

Andrzej Czyżewski, Sebastian Stępień

Wydatki budżetowe w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2014–2020 : problem niedoboru środków

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 41/2, 159-172

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Andrzej Czyżewski***Sebastian Stępień****

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

WYDATKI BUDŻETOWE W PROGRAMIE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH (PROW) NA LATA 2014–2020 – PROBLEM NIEDOBORU ŚRODKÓW

Streszczenie

Po wielu miesiącach prac i konsultacji w grudniu 2014 udało się ostatecznie zatwierdzić Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Określenie listy celów i działań tego Programu było o tyle trudne, że negocjacje budżetowe zakończyły się przyznaniem Polsce na II filar wspólnej polityki rolnej kwoty znacznie niższej niż na lata 2007–2013. W związku z tym należało określić priorytetowe zadania kwalifikujące się do finansowania w ramach PROW oraz te, dla których wsparcie będzie niższe. Celem publikacji jest wskazanie uwarunkowań budżetowych i wynikających z tego konsekwencji dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w perspektywie lat 2014–2020. Autorzy próbują ocenić konstrukcję nowego Programu, a także odpowiedzieć na pytanie, czy deficyt pieniędzy unijnych na część zadań realizowanych dotychczas przez PROW 2007–2013 może być pokryty przez wydatki w ramach polityki spójności.

Dane dotyczące alokacji środków pieniężnych w nowym okresie finansowym wskazują, że w PROW 2014–2020 nacisk kładzie się na konkurencyjność rolnictwa, o czym świadczy wyższa niż w latach 2007–2013 kwota pomocy na działania „modernizacja gospodarstw” i „grupy producentów rolnych” i podobna na działanie „młody rolnik”. Ograniczono natomiast wsparcie rozwoju przedsiębiorczości i infrastruktury na wsi. Te zadania mają być w większym stopniu finansowane z innych funduszy UE, w tym z funduszu spójności. Rzeczywista rekompensata nastąpi jednak tylko wtedy, gdy poziom alokacji pieniędzy z polityki spójności będzie wyższy niż ten w latach 2007–2013 (a co

* E-mail: kmigz@ue.poznan.pl

** E-mail: sebastian.stepien@ue.poznan.pl

do tego nie ma pewności), a także kiedy określi się szczegółowy katalog przedsięwzięć możliwych do realizacji w ramach tego funduszu (w dokumencie brakuje bowiem takich informacji).

Artykuł stanowi przegląd oficjalnych dokumentów rządowych, a zawarte w nim rozważania dedukcyjne, uzupełnione o obliczenia własne autorów, pozwalają sformułować ostateczne konkluzje.

Słowa kluczowe: rozwój obszarów wiejskich, Polska, budżet, wspólna polityka rolna, fundusze spójności

Wprowadzenie

W wyniku ustaleń przywódców państw UE (z lutego 2013) dotyczących budżetu UE na lata 2014–2020 Polsce przyznano łączną kwotę wsparcia w wysokości 106 mld euro (w cenach stałych z 2011 roku¹), w tym 72,9 mld euro mają stanowić pieniądze w ramach polityki spójności, 28,5 mld euro wspólna polityka rolna². W porównaniu z okresem 2007–2013 zwiększa się zarówno udział funduszy polityki spójności, jak i WPR. W tym drugim przypadku wyższy budżet to rezultat wzrostu środków finansowych na dopłaty bezpośrednie. W poprzedniej perspektywie finansowej kwota przeznaczona na ten cel była niższa ze względu na proces dochodzenia do pełnych płatności obszarowych (tzw. okres *phasing-in*). Z drugiej strony poziom środków pieniężnych na rozwój obszarów wiejskich kurczy się z 13,4 do 9,8 mld euro, podczas gdy w skali całej UE rośnie finansowanie na ten cel. Świadczy to o ukierunkowaniu wsparcia na poprawę dochodowości polskich gospodarstw rolnych, głównie poprzez płatności obszarowe. Budżet wspólnej polityki rolnej będzie odgrywać mniejszą rolę w zakresie poprawy warunków życia na wsi.

Celem publikacji jest wskazanie uwarunkowań budżetowych i wynikających z tego konsekwencji dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w perspektywie lat 2014–2020. Dane dotyczące alokacji środków pieniężnych w nowym okresie finansowym wskazują bowiem, że w przyjętym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) kurczą się wydatki na niektóre cele, przede wszystkim związane z budową infrastruktury i przedsiębiorczością, priorytetem stają się natomiast działania proinwestycyjne i modernizacyjne. Autorzy próbują ocenić

¹ Przyjęcie cen z 2011 roku wynika z terminu opublikowania wstępnej propozycji Komisji Europejskiej w zakresie budżetu na lata 2014–2020.

