

Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (perspektywy na tle dotychczasowej ewolucji ustawodawstwa)

1. W ramach wypracowanej w latach 90-tych ubiegłego stulecia koncepcji europejskiego modelu rolnictwa, systematycznie zyskuje na znaczeniu polityka rozwoju obszarów wiejskich, w kontekście zapewnienia dochodów ludności wiejskiej, w tym także tej części, która utrzymuje się z rolnictwa i podniesienia standardu życia i pracy na wsi. U podstaw owego swoistego dowartościowania polityki wiejskiej w ramach nowej polityki rolnej UE legło założenie, że wobec poważnego problemu nadprodukcji żywności i narastającej presji partnerów handlowych UE na obniżenie zakresu wspierania wspólnotowego rolnictwa, kluczowy nadal problem dochodowości w rolnictwie, nie może być dalej rozwiązywany wyłącznie za pomocą klasycznych instrumentów rynkowo-cenowych.

Ewolucja polityki rolnej w kierunku wspomagania restrukturyzacji i rozwoju obszarów wiejskich spotyka się z rosnącą akceptacją społeczną, gdyż cele polityki wiejskiej są łatwiejsze do zaakceptowania niż cele sektorowo ujętej polityki rolnej zaadresowanej wyłącznie do rolników. Jak twierdzi J. Wilkin, społeczna legitymizacja publicznych wydatków na rozwój terenów wiejskich jest znacznie łatwiejsza niż legitymizacja tradycyjnej polityki rolnej¹. Przy bardzo napiętych budżetach narodowych, podwyższanie nakładów na rozwój obszarów wiejskich może stanowić jedyną szansę utrzymania w przyszłości wysokiego budżetu rolnego w ramach UE.

Wyeksponowanie roli polityki wiejskiej w ramach polityki rolnej stanowi odpowiedź na nasilające się z jednej strony procesy globalizacji gospodarki rolnej i żywnościowej, z drugiej zaś – procesy regionalizacji w różnych wymiarach: ekonomicznym, społecznym, ekologicznym i kulturowym. Warto jednak podkreślić, że polityka rozwoju obszarów wiejskich ma charakter subsydiarny w stosunku do wspólnej polityki rolnej i stanowi jej drugi filar, towarzysząc innym instrumentom

¹ Zob. J. Wilkin, *Wieś – społeczeństwo – państwo: nowe podstawy dyskursu społecznego w sprawach wsi w Polsce*. (w:) *Modelowanie społeczno-gospodarczego rozwoju obszarów wiejskich Polski w kontekście akcesji do Unii Europejskiej*. Konferencja międzynarodowa, IRWiR, Warszawa 2000. Materiały niepublikowane.

wspólnej polityki rolnej, których istotą jest osiągnięcie celów określonych w art. 33 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (dalej TWE)².

W ramach koncepcji europejskiego modelu rolnictwa³, rozwój sektora rolnego jest ściśle związany z rozwojem obszarów wiejskich. Koncepcja ta bowiem oparta jest na założeniu wielofunkcyjnej natury rolnictwa europejskiego i jego służebnej roli wobec gospodarki, środowiska i społeczeństwa⁴. Poza tradycyjnymi funkcjami w zakresie produkcji żywności, sektor rolny ma także do spełnienia ważne funkcje związane z ochroną i kształtowaniem środowiska przyrodniczego, a także z rozwojem obszarów wiejskich i ochroną dziedzictwa kulturowego wsi jako głównej ostoji tradycji. Jednym z istotniejszych założeń koncepcji europejskiego modelu rolnictwa, sformułowanym w Agendzie 2000, jest utrzymanie aktywnych ekonomicznie obszarów wiejskich, zdolnych do tworzenia nowych miejsc pracy dla swoich mieszkańców, a tym samym do zapewnienia odpowiedniego standardu ich życia. Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich ma także na celu zahamowanie procesu wyludniania wsi przez migrację ludności rolniczej do miast, co systematycznie prowadzi do zaniku tradycyjnych wartości wiejskich.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich przeszła dość znamiennej ewolucję od polityki kształtowania struktur rolnych prowadzonej na zasadach pełnej odrębności od klasycznej polityki rynkowo-cenowej do polityki wiejskiej ściśle zintegrowanej z rozwojem rolnictwa⁵. Praktycznie do końca lat 80-tych wspieranie rozwoju struktur rolnych miało charakter w pełni autonomiczny w stosunku do zdecydowanej dominującej polityki regulowania branżowych rynków rolnych. Znalazło to po raz pierwszy normatywny wyraz w decyzji Rady WE z dnia 4 grudnia 1962 r. w sprawie koordynacji polityki strukturalnej w rolnictwie⁶. Zasada rozgraniczenia polityki strukturalnej od polityki rynkowej została następnie potwierdzona w trzech dyrektywach Rady WE z 1972 r., stanowiących rdzeń polityki strukturalnej, a mianowicie w dyrektywie Rady WE z dnia 17 maja 1972 r. nr 159/72 w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych⁷, dyrektywie z dnia 17 maja 1972 r. nr 160/72 w sprawie zachęcania do zaprzestania działalności rolniczej oraz przeznaczania gruntów na poprawę struktur rolnych⁸ i dyrektywie nr 161/72 z tej samej daty w sprawie zapewnienia

2 Tak właśnie B. Kozłowska, Rozwiązania prawne w zakresie finansowego wsparcia polskiego rolnictwa z budżetu Unii Europejskiej, (w:) Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej i jej wpływ na region zamojski, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej im. Jana Zamoyskiego 2005, nr 3, s. 29.

3 Szerzej zob. E. Tomkiewicz, Polityka rozwoju obszarów wiejskich w kontekście europejskiego modelu rolnictwa (w:) Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2005, s. 965 i nast.

4 Tak właśnie M. Adamowicz, Wielofunkcyjne gospodarstwa rolne jako podmiot w rozwoju wsi i rolnictwa (w:) Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji, praca zbiorowa pod red. M. Adamowicza, Warszawa 2004, s. 25.

5 Zob. A. Oleszko, P. Mikołajczyk, R. Pastuszko, Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (w:) Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej, praca zbiorowa pod red. L. Leszczyńskiego, Lublin 2005, s. 185.

