolejny program wieloletni (lata 2014–2020). Dodatkowo sztywność rent wzmacnia okoliczność, że powinien je otrzymywać każdy, spełniający warunki rolnik, którzy zgłosił chęć jej otrzymania. Rozwiązaniami niewłaściwymi ze względów społecznych byłoby przyznawanie rent na zasadzie „kto pierwszy ten lepszy” i wstrzymanie ich

przyznawania po wyczerpaniu limitu. W związku z tym należy zwrócić uwagę, że kwota, przewidziana w „PROW-2013” na „nowe” renty (0,8 mld EUR), jest zbyt mała, aby otrzymali je wszyscy ubiegający się o nie rolnicy.

Niezależnie od braku pełnej swobody decyzyjnej zespół pracujący nad „PROW-2013” musiał godzić często sprzeczne interesy różnych grup nacisku oraz opracować program w taki sposób, aby wiadomo było już na etapie programowania, że postawione przez UE do dyspozycji środki zostaną w pełni wykorzystane. Żądanie to skłania do realizacji „łatwych”, lecz często nie mających wiele wspólnego z rozwojem projektów natomiast zachęca do pomijania działań trudnych lecz ważnych dla rozwoju regionu.

Z uwag powyższych wynika, że „PROW-2013” trudno uznać za program optymalny w polskich warunkach. Poza rozproszeniem środków na 23 działania ma on ten poważny mankament, że nie wspiera silnie rozwoju gospodarki żywnościowej. Świadczą o tym przede wszystkim niektóre spodziewane rezultaty. W ciągu całego siedmioletnia przewiduje się zmodernizowanie z pomocą programu tylko 50 tys. gospodarstw (około 7 tys. rocznie). Można obawiać się, że polegać będzie ona przede wszystkim na uzupełnieniu i wymianie sprzętu rolniczego, a poważnych inwestycji będzie stosunkowo niewiele. Jeżeli do liczby modernizujących się gospodarstw doda się około 35 tys. młodych rolników, którzy otrzymają zryczałtowane wsparcie jednorazowe w wysokości 50 tys. złotych (kwota za którą nie wykona się poważnej inwestycji), to uzyskuje się około 85 tys. gospodarstw wspieranych z „PROW-2013”. Trudno więc uznać, że program przyczyni się do istotnej poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa.

W „PROW-2013” przewiduje się również, że wsparcie otrzyma 3000 przedsiębiorców zajmujących się przetwórstwem surowców rolnych lub handlem hurtowym produktami rolnymi. Wspierane mają być przede wszystkim przedsiębiorstwa małe i średnie, ale również zatrudniające nie więcej niż 750 pracowników lub mające obroty poniżej 200 mln. euro. Jest to poważne wsparcie przemysłu i hurtowego handlu rolno – spożywczego, ale wątpliwe, czy wystarczające. Na wsparcie tych dwóch segmentów gospodarki żywnościowej przeznaczona jest rocznie w latach 2007–2013 podobną kwotę jak w poprzednim okresie programowania. Tymczasem ogólna kwota wsparcia, o którą ubiegali się przedsiębiorcy w latach 2004–2006, znacznie przekraczała środki przewidziane na współfinansowanie przemysłu i hurtowego handlu rolno-spożywczego i nie wszystkie projekty spełniające kryteria dostępu do programu mogły być uwzględnione. Tymczasem przemysł rolno – spożywczy jest w łańcuchu produkcji żywności tym ogniwem, które może „ciągnąć do góry” całą gospodarkę żywnościową. Wsparcie finansowe dobrych projektów inwestycyjnych przemysłu rolno – spożywczego jest zatem ważnym czynnikiem poprawy konkurencyjności całej gospodarki żywnościowej, w tym także rolnictwa.

Przedstawiona w tabeli 2 wersja „PROW-2013” będzie już niedługo zapewne nieaktualna. Na posiedzeniu w dniu 25 września 2008 roku Komitet Monitorujący PROW podjął uchwałę o przesunięciach między działaniami. Musi być ona jeszcze zatwierdzona przez Komisję Europejską, ale wiadomo, że jest to formalność. Przesunięcia polegają na zmniejszeniu środków publicznych, przewidzianych na projekty, współfinansowane z następujących pięciu działań: (1). Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (zmniejszenie o 200 mln euro), (2). Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów (o 100 mln euro),

(3). Uczestnictwo rolników w systemach poprawy jakości żywności (o 20 mln euro), (4). Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne (o 100 mln euro), (5). Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych (o 80 mln euro). Kwota zmniejszeń ogółem wynosi 500 mln euro. Równocześnie zwiększono środki przewidziane na finansowanie następujących działań: (1). Renty strukturalne (zwiększenie o 352 mln euro do kwoty 2550 mln euro), (2). Gospodarstwa rolne niskotowarowe (o 150 mln euro do kwoty 590 mln euro).

Podstawową przyczyną konieczności zwiększenia środków jest niedoszacowanie wysokości zobowiązań, podjętych w latach 2004-2006, a drugą, o mniejszym jednak znaczeniu, mocniejszy złoty względem niż przyjęto w „PROW-2013” (program jest opracowany w euro natomiast renty i subwencje wypłaca się w złotych; przy stałej wysokości subwencji i rent w złotych wzmocnienie złotego powoduje brak środków).

Poinformowano również Komitet Monitorujący, że mimo równoczesnego zmniejszenia liczby rent strukturalnych, które zostaną przyznane z „PROW-2013”, zwiększona kwota, przewidziana na ich współfinansowanie, będzie najprawdopodobniej nadal niewystarczająca. Według szacunków brak jest jeszcze około 600 mln euro. Pomijając dalsze ewentualne przesunięcia między działaniami już pierwsze w wysokości 512 mln euro jest tak poważne, że powoduje zmianę proporcji między podstawowymi celami programu. Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym zostaną zwiększone z około 4,6 mld euro do niemal 5 mld euro i stanowić będą 29,0% środków publicznych programu. Natomiast nastąpi zmniejszenie środków wspierających rozwój gospodarki żywnościowej z 5 mld euro do około 4,8 mld euro (udział w środkach publicznych programu zmniejszy się do 28,1%), a środków wspierających ochronę środowiska z 3,1 mld euro do 2,9 mld euro. Tym samym środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym znalazły się na pierwszym miejscu a proporcje między poszczególnymi ich grupami, już poprzednio uznane za nieprawidłowe, uległy dalszemu pogorszeniu.

„PROW-2013” – realizacja

Chociaż „PROW-2013” powinien znajdować się w fazie realizacji od 1 stycznia 2007 roku to jeszcze obecnie (połowa listopada 2008 roku) nie został w pełni uruchomiony. Według oświadczenia prezesa ARiMR wszystkie działania programu, wobec których agencja pełni funkcje zarządzające i płatnicze, będą akredytowane dopiero w połowie 2009 roku. Termin akredytacji pozostałych działań nie został podany do publicznej wiadomości.

Niewątpliwie znaczną część winy za opóźnienia ponoszą Rada i Komisja Europejska, które nie przestrzegaly ustalonego harmonogramu prac nad programami rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich na lata 2007-2013. Jednakże od zatwierdzenia polskiego „PROW-2013” minęło już ponad 15 miesięcy i w tym czasie było możliwe wykonanie wszystkich prac, niezbędnych do uruchomienia wszystkich działań. Tymczasem w MRiRW przedłużały się prace nad rozporządzeniami wykonawczymi bez których ARiMR nie mogła przygotować książek procedur i systemu informatycznego obsługującego działanie. Większość rozporządzeń została wydana dopiero w 2008 roku.

Co najmniej równie poważne są opóźnienia, wynikające z nieprzygotowania organizacyjnego ARiMR, pełniącej dla większości działań funkcje agencji zarządzającej

i płatniczej. Formalnym stwierdzeniem pełnej gotowości organizacyjnej jest pomyślny przebieg audytu, przeprowadzanego odrębnie dla każdego działania przez niezależnego audytora. Po pozytywnej opinii audytora Ministerstwo Finansów udziela akredytacji. Tymczasem 14 lutego 2008, a zatem siedem miesięcy po zatwierdzeniu programu przez Komisję prezes ARiMR stwierdził, że agencja nie dysponuje systemem informatycznym do obsługi „PROW-2013”, a wykonanie systemu zlecono dopiero 10 stycznia 2008 roku. W rezultacie w połowie sierpnia 2008 roku akredytację miało tylko pięć następujących działań: (1). Renty strukturalne, (2). Grupy producentów rolnych, (3). Program rolno środowiskowy, (4). Wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, (5). Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne. Ponadto akredytację częściową miały cztery następujące działania: (1). Modernizacja gospodarstw rolnych, (2). Ułatwianie startu młodym rolnikom, (3). Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej, (4). Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej.

Według informacji podanych przez MRiRW agencja w pierwszych dwóch kwartałach 2008 roku rozliczała się z beneficjentami pięciu następujących działań „PROW-2013”: (1). Renty strukturalne, (2). Wspieranie gospodarstw niskotowarowych, (3). Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, (4). Program rolno środowiskowy, (5). Grupy producentów rolnych. Wszystkie te działania są kontynuacją działań finansowanych w poprzednim okresie planowania ze środków „PROW-2004-2006” i mają przynajmniej częściowo charakter sztywnych zobowiązań. Ze środków przeznaczonych na wspieranie gospodarstw niskotowarowych, grup producentów rolnych i na program rolnośrodowiskowy regulowano jedynie zobowiązania, podjęte w latach 2004-2006. Okazuje się więc, że jedynie wypłaty środków, przewidzianych na sfinansowanie rent strukturalnych i gospodarstw ONW wynikały również ze zobowiązań, podjętych w 2007 roku.

Akredytacja częściowa, którą w sierpniu 2008 roku miały cztery działania, jest nieporozumieniem, gdyż najczęściej upoważniała agencję jedynie do przyjmowania wniosków o wsparcie i ich wstępnego rozpatrzenia. Natomiast przeważnie na podstawie akredytacji częściowej agencja nie miała prawa do zawierania umów z beneficjentami, których wnioski zostały pozytywnie rozpatrzone, nie mówiąc już o rozliczeniu projektu i wypłaceniu wsparcia.

Opisany stan świadczy, że w połowie 2008 roku „PROW-2013” nie był realizowany. Trudno bowiem za realizację uznać obsługiwane finansowo, przeważnie polegające na regulowaniu zobowiązań, ustanowionych w poprzednim okresie. Sytuacja uległa istotnej zmianie 16 października 2008 roku, gdy Ministerstwo Finansów znacznie rozszerzyło zakres akredytacji przyznanej ARiMR. Od tej daty akredytacja obejmuje dziesięć następujących działań: (1). Modernizacja gospodarstw rolnych, (2). Ułatwianie startu młodym rolnikom, (3). Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, (4). Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej, (5). Grupy producentów rolnych, (6). Renty strukturalne, (7). Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, (8). Zalesianie gruntów rolnych i zalesianie gruntów innych niż rolne, (9). Program rolno środowiskowy (płatności rolno środowiskowe), (10). Pomoc techniczna. Część tych działań otrzymała wcześniej akredytację tymczasową lub częściową akredytację

tymczasową. ARiMR może w odniesieniu do tych działań wykonywać wszystkie czynności agencji zarządzającej i płatniczej z wypłatą wsparcia włącznie.

Jednakże rozporządzenie z 16 października nie rozwiązuje wszystkich problemów akredytacji. ARiMR nie ma jeszcze akredytowanych czterech następujących działań, wobec których pełni funkcje agencji zarządzającej i płatniczej: (1). Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw, (2). Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów, (3). Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności, (4). Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych. Zapowiedziano, że działania te otrzymają akredytację do końca czerwca 2009 roku. Ponadto nie akredytowano jeszcze sześciu działań, wobec których ARiMR spełnia jedynie funkcje agencji płatniczej a funkcje agencji zarządzającej inne instytucje. Są to: (1). Szkolenie zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (agencja zarządzająca Fundacja Pomocy Programów dla Rolnictwa), (2). Działania informacyjne i promocyjne (agencja zarządzająca Agencja Rynku Rolnego), (3). Poprawianie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa, (4). Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, (5). Odnowa i rozwój wsi, (6). Działania realizowane w ramach osi Leader (agencjami zarządzającymi tymi czterema ostatnimi działaniami są samorządy wojewódzkie). O harmonogramach prac, prowadzących do akredytowania tych działań niewiele wiadomo poza informacją, że służby ARiMR przeprowadzają wstępne audyty.

Konkludując stan obecny, który będzie trwał co najmniej do połowy 2009 roku, można uznać za stan częściowej realizacji „PROW-2013”.

Uwagi końcowe

1. Z dotychczasowego przebiegu realizacji „PROW-2013” wynika, że ARiMR wciąż jest jeszcze nieprzygotowana do pełnienia funkcji agencji zarządzającej i płatniczej. Najlepiej jej nieprzygotowaniu świadczy obecny stan akredytacji i ściśle związane z akredytacją możliwości uruchamiania poszczególnych działań. Z fragmentarycznych informacji wynika, że system informatyczny, niezbędny do pełnego uruchomienia programu, będzie gotowy dopiero w drugim półroczu 2009 roku.

2. Pełne uruchomienie wszystkich działań „PROW2013” jest obecnie najważniejszym i najpilniejszym zadaniem ARiMR. Musi być jednak również jednym z ważnych zadań MRiRW. Istniejący stan obciąża przede wszystkim poprzednie kierownictwo agencji, ale po blisko roku zaczyna za nią odpowiadać również obecne. Sytuacja zaczyna być groźna, gdyż program miał być realizowany w ciągu dziewięciu lat (lata 2007-2015 ze względu na przyjętą zasadę n+2), a już wiadomo, że niektóre działania trzeba będzie zrealizować w ciągu siedmiu lat a nawet w jeszcze krótszym okresie. Rozpoczęcie prac z opóźnieniem spowoduje również późniejsze oddanie inwestycji do użytku. Tymczasem czas jest ważną kategorią ekonomiczną zarówno w skali makro jak i w mikro. Dla przedsiębiorcy termin uruchomienia produkcji niekiedy decyduje o efektywności lub nieefektywności przedsięwzięcia, a dla mieszkańca wsi istotną różnicę stanowi, czy jego budynek zostanie podłączony do sieci wodno-kanalizacyjnej dzisiaj czy dopiero za kilka lat. Przesunięcie terminu uruchomienia ważnych działań, współfinansowanych z „PROW-2013” opóźni wzmocnienie konkurencyjności polskiej gospodarki żywnościowej, a także rozwiązywanie ważnych problemów społecznych i gospodarczych niektórych regionów

wiejskich (m.in. ograniczania lokalnego bezrobocia). Nasuwa się również pytanie, czy opóźnienia nie doprowadzą do utraty części środków, uruchomionych w roku 2007?

3. „PROW-2013” nie spełnia postulatu koncentracji środków na działaniach poprawiających konkurencyjność i produktywność polskiego rolnictwa, choć niewątpliwie przeznaczenie na ten cel większej ilości środków było możliwe. Opracowanie programu wyraźnie wspierającego rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w ścisłym znaczeniu tego terminu utrudniała przede wszystkim konieczność przeznaczenia znacznej części środków publicznych na sfinansowanie zobowiązań i działań sztywnych, wspierających dochody rolnicze i mających charakter socjalny. W rezultacie charakteryzuje go dość równomierne rozłożenie środków publicznych na działania (a) wspierające rozwój, (b) ochronę środowiska i (c) dochody rolnicze. Według zaprezentowanej w tym opracowaniu klasyfikacji, odbiegającej od przyjętego przez Radę i Komisję podziału na osie, który zaciemnia rzeczywiste cele poszczególnych działań, podział środków publicznych jest następujący: (1). Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej – 5,0 mld euro (29,0% środków ogółem); (2). Środki wspierające inne działy gospodarki – 2,8 mld euro (16,5%); (3). Środki wspierające ochronę środowiska – 3,1 mld euro (18,0%); (4). Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym – 4,6 mld euro (26,9%); (5). Środki wspierające inne cele – 1,6 mld euro (9,5%). Jest to zatem program kompromisowy, który najprawdopodobniej nie zadowoli nikogo, ale równocześnie uniemożliwia postawienie zarzutu, iż nie zostały uwzględnione ważne działania, które mogły być do programu wprowadzone. Przy takiej strukturze programu należałoby w okresie realizacji dokonywać w miarę możliwości korekt polegających na zwiększaniu środków publicznych, współfinansujących działania rozwojowe kosztem innych działań. Tymczasem pierwsza zmiana polegać będzie na zwiększeniu o 352 mln euro rent strukturalnych. Środki publiczne, wspierające dochody rolnicze i o charakterze socjalnym, zwiększą się zatem do kwoty blisko 5,0 mld euro i stanowiąc będą po zwiększeniu 29,0% środków publicznych programu ogółem. Zwiększenie nastąpiło kosztem działań wspierających rozwój gospodarki żywnościowej, które zmniejszono o 170 mln euro do kwoty nieco ponad 4,8 mld euro (28,0% środków publicznych programu po zmniejszeniu) i kosztem ochrony środowiska (zmniejszenie o 180 mln euro do kwoty około 2,9 mld euro; 16,9% środków publicznych programu po zmniejszeniu). W wyniku tych zmian najważniejszą pozycją „PROW-2013” stały się działania wspierające dochody i o charakterze socjalnym. Nastąpiło zatem pogorszenie struktury programu. Ponadto nie jest wykluczone, że w następnych latach nastąpią dalsze zwiększenia środków przeznaczonych na finansowanie rent strukturalnych. Kwota zwiększona o 352 mln euro do wysokości ponad 2,5 mld euro może bowiem okazać się niewystarczająca na pokrycie zobowiązań z tego tytułu.

4. Mimo istniejących trudności należy usilnie dążyć do korekty „PROW-2013”, mającej na celu zwiększenie środków, współfinansujących rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. W tym celu w roku 2010 lub 2011 należy przeprowadzić analizę wykorzystania środków. Jej efektem powinny być zmiany zwiększające środki na działania silnie wspierające rozwój gospodarki żywnościowej i wielofunkcyjność regionów wiejskich.

Summary

The general background and detailed characteristic of the Development Program of Rural Areas in 2007-2013 period ("PROW-2013") was done in the paper. Its analysis and assessment of the Program were done in relation to others European Union and national programmes. The implementation problems with putting it in motion and realization was discussed. In conclusion specific weakness and shortening and as well as needs for improvements were pointed out.

Informacje o autorze

dr Janusz Rowiński

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy

Zakład Ekonomiki Przemysłu Spożywczego

ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa

e-mail: bjrowinsky@chello.pl