² Rada Europejska 7–8 lutego 2013 – konkluzje (wieloletnie ramy finansowe) [EUCO 37/13], Rada Europejska – Sekretariat Generalny Rady, Bruksela, 8 lutego 2013.

konstrukcję nowego Programu, a także odpowiedzieć na pytanie, czy deficyt środków unijnych na część zadań realizowanych dotychczas przez PROW 2007–2013 może być pokryty przez wydatki w ramach polityki spójności. Artykuł stanowi przegląd oficjalnych dokumentów rządowych, a zawarte w nim rozważania dedukcyjne, uzupełnione o obliczenia własne autorów, pozwalają sformułować ostateczne konkluzje.

1. Budżet PROW na lata 2014–2020

Łączny budżet UE na wspólną politykę rolną w latach 2014–2020 zamyka się w kwocie 373,3 mld euro. Przeważają środki na I filar WPR – 278 mld euro (tj. 74,4%), w tym w zdecydowanej większości na dopłaty bezpośrednie (interwencja rynkowa stanowi niewielką część tych środków). Fundusze na rozwój obszarów wiejskich (II filar) wynoszą 84,9 mld euro, czyli niecałe 23% łącznej sumy działu „Zasoby naturalne” (pozostałe 2,8% stanowi gospodarka morska i rybołówstwo)³. W porównaniu z okresem 2007–2013⁴ nastąpił spadek wydatków na działania związane z zasobami naturalnymi o 11,3% (47,5 mld euro), a w tym w zakresie środki I filaru zmniejszyły się o 17,5%, wzrosły natomiast fundusze na rozwój obszarów wiejskich (ponad 9%)⁵. Tym samym zwiększył się udział II filara w wydatkach unijnej polityki rolnej, co oznacza, że w ramach wspólnej polityki rolnej rośnie znaczenie pozaprodukcyjnych funkcji sektora rolnego wyrażonych poprzez dostarczanie szeroko pojętych dóbr publicznych, a także działań na rzecz środowiska naturalnego⁶.

W przypadku Polski kierunek zmian wydatków budżetowych jest odwrotny – przy wzroście funduszy na płatności obszarowe redukuje się wydatki na rozwój obszarów wiejskich⁷ (o 27% w stosunku do lat 2007–2013)⁸. W tym kontekście

³ Z. Krzyżanowska, *Kompromis w Radzie UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w sprawie WPR na lata 2014–2020*, prezentacja, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2013.

⁴ Dane na temat budżetu UE na lata 2007–2013 zob. P. Russel, *Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2012, nr 3(31), s. 87–108.

⁵ Na podstawie cen stałych z 2011 r. budżet WPR na lata 2007–2013 dysponuje środkami w wysokości 420,7 mld euro (w tym 337 mld euro na dopłaty).

⁶ A. Czyżewski, S. Stępień, *Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa*, „Ekonomista” 2011, nr 1, s. 9–36.

⁷ Tymczasem część państw borykających się ze szczególnymi trudnościami o charakterze strukturalnym w swoich sektorach rolniczych lub państw, które dokonały znaczących inwestycji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (łącznie 16), otrzymała dodatkowe wsparcie w ramach II filara, w tym np. Włochy 1,5 mld euro, Francja 1 mld euro, Hiszpania i Portugalia 500 mln euro, Austria 700 mln euro, Finlandia 600 mln euro.

⁸ W. Guba, *Budżet ogólny UE i WPR na lata 2014–2020 po szczycie Rady Europejskiej w dniu 7–8 lutego*, prezentacja, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2013.

szczególnie niepokoi fakt, że mogą być ograniczone działania służące poprawie jakości życia na wsi, przede wszystkim rozwój przedsiębiorczości i rozbudowa infrastruktury. Wynika to z faktu, że na programy rolnośrodowiskowe kraj musi zarezerwować minimum 30% funduszy II filara, ponadto zobowiązania wynikające z umów podpisanych w okresie 2007–2013 wynoszą prawie 1,4 mld euro, rezerwa na wykonanie celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” 0,7 mld euro (tj. 7% EFRROW⁹, zgodnie z wytycznymi Wspólnych Ram Strategicznych), a środki w programie Leader około 0,5 mld euro (5% PROW)¹⁰. Po odjęciu wyżej wymienionych pozycji w budżecie II filara pozostaje niewiele.

Tabela 1. Budżet WPR dla Polski na lata 2007–2013 i 2014–2020 w cenach bieżących

2007–2013	2014–2020
I filar: 15,2 mld euro wkład krajowy = 6,6 mld euro razem = 21,8 mld euro	I filar: 21,2 mld euro wkład krajowy 0,2 mld przeniesienie 25% z II filara 2,3 mld euro razem = 23,7 mld euro
II filar: 13,4 mld euro wkład krajowy 4 mld euro razem = 17,4 mld euro	II filar: 10,9 mld euro 25% do I filara – 2,3 mld euro zostaje 8,6 mld euro dofinansowanie krajowe = 4,9 mld euro razem = 13,5 mld euro
Suma = 39,2 mld euro	Suma = 37,2 mld euro

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Rada Europejska 7–8 lutego 2013 – konkluzje (wieloletnie ramy finansowe)* [EUCO 37/13], Rada Europejska – Sekretariat Generalny Rady, Bruksela, 8 lutego 2013.

Jeżeli dodatkowo dokona się przesunięcia części pieniędzy z II do I filara, kwota na PROW 2014–2020 jest istotnie niższa od tej na lata 2007–2013, nawet jeśli wziąć pod uwagę ceny bieżące (tabela 1). Zakłada się co prawda większy udział Funduszu Spójności w realizacji zadań PROW, przede wszystkim w zakresie infrastruktury technicznej, budowy dróg i szerokopasmowego internetu, ale możliwości takiego przesunięcia pieniędzy są ograniczone. Z jednej strony wątpliwości budzi kwestia zgodności celów programu rozwoju obszarów wiejskich z zasadami Funduszu Spójności, z drugiej strony w ramach Funduszu Spójności

⁹ EFRROW – Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich.

¹⁰ *Stan prac nad założeniami Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2013.

zamrożono 25% budżetu na tzw. zielone technologie. Poza tym należy pamiętać, że jest to ta sama pula pieniędzy, co oznacza, że trzeba je zabrać z innych obszarów, co może budzić sprzeciw samorządów jako dysponentów większości unijnych środków.

Można wobec tego stwierdzić, że budżet wspólnej polityki rolnej dla Polski na lata 2014–2020, ustalony podczas Szczytu Rady Europejskiej w lutym 2013, jest budżetem minimum. W porównaniu z okresem 2007–2013 uzyskano kwotę wyższą o 1,6 mld euro, co jest związane z zakończeniem procesu dochodzenia do pełnych dopłat bezpośrednich. Istotny spadek notuje się natomiast w przypadku funduszy na rozwój obszarów wiejskich, co z punktu widzenia konkurencyjności rolnictwa, z jednej strony, i tworzenia pozarolniczych miejsc pracy, z drugiej, może stanowić barierę do dalszych przemian na wsi i utrudniać odrobienie zaległości w stosunku do państw Europy Zachodniej. Znacząco niższy jest także udział środków z budżetu krajowego na współfinansowanie I filara WPR, w konsekwencji łączna suma zaangażowanych pieniędzy na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich jest niższa niż w poprzedniej perspektywie zarówno w ujęciu realnym, jak i nominalnym.

2. Konstrukcja PROW w nowych warunkach budżetowych

Na wstępie trzeba zaznaczyć, że przy ogólnej redukcji środków na WPR w łącznym budżecie UE wydatki na II filar wzrastają w nowej perspektywie finansowej, co wynika z większego ukierunkowaniu unijnej polityki rolnej na sprawy związane z modernizacją sektora rolnego, rozwojem przedsiębiorczości na wsi oraz ochroną środowiska naturalnego. Priorytetami zadań realizowanych w ramach II filara mają być¹¹:

1. Przyspieszony transfer wiedzy i innowacyjność.
2. Wzrost konkurencyjności i rentowności gospodarstw.
3. Sprawne funkcjonowanie łańcucha żywnościowego i zarządzanie ryzykiem.
4. Odnowa, wspieranie i ochrona ekosystemów.
5. Efektywne gospodarowanie zasobami, przejście na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatyczne.
6. Walka z ubóstwem i wyłączeniem społecznym, rozwój gospodarczy na obszarach wiejskich.

¹¹ *Wstępny zarys Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2013.

Jednocześnie zostaje zachowana formuła programów wieloletnich, współfinansowanych ze środków krajowych, przy większej elastyczności poszczególnych regionów w zakresie wyboru priorytetów. Władze lokalne w większym niż dotychczas stopniu będą decydować o podziale pieniędzy. W Polsce Program Rozwoju Obszarów Wiejskich ma być w praktyce kontynuacją dotychczasowych działań (czasami ze zmienioną nazwą działania), jednak przy dużo niższym, w porównaniu z okresem 2007–2013, budżecie na ten cel, co istotnie ograniczy skuteczność Programu. Zaplanowane zadania mają wpisywać się w sześć wyżej wymienionych priorytetów. Warto zaznaczyć, że w ramach czwartego priorytetu dotyczącego wsparcia ekosystemu przewidziane działania będą musiały wykraczać poza standardy zazielenienia w ramach I filaru, aby uniknąć sytuacji, w której rolnik otrzymuje za jedno i to samo działanie równocześnie płatność „zieloną” i wsparcie w ramach II filaru.

Przechodząc do oceny konstrukcji PROW 2014–2020, trzeba stwierdzić, że w programie, przy zredukowanym budżecie, kładzie się nacisk na poprawę konkurencyjności rolnictwa kosztem rozwoju obszarów wiejskich (a więc inaczej niż przyjęto w *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa*¹²). Takie wnioski można wysunąć po analizie struktury wydatków w ramach PROW w zestawieniu z poprzednim okresem finansowania (tabela 2). I tak, rośnie poziom środków (zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym) przeznaczonych na modernizację gospodarstw, grupy producentów i przywracanie potencjału produkcji rolnej. Wyższy nominalnie, ale niższy realnie jest poziom wydatków na działanie „młody rolnik”. Z wymienionych pozycji szczególnie ważne jest wzmocnienie finansowania grup producentów rolnych, które może przełożyć się na faktyczną poprawę pozycji rolnika w łańcuchu żywnościowym. Korzystne jest także zwiększenie wsparcia w ramach przywracania potencjału produkcji rolnej. W warunkach coraz bardziej niestabilnego klimatu działanie to może mieć kluczowe znaczenie dla ograniczania ryzyka przyrodniczego w produkcji rolnej.

Zdecydowanie spada natomiast finansowanie zadań związanych z rozwojem przedsiębiorczości i pozarolniczych miejsc pracy (dawne „róznicowanie działalności” i „mikroprzedsiębiorstwa”, obecnie „premie na rozpoczęcie działalności gospodarczej”) oraz rozwojem infrastruktury („podstawowe usługi, odnowa i rozwój wsi”). Co ciekawe, przy podkreślanii wagi działań nastawionych na ochronę środowiska i zapobieganie zmianom klimatycznym spada poziom

¹² Zob. *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020*, Załącznik do uchwały nr 163 Rady Ministrów z 25 kwietnia 2012 r. (poz. 839), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2012.

funduszy na działania rolnośrodowiskowe (obecnie rolnośrodowiskowo-klimatyczne).

Tabela 2. Budżet działań PROW w latach 2007–2013 i 2014–2020

Działanie	2007–2013 (mln euro)	2014–2020 (mln euro)	2014–2020 (ceny stałe 2011)
Modernizacja gospodarstw	2489	2816	2532
„Młody rolnik”	581	585	526
Grupy producentów	183	353	317
Przywracanie potencjału produkcji rolnej	197	415	373
ONW	2367	2330	2095
Pr. rolnośrodowiskowy/ rolnośrodowiskowo-klimatyczny + ekologiczne	2307	1760	1582
Zalesianie + odtwarzanie potencjału/ Zalesianie	361	301	271
Różnicowanie + mikroprzedsiębiorstwa/ premie na rozpoczęcie działalności gospodarczej	1041	414	372
Podstawowe usługi, odnowa i rozwój wsi	2304	1075	967
LEADER	801	735	661

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Zbiornego sprawozdanie bieżące tygodniowe z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 narastająco od uruchomienia Programu na dzień 30 stycznia 2015*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2015 oraz *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW 2014–2020)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2014.

Jeśli chodzi o szczegółowe konkluzje, alokacja środków na poszczególne działania preferuje regiony o dobrze rozwiniętym rolnictwie. Świadczy o tym relatywnie wysoka kwota wsparcia na działania proinwestycyjne i modernizacyjne gospodarstw rolnych i marginalizacja działań związanych z rozwojem infrastruktury obszarów wiejskich i przedsiębiorczością. Taka konstrukcja celów może zwiększać konkurencyjność gospodarstw z województw zachodniej i centralnej Polski (wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie), ale prowadzić do dalszej redukcji rolnictwa w południowo-wschodniej Polsce. Taka regionalizacja sama w sobie nie musi być zła, jeśli słabszym rolniczo obszarom da się alternatywny kierunek rozwoju. Tymczasem w PROW 2014–2020 trudno dostrzec takie podejście.

W zakresie podstawowego celu PROW, jakim jest modernizacja gospodarstw, zdaniem autorów, dyskusyjny jest próg dostępności do funduszy (10 tys. euro

SO¹³), który spełnia w Polsce około 450 tys. gospodarstw. Przy tak dużej populacji średnia wartość przeciętnej inwestycji może być niewystarczająca, aby realnie wpływać na poprawę konkurencyjności producentów rolnych. Przyjęcie progu np. 16 tys. euro SO (czyli podwójnej wartości tzw. progu żywotności¹⁴) ograniczyłoby liczbę potencjalnych beneficjentów o prawie połowę (zmniejszając ją do 250 tys. gospodarstw), ale pieniądze byłyby skierowane do tych, którzy mają większe szanse na dalszy rozwój¹⁵. Korzystnie należy z kolei ocenić możliwość realizacji inwestycji zbiorowych oraz ukierunkowanie wsparcia produkcji zwierzęcej (choć nie obejmie ona wszystkich typów produkcji). Z kolei w przypadku programu „Restrukturyzacja małych gospodarstw” można stwierdzić, że ze względu na niewielki zakres wsparcia finansowego ma ono ograniczone znaczenie, jeśli idzie o inwestycje, co zbliża go do wcześniejszego programu „Gospodarstwa niskotowarowe”. Ponadto brak możliwości równoczesnego skorzystania z innych programów (np. na rozwój działalności pozarolniczej) może skutkować utrwaleniem niskich dochodów tej grupy rolników. Pozytywna jest natomiast ocena nowego LEADER-a ze względu na rozszerzenie zakresu działania i stworzenie tzw. operacji parasolowych¹⁶ oraz nowych działań: „Transfer wiedzy”, „Usługi doradcze” i „Współpraca”, które mają zaangażować podmioty sektora naukowego i biznesu.

3. Polityka spójności w realizacji zadań PROW

Jak wykazano wcześniej, środki unijne na II filar WPR dla Polski są istotnie niższe niż te na lata 2007–2013, tym samym niezbędne jest przesunięcie części funduszy z polityki spójności. Wsparcie obszarów wiejskich w jej ramach ułatwia zintegrowane podejście umożliwiające łączenie różnych interwencji z wielu funduszy unijnych na danym terytorium. Tam, gdzie jest to uzasadnione, realizacja celów rozwoju obszarów wiejskich może być finansowana zarówno z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, jak i funduszy poli-

¹³ SO – standardowa produkcja, średnia z pięciu lat wartość produkcji określonej działalności produkcji roślinnej lub zwierzęcej uzyskiwana z 1 ha lub 1 zwierzęcia w ciągu roku, w przeciętnych dla danego regionu warunkach produkcyjnych.

¹⁴ Zob. W. Józwiak, W. Ziętara, *Instytucjonalne ograniczenia wzrostu i rozwoju polskich gospodarstw rolnych*, prezentacja, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2012.

¹⁵ A. Czyżewski, S. Stepień, *Ekspertyza w sprawie warunków kwalifikowalności do działania VII.4. „Modernizacja gospodarstw rolnych” i VII.8. „Restrukturyzacja małych gospodarstw”*, na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2013.

¹⁶ Chodzi o działania, które scalają tzw. mikroprojekty, tak niewielkie, że nie mogłyby być finansowane oddzielnie.

tyki spójności. Poza tym na poziomie krajowym wśród pięciu podstawowych priorytetów Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego znalazły się obszary wiejskie, szczególnie te z wyraźnymi barierami o charakterze infrastrukturalnym, społecznym i ekonomicznym. W umowie partnerstwa określającej wzajemne relacje między wszystkimi funduszami europejskimi oraz powiązania z unijnymi i krajowymi celami strategicznymi wymienia się działania, które mają wzmocnić konkurencyjność i spójność obszarów wiejskich, a które mogą być realizowane w ramach polityki spójności. Za najważniejsze z nich można uznać¹⁷:

- wsparcie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i działania na rzecz rynku pracy (dotacje na tworzenie pozarolniczej działalności, aktywizacja zawodowa);
- zwiększenie dostępu do technologii informacyjnych, wsparcie systemu edukacji (np. finansowanie edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej), zwiększenie dostępu do usług zdrowotnych i społecznych;
- budowa infrastruktury technicznej (drogi lokalne, systemy wodno-ściekowe, gospodarka odpadami, sieci gazowe i energetyczne); na te obszary gminy wiejskie i miejsko-wiejskie planują przeznaczyć w najbliższych latach 70% wydatków inwestycyjnych;
- w zakresie ochrony środowiska i dostosowania do zmian klimatu – za kluczowe uważa się systemy melioracji i retencji oraz energię odnawialną.

