

Wiktor Szydło

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE PO AKCESJI DO UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Jak pisze J. Wilkin¹, „zainteresowanie każdej władzy państwowej rolnictwem, także obecnie, wynika w dużym stopniu z tego, że dział ten wytwarza produkty o szczególnym znaczeniu: są to produkty niezbędne dla każdego człowieka i niezaścępowalne przez żadne inne”. Specyfika rolnictwa wynika również z użytkowania ziemi – „dobra niepomnażalnego i spełniającego wiele ważnych funkcji w społeczeństwie”². Rolnictwo, a zwłaszcza rolnictwo ekologiczne i zrównoważone, jest zatem dostarczycielem dóbr publicznych. Odpowiednia polityka rolna, oprócz podnoszenia dochodowości i efektywności sektora, powinna zatem sprzyjać „produkcji” dóbr publicznych, czemu służy wzrost wydatków na rozwój obszarów wiejskich kosztem wsparcia bezpośrednio powiązanego z produkcją. W szczególności dotyczy to tych krajów, których bezpieczeństwo żywnościowe wydaje się zabezpieczone.

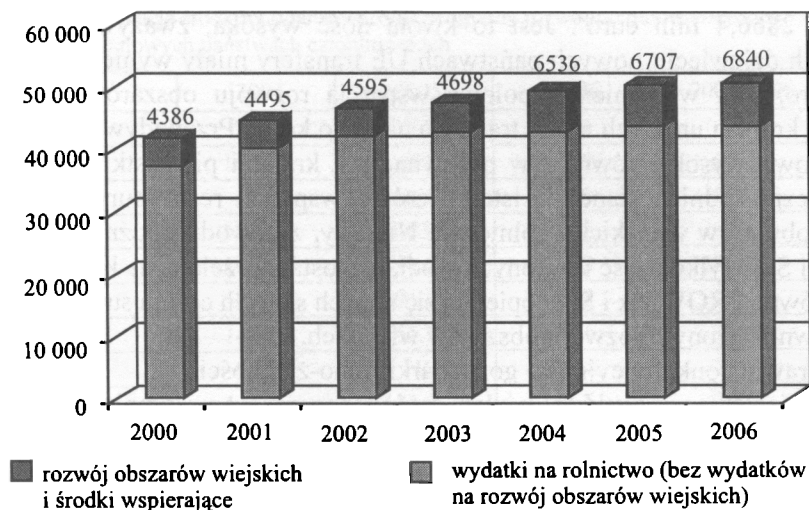
2. Wydatki na rozwój obszarów wiejskich w krajach UE przed akcesją

Wydatki na rozwój obszarów wiejskich w unijnym budżecie stanowiły i w dalszym ciągu stanowią niewielką część wydatków na rolnictwo ogółem. Dla przykładu w 2004 r. przewidywano wydatkowanie na ten cel 6 536 mln euro, podczas gdy pozostałe wydatki na rolnictwo miały wynieść aż 42 769 mln euro. Niemniej jednak można zauważyć rosnący udział wydatków na rozwój obszarów wiejskich w wydatkach ogółem na badany sektor.

Rozszerzenie UE nastąpiło w okresie dość trudnym dla krajów piętnastki. Słaba koniunktura w większości państw zachodnioeuropejskich prowadziła do postę-

¹ J. Wilkin, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie: był, jest i będzie?*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003 nr 8/348.

² Tamże.



Rys. 1. Wydatki na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w UE w latach 2000-2006 w mln euro (dane liczbowe dotyczą wydatków na rozwój obszarów wiejskich i środków wspierających)

Źródło: *Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2004. Dane*, DG ds. Budżetu, Komisja Europejska, SEK(2004) 500-PL, kwiecień 2004.

pujących problemów budżetowych. Najwięksi płatnicy netto do kasy unijnej dążyli do ograniczenia obciążeń. Ponadto państwa rozwijające się pragnęły ograniczyć interwencjonizm w sektorze rolnym³. Z tych powodów rozszerzenie Unii Europejskiej aż o 10 państw nie spowodowało istotnego wzrostu środków na wsparcie rolnictwa ogółem. Ich poziom w 2004 i 2005 r. w porównaniu z 2003 r. był wyższy o odpowiednio 2 i 3 mld euro. Również w okresie 2003-2006 wydatki wzrosły tylko o 3,2 mld euro.

3. Udział Polski i nowych państw członkowskich UE w transferach na rozwój obszarów wiejskich

Granica między środkami związanymi i nie związanymi z rozwojem obszarów wiejskich może być trudna do określenia. Oszacowanie wysokości wsparcia rozwoju obszarów wiejskich jest więc stosunkowo trudne i w dużej mierze zależy od przyjętych założeń. Jak podaje J.M. Courades⁴, transfery środków z budżetu unijnego na programy rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w latach 2004-2006 mają

³ W szczególności dotyczy to państw Ameryki Południowej (Brazylia, Argentyna), niektórych państw azjatyckich oraz Australii.

⁴ J.M. Courades, *Rural development measures*, European Commission, Directorate General for Agriculture, Sofia 2004.

sięgnąć 2866,4 mln euro⁵. Jest to kwota dość wysoka, zważywszy, że w pozostałych dziewięciu nowych państwach UE transfery miały wynieść tylko 2893,6 mln euro. Tak więc niemal połowa wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w nowych krajach unijnych miało trafić do naszego kraju. Przewidywane transfery są stosunkowo wysokie również w porównaniu z krajami piętnastki – oprócz płatności bezpośrednich stanowią istotne źródło wsparcia restrukturyzacji i modernizacji obszarów wiejskich i rolnictwa. Niestety, z powodu opóźnień w realizacji PROW i SPO tylko część ustalonych środków została przelana na konta rolników.

Zarówno PROW, jak i SPO opierają się na tych samych celach strategicznych, tj.:

- zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich,
- poprawie konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej.

Przeniesienie wszystkich działań do jednego programu zmniejszyłoby skomplikowanie wsparcia unijnego dla polskiego rolnictwa. Jest to jednak dość trudne, gdyż SPO współfinansowany jest z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (EFOiGR)⁶, natomiast PROW zasilany jest z Sekcji Gwarancji tegoż funduszu, która jest zaangażowana w realizację WPR, jednocześnie nie będąc funduszem strukturalnym. Obecne prace zmierzają do utworzenia jednego funduszu (ang. European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD), który miałby wspierać rozwój obszarów wiejskich w UE, o czym świadczy propozycja regulacji Rady Europy⁷.

4. Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w latach 2004-2006 z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich

Programami w największym stopniu nakierowanymi na rozwój obszarów wiejskich są: Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SOP). Obydwa programy są realizowane w okresie 2004-2006.

20 lipca 2004 r. Komitet ds. Struktury Agrarnej Unii Europejskiej pozytywnie zaopiniował Horyzontalny Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich w Polsce. Łączna wielkość programu wynosi 3,592 mld euro. Finansowanie unijne określono na poziomie 2,866 mld euro, a wkład polskich środków publicznych na 726 mln euro.

Pierwszym programem uruchomionym w ramach PROW i jednocześnie największym pod względem zaangażowanych środków jest Działanie 3 „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania

⁵ Jest to pewne uproszczenie. Kwota 2866,4 mln euro stanowi bowiem całą wielkość środków unijnych przeznaczonych na PROW – nie ma rozróżnienia na działania PROW, natomiast nie wzięto pod uwagę SOP i środków krajowych.

⁶ Ang. European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF).

⁷ *Proposal for a Council Regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*, Commission of the European Communities, COM(2004) 490 final, 2004/0161(CNS), Brussels, 14.7.2004.

Tabela 1. Alokacja środków finansowych na programy rozwoju terenów wiejskich* w dziesięciu nowych państwach członkowskich

	2004	2005	2006	2004-2006
Cypr	22,5	25,1	27,2	74,8
Czechy	163,3	182	197,5	542,8
Estonia	45,3	50,4	54,8	150,5
Węgry	181,2	201,9	219,2	602,3
Polska	862,4	961	1043	2866,4
Słowenia	84,7	94,4	102,5	281,6
Litwa	147,3	164,1	178,1	489,5
Łotwa	98,7	110	119,4	328,1
Słowacja	119,5	133,1	144,5	397,1
Malta	8,1	9	9,8	26,9

* Jest to *de facto* pomoc unijna na PROW.

Źródło: J.M. Courades, wyd. cyt.

(ONW)” finansowanym z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. W latach 2004-2006 na ten cel przeznaczona jest kwota 976,8 mln euro (łącznie ze wsparciem krajowym), z czego środki unijne wyniosą 781,4 mln euro. Jest duża szansa, aby te środki zasiliły polskich rolników, gdyż ich pozyskiwanie jest stosunkowo proste (wniosek o płatność dołącza się do wniosku o płatności bezpośrednie). Wysokość pomocy w ramach Działania 3 jest iloczynem stawek płatności na hektar gruntu rolnego i deklarowanej przez producenta rolnego powierzchni działek rolnych w zależności od rodzaju terenu, na którym znajduje się gospodarstwo. Przy czym działki rolne użytkowane jako grunty orne, sady, łąki trwałe oraz pastwiska trwałe muszą znajdować się na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Stawki płatności na hektar użytków rolnych przedstawiono w tab. 2.

Stawki dopłat wypłacone są w pełnej kwocie, jeśli powierzchnia działek rolnych nie przekracza 50 ha. Za powierzchnię powyżej 50 ha do 100 ha przysługuje 50% płatności, a za powierzchnię powyżej 100 ha do 300 ha tylko 25% płat-

Tabela 2. Stawki dopłat w ramach Działania 3 PROW

Strefa ONW		PLN/ha
ONW górskie		320*
ONW nizinne:	Strefa I	179
	Strefa II	264
ONW ze specyficznymi utrudnieniami		264

* stawki podstawowe.

Źródło: „Biuletyn Informacyjny MriRW”, ARiMR, 7-8/2004 (88), s. 6.

ności. Nie jest przewidziana pomoc za powierzchnię powyżej 300 ha. Dla porównania średnia płatność na obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ang. *less favoured areas*) w krajach piętnastki w 2001 r. wyniosła 71 EUR/ha⁸, co przy średnim kursie NBP z 13 września 2004 r. (4,3976 zł/euro) dawało 312,2 zł. Można więc przyjąć, że płatność na ha ONW górskich w Polsce równa jest średniej płatności w krajach piętnastki. Przy czym do tego typu terenów zaliczono w naszym kraju zaledwie 1,1% użytków rolnych. Wysokość płatności dla ONW o specyficznych utrudnieniach zajmujących 4,9% użytków rolnych w kraju oraz ONW nizinnych, Strefa II, jest niższa od średniej unijnej o 15,4%, a dla ONW nizinnych, Strefa I, aż o 42,6% od średniej w UE⁹. Największe wsparcie terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania miało miejsce w Finlandii, Austrii, Szwecji i we Włoszech, natomiast niższe od średniej w Niemczech, Danii Grecji, Wielkiej Brytanii oraz Hiszpanii. W sumie do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania zaliczono 54,2% powierzchni użytków rolnych w naszym kraju, czyli 9048,3 tys. ha¹⁰.

Działanie 3 reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy na wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich¹¹. Rozporządzenie zawiera m.in. wykaz gmin znajdujących się na obszarach ONW oraz obrębów geodezyjnych zaliczonych do poszczególnych stref w ramach obszarów ONW. Rozporządzenie to zostało jednak zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z 29 czerwca 2004 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej Planem Rozwoju Obszarów Wiejskich¹², które zawiera m.in. zmodyfikowaną listę obszarów ONW oraz obrębów geodezyjnych zaliczonych do poszczególnych stref w ramach obszarów ONW.

W początkowym okresie działania 4PROW – wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawa dobrostanu zwierząt – przewiduje się wydatkowanie stosunkowo niewielkich kwot – 56 mln euro z UE oraz 14,1 mln euro środków krajowych. Stosunkowo duże skomplikowanie programu, wysokie wymagania stawiane rolnikom oraz kary za niespełnienie standardów (zawarte w zał. 6 projektu rozporządzenia) mogą zmniejszyć zapotrzebowanie (przynajmniej w początkowym okresie) na tego typu działanie. Innego zdania jest S. Kowalczyk, który twierdzi, że

⁸ *Overview of the implementation of rural development policy 2000-2006. Some facts and figures*, Fact sheet, Agriculture and Rural Development, European Commission, European Communities, 2003, s. 8.

⁹ ONW nizinne dla strefy I i II stanowiły 48,2% użytków rolnych w Polsce.

¹⁰ *Plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004, s. 98.

¹¹ DzU 2004 Nr 73, poz. 656 i 657.

¹² DzU 2004 Nr 158 poz. 1652.

Tabela 3. Indykatorywna zbiorcza tabela finansowa Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 (w mln euro)

Cel finansowania	Wydatki publiczne	Wkład UE
Priorytet A – Wzrost konkurencyjności gospodarstw		
Renty strukturalne	640,5	512,4
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych	376,3	301
Grupy producentów rolnych	25,4	20,2
Priorytet B – Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich		
Działalność rolna na obszarach ONW	976,8	781,4
Przedsięwzięcia rolno-środowiskowe i dobrostan zwierząt	348,9	279
Zalesianie gruntów rolnych	101,8	81,4
Dostosowanie gospodarstw do standardów UE	243,4	194,7
Pozostałe działania		
Uzupełnienie płatności bezpośrednich	705,3	564,2
Pomoc techniczna	34	27,1
Projekty w ramach rozp. (KE) 1268/1999	140	105

Źródło: *Plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa lipiec 2004, s. 108.

„zainteresowanie programami rolno-środowiskowymi jest w tej chwili bardzo wysokie”¹³.

Działaniem, które ma szansę znacznie zdynamizować rozwój obszarów wiejskich w Polsce w ramach PROW, jest system wcześniejszych emerytur dla rolników. Na ten cel przewidziane jest 640,5 mln euro, w tym 512,4 mln euro wkładu unijnego w okresie trzech lat działania Planu. Niemniej jednak działanie to zostało zakwalifikowane nie do Priorytetu B – Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, lecz do Priorytetu A – Wzrost konkurencyjności gospodarstw. Przyznawanie tego typu pomocy reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich¹⁴, a także Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie wzorów wniosków o udzielenie pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich (DzU 2004 Nr 161, poz. 1684). W planie zakładano, że w 2004 r. przyznanych zostanie ok. 6-7 tys. rent strukturalnych, podczas gdy w latach 2004-2006 ok. 55 tys. rent strukturalnych¹⁵. O ogromnej popularności programu świadczy to, że od początku jego działania, czyli od 1 września 2004, złożonych zostało prawie 16 tys. wniosków¹⁶. Na

¹³ Tamże.

¹⁴ DzU 2004 Nr 114, poz. 1191.

¹⁵ Biuletyn nr 3463/IV, Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nr 201, 22 lipca 2004.

¹⁶ Wystąpienia ministra rolnictwa i rozwoju wsi W. Olejniczaka na dożynkach prezydenckich w Spale, 12 września 2004 r.

koniec lutego 2006 r. liczba złożonych i rozpatrywanych wniosków wyniosła prawie 42 tys. Według zapewnień W. Olejniczaka „pieniędzy wystarczy dla wszystkich, którzy zdecydują się przekazać gospodarstwo następcom”¹⁷. Zgodnie z par. 12.1 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich wysokość renty strukturalnej stanowi 210% najniższej emerytury (ok. 1180 zł miesięcznie). Po spełnieniu określonych w rozporządzeniu warunków kwota ta może wzrosnąć do 440%, czyli do ok. 2500 zł. Wypłata renty strukturalnej następuje co miesiąc, nie dłużej niż 10 lat.

Wyznaczenie 1 września 2004 r. na początek składania wniosków w ramach Działania 5 „Zalesianie gruntów rolnych” spowodowało, że fizyczna realizacja programu nie rozpoczęła się w 2004 r. (zalesienia nie mogą być prowadzone późną jesienią lub zimą). Jednak według zapewnień S. Kowalczyka¹⁸ środki mogą być wykorzystane w latach przyszłych po wydaniu określonych decyzji administracyjnych. Program ten ma duże szanse na sukces, gdyż istotna część użytków rolnych w Polsce należy do V i VI klasy.

5. Zrównoważony rozwój wsi a Sektorowy Program Operacyjny

SOP został zaaprobowany przez Komisję Europejską 8 lipca 2004 r. Program będzie finansowany z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF) Sekcji Orientacji w kwocie 1192,7 mln euro w latach 2004-2006 oraz w analogicznym okresie z krajowych środków publicznych w kwocie 591 mln euro¹⁹. Jednym z dwóch najważniejszych priorytetów programu jest zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. W tym przypadku udział UE w finansowaniu wyniesie 335 mln euro. Do najważniejszych zadań związanych z realizacją tego priorytetu zalicza się: gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi, scalanie gruntów, odnowę wsi oraz zachowanie i ochronę dziedzictwa kulturowego, pilotażowy Program „Leader”, rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem oraz różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów.