6 Dz. Urz. WE 1962 L 136.

7 Dz. Urz. WE 1972 L 96/1.

8 Dz. Urz. WE 1972 L 96/5.

pomocy socjalnej i ekonomicznej osobom zatrudnionym w rolnictwie i podnoszenia ich kwalifikacji zawodowych⁹. Zasadę odrębności polityki strukturalnej od polityki rynkowej utrzymało także kolejne rozporządzenie Rady WE nr 797/85 z dnia 12 marca 1985 r. w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych¹⁰, choć trzeba przyznać, że obok rozwiązań prawnych ukierunkowanych na modernizację rolnictwa zawierało ono także regulacje dotyczące ochrony środowiska naturalnego¹¹.

Problematyka rozwoju obszarów wiejskich w jej obecnym rozumieniu została po raz pierwszy uwzględniona w dokumencie Komisji WE z 1988 r., zatytułowanym „Przyszłość wiejskiego świata”¹², w ramach którego wspólną politykę rolną ujęto w szerszym kontekście polityki wiejskiej. Jednakże dopiero reformy Mac Sharry’ego z 1992 r. zapoczątkowały proces ściślejszego powiązania polityki rolnej z polityką rozwoju wsi. Towarzyszące tym reformom regulacje prawne dotyczące m.in. zalesiania gruntów rolnych i środków rolnośrodowiskowych położyły duży nacisk na środowiskowe funkcje rolnictwa. Pełniejsze rozwinięcie koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich znalazło odzwierciedlenie w opracowanym na zamówienie Komisji WE tzw. raporcie Buckwella z 1997 r.¹³ oraz w oficjalnym zbiorze dokumentów Komisji WE określonym jako Agenda 2000¹⁴, przedstawionym Radzie Europejskiej na szczycie berlińskim w dniach 24 i 25 maja 1999 r.

Rosnące znaczenie obszarów wiejskich w wymiarze ekonomicznym, społecznym, kulturowym i ekologicznym sprawia, że przedmiotowy zakres polityki wiejskiej ulega systematycznemu rozszerzeniu, służąc realizacji coraz szerzej określonych celów z zakresu różnych polityk sektorowych (m.in. społecznej, regionalnej, edukacyjnej). Zasadniczym celem polityki rozwoju obszarów wiejskich jest zrównoważony rozwój rolnictwa, wspieranie działalności komplementarnej w rolnictwie, kształtowanie warunków dla pozarolniczej działalności ekonomicznej na terenach wiejskich, podnoszenie poziomu edukacji na wsi, poprawa stanu infrastruktury wiejskiej, w powiązaniu ze wspomaganiem przedsięwzięć na rzecz zachowania i ochrony zasobów środowiska przyrodniczego, a także tradycyjnego krajobrazu wiejskiego. Tak ujęta koncepcja wielofunkcyjności obszarów wiejskich oparta jest na założeniu ścisłego współdziałania rolnictwa z innymi formami aktywności gospodarczej na terenach wiejskich, przy czym współdziałanie to rozumieć należy szeroko nie tylko jako powiązanie wytwórczości rolniczej z działalnością komplementarną w rolnictwie (np. agroturystyka), ale także z działalnością gospodarczą o charakterze pozarolniczym. Takie zintegrowane podejście do problemów wsi

9 Dz. Urz. WE 1972 L 96/9.

10 Dz. Urz. WE 1985 L 93/1.

11 Podkreśla to A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 84.

12 "The future of Rural Society", Commission of the European Communities, COM /88/1988, 371.

13 Zob. A. Buckwell, *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe /CAPRE/*, Bruksela 1997.

14 For a Stronger and Wilder Union, DOC/96/6.

i rolnictwa, różni się zasadniczo od dominującego po drugiej wojnie światowej produktywistycznego modelu polityki rolnej, który charakteryzował się wyraźnym rozgraniczeniem działalności rolniczej od innych form aktywności ekonomicznej na terenach wiejskich.

Jak więc z tego wynika, polityka rozwoju obszarów wiejskich ukierunkowana na dywersyfikację aktywności ekonomicznej na obszarach wiejskich, a w konsekwencji na dywersyfikację źródeł dochodów¹⁵, stwarza stosunkowo duże możliwości zróżnicowania jej priorytetów, z uwzględnieniem strukturalnych i naturalnych różnic między poszczególnymi regionami. I tak, dla przykładu warto zauważyć, że np. w wielu wysoko rozwiniętych państwach Europy Zachodniej priorytetowe znacznie mają te instrumenty polityki wiejskiej, które związane są z ochroną środowiska naturalnego oraz krajobrazu wiejskiego¹⁶, co związane jest z daleko idącym stopniem degradacji gospodarczej obszarów wiejskich. Natomiast w Polsce, z powodu diametralnie innych uwarunkowań ekonomiczno-społecznych, przywiązuje się znacznie większą wagę do aktywizacji terenów wiejskich, w tym zwłaszcza do tworzenia nowych miejsc pracy, poprawy infrastruktury technicznej na obszarach wsi, zapewnienia większego dostępu do usług oraz podniesienia poziomu edukacji, co ma sprzyjać rozwojowi przedsiębiorczości na terenach wiejskich i redukcji bezrobocia.

2. Nowe podejście do rozwiązywania problemów wsi znalazło normatywne odzwierciedlenie w doborze instrumentów prawnych służących wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. Pierwszym aktem prawnym o charakterze kompleksowym, określającym katalog instrumentów prawnych polityki wiejskiej, jest rozporządzenie Rady WE z dnia 17 maja 1999 r. nr 1257/99 dotyczące wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej¹⁷, skonkretyzowane następnie przepisami rozporządzenia Komisji WE z dnia 26 lutego 2002 r. nr 445/2002¹⁸. W świetle jego postanowień, polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna towarzyszyć instrumentom polityki rynkowej w rolnictwie, służąc osiągnięciu celów z art. 33 ust. 1 TWE. Według ustawodawcy wspólnotowego, zreformowana polityka UE wobec wsi powinna być realizowana za pomocą wielu kompleksowych instrumentów, do których zaliczono: inwestycje w rolnictwie, pomoc dla młodych rolników, szkolenie rolników, renty strukturalne, wspieranie działalności na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, programy

15 Szerzej zob. T. Hunek, *Dywersyfikacja aktywności rolniczej Polski: zarządzanie upadkiem (w:) Rozwój obszarów wiejskich. Doświadczenia krajów europejskich*, praca zbiorowa pod red. K. Zawalińskiej, Warszawa 2005, s. 66–67.

16 Wskazują na to W. Guba, W. Piskorz, *Implikacje reform wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002, s. 35 i 36.

17 Dz. Urz. WE 1999 L 160/80 z późn. zmianami.

18 Ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady WE nr 1257/1999, Dz. Urz. WE 2002, L 74/1. Rozporządzenie to zostało uchylone rozporządzeniem Komisji WE nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004, Dz. Urz. UE 2004 L 153.

rolno–środowiskowe, wspieranie przetwórstwa i marketingu produktów rolnych, zalesianie gruntów rolnych.

Istotne zmiany polityki rozwoju obszarów wiejskich wprowadzone zostały przez Radę Europejską w dniach 26–27 czerwca 2003 r. na szczycie luksemburskim¹⁹. Podjęte wówczas reformy wspólnej polityki rolnej na lata 2005–2013 zmierzają w kierunku wzmocnienia polityki rozwoju obszarów wiejskich, łącznie z ustanowieniem nowych instrumentów prawnych polityki wiejskiej ukierunkowanych na poprawę warunków pracy w rolnictwie, dobrostanu zwierząt, poprawę jakości żywności oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego.

Ustawodawca wspólnotowy, w znowelizowanym rozporządzeniu Rady WE nr 1257/99 i przepisach rozporządzenia Komisji WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. nr 817/2004²⁰ (uchylającym rozporządzenie Komisji nr 445/2002 z 26 lutego 2002), rozszerzył katalog instrumentów polityki wiejskiej, podkreślając konieczność wyraźnego oddzielenia finansowania polityki rynkowej w rolnictwie od polityki wiejskiej. W świetle postanowień znowelizowanego rozporządzenia do nowych instrumentów polityki wiejskiej zaliczono:

- wsparcie finansowe na rzecz poprawy jakości produktów rolnych, łącznie ze wspieraniem promocji produktów wysokiej jakości,
- pomoc finansową dla rolników przeznaczoną na dostosowanie do nowych standardów produkcyjnych w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności²¹,
- pomoc przeznaczoną na poprawę dobrostanu zwierząt w ramach 5–letnich programów, obejmującą dodatkowe działania rolnika przekraczające zasady dobrej praktyki rolniczej,
- dodatkowe wsparcie przeznaczone na finansowanie inwestycji dla młodych rolników.

W ramach decyzji podjętych w 2003 r. na szczycie luksemburskim, przewidziane zostały dodatkowe środki publiczne przeznaczone na finansowanie trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Należy jednak podkreślić, że mimo systematycznego zwiększania od lat 90-tych ubiegłego wieku nakładów na finansowanie rozwoju obszarów wiejskich, wciąż jeszcze dominujące środki finansowe przeznaczane są na klasyczną politykę rolną. Z analizy wielu aktów prawnych regulujących problematykę rozwoju obszarów wiejskich wynika przy tym wyraźnie, że ustawodawca wspólnotowy uzależnia finansowanie wielu instrumentów rozwo-

19 Szerzej zob. E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna po reformie z 2003*, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. V, Białystok 2005, s. 218 i nast.

20 Ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady WE nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz. Urz. WE 2004 L 153.

21 Zob. S. Kowalczyk, *Rolnictwo unijne po reformie wspólnej polityki rolnej*, Biuletyn Informacyjny, Agencja Rynku Rolnego 2003, nr 8.

ju wsi od spełnienia przez rolników coraz bardziej rygorystycznie określonych kryteriów normatywnych, w tym m.in. dotyczących wymagań środowiskowych, dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa żywności.

Natomiast dla nowych państw członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej, które przystąpiły do UE w 2004 r., zostały opracowane i uchwalone specjalne programy rolne, z których dofinansowany jest rozwój obszarów wiejskich w pierwszych latach członkostwa (2004–2006)²², a mianowicie Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej PROW) oraz Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” (dalej SPO)²³. Prawną podstawą funkcjonowania PROW są przepisy wielokrotnie już cytowanego rozporządzenia Rady WE nr 1257/99 oraz przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej²⁴, zwanej ustawą kompetencyjną. Przewidziane w PROW instrumenty prawne można podzielić na dwie zasadnicze grupy, według kryterium regulujących je podstaw prawnych. Do pierwszej grupy należą instrumenty, określone w rozporządzeniu Rady WE nr 1257/99 jako tzw. środki towarzyszące wspólnej polityce rolnej, a mianowicie: renty strukturalne, przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe, zalesianie gruntów rolnych oraz wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie. Natomiast do drugiej grupy zaliczone zostały instrumenty przewidziane w Traktacie Akcesyjnym wyłącznie dla nowych państw członkowskich, a mianowicie: wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych, wsparcie dla grup producentów rolnych, dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE, uzupełnienie płatności bezpośrednich, pomoc techniczna.

Podkreślić w tym miejscu należy, że PROW nie wymaga od beneficjentów udziału środków własnych, co wynika z faktu, że jest skierowany do gospodarstw mniejszych, o stosunkowo niewielkim potencjale gospodarczym. Zgodnie bowiem z obowiązującymi przepisami, jest finansowany w 80% ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej²⁵, a w 20% ze środków krajowych w granicach ustalonego na ten cel budżetu.

Z kolei SPO stanowi element składowy Narodowego Planu Rozwoju, opracowanego na podstawie wytycznych zawartych w rozporządzeniu Rady WE nr 1260/99 z 21 czerwca 1999 r., ustanawiającym ogólne zasady dotyczące funduszy struktural-

22 Szerzej zob. E. Tomkiewicz, Prawne instrumenty realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, (w:) Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej i jej wpływ na region zamojski, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej im. Jana Zamoyskiego 2005 nr 3, s. 43 i nast.

23 Szerzej zob. B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne, Warszawa 2004, s. 194–216.

24 Dz.U. Nr 229, poz. 2273, zm. w Dz.U. z 2004 r., Nr 148, poz. 1551, Dz.U. Nr 162, poz. 1709, Dz.U. z 2005 r., Nr 10, poz. 64.

25 Z wyjątkiem przedsięwzięć rolnośrodowiskowych, w odniesieniu do których udział finansowy WE jest większy (85%).

nych.²⁶ Spośród sformułowanych w ramach SPO trzech celów, jeden dotyczy wspierania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, obejmując swym zakresem m.in. scalanie gruntów rolnych, odnowę wsi i zachowanie dziedzictwa kulturowego, dywersyfikację działalności rolniczej w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów, przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalnymi katastrofami lub pożarem. SPO skierowany do silniejszych ekonomicznie gospodarstw rolnych wymaga zainwestowania środków własnych w objęte programem przedsięwzięcia (w zasadzie około 50%). W pozostałej części przedsięwzięcia te są dofinansowane ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, jak również z budżetu państwa i budżetów samorządu lokalnego.

3. Nowy kształt polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 wyznaczają przepisy dwóch rozporządzeń Rady WE: rozporządzenia nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej²⁷ oraz rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich²⁸, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2007 r. Przewidziane w tych regulacjach zmiany polegają na wprowadzeniu nowych zasad finansowania i prognozowania polityki rozwoju obszarów wiejskich, nowym określeniu jej priorytetowych celów, a także nowych instrumentów jej regulowania.

Na mocy rozporządzenia Rady nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej zostały utworzone dwa fundusze: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG), przeznaczony na finansowanie wydatków rynkowych oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej EFRROW), przeznaczony na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Utworzenie na szczeblu wspólnotowym EFRROW oznacza znaczne uproszczenie od dnia 1 stycznia 2007 r. zasad finansowania rozwoju obszarów wiejskich, gdyż obecnie wydatki przeznaczone na ten cel są finansowane z różnych źródeł: ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej w części przeznaczonej na rozwój wsi, środków Sekcji Orientacji tego funduszu, a także z innych funduszy strukturalnych, w tym m.in. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że środki finansowe pochodzące z nowo utworzonego funduszu, przeznaczonego na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich mają nadal charakter jedynie uzupełniający w stosunku do wydatków krajowych, regionalnych i lokalnych, zgodnie z zasadą pomocniczości z art. 5 TWE, a więc tylko wówczas i w takim zakresie, w jakim cele tych działań nie mogą być osiągnięte w wystarczający sposób przez państwa członkowskie.

26 Dz. Urz. WE 1999 L 161/1.

27 Dz. Urz. UE 2005 L 209/1. Rozporządzenie to uchyla obowiązujące obecnie w tym zakresie rozporządzenie Rady WE nr 1258/99 z 17 maja 1999, Dz. Urz. WE 1999 L 160/103.

28 Dz. Urz. UE 2005 L 277/1.

Utworzenie przez ustawodawcę wspólnotowego dwóch odrębnych funduszy przeznaczonych na wspieranie rozwoju rolnictwa (EFRG) oraz rozwoju obszarów wiejskich (EFRROW) oznacza pełne oddzielenie polityki rolnej i wiejskiej od polityki spójności²⁹, wpisując się w szerszy kontekst reform funduszy strukturalnych, a więc Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. Wyłączenie polityki rolnej i wiejskiej, a także rybołówstwa poza politykę spójności, oznacza konieczność wypracowania przez każde państwo członkowskie nowych mechanizmów koordynacji tej polityki z innymi programami finansowanymi z funduszy strukturalnych w celu zapewnienia trwałego rozwoju gospodarczego kraju, zgodnie z wymaganiami strategii lizbońskiej.

Jak jednak podkreśla się w literaturze, z punktu widzenia interesów Polski wyłączenie finansowania rolnictwa i obszarów wiejskich poza politykę spójności w dłuższej perspektywie czasowej wydaje się być rozwiązaniem niekorzystnym z punktu widzenia niepomniernie większego znaczenia rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce niż w innych państwach członkowskich UE³⁰. Po drugie zaś – istnieje uzasadniona obawa co do skutecznego skoordynowania na szczeblu regionalnym różnych działań rozwojowych, tak by mogły one przyczynić się do trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Natomiast nowe, priorytetowe cele polityki rozwoju obszarów wiejskich i procedurę programowania tej polityki w perspektywie siedmioletniej określa rozporządzenie Rady WE nr 1698/2005 r., uchylające obecnie obowiązujące w tym zakresie rozporządzenie Rady WE nr 1257/99. Zgodnie z założeniami strategii lizbońskiej, zakładającej wzmocnienie pozycji konkurencyjnej UE na świecie, rozporządzenie to kładzie znacznie większy niż dotąd nacisk na konkurencyjność sektora rolnego i leśnego, głównie poprzez zwiększenie ich innowacyjności w zakresie nowych produktów i technologii.

Novum tego rozporządzenia jest strategiczne podejście do problematyki rozwoju obszarów wiejskich, co wyraża się m.in. w określeniu strategicznych wytycznych Wspólnoty, opracowaniu krajowych strategii rozwojowych, a także odpowiednim doborze prawnych instrumentów polityki wiejskiej, zbieżnych z priorytetami wspólnotowymi i krajowymi. W myśl przepisu art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005, na szczeblu Wspólnoty określone są strategiczne wytyczne dotyczące polityki wobec wsi w latach 2007–2013, które mają charakter jedynie kierunkowy³¹. Zostały one już opracowane przez Radę WE w formie decyzji nr 144/2006 w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty w zakresie rozwoju obszarów

29 Wskazuje na to S. Kowalczyk, *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa – 2007–2013*, Biuletyn informacyjny, Agencja Rynku Rolnego 2005, nr 5.

30 Wskazuje na to H. Jahns, *Reforma polityki spójności w latach 2007–2013 – wstępna analiza implikacji dla systemu wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce*, Wspólnoty Europejskie 2005, nr 7/8, s. 60.

31 Wskazuje na to S. Balcerek, *Nowe regulacje prawa wspólnotowego w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich*, Przegląd Prawa Rolnego, Pila 2006, nr 1.

wiejskich³². Na podstawie tak określonych wytycznych, każde państwo członkowskie opracowuje krajowy plan strategiczny w trybie przepisu art. 11 rozporządzenia, który ocenę sytuacji gospodarczej, społecznej i środowiska naturalnego, określa strategię działania danego państwa członkowskiego, a w jej ramach jednolity program operacyjny rozwoju obszarów wiejskich lub też kilka takich określonych na poziomie regionalnym. Krajowy plan strategiczny, negocjowany następnie z Komisją WE, nie jest instrumentem zarządzania środkami wspólnotowymi, lecz stanowić ma podstawę opracowania sektorowych i regionalnych programów operacyjnych³³.

Na podstawie krajowego planu strategicznego, każde państwo opracowuje szczegółowe programy operacyjne rozwoju obszarów wiejskich, które następnie negocjuje z Komisją WE. W myśl art. 16 rozporządzenia, treść takiego programu obejmuje analizę sytuacji danego kraju, uzasadnienie wybranych priorytetów, z uwzględnieniem strategicznych wytycznych Wspólnoty, dobór odpowiednich instrumentów regulowania polityki wiejskiej, a także zaplanowane na ten cel wydatki, z wyszczególnieniem wkładu WE i odpowiadającego mu finansowania krajowego. Jak więc z tego wynika, krajowy plan strategiczny jest wdrażany za pośrednictwem programów operacyjnych rozwoju obszarów wiejskich, co stwarza państwom członkowskim możliwość kształtowania własnej polityki wiejskiej w oparciu o zróżnicowany zestaw instrumentów prawnych, które uznają za najbardziej pożądane z punktu widzenia trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

W myśl analizowanego rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005, program operacyjny określa trzy zasadnicze cele wspierania rozwoju obszarów wiejskich, niefortunnie określane jako osie, zaliczając do nich: poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (cel 1), poprawę środowiska naturalnego i terenów wiejskich (cel 2) oraz poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz różnicowania działalności gospodarczej (cel 3). W ramach tak generalnie określonych celów, ustawodawca wyodrębnił szeroki katalog instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich (w sumie 35 instrumentów dla wszystkich państw członkowskich i 2 dla nowych państw). Ponadto, w ramach rozporządzenia ustawodawca wspólnotowy wyodrębnił czwarty, dodatkowy cel leżący u podstaw polityki rozwoju obszarów wiejskich, a mianowicie: program Leader + polegający na aktywizacji społeczności wiejskich na rzecz budowania struktur lokalnych i wdrażania inicjatyw społeczno-gospodarczych w miejscu swego zamieszkania. Szczególną cechą działania typu Leader jest zdecentralizowane i oddolne podejście do rozwoju obszarów wiejskich, które oznacza aktywny udział obywateli, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych w realizacji inicjatyw lokalnych³⁴. Zgodnie z art. 61 rozporządzenia, podejście typu Leader

³² Dz. Urz. UE 2006 L 55/20.

³³ Tak właśnie H. Jahns, *Reforma polityki spójności...*, *op. cit.*, s. 58.

³⁴ Szerzej zob. R. Kamiński, *Konieczność stosowania metody Leader w nowym funduszu wiejskim – szansa czy zagrożenie?*, (w:) *Polska strategia w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa*, praca zbiorowa pod red. J. Wilkina. M. Błąd, D. Klepackiej, Warszawa 2006.

obejmuje m.in.: lokalne strategie rozwoju, lokalne partnerstwa publiczno–prawne, wdrażanie innowacyjnych rozwiązań, tworzenie sieci partnerstw lokalnych. Metoda Leader nie stanowi odrębnego celu polityki wiejskiej i nie wprowadza odrębnych instrumentów prawnych jej regulowania. Stanowi raczej szczególny sposób realizacji trzech wcześniej wymienionych celów tej polityki³⁵ w zakresie konkurencyjności, ochrony środowiska oraz poprawy jakości życia na obszarach wiejskich.

Z dotychczasowych doświadczeń w zakresie wdrażania programu Leader wynika, że w polskich realiach istnieje duże ryzyko niewłaściwego wykorzystywania środków tego programu. Poważnym mankamentem zawiązywanych partnerstw lokalnych jest zbyt duży w nich udział przedstawicieli władz lokalnych, co gorsza, „reprezentujących interesy władzy lub też spinegliwych wobec lokalnych elit”³⁶.

Zasadniczym novum analizowanych regulacji prawnych jest to, że programy operacyjne mają określać priorytety zaplanowanych działań polityki wiejskiej na lata 2007–2013 ze wskazaniem służących ich realizacji instrumentów prawno–ekonomicznych, podczas gdy przedmiotem PROW na lata 2004–2006 są szczegółowo określone instrumenty polityki wiejskiej. Oznacza to zatem, że punkt ciężkości programowania polityki wobec wsi przeniesiony został z poziomu instrumentów prawnych na poziom określania priorytetów (osi) tej polityki³⁷. Dotyczy to również finansowania programu operacyjnego, gdyż w świetle przepisów rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005, podział środków finansowych na jego realizację odbywa się na poziomie priorytetów (osi), a nie – tak jak w latach 2004–2006 – na poziomie konkretnych instrumentów prawnych. Zgodnie z przepisami art. 17 ust. 1 tego rozporządzenia udział finansowy Wspólnoty obejmuje co najmniej 10% całkowitego wkładu Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich przeznaczonego na realizację celu 1 i 3, zaś na realizację celu 2 – co najmniej 25%. Ponadto, przynajmniej 5% wkładu finansowego tego funduszu ma być wydatkowane za pośrednictwem programu Leader +, z wyjątkiem nowych państw członkowskich, dla których przewidziano odrębne rozwiązania, o których mowa w art. 17 ust. 2 *in fine* rozporządzenia. Z takiego rozdysponowania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich zdaje się wynikać, że w rozumieniu ustawodawcy wspólnotowego priorytetowym celem polityki rozwoju obszarów wiejskich jest poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich (cel 2), co w pełni odpowiada obecnemu etapowi rozwoju rolnictwa wspólnotowego.

W ramach zreformowanej polityki wiejskiej, ustawodawca wspólnotowy wydatnie wzmocnił przepisy dotyczące kontroli wydatkowanych środków finansowych zarówno w trakcie, jak i po zakończeniu realizowanych programów operacyjnych.

35 Tak właśnie J. Rowiński, M. Wigier, Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich ze środków UE w latach 2000–2013 – teraźniejszość i oczekiwania, *Wspólnoty Europejskie 2005*, nr 7/8, s. 42.

36 Tak właśnie R. Kamiński, Konieczność stosowania metody Leader..., *op. cit.*, s. 55.

37 Tak właśnie S. Balcerek, Nowe regulacje prawa wspólnotowego..., s. 126; H. Jahns, Reforma polityki spójności w latach 2007–2013..., s. 61.

Świadczy o tym m.in. nałożony na państwa członkowskie obowiązek składania Komisji WE corocznych raportów dotyczących realizacji krajowego planu strategicznego (po raz pierwszy w 2010 r.), łącznie z określeniem jego wkładu w realizację strategicznych wytycznych WE (art. 13 rozporządzenia). Rozwiązanie takie ma służyć wzmocnieniu kontroli wydatkowanych środków finansowych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Na podstawie raportów Komisja WE po raz pierwszy w 2011 r. przedstawia sprawozdanie zbiorcze z postępów w zakresie wdrażania krajowych planów strategicznych. Sprawozdanie Komisji WE ma być przesłane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie WE, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów.

Wydatnemu wzmocnieniu uległa także zasada partnerstwa publiczno-prawnego, wyrażająca się w większym niż dotąd włączeniu władz lokalnych, regionalnych i partnerów społecznych w proces projektowania, wdrażania i monitorowania programów rozwoju obszarów wiejskich. Do obowiązków państw członkowskich należy stworzenie warunków dla szerokiego i skutecznego udziału najbardziej reprezentatywnych partnerów na różnych etapach programowania i realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich (art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1698/2005).

W nowej koncepcji polityki UE wobec wsi na lata 2007–2013 zakładano konieczność znacznego uproszczenia obowiązujących w tym zakresie legislacji wspólnotowych, tak by stały się bardziej racjonalne i zrozumiałe dla opinii publicznej. Tymczasem z analizy rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005 wynika, że liczyć się należy raczej ze wzrostem liczby dokumentów planistycznych, jak też dotyczących kontroli i monitorowania wdrażanych w życie programów operacyjnych. W większości przypadków postulowane od dawna uproszczenie przepisów wspólnotowych i dokumentów planistycznych polegać będzie na uchwalaniu szczegółowych przepisów krajowych lub też przesunięciu odpowiedzialności ze służb wspólnotowych na administrację krajową, co generalnie wiązać się będzie ze zwiększonymi nakładami na obsługę administracyjną.

4. Na podstawie przepisów rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005 opracowany został w Polsce „Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013” (z budżetem 17 mld euro). Projekt tego programu, uprzednio przygotowany przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, w dniu 1 sierpnia 2006 r. został zatwierdzony przez Radę Ministrów³⁸ i przedłożony Komisji WE do zatwierdzenia, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 90 ust. 2 tego rozporządzenia. Ramy prawne do realizacji zadań z zakresu wspierania rozwoju obszarów wiejskich tworzy ustawa z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i przeznaczonych na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej³⁹. Natomiast zadania i właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie wspie-

38 Wersja projektu z czerwca 2006 r. (W-05/VI/06).

39 Dz.U. Nr 187, poz. 1381.

rania rozwoju obszarów wiejskich, a także warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej określają przepisy – znajdujące się w ostatniej fazie procesu legislacyjnego – ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Przepisy rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005, określające cele polityki wiejskiej w zakresie konkurencyjności rolnictwa, ochrony środowiska i poprawy jakości życia na obszarach wiejskich, pozostawiają państwom członkowskim stosunkowo duży margines swobody w doborze konkretnych instrumentów prawnych kształtowania polityki wobec wsi, z wyjątkiem płatności rolnośrodowiskowych i wdrożenia metody Leader, które mają charakter obligatoryjny. Jednocześnie odpowiedzialność za realizację programów rozwoju obszarów wiejskich ponoszą państwa członkowskie, zgodnie z wymogiem z art. 7 analizowanego rozporządzenia Rady WE. Stąd też w określonych przez ustawodawcę wspólnotowego ramach w PROW na lata 2007–2013 dokonano wyboru instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich, podporządkowanych realizacji normatywnie określonych celów tej polityki, a także określono warunki uzyskania pomocy finansowej, wysokość finansowego wsparcia oraz krąg uprawnionych.

Biorąc pod uwagę niski stopień specjalizacji produkcji rolnej, rozdrobnienie struktury obszarowej polskiego rolnictwa, wzmożoną presję konkurencyjną ze strony producentów z innych państw członkowskich, spośród wymienionych przez ustawodawcę wspólnotowego celów polityki wiejskiej, zasadnicze znaczenie mają działania ukierunkowane na poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa (cel 1)⁴⁰. Stąd też przeznaczenie ponad 45% budżetu PROW na lata 2007–2013 na realizację tego priorytetowego w naszych warunkach celu polityki wiejskiej, wydaje się w pełni uzasadnione.

Spśród przewidzianego w analizowanym rozporządzeniu Rady WE katalogu 16 instrumentów służących poprawie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, w PROW na lata 2007–2013 dokonano wyboru 10 takich instrumentów. Za szczególnie przydatne w warunkach polskiego, rozdrobnionego i niedoinwestowanego rolnictwa, uznano w szczególności wspieranie modernizacji gospodarstw rolnych polegające na finansowaniu inwestycji mających na celu poprawę efektywności gospodarstw rolnych, ochronę środowiska naturalnego, zapewnienie bezpieczeństwa i higieny pracy lub warunków utrzymania zwierząt w gospodarstwach. Zgodnie z wymogiem określonym w art. 26 ust. 1 rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005, finansowe wsparcie z tego tytułu może być udzielone jedynie w celu dostosowania inwestycji do norm wspólnotowych. Maksymalna wysokość pomocy finansowej na jedno gospodarstwo z tego tytułu nie może przekroczyć 500 tys. zł. Według szacun-

40 Zwraca na to uwagę J. Rowiński, *Próba optymalizacji struktury Programu Operacyjnego Rozwój Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013*, (w:) P. Łysoń, J. Rowiński, *Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013*, Warszawa 2006, s. 13 i 14.

kowych danych z tej formy wsparcia w latach 2007–2013 skorzystać może około 50 tys. beneficjentów.

Równie ważnym instrumentem służącym poprawie konkurencyjności polskiego rolnictwa jest wspieranie młodych rolników rozpoczynających samodzielne gospodarowanie, w oparciu o art. 22 cytowanego rozporządzenia Rady WE. Tę formę wsparcia przewidziano dla beneficjentów w wieku do 40 lat, którzy przygotowują plan rozwoju gospodarstwa i w ciągu 5 lat zrealizują jego założenia. Ponadto, gospodarstwo beneficjenta musi mieć powierzchnię użytków rolnych większą niż średnia w danym województwie (z wyjątkiem działów specjalnych produkcji rolnej) i nie większą niż 300 ha.

Z uwagi na wyjątkowo łagodne dotychczasowe warunki nabywania prawa do rent strukturalnych, określone przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r.⁴¹ i związane z tym znaczące obciążenie budżetu PROW, w programie na lata 2007–2013 przewidziano znacznie bardziej rygorystyczne warunki nabywania prawa do rent strukturalnych. I tak, wprowadzono surowsze niż dotąd kryterium powierzchni przekazywanego gospodarstwa rolnego (3 ha UR lub 1 UR w województwie małopolskim, podkarpackim, śląskim, świętokrzyskim), a także obniżono poziom świadczeń z tego tytułu (do 150% najniższej emerytury).

Dyskusyjne jest natomiast, czy z myślą o poprawie konkurencyjności polskiego rolnictwa i leśnictwa (cel 1) uzasadnione jest finansowanie ze środków PROW szkoleń zawodowych dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie w oparciu o art. 21 rozporządzenia Rady WE, skoro polski system doradztwa rolniczego finansowany jest z budżetu krajowego⁴².

W ramach poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (cel 1), dla nowych państw członkowskich przewidziane zostały dwa instrumenty o charakterze przejściowym: wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych (art. 34 rozporządzenia Rady WE) oraz wspieranie grup producentów rolnych (art. 35). W ramach PROW na lata 2007–2013 ujęty został jedynie drugi z tych instrumentów w celu ułatwienia tworzenia i działalności grup producentów w pierwszych pięciu latach ich funkcjonowania. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, zakresem pomocy objęte zostaną grupy producentów rolnych zarejestrowane do dnia 31 grudnia 2013 r. Według przyjętych szacunków, przewiduje się założenie w okresie programowania około 350 grup producentów rolnych.

Natomiast przeciwko wpieraniu gospodarstw niskotowarowych ze środków PROW na lata 2007–2013 przemawiało kilka argumentów natury ekonomicznej. Po pierwsze, stosunkowo niewielka skala udzielanej pomocy finansowej na jedno gospodarstwo (maksymalnie 1500 euro na rok) nie pozwoliłaby w krótkim czasie

41 W sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. Nr 114, poz. 1191.

42 Zarzut taki podnosi J. Rowiński, *Próba optymalizacji struktury...*, *op. cit.*, s. 14–15.

(5 lat) na zwiększenie efektywności wspieranych gospodarstw i silniejsze związanie ich z rynkiem. Po drugie zaś, z uwagi na ogromną liczbę potencjalnych beneficjentów tej formy pomocy (120 000), twórcy PROW uznali, że działanie to wymagałoby zaangażowania ogromnych środków finansowych (ponad 750 mln euro), bez gwarancji uzyskania pożądanych rezultatów. Słusznie, jak się wydaje, uznano przy tym, że pomoc finansowa z tego tytułu, zgodnie z przepisami wspólnotowymi, nie może być postrzegana jako instrument wsparcia dochodów rolniczych, lecz raczej jako sposób pobudzenia aktywności inwestycyjnej w takich gospodarstwach⁴³. Zdawać sobie należy przy tym sprawę z tego, że budżet PROW na lata 2007–2013 zostanie obciążony wieloletnimi zobowiązaniami finansowymi wynikającymi z realizacji PROW na lata 2004–2006 z różnych tytułów prawnych, w tym także z tytułu wspierania gospodarstw niskotowarowych w trybie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r.⁴⁴ Szczegółowe kwestie związane z kontynuowaniem wieloletnich w tym zakresie zobowiązań, przy wykorzystaniu zasady n+2, określają przepisy rozporządzenia Komisji WE z dnia 5 września 2006 r. nr 1320/2006, ustanawiającego zasady przejścia do systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich określonego w rozporządzeniu Rady WE nr 1698/2005⁴⁵.

Z kolei na poprawę stanu środowiska i obszarów wiejskich (cel 2) przeznaczono ponad 35% budżetu PROW na lata 2007–2013 z myślą o finansowaniu przedsięwzięć sprzyjających zachowaniu i poprawie stanu siedlisk przyrodniczych, które związane są z odpowiednimi praktykami rolniczymi, takimi jak promowanie zrównoważonego sposobu gospodarowania, odpowiednie użytkowanie gleb i ochrona wód, kształtowanie struktury krajobrazu, przywracanie walorów cennych siedlisk przyrodniczych użytkowanych rolniczo. Zawarty w rozporządzeniu Rady nr 1698/2005 normatywny wymóg co najmniej 25% udziału PROW w realizacji celu 2 dostosowany został do obecnego etapu rozwoju rolnictwa w starych państwach członkowskich, charakteryzujących się wysokim stopniem degradacji środowiska naturalnego. Wobec dobrego stanu środowiska naturalnego i różnorodności biologicznej Polski, wyróżniającej się na tle innych państw Europy Zachodniej, rodzi się uzasadniona wątpliwość, czy należało przeznaczyć aż tak znaczące środki finansowe (ponad 35%) na poprawę środowiska naturalnego, zamiast ich przeznaczenia na wspomaganie w większej skali koniecznych w naszych warunkach procesów modernizacji rolnictwa i aktywizowania obszarów wiejskich. W tym kontekście za przekonujący należy uznać argument J. Rowińskiego, zdaniem którego „działania związane z poprawą stanu środowiska powinny być realizowane tylko w takim zakresie, aby gospodarstwa rolne mogły przestrzegać minimalnych wymaganych

43 Szerzej zob. pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 czerwca 2006 r. do posła A. Grada (sygn. ROW wr-bp-821-2-OSI-2-4234/06/5783).

44 W sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. Nr 286, poz. 2870.

45 Dz. Urz. UE 2006 L 243/6.

przez prawo wspólnotowe standardów ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt⁴⁶ jako warunku otrzymania w przyszłości płatności bezpośrednich w pełnej wysokości.

W ramach PROW dokonano wyboru szeregu instrumentów, służących poprawie środowiska naturalnego (cel 2), zaliczając do nich: wspieranie gospodarstw na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, płatności dla obszarów Natura 2000, płatności rolnośrodowiskowe, zalesianie gruntów rolnych i innych niż rolne, odtwarzanie potencjału produkcji leśnej, zniszczonego przez katastrofy.

Wspieranie rolnictwa w terenach górskich i innych terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) ma służyć zapewnieniu ciągłości rolniczego użytkowania gruntów rolnych, zachowaniu walorów krajobrazowych obszarów wiejskich i promocji rolnictwa przyjaznego dla środowiska. W intencji ustawodawcy wspólnotowego, płatności z tego tytułu mają na celu zrekompensowanie rolnikom dodatkowych kosztów oraz utraconych dochodów w związku z prowadzeniem gospodarstw rolnych na tych obszarach (art. 37 rozporządzenia Rady WE). Kryteria delimitacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania określone zostały w rozporządzeniu Komisji WE z dnia 24 listopada 1999 r. nr 115/2000⁴⁷, znowelizowanym ostatnio przepisami rozporządzenia Komisji WE nr 2139/2004⁴⁸. Świadczenia z tego tytułu w postaci zryczałtowanych płatności do hektara użytków rolnych są zróżnicowane w zależności od strefy, w jakiej położone jest gospodarstwo (obszary górskie, nizinne, obszary ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami). Pomoc ma charakter degresywny w zależności od areалу gospodarstwa rolnego. Z uwagi na wyjątkowo łagodne kryteria delimitacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, około 40% powierzchni użytków rolnych w Polsce objęto tą formą pomocy, która w ten sposób przybiera w dużej mierze charakter socjalny, co budzić może uzasadnione wątpliwości.

Z kolei płatności dla obszarów objętych siecią Natura 2000 mają na celu utrzymanie właściwego stanu siedlisk przyrodniczych i ostoi gatunków zwierząt na obszarze Natura 2000 (art. 38 rozporządzenia Rady WE). Są one przewidziane w formie rekompensat dla producentów rolnych, których działalność rolnicza doznaje szeregu prawem określonych ograniczeń.

Z uwagi na stosunkowo duże w naszym kraju powierzchnie gruntów rolnych o niskich klasach bonitacyjnych (grunty marginalne), szczególne znaczenie ma przewidziane w PROW na lata 2007–2013 wspieranie zalesiania gruntów rolnych oraz zalesiania gruntów innych niż rolne (art. 43 rozporządzenia Rady WE). Jest to tym bardziej istotne, że w programie tym istnieje także możliwość współfinansowania niektórych kosztów zalesień gruntów ponoszonych przez Lasy Państwowe.

46 Tak właśnie: J. Rowiński: *Próba optymalizacji struktury...*, *op. cit.*, s. 14.

47 Dz. Urz. UE 2000 L 38/1.

48 Dz. Urz. UE 2004 L 369/26.

Wobec wysokiego poziomu bezrobocia na obszarach wiejskich i związanej z tym priorytetowej w polskich realiach konieczności aktywizowania terenów wiejskich, zdecydowanie niewystarczające środki budżetu PROW (około 16%) przeznaczono na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej (cel 3)⁴⁹. Warto w tym miejscu zauważyć, że ten cel polityki rozwoju obszarów wiejskich jest najbardziej zróżnicowany wewnętrznie, łącząc się zarówno z poprawą konkurencyjności gospodarstw rolnych (cel ekonomiczny), jak i poprawą stanu środowiska (cel ekologiczny). Realizacji tak określonego celu służy szereg instrumentów prawnych, w tym w szczególności wsparcie finansowe na rzecz tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw, wsparcie z tytułu różnicowania działalności nierolniczej, z tytułu tworzenia podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej oraz w związku z odnową i rozwojem wsi. Warto podkreślić, że pod pojęciem różnicowania działalności nierolniczej należy rozumieć szeroki zakres działań kwalifikujących się do otrzymania pomocy finansowej z tytułu różnorodnych inwestycji związanych z podjęciem działalności w zakresie usług dla gospodarstw rolnych, dla ludności, usług budowlanych, turystycznych, transportowych, w zakresie magazynowania produktów rolnych, sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych.

Na tym tle należy stwierdzić, że PROW na lata 2007–2013 jest generalnie zbieżny ze strategicznymi wytycznymi WE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i zarazem dostosowany został do krajowych potrzeb w tym zakresie, a w jego ramach uwzględnione zostały dotychczasowe, nie zawsze pozytywne, doświadczenia związane z realizacją PROW oraz SPO na lata 2004–2006. Z dokonanego wyboru instrumentów prawnych, jak też skali ich finansowania wynika, że PROW na lata 2007–2013 w większym stopniu niż program realizowany w latach 2004–2006 ukierunkowany jest na działania sprzyjające rozwojowi gospodarstw rolnych, jak i przyczyniające się do trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Biorąc pod uwagę dotychczasowe w tym zakresie doświadczenia PROW na lata 2004–2006, jako programu w dużej mierze o charakterze socjalnym, skierowanego do słabszych ekonomicznie gospodarstw rolnych, obecny PROW oparty został na założeniu minimalizowania tych działań, które jedynie poprawiają i to na krótko sytuację dochodową beneficjentów, ale nie przyczyniają się do trwałego i zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. W tym kontekście krytycznej oceny wymaga przeznaczenie w ramach tego programu zbyt małych środków finansowych na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie działalności rolniczej.

Pozytywnie natomiast ocenić należy fakt, że w PROW na lata 2007–2013 skoncentrowano się na wyborze najistotniejszych z punktu widzenia problemów polskiej wsi instrumentów prawnych, dokonując znacznej redukcji przewidzianych w przepisach prawa wspólnotowego środków, odmiennie niż to miało miejsce w realizowanym w latach 2004–2006 programie rozwoju obszarów wiejskich.

49 Dla przykładu, Rumunia przeznaczyła na ten cel ponad 27% budżetu.