Konieczność współfinansowania wymienionych wyżej zadań z polityki spójności wynika z dwóch ważnych przesłanek. Po pierwsze, od 2010 roku systematycznie spada udział wydatków na rozwój wsi w budżecie krajowym (w samym tylko 2015 roku o 23,6%). Szczególnie wyraźne obniżenie finansowania dotyczy stosunków wodnych, prac melioracyjnych i geodezyjno-urządzeniowych na potrzeby rolnictwa¹⁸. Spadek ten był kompensowany do tej pory zwiększonymi wpływami funduszy unijnych w II filarze, jednak przy okrojonych środkach na PROW w części unijnej kompensacja ta jest istotnie niższa. Po drugie, budżet polskiego PROW 2014–2020 został tak skonstruowany, że kładzie nacisk na działania związane z modernizacją rolnictwa i wzrostem jego konkurencyjności kosztem zadań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich. W sumie na 18 działań Programu praktycznie tylko trzy realizują cele wykraczające poza rolnictwo,

¹⁷ S. Stępień, *Rola programów rolnośrodowiskowych wspólnej polityki rolnej w kształtowaniu obszarów wiejskich w Polsce*, w: *Determinanty rozwoju regionalnego w Polsce*, red. K. Pająk, J. Polcyn, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

¹⁸ A. Czyżewski, *Opinia o ustawie budżetowej na 2015 r. w częściach dotyczących rolnictwa*, „Opinie i Ekspertyzy”, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Senatu, Warszawa, grudzień 2014.

sektor żywnościowy i ochronę środowiska. Są to: premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej, podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich oraz program LEADER. Dodatkowo budżet tych zadań w obecnej perspektywie budżetowej został mocno zredukowany (na co wskazano w tabeli 2).

Co do możliwości realizacji wspomnianych działań wątpliwości budzi fakt, że wymienione w umowie partnerskiej cele priorytetowe obejmują zadania, o których finansowanie mogą się ubiegać zarówno jednostki miejskie, jak i wiejskie. Nie ma zatem gwarancji co do podziału funduszy między te dwa typy obszarów, dlatego zasadne byłoby wydzielenie odrębnej puli pieniędzy z polityki spójności na finansowanie ściśle określonych zadań. Oznacza to konieczność określenia na szczeblu krajowym reguł dostępności do funduszy unijnych, które będą przewidywać limity dla gmin wiejskich. Ważne jest też stworzenie katalogu przedsięwzięć mogących uzyskać wsparcie z poszczególnych programów. W obecnym stanie prawnym szacowane 5,2 mld euro, które miałyby być adresowane w Polsce na obszary wiejskie w bieżącej perspektywie budżetowej, jest niepewne, tym bardziej że dysponentem tych funduszy będą w dużej części samorzady województw, które w swoich strategiach i programach operacyjnych preferują miasta jako kluczowe jednostki rozwoju lokalnego. Poza tym punktem odniesienia powinien być obecny podział środków z polityki spójności pomiędzy obszary miejskie i wiejskie. Wspomnianą wyżej kwotę wsparcia obszarów wiejskich z Funduszu Spójności należy traktować jako dodatkowe środki ponad obecną alokację. Tylko wtedy uda się zrekompensować spadek funduszy w ramach II filara planowany w perspektywie 2014–2020. Wystarczy tu wspomnieć, że w okresie 2004–2006 około 10% środków finansowych w ramach polityki spójności przeznaczono na finansowanie projektów ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich. W latach 2007–2013 udział ten wzrósł do 15%. Poza tym około 60% środków przeznaczono na działania, które oddziałują zarówno na obszary wiejskie, jak i miejskie¹⁹. Tymczasem przyjęty poziom 5,2 mld euro to niewiele ponad 6% łącznego budżetu polityki spójności na lata 2014–2020.

Niemniej w zakresie polityki spójności możliwe jest wsparcie zarówno działań w programach na poziomie krajowym, jak i regionalnym, dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, które dotychczas były realizowane ze środków z budżetu centralnego bądź budżetów wojewodów. Znacząco odciążyłyby to wspomniane budżety, a „zaoszczędzone” w ten sposób środki można byłoby skierować na inne istotne cele. I tak:

¹⁹ Zob. *Wpływ wspólnej polityki rolnej i polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich*, raport końcowy, FUNDEKO Korbel, Krok-Baściuk, Warszawa 2011.

- jeśli idzie o zadania z zakresu gospodarki wodnej na poziomie województw, wsparcie powinno objąć melioracje wodne, utrzymanie urządzeń melioracji wodnych, spółki wodne, zabezpieczenie przeciwpowodziowe;
- wsparcie zadań związanych ze szkoleniami zawodowymi dla rolników i członków ich rodzin, mających na celu ułatwienie podjęcia dodatkowej działalności pozarolniczej lub reorientację zawodową oraz szkolenia dla doradców w zakresie pozarolniczym, mogłoby zostać skierowane w szczególności do ODR.

W ramach inwestycji, które do tej pory były finansowane ze środków własnych gminy, kredytów, udziału własnego w postaci robocizny czy gotówki oraz źródeł zewnętrznych, w tym m.in. z UE, można wyróżnić:

- zaopatrzenie wsi w wodę oraz rozbudowę kanalizacji i budowę oczyszczalni ścieków, co mieściłoby się w ramach polityki spójności w inwestycjach związanych z gospodarką wodno-ściekową. Chodzi głównie o przyrost nowych przyłączy oraz stacji uzdatniania wody. Trzeba powiedzieć, że zaopatrzenie wsi w wodę ma wymiar w płaszczyźnie cywilizacyjnej, a także ekonomicznej, np. zaopatrzenie w wodę jest istotnym czynnikiem wpływającym na produktywność rolnictwa, m.in. zwiększa przyrosty wagi, podnosi efektywność skarmiania;
- gminne wysypiska śmieci oraz inne inwestycje z zakresu polityki spójności dotyczące gospodarki odpadami; uporządkowanie gminnych standardów sanitarnych jest potrzebą chwili, gdyż daleko odstawiamy od europejskich norm określonych w unijnych dyrektywach;
- rozbudowę i modernizację infrastruktury sieciowej zakładającej rozwój sieci gazowej, elektroenergetycznej, dróg kołowych i technologicznych, łączących obiekty produkcyjne między sobą;
- infrastrukturę społeczną oznaczającą ogół instytucji i urzędów przeznaczonych do świadczenia usług dla ludności w takich dziedzinach, jak bezpieczeństwo, zdrowie, oświata, kultura i wypoczynek, co wpisuje się w realizację usług publicznych na obszarach wiejskich np. poprzez zapewnienie dostępu do przedszkoli, wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej obszarów wiejskich, budowę i rozwój infrastruktury, kultury i turystyki oraz promocję dziedzictwa kulturowego.

Podsumowanie

Budżet wspólnej polityki rolnej UE na lata 2014–2020 był ustalany w warunkach coraz większej presji na wzmocnienie roli instrumentów prośrodowiskowych

oraz wspierających rozwój społeczny na obszarach wiejskich. Jest to wyraz dążenia państw członkowskich do realizacji modelu zrównoważonego rozwoju unijnego rolnictwa, modelu, w którym produkcja żywności *sensu stricto* jest tylko częścią wartości dodanej gospodarstw rolnych, a w którym coraz większego znaczenie nabiera dostarczanie szeroko pojętych dóbr publicznych. Odzwierciedleniem tego podejścia jest ograniczenie wydatków na I filar WPR (dopłaty bezpośrednie i interwencja rynkowa) i stworzenie w ramach niego dodatkowych mechanizmów prośrodowiskowych (tzw. zazielenienie płatności obszarowych), a z drugiej strony zwiększenie finansowania obszarów wiejskich poprzez II filar. Tymczasem struktura budżetu wspólnej polityki rolnej dla Polski przedstawia się odwrotnie – rośnie udział dopłat bezpośrednich, spada poziom wsparcia na rozwój wsi. Dodatkowo część pieniędzy z II filara została przeniesiona do I filara. W rezultacie wielkość dopłat bezpośrednich dla polskiego rolnika zbliża się do poziomu średniej unijnej, powstaje jednak problem niedoboru środków budżetowych przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich. Tym bardziej trudne były prace i konsultacje nad PROW 2014–2020 (ostatecznie zakończone w grudniu 2014). Należało określić priorytetowe zadania kwalifikujące się do finansowania w ramach Programu oraz te, dla których wsparcie będzie niższe. Analiza konstrukcji dokumentu pozwala stwierdzić, co następuje:

- w nowym PROW nacisk kładzie się na konkurencyjność rolnictwa, o czym świadczy wyższa niż w latach 2007–2013 kwota pomocy na działania „modernizacja gospodarstw” oraz „grupy producentów rolnych” i podobna na działanie „młody rolnik”; wyższy budżet dotyczy także celu „przywracanie potencjału produkcji rolnej”, co może mieć istotne znaczenie dla redukcji ryzyka produkcyjnego w coraz bardziej zmiennych warunkach przyrodniczych;
- ograniczono wsparcie rozwoju przedsiębiorczości i infrastruktury na wsi; te zadania mają być w większym stopniu finansowane z innych funduszy UE, w tym z funduszu spójności;
- włączenie środków polityki spójności do finansowania części zadań PROW jest konsekwencją niższego budżetu Programu. Rzeczywista rekompensata nastąpi jednak tylko wtedy, gdy poziom alokacji pieniędzy z polityki spójności będzie wyższy niż ten w latach 2007–2013 (a co do tego nie ma pewności), a także kiedy określi się szczegółowy katalog przedsięwzięć możliwych do realizacji w ramach tego funduszu (w dokumencie brakuje bowiem takich informacji).

Literatura

- Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2015 r. w częściach dotyczących rolnictwa*, „Opinie i Ekspertyzy”, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Senatu, Warszawa, grudzień 2014.
- Czyżewski A., Stępień S., *Ekspertyza w sprawie warunków kwalifikowalności do działania VII.4. „Modernizacja gospodarstw rolnych” i VII.8. „Restrukturyzacja małych gospodarstw”*, na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2013.
- Czyżewski A., Stępień S., *Wspólna polityka rolno UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa*, „Ekonomista” 2011, nr 1, s. 9–36.
- Guba W., *Budżet ogólny UE i WPR na lata 2014–2020 po szczycie Rady Europejskiej w dniu 7–8 lutego*, prezentacja, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2013.
- Józwiak W., Ziętara W., *Instytucjonalne ograniczenia wzrostu i rozwoju polskich gospodarstw rolnych*, prezentacja, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2012.
- Krzyżanowska Z., *Kompromis w Radzie UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w sprawie WPR na lata 2014–2020*, prezentacja, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2013.
- Rada Europejska 7–8 lutego 2013 – konkluzje (wieloletnie ramy finansowe)* [EUCO 37/13], Rada Europejska – Sekretariat Generalny Rady, Bruksela, 8 lutego 2013.
- Russel P., *Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2012, nr 3(31), s. 87–108.
- Stan prac nad założeniami Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2013.
- Stępień S., *Rola programów rolnośrodowiskowych wspólnej polityki rolnej w kształtowaniu obszarów wiejskich w Polsce*, w: *Determinanty rozwoju regionalnego w Polsce*, red. K. Pająk, J. Polcyn, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020*, Załącznik do uchwały nr 163 Rady Ministrów z 25 kwietnia 2012 r. (poz. 839), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2012.
- Wpływ wspólnej polityki rolnej i polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich*, raport końcowy, FUNDEKO Korbel, Krok-Baściuk, Warszawa 2011.
- Wstępny zarys Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2013.

BUDGETARY EXPENDITURES ON PROGRAM FOR RURAL DEVELOPMENT (RDP) FOR THE PERIOD 2014–2020 – PROBLEM OF MONEY DEFICIENCY

Abstract

After many months of work and consultation in December 2014 the Rural Development Programme (RDP) 2014–2020 was finally approved. Specify a list of objectives and activities of this Programme was very difficult because the budget negotiations concerning the second pillar of the common agricultural policy resulted in much lower amount of money for Poland than in 2007–2013. As a consequence, it was necessary to determine priority tasks eligible for funding under the RDP and those for which support will be lower. The aim of the paper is to present budgetary considerations and its consequences for the development of rural areas in Poland in the years 2014–2020. The authors try to evaluate the structure of the new Programme, as well as to answer the question whether the deficit of EU money for some of the tasks previously performed by the RDP 2007–2013 may be covered by expenditure under cohesion policy.

Data relating to the allocation of funds in the new financial period indicate that the RDP 2014–2020 emphasis on the competitiveness of agriculture, as evidenced by higher than in 2007–2013 amount of support for activities “modernization of farms” and “agricultural producer groups” and similar to the “young farmer”. But there is limited support for the entrepreneurship development and rural infrastructure. These tasks are to be increasingly financed from other EU funds, including the Cohesion Fund. Compensation will be real only if the level of the money allocation from the cohesion policy will be higher than in 2007–2013 (and this is not certain as yet), and when a detailed list of projects implemented within the framework of the fund will be specified (there is no such information in document).

The article is a review of official government documents and deductive considerations contained, supplemented by the authors own calculations, allow to provide definitive conclusions.

Translated by Andrzej Czyżewski, Sebastian Stępień

Keywords: rural areas development, Poland, budget, Common Agricultural Policy, cohesion funds

JEL codes: F36, Q14, Q18