W związku z dużym rozdrobnieniem gospodarstw rolnych w Polsce szczególnie ważnym programem w ramach SOP jest „Scalanie gruntów”, gdyż ok. 40% użytków rolnych jest położonych w odległości większej niż 5 km od siedziby gospodarstwa.

Niestety, jak podaje U. Kuśmierz-Gozdalik, zainteresowanie rolników scalaniem i wymianą gruntów w okresie transformacji polskiej gospodarki wykazywało wyraźną

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Biuletyn nr 3463/IV, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nr 201, 22 lipca 2004.

¹⁹ *Green light for 1.8 billion euro for food sector and rural development in Poland*, IP/04/871, Brussels, 8 July 2004.

Tabela 4. Zmiany w rozdrobnieniu gospodarstw rolnych w Polsce w latach 1996-2002

Liczba działek składająca się na 1 gospodarstwo	Udział procentowy w powierzchni użytków rolnych		Udział procentowy w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych	
	PSR 1996 r.	PSR 2002 r.	PSR 1996 r.	PSR 2002 r.
1	8,8	15,4	16,5	24,9
1-3	28,2	26,9	40,6	38,4
4-5	21,9	19,2	22,3	18,5
6-9	18,7	17,8	14,3	12,2
10 i więcej	22,4	20,7	6,3	6

Źródło: *Powszechny spis rolny 1996. Raport z wyników*, GUS, Warszawa 1997 oraz *Użytkowanie gruntów i ich jakość 2002*, GUS, Warszawa 2003, s. XLIX.

tendencję malejącą²⁰. W 1980 r. np. dokonano ich na powierzchni aż 299 221 ha, podczas gdy w 2002 r. zaledwie na 5477 ha.

Według założeń dzięki programowi polepszy się struktura agrarna na ponad 42 tys. ha gruntów i zwiększy się tempo prac scaleniowych z ok. 8 tys. ha/rok w 2003 r. do ok. 14 tys. ha/rok. Mimo zaangażowania środków unijnych proces scalania w Polsce będzie przebiegał dość wolno, zważywszy że podana przez stronę polską powierzchnia referencyjna upraw (stosowana kalkulacjach dopłat bezpośrednich) wynosi 14 843 tys., czyli 1000 razy więcej niż planowana powierzchnia rocznego scalania. Długość tego procesu wynika z jednej strony z dużych obaw i nieznamomości prawa rolników, a z drugiej z wysokich kosztów. U. Kuśmierz-Gozdalik podaje, że koszt scalenia waha się od 600 do 1200 zł/ha. Do tej kwoty, jak zauważa autorka, należy jeszcze doliczyć 5 razy wyższe koszty zagospodarowania terenu. Tak więc bez znacznych nakładów pieniężnych oraz wspólnych działań rolników nie będzie możliwa szybka poprawa niekorzystnej struktury agrarnej. Dla przykładu udział gospodarstw o dużej szachownicy (grunty na 6 lub więcej działkach) w dawnych województwach chełmskim, lubelskim, zamojskim i białkopodlaskim stanowił odpowiednio 23, 26, 30 i 31%.

Maksymalne łączne wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich z PROW (Priorytet B) i SOP (Priorytet II) ze środków unijnych i publicznych środków krajowych mógł sięgnąć kwoty 2115,76 mln euro w latach 2004-2006, z czego wkład wspólnotowy wynosi 1672 mln euro. Na koniec maja 2006 r. tylko część tej kwoty trafiła do rolników. *De facto* rozwojowi obszarów wiejskich, choć w nieco mniejszym stopniu, służą również pozostałe środki przeznaczone na SOP oraz PROW. Również zasilanie rolników z dopłat bezpośrednich, których wielkość nie

²⁰ U. Kuśmierz-Gozdalik, *Scalania i wymiany gruntów w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Ekonomiczne aspekty gospodarki przestrzennej*, red. T. Łaguna, T. I., Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004.

Tabela 5. Szacunkowa tabela finansowa dla Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” według priorytetu (zobowiązania) w tys. euro (w cenach z 2004 r.)

	2004-2006			
	wkład wspólnotowy	krajowy wkład publiczny	środki prywatne	razem środki publiczne
Priorytet I – Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym	839 189,24	476 102,68	789 474,95	1 315 291,92
Priorytet II – Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich	335 500,00	109 357,14	155 857,14	444 857,14
Działania dodatkowe (pomoc techniczna)	18 000,00	6 000,00	0	24 000,00

Źródło: Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” 2004-2006 zatwierdzony przez Komisję Europejską na podstawie decyzji z dnia 7.07.2004 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 153 (www.minrol.gov.pl).

jest powiązana z produkcją, przyczyni się do poprawy sytuacji na tych terenach²¹. Z pewnością nie wszystkie środki uzyskane z tego tytułu zostaną wydatkowane na bieżącą konsumpcję. W przypadku dopłat bezpośrednich wykorzystanie środków jest znacznie większe (nawet 100% dla płatności za 2004 r.).

6. Rozwój obszarów wiejskich w kontekście Agendy 2000

Reforma WPR z marca 1999, tzw. Agenda 2000, znacznie wzmocniła politykę rozwoju obszarów wiejskich. Obszary wiejskie są wspierane z funduszu EAGGF oraz przez państwa członkowskie. Przy czym z Sekcji Gwarancji EAGGF finansowane są: zadania rolno-środowiskowe, wcześniejsze emerytury, zalesianie gruntów rolnych, obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz obszary podlegające środowiskowym ograniczeniom. Natomiast z Sekcji Orientacji EAGGF finansowany jest program LEADER+ (mający na celu aktywizację środowisk lokalnych na wsi. Inne działania mające na celu rozwój obszarów wiejskich finansowane są z odpowiedniej sekcji w zależności od regionu. I tak w przypadku regionów objętych Celem 1 (Objective 1) (najsłabiej rozwinięte regiony) jest to Sekcja Orientacji EAGGF, a dla pozostałych regionów Sekcja Gwarancji EAGGF. W okresie 2000-2006 na rozwój obszarów wiejskich UE zamierzała przeznaczyć prawie 51 mld euro, z czego 33 mld euro ma pochodzić z Sekcji Gwarancji EAGGF, a 18 mld euro z Sekcji Orientacji EAGGF.

²¹ Jedynie poziom początkowy dopłat bezpośrednich zależy od produkcji z hektara (plon referencyjny).

7. Perspektywa finansowa zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w latach 2006-2013

Wydatki na rozwój obszarów wiejskich w UE, o czym już była mowa, w 2004 r. wyniosły nieco ponad 6,5 mld euro. Wdrożenie maksymalnych stawek modulacji w 2007 r. pozwoli w skali roku przesunąć ok. 1,2 mld euro z pierwszego do drugiego filara CAP. Kwota ta będzie mogła być wydatkowana na nowe programy związane z produkcją, promocją i marketingiem wysokiej jakości produktów żywnościowych. Ponadto zwiększy się wsparcie młodych rolników oraz producentów chcących spełnić nowe standardy²².

Przewiduje się dość znaczny wzrost środków na rozwój obszarów wiejskich w nowym planie finansowym na lata 2007-2013. Początkowo zakładano 25-procentowy wzrost wydatków na rozwój obszarów wiejskich w tym okresie²³. Natomiast przyjęty przez Komisję projekt z lipca 2004 r. zakłada zwiększenie wydatków UE na rozwój obszarów wiejskich, bezpieczeństwa i jakości żywności do łącznej kwoty 13,7 mld euro rocznie w latach 2007-2013. Z nieco nowszych danych wynika, że do 2013 r. budżet na rozwój obszarów wiejskich w EUR-27 sięgnie 14,2 mln EUR (w cenach z 2004 r.)²⁴.

Ponadto, o czym już była mowa, projekt przewiduje wprowadzenie pojedynczego instrumentu finansowania i programowania, co powinno uprościć system wsparcia rolnictwa. Poprawi się spójność, przejrzystość i widoczność działań. Zwiększy się też swoboda państw i regionów w doborze sposobów wdrażania programów. Jednocześnie zwiększona zostanie kontrola i sprawozdawczość. Projekt Rady zakłada, że począwszy od 2008 r., corocznie (nie później niż 1 października) każde państwo członkowskie będzie musiało składać Komisji raport przedstawiający postępy we wdrażaniu strategii i celów, a także swego wkładu w osiągnięcie przez Wspólnotę wytycznych dla rozwoju obszarów wiejskich. Komisja, począwszy od 2009 r., będzie przedstawiać coroczny raport zawierający główne zmiany i wyzwania związane z wdrożeniem narodowych strategii, a także strategiczne wytyczne Komisji. Fundusz EAFRD będzie podzielony na trzy osie (*axis*): oś 1 (konkurencyjność), oś 2 (gospodarka gruntami), oś 3 (rozwój obszarów wiejskich). Projekt Komisji przewiduje, że minimum 15% dostępnych środków ma być wydane na oś 1 i 3, natomiast przynajmniej 25% na oś 2.

Oprócz opisanych trzech osi dochodzi jeszcze oś 4 (LEADER). Każdy program musi zawierać element programu LEADER związany z wdrażaniem strategii roz-

²² Fischler F., *Towards a more sustainable agriculture policy*, Speech/04/103, European Conservation and Agriculture Federation (EACCF), Brussels, 26 February 2004.

²³ Fischler F., *Setting the course for policies and markets – opportunities and risks for businesses*, Speech /04/308, Raiffeisen Economic Forum, Cologne, 17 June 2004.

²⁴ Fischler F., *WTO. Sugar, Rural development. Mercosur*, Agriculture Committee of the European Parliament, Speech/04/410, Brussels, 21 September 2004.

woju lokalnego grup inicjatyw lokalnych. Co najmniej 7% krajowego finansowania programów będzie zarezerwowanych dla programu LEADER. Projekt przewiduje, że 3% całkowitej kwoty finansowania na lata 2007-2013 zatrzymane będzie w rezerwie. Kwota ta ma być w latach 2012 i 2013 podzielona między kraje unijne o najlepszych wynikach w gospodarowaniu środkami.

Dla osi 1 i 3 finansowanie unijne ma wynieść minimum 20% i maksimum 50% całkowitych wydatków publicznych, przy czym w regionach zbieżności podwyższono je w projekcie do 75%. O dużym znaczeniu osi 2 (gospodarka gruntami) oraz osi LEADER świadczy podwyższony limit finansowania – maksimum 55%, a w regionach zbieżności – 80%. Dla regionów peryferyjnych wsparcie z UE zwiększono o 5 pkt proc.

W ramach osi 1 przewidziano m.in. następujące działania: wsparcie dla młodych rolników, wczesne emerytury rolników, korzystanie z ośrodków doradztwa, szkolenia, wsparcie modernizacji gospodarstwa (poprawa sytuacji ekonomicznej), pomoc dla gospodarstw niskotowarowych, wspieranie grup producentów rolnych, pomoc dla prywatnych lasów (powiększenie ich wartości ekonomicznej). Wsparcie dla młodych rolników przysługuje zarówno zakładającym gospodarstwo, jak i dostosowującym strukturę gospodarstwa po jego założeniu. Wypłata jednorazowej premii ma być uwarunkowana przedstawieniem biznes planu.

W ramach osi 2 (gospodarka gruntami) nacisk będzie położony na: bioróżnorodność, zarządzanie siecią NATURA 2000, ochronę wody i gruntów, ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, zmniejszenie emisji amoniaku, zrównoważone użycie pestycydów, zachowanie wartościowych ekosystemów leśnych, zwiększenie wartości ochronnych lasów (w związku z erozją gleb, utrzymaniem zasobów wodnych i jakości wody), a także wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). W tym ostatnim przypadku dotychczasowe mapy obszarów ONW zostaną zmienione. Nowy podział miałby się dokonać według następujących kryteriów: stopnia żyzności gleby, warunków klimatycznych oraz znaczenia ekstenzywnej uprawy dla gospodarki gruntami. Tak obliczony wskaźnik wskazywałby stopień trudności prowadzenia gospodarki rolnej. W latach 2007-2013 działania rolno-środowiskowe nadal pozostaną obowiązkowe. Beneficjenci będą musieli przestrzegać wiążących wymogów krajowych i unijnych w rolnictwie i leśnictwie.

W przypadku osi 3 preferowanym sposobem implementacji będą lokalne strategie rozwoju opracowane w ścisłej współpracy krajowych, regionalnych i lokalnych władz bądź stworzone przez Lokalne Grupy Działania (LGD). Przykładowymi działaniami w tej osi będą dywersyfikacja w kierunku działalności pozarolniczej, wsparcie tworzenia mikroprzedsiębiorstw, promowanie turystyki, odnowa wsi.

8. Rolnictwo ekologiczne jako jedna z szans na zróżnicowany rozwój obszarów wiejskich

Szybkiemu rozwojowi rolnictwa ekologicznego w Polsce nie sprzyja małe zaangażowanie państwa we wsparcie tego typu produkcji. W latach 2001-2004 w budżecie na ten cel przewidziano odpowiednio 5906 tys. zł, 4706 tys. zł, 7305 tys. zł, 7500 tys. zł. W krajach piętnastki ze środków rolno-środowiskowych wydatkowano na rolnictwo ekologiczne znacznie więcej. W 2001 r. było to 275 mln euro, które rozdysponowano na ponad 18 tys. gospodarstw zajmujących prawie 3 mln ha. Porównanie to dowodzi, że w Polsce rolnictwo ekologiczne nie jest postrzegane jako szansa rozwoju całego sektora rolnego. Stopniowy wzrost liczby gospodarstw ekologicznych powoduje, że obecny poziom wsparcia rolnictwa ekologicznego (na jedno gospodarstwo bądź na hektar produkcji) jest znacznie niższy niż trzy lata temu.

Wyda się, że sytuacja w polskim rolnictwie, naturalne jego cechy i tendencje obserwowane w krajach należących do Unii Europejskiej powinny skłonić kolejne rządy do znacznie większego wsparcia produkcji ekologicznej. Wraz ze wzrostem świadomości ekologicznej polskich konsumentów oraz poprawą sytuacji ekonomicznej będzie wzrastać popyt na tego typu żywność. Dodatkowym bodźcem rozwoju tego typu produkcji będzie poszerzenie UE – wzrost szans na eksport np. do Wielkiej Brytanii, gdzie utrzymuje się duży popyt na żywność ekologiczną. Barierą ekspansji na tamten rynek (oprócz słabej siły i organizacji polskich producentów) jest polityka władz brytyjskich – nastawienie na wzrost udziału krajowej żywności ekologicznej w ogólnej sprzedaży. Jednak nawet w przypadku znacznego wzrostu wsparcia rolnictwa ekologicznego nie należy oczekiwać, że rozwiąże to wszystkie problemy sektora. W krajach kilkakrotnie bogatszych tylko ok. 10-20% powierzchni upraw rolnych będzie prowadzone w sposób ekologiczny. Natomiast reszta w dalszym ciągu prowadzić będzie intensywną gospodarkę nastawioną na masowego klienta.

Mimo budżetowych ograniczeń liczba gospodarstw ekologicznych wzrosła z 300 w 1997 r. do 555 (o łącznej powierzchni 11 tys. ha) w 1999 r. Natomiast w 2001 r. ich liczba wyniosła 1778, a powierzchnia 38,7 tys. ha. Według danych GIJHARS w 2003 r. w Polsce było 2286 gospodarstw ekologicznych, co stanowiło 0,11% ogólnej liczby gospodarstw. Powierzchnia upraw ekologicznych wyniosła 49928,4 ha, czyli 0,3% ogólnej powierzchni użytków rolnych w kraju²⁵.

Wymieniona wcześniej ustawa z 16 marca 2001 r. o rolnictwie ekologicznym została zastąpiona ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o rolnictwie ekologicznym (DzU 2004 r., Nr 93, poz. 898), która weszła w życie 1 maja 2004 r. Członkostwo w UE wiąże się z odejściem od części pomocy świadczonej do tej pory w ramach

²⁵ Departament Obsługi Środków, *Wspomaganie rolnictwa ekologicznego*, „Biuletyn Informacyjny MriMR”, ARiMR, 2004 nr 5(86), s. 23.

części budżetowej – „rolnictwo” (część 32) oraz „rozwój wsi” (część 33). W przypadku rolnictwa ekologicznego ze środków krajowych dofinansowane są obecnie wyłącznie koszty kontroli gospodarstw rolnych (tab. 6).

Tabela 6. Stawki dotacji na dofinansowanie kosztów kontroli gospodarstw rolnych

Powierzchnia gospodarstwa	Stawka dotacji w zł na gospodarstwo
Do 5 ha użytków rolnych (UR)	600
Powyżej 5 ha do 10 ha UR	750
Powyżej 10 ha do 20 ha UR	800
Powyżej 20 ha do 50 ha UR	900
Powyżej 50 ha do 100 ha UR	1000
Powyżej 100 ha UR	1100

Źródło: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 kwietnia 2004 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (DzU Nr 72, poz. 655).

Podczas gdy jeszcze w 2003 r. rolnikom przysługiwała dotacja do 1 ha uprawy ekologicznej dla gospodarstw podejmujących produkcję i produkujących metodami ekologicznymi. Na przykład dla kontrolowanych gospodarstw posiadających certyfikat zgodności dotacja ta wynosiła 500 zł/ha dla upraw sadowniczych i plantacji jagodowych, 400 zł/ha dla upraw warzywniczych, 250 zł/ha dla upraw rolniczych i 80 zł/ha dla łąk i pastwisk. Nieco wyższe stawki przysługiwały rolnikom za gospodarstwa w roku poprzedzającym uzyskanie certyfikatu zgodności. Podmiot starający się o środki z tego tytułu musi złożyć wniosek o dotację do dnia 31 lipca albo do dnia 15 października do Stacji Chemiczno-Rolniczej. Po opisanej w rozporządzeniu z dnia 15 kwietnia 2004 r. procedurze środki wypłacane są podmiotom przez dyrektora Stacji Chemiczno-Rolniczej.

Od 1 maja 2004 r. oprócz dotacji do kosztów kontroli, wsparcie rolnictwa ekologicznego odbywa się z dwóch innych źródeł:

- dopłat bezpośrednich,
- Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Działanie 4. Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt z pakietu „rolnictwo ekologiczne” (kod: S02).

Z tytułu dopłat bezpośrednich rolnicy będą wspierani:

- a) jednolitą płatnością obszarową (SAPS) – stawka 210,53 zł/ha,
- b) płatnością uzupełniającą do powierzchni uprawy (CNDP): chmielu, tytoniu, ziemniaków przeznaczonych do przetworzenia na skrobię i innych roślin (dla upraw polowych dopłata wynosi 292,79 zł/ha).

Tabela 7. Stawki płatności do rolnictwa ekologicznego z Działania 4 PROW, pakiet „rolnictwo ekologiczne” (kod: S02)

Kod	Nazwa pakietu	Płatność (zł/ha)
S02a01	Uprawy rolnicze (bez certyfikatu)	680
S02a02	Uprawy rolnicze (z certyfikatem)	600
S02b01	Trwałe użytki zielone (bez certyfikatu)	330
S02b02	Trwałe użytki zielone (z certyfikatem)	260
S02c01	Uprawy warzywnicze (bez certyfikatu)	980
S02c02	Uprawy warzywnicze (z certyfikatem)	940
S02d01	Uprawy sadownicze, w tym jagodowe (bez certyfikatu)	1800
S02d02	Uprawy sadownicze, w tym jagodowe (z certyfikatem)	1540

Źródło: *Plan rozwoju obszarów wiejskich*, s. 132.

Korzystanie z tego typu pomocy jest dobrowolne, można jednak przypuszczać, że prowadzący gospodarstwa ekologiczne (pionierzy nowego gospodarowania) w pełni skorzystają z dostępnych środków. Tak więc na hektar ekologicznych upraw polowych rolnik może otrzymać 1103,32 zł (210,53 + 292,79 + 600). Do tego w zależności od powierzchni gospodarstwo otrzyma, opisane powyżej, dofinansowanie kosztów kontroli, które waha się od 600 do 1100 zł na gospodarstwo. Najczęściej będzie to 800-900 zł, gdyż średnia powierzchnia gospodarstwa ekologicznego w naszym kraju wynosi ok. 20 ha.

Dla porównania średnia dotacja na hektar uprawy ekologicznej w UE z racji Council Regulation (EC) 1257/99 wyniosła w 2001 r. 186 euro/ha (czyli 837 zł/ha przy kursie 4,5 zł/euro)²⁶. Do tej kwoty należy oczywiście doliczyć wsparcie z dopłat bezpośrednich, które w UE są średnio kilkakrotnie wyższe niż w Polsce ze względu na stopniowe dochodzenie do pełnych dopłat oraz niskiego plonu referencyjnego.

W krajach UE trwają próby dalszego przyspieszenia rozwoju rolnictwa ekologicznego. Świadczy o tym chociażby raport ze stycznia 2004 r.²⁷ przedstawiający rekomendację, które mogłyby zwiększyć pozytywne oddziaływania reformy CAP z 2003 r. na rolnictwo ekologiczne. Autorzy raportu postulują m.in.:

- wybór opcji regionalnej do obliczania premii, co będzie bardziej korzystne dla gospodarstw ekologicznych niż przy podejściu historycznym,
- szybkie wdrożenie reformy CAP z 2003 r.,
- zniechęcanie do przesadnego używania opcji pozwalających powiązać wysokość płatności z produkcją,

²⁶ A.M. Häring, S. Dabbert, J. Aurbacher, B. Bichler, Ch. Eichert, D. Gambelli, N. Lampkin, F. Offermann, S. Olmos, J. Tuson, R. Zanoli, *Impact of CAP measures on environmentally friendly farming systems: Status quo analysis and recommendations, the case of organic farming*, ref: ENV.B.1/ETU/2002/0448r, January 2004.

²⁷ Tamże.

- częściowe wsparcie instytucji marketingowych w krajach, gdzie popyt na produkty ekologiczne jest mały, a rolnictwo ekologiczne opiera się głównie na eksporcie,
- wprowadzenie minimalnego poziomu wsparcia dla rolnictwa ekologicznego we wszystkich programach rolno-środowiskowych w celu minimalizacji międzyregionalnych zaburzeń handlu żywnością ekologiczną,
- przyznanie rolnikom ekologicznym wyższych kwot wsparcia inwestycji niż rolnikom tradycyjnym w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich,
- zwiększenie zainteresowania programami nakierowanymi na stronę popytową, tj. lokalne inicjatywy żywnościowe, edukacja i promocja zdrowego żywienia,
- promocja i preferencje dla rolnictwa ekologicznego w regionach przyrodniczo cennych, bez ograniczania rolnictwa ekologicznego do tych terenów.

Zagrożeniem dla ekspansji rolnictwa ekologicznego jest wytyczna Komisji Europejskiej zezwalającej na współistnienie GMO (żywności zmodyfikowanej genetycznie) z żywnością tradycyjną oraz ekologiczną. Spowoduje ona, że faktycznie konsumenci nie będą mieli możliwości wyboru między żywnością zmodyfikowaną a nie zmodyfikowaną genetycznie i to w sytuacji, kiedy większość opowiada się przeciw żywności zmodyfikowanej. Nawet żywność ekologiczna będzie mogła zawierać pewien limit GMO, a mimo to będzie nazywana „GM free” (nie zmodyfikowana genetycznie)²⁸. Ten sam limit ma obowiązywać dla żywności produkowanej metodami tradycyjnymi. Może to mieć zły wpływ na wielkość światowego rynku żywności ekologicznej, która jest szacowana na 16 mld GBP, czyli pięć razy więcej niż światowy rynek genetycznie zmodyfikowanych nasion (ok. 3 mld GBP).

9. Podsumowanie

Uwidacznia się stopniowy wzrost wydatków na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w krajach Unii Europejskiej. Jednocześnie rozszerzenie Wspólnoty nie powoduje istotnego wzrostu wydatków na rolnictwo ogółem. Względne kurczenie się WPR przejawia się spadkiem wydatków na rolnictwo w UE z 0,61% unijnego PKB w 1993 r. do 0,43% w 2004 r. i do zaledwie 0,33% w 2013 r.²⁹ Wzrost wydatków na tzw. II filar WPR ma się łączyć z jego reformą – utworzeniem jednego funduszu (European Agricultural Fund for Rural Development), który zastąpi rozproszone i często mało przejrzyste dotychczasowe wsparcie terenów wiejskich. Szczegóły przyszłego wsparcia w dalszym ciągu nie są znane. W szczególności dotyczy to istotnych dla Polski zmian we wsparciu dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Zmiana kryteriów może prowadzić do ograniczenia terenów objętych tego typu wsparciem, co przyniosłoby duże straty.

²⁸ *Outcome of Agriculture/Fisheries Council of June 2004*, MEMO/04/155, Brussels, 22 June 2004.

²⁹ F. Fischler, *Change to secure the future, agricultural policy: looking back, looking forward*, SPEECH/04/15, Berlin, 15 January 2004.

Literatura

- Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2004. Dane*, DG ds. Budżetu, Komisja Europejska. SEK(2004) 500-PL, kwiecień 2004.
- Courades J.M., *Rural development measures*, European Commission, Directorate General for Agriculture, Sofia 2004.
- Fischler F., *Change to secure the future, agricultural policy: looking back, looking forward*, Speech/04/15, Berlin, 15 January 2004.
- Fischler F., *Setting the course for policies and markets – opportunities and risks for businesses*. Speech/04/308, Raiffeisen Economic Forum, Cologne, 17 June 2004.
- Fischler F., *Towards a more sustainable agriculture policy*, Speech/04/103, European Conservation and Agriculture Federation (EACCF), Brussels, 26 February 2004.
- Fischler F., *WTO. Sugar. Rural development. Mercosur*, Agriculture Committee of the European Parliament, Speech/04/410, Brussels, 21 September 2004.
- Green light for 1.8 billion euro for food sector and rural development in Poland*, IP/04/871, Brussels, 8 July 2004.
- Häring A.M., Dabbert S., Aurbacher J., Bichler B., Eichert Ch., Gambelli D., Lampkin N., Offermann F., Olmos S., Tuson J., Zanoli R., *Impact of CAP measures on environmentally friendly farming systems: Status quo analysis and recommendations, the case of organic farming*, ref.: ENV.B.1/ETU/2002/0448r, January 2004.
- Kuśmierz-Gozdaliak U., *Scalania i wymiany gruntów w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Ekonomiczne aspekty gospodarki przestrzennej*, red. T. Łaguna, t. I. Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004.
- Outcome of Agriculture/Fisheries Council of June 2004*, MEMO/04/155, Brussels, 22 June 2004.
- Overview of the implementation of rural development policy 2000-2006. Some facts and figures*, Fact sheet, Agriculture and Rural Development, European Commission, European Communities 2003.
- Plan rozwoju obszarów wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.
- Plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004 (www.minrol.gov.pl).
- Powszechny spis rolny 1996. Raport z wyników*, GUS, Warszawa 1997.
- Proposal for a Council Regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*, Commission of the European Communities, COM(2004) 490 final, 2004/0161(CNS), Brussels, 14.7.2004.
- Sektorowy program operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” 2004-2006*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.
- Użytkowanie gruntów i ich jakość 2002*, GUS, Warszawa 2003.
- Wilkin J., *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003 nr 8/348.

SOURCES OF SUPPORT OF RURAL DEVELOPMENT IN POLAND AFTER ACCESSION TO THE EU

Summary

The article describes and analyzes spending on sustainable development in rural areas in Poland. Special attention was paid to agricultural sector. This kind of support is gradually increasing. However, enlargement of the European Union does not entail any substantial increase of funds for the

whole sector. The share of Common Agricultural Policy in GDP of the EU is falling from 0.61% in the year 1993 to 0.43% now and only 0.33% in 2013. An increase of spending on the second pillar of CAP will be connected with a creation of European Agricultural Fund for Rural Development which will replace present scattered and often not transparent support of rural areas. Nevertheless, the details of new support are still not known.

Dr Wiktor Szydło jest pracownikiem Katedry Ekonomii i Gospodarowania Środowiskiem Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.