

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań

1. Utworzona przed ponad półwieczem wspólna polityka rolna, stanowiąca przez długie lata główną siłę napędową integracji europejskiej, systematycznie traci status najważniejszej polityki sektorowej, wymagając zasadniczych reform tej polityki dotyczących przyszłości sektora rolnego oraz rozwoju obszarów wiejskich. W procesie reformowania wspólnej polityki rolnej po 2013 r. podkreślono konieczność zachowania dwufilarowej struktury wspólnej polityki rolnej, w ramach której pierwszy filar oparty na horyzontalnym podejściu do rolnictwa w szerszym niż dotąd zakresie uwzględniałby rozwiązania prośrodowiskowe, zaś drugi filar ukierunkowany na osiągnięcie konkretnych rezultatów w zakresie polityki wiejskiej byłby na tyle elastyczny, by dostosować się do zróżnicowanych warunków krajowych, regionalnych i lokalnych.

Normatywny kształt wspólnej polityki rolnej w siedmioletniej perspektywie zdeterminowany jest przez kilka czynników, do których należy zaliczyć: kontekst międzynarodowy (m.in. światowy kryzys gospodarczy i finansowy, wzrost cen żywności, liberalizacja międzynarodowego handlu rolnego), wysokość budżetu rolnego, zmiany legislacyjne wprowadzone przez Traktat z Lizbony oraz nowe wyzwania o charakterze ponadgranicznym, a nawet globalnym, takie jak niedostatek źródeł energii, globalne ocieplenie, niedobór wody, biozagrożenie.

2. W realizacji nowych funkcji związanych z nowymi wyzwaniami coraz większą rolę odgrywa polityka rozwoju obszarów wiejskich, która zaadresowana jest nie tylko do rolników, ale do znacznie szerszego kręgu odbiorców zamieszkujących obszary wiejskie. Zgodnie z paradygmatem wielofunkcyjności rolnictwo jest integralną częścią obszarów wiejskich³ i obok wypełniania swych tradycyjnych funkcji produkcyjnych realizuje także szereg funkcji pozaprodukcyjnych, które wynikają z potrójnego zakorzenienia rolnictwa (terytorialnego – przestrzennego, przyrodni-

1 Polska Akademia Nauk.

2 Polska Akademia Nauk.

3 Zob. R. Grochowska, K. Kosior, Jak odbudować legitymizację wspólnej polityki rolnej? „Studia Europejskie” 2010 nr 1, s. 73.

czego i społeczno–kulturowego).⁴ W doktrynie podkreśla się, że te nowe funkcje pozaprodukcyjne „stały się źródłem legitymizacji polityki rolnej i nowych form protekcjonizmu rolnego”.⁵ W zamian za świadczone usługi na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju wsi rolnicy są wynagradzani w formie różnorodnych płatności współfinansowanych z budżetu unijnego i budżetów krajowych w normatywnie określonych proporcjach. Skoro zatem płatności te są związane ze świadczeniem przez rolników usług o charakterze publicznym na rzecz społeczeństwa, to z tego wynika, że płatności te nie stanowią klasycznych dotacji ekonomicznych.⁶ Dlatego też w doktrynie prawa rolnego te nowe funkcje pozaprodukcyjne polityki rozwoju obszarów wiejskich zaliczane są do kategorii dóbr publicznych o charakterze ponadpokoleniowym. Z uwagi jednak na brak rynku usług na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju wsi i w związku z tym rzeczywistej konkurencji w tym zakresie, nie jest możliwe określenie ich wartości w sposób obiektywny.

Pozaprodukcyjne funkcje polityki wiejskiej stały się także ważnym argumentem w rokowaniach handlowych w ramach WTO. Płatności na rzecz środowiska zostały zakwalifikowane do zielonej skrzynki jako niezakłócające międzynarodowego handlu rolnego, choć taka ich kwalifikacja jest kwestionowana przez wiele państw rozwijających się.⁷

3. Zasadniczy zarys polityki wiejskiej na lata 2014–2020 został określony w komunikacie Komisji z 18 listopada 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno–Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Wspólna polityka rolna do 2020: sprostać wymaganiom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi i aspektami terytorialnymi”⁸ oraz w Komunikacie Komisji pt. „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”.⁹ Na tej podstawie Komisja przygotowała obszerny pakiet projektów aktów legislacyjnych dotyczących m.in. wspierania rozwoju obszarów wiejskich,¹⁰ finansowania wspólnej polityki rolnej,¹¹ a także wspólnych przepisów dotyczących funduszy strukturalnych.¹²

4 Zob. szerzej J. Wilkin, Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie, (w:) Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne. Praca zbiorowa pod red. J. Wilkina, Warszawa 2010, s. 29–30.

5 *Ibidem*, s. 35.

6 Szerzej zob. J. Martinez, Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 56.

7 *Ibidem*, s. 54.

8 COM /2010/672 wersja ostateczna.

9 COM /2010/2020 wersja ostateczna, Bruksela 03.03.2010 r.

10 Zob. wniosek Komisji: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW); COM/2011/0627.

11 Zob. wniosek Komisji: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej; COM/2011/0628.

12 Zob. wniosek Komisji: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne

W obszernym pakiecie legislacyjnym przewidziano szereg zmian polityki rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie siedmioletniej, które zmierzają generalnie w kierunku zagwarantowania większej swobody państwom członkowskim w wyborze środków prawnych regulowania tej polityki, co ma umożliwić im lepsze dostosowanie do zróżnicowanych warunków krajowych, lokalnych i regionalnych. Ustawodawca wprowadził przy tym nową, dość nieprzejrzystą siatkę terminologiczną w postaci takich niedoprecyzowanych pojęć, jak: misja, cele i priorytety polityki wiejskiej, podprogramy tematyczne, wspólne ramy strategiczne.

W ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich wyodrębniono 3 zasadnicze cele, zaliczając do nich: poprawę konkurencyjności w rolnictwie, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Realizacji tak określonych celów generalnych ma służyć sześć priorytetów Unii w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, a mianowicie:

- 1) transfer wiedzy i innowacji w rolnictwie i leśnictwie oraz na obszarach wiejskich,
- 2) poprawa konkurencyjności gospodarki rolnej,
- 3) poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie,
- 4) odtwarzanie, ochrona i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa,
- 5) przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, w tym m.in. przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorze rolnym i leśnym,
- 6) ograniczenie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich (art. 5 projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich).

Nowość projektowanych rozwiązań polega na tym, że ustawodawca zrezygnował z dotychczasowego podziału na osie w ramach PROW, jedynie z zachowaniem osi Leader, na rzecz podejścia tematycznego (problemowego). O ile dotąd środki prawne polityki wiejskiej stosowane były w ramach oddzielnych osi,¹³ o tyle obecnie priorytety polityki wiejskiej mają być realizowane w ramach połączonych projektów dotyczących rolnictwa, leśnictwa, turystyki wiejskiej oraz dziedzictwa przyrodniczego.

dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, COM /2011/0615.

13 Szerzej zob. m.in. M. Bocheński, J. Zięba, Polityka struktur rolnych i rozwoju obszarów wiejskich, (w:) Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, pod red. A. Jurcewicz, Warszawa 2010, s. 82 i nast.; S. Prutis, Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 192 i nast.; E. Tomkiewicz, Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (perspektywy na tle dotychczasowej ewolucji ustawodawstwa), „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. 6, s. 965 i nast.

Kolejna zasadnicza zmiana o charakterze generalnym polega na ściślejszym powiązaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich z innymi politykami unijnymi, z czym z kolei wiąże się silniejsza integracja Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) z innymi funduszami strukturalnymi, tj. Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego, Europejskim Funduszem Społecznym, Funduszem Spójności, Europejskim Funduszem Morskim i Rybackim.¹⁴ W nowym okresie programowania ustanawia się Wspólne Ramy Strategiczne, tj. wspólne przepisy dla funduszy strukturalnych, na podstawie których od 2014 r. ma funkcjonować także EFRROW.¹⁵ Wprowadzenie WRS ma donieść skutki w tym sensie, że priorytety polityki rozwoju obszarów wiejskich będą mogły być wspierane nie tylko przez EFRROW, ale również przez wszystkie pozostałe fundusze strukturalne, które nadal pod względem organizacyjno-prawnym pozostają odrębne.

Na podstawie wspólnych ram strategicznych zawierane będą umowy partnerskie, między Komisją Europejską a państwem członkowskim.¹⁶ W założeniu umowy o charakterze strategicznym mają służyć większej przejrzystości programów operacyjnych na poziomie krajowym i zwiększeniu koordynacji instytucji opracowujących i realizujących programy, zmniejszeniu obciążeń biurokratycznych, co jest obecnie sporym mankamentem. Jednak z brzmienia dosyć ogólnikowych przepisów w tym zakresie nie wynika żadne uproszczenie, a przewidziane w nich nowe dokumenty strategiczne dodatkowo mogą komplikować przygotowanie takich umów.

W tym kontekście zwrócić należy uwagę na fakt, że w świetle proponowanych rozwiązań znaczna część instrumentów polityki wiejskiej mieści się w ramach polityki spójności, co w intencji projektodawcy ma ułatwić koordynację działań. Z drugiej strony jednak istnieje poważna obawa zmarginalizowania projektów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i podporządkowania ich polityce spójności. W praktyce bardzo często ten sam zakres przedmiotowy mają projekty zgłaszane przez potencjalnych beneficjentów z dużych miast i obszarów wiejskich, a kryteria wyboru projektów preferują projekty o większej skali.¹⁷ Taka sytuacja miała miejsce w 2007 r., kiedy niewykorzystane środki finansowe na cele polityki rolnej zostały przeznaczone na program Galileo poświęcony stworzeniu systemu nawigacji satelitarnej. Na tym tle wyłania się istotny problem zapewnienia równych szans projektom na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na etapie wyboru projektu, np. poprzez przyznanie do-

14 Zob. Wspólna polityka rolna po roku 2013, Wstępna reakcja europejskich rolników i spółdzielni rolniczych na wnioski ustawodawcze Komisji Europejskiej. Opinia z dnia 16.02.2012, PAC /11/7038–SM, s. 8.

15 Zob. F. Adinolfi, J. Little, A., Massot, WPR w ramach finansowych na lata 2014–2020. Parlament Europejski, 2011, s. 28.

16 Zob. K. Kosior, Jaka wspólna polityka rolna po 2013? http://ec.europa.eu.polska/news/opinie/111020wspolna_polityka_rolna_p.htm s. 6.

17 Zob.: Zarys kierunków rozwoju obszarów wiejskich, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich i Departament Programowania i Analiz. Dokument niepublikowany, Warszawa 03.02. 2009, s. 12.

datkowych punktów takim projektem, określenie niższego progu współfinansowania projektów na rzecz obszarów wiejskich.¹⁸

Kolejna zmiana polega na tym, że polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 ma być w większym stopniu ukierunkowana na osiągnięcie konkretnych, mierzalnych efektów realizacji programów wiejskich. Z myślą o tym projektodawca wprowadza nową kategorię, a mianowicie warunkowość *ex ante* polityki wiejskiej przez co rozumieć należy obowiązek spełnienia ściśle określonych warunków wstępnych związanych z priorytetami polityki rozwoju obszarów wiejskich, które zostały określone w załączniku IV do rozporządzenia. Jeśli warunki *ex ante* nie zostaną spełnione w dniu przekazania umowy partnerskiej, państwa członkowskie określają harmonogram ich wdrażania, co – zgodnie z art. 17 projektu rozporządzenia – nie może nastąpić „później niż dwa lata po przyjęciu umowy partnerskiej lub do dnia 31 grudnia 2016 r. w zależności od tego, która z tych dat jest wcześniejsza”. Jak tego wymaga art. 19 cytowanego projektu rozporządzenia, Komisja w 2017 r. i w 2019 r. przeprowadza ocenę realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich we wszystkich państwach członkowskich, w tym w szczególności ocenę realizacji celów pośrednich określonych w tych programach. W razie niespełnienia celów pośrednich Komisja może zawiesić w całości lub części płatności okresowe, co uznać należy za w pełni uzasadnione rozwiązanie.

Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że w omawianych projektach rozporządzeń Rady i Parlamentu Europejskiego przewidziano szereg upoważnień do wydawania aktów delegowanych przez Komisję w trybie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W systemie źródeł prawa unijnego jest to zupełnie nowy rodzaj nieustawodawczych aktów prawnych o charakterze ogólnym, które mają uzupełniać lub zmieniać niektóre inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego.¹⁹ Akty delegowane wydawane przez Komisję na podstawie prawa pochodnego zaliczane są do kategorii aktów prawa unijnego trzeciego stopnia. Mogą one przyjąć formę rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji.²⁰ W ten sposób, jak podkreśla F. Albisinni, „podejmowanie decyzji regulacyjnych przesunięto na poziom techniczny i porozumień międzynarodowych, którego gwarantem jest Komisja”.²¹ W istocie pozostawia to Komisji szeroki margines swobody w regulowaniu materii prawnorolnej, co budzić może pewne wątpliwości. Postanowienia Traktatu z Lizbony wydatnie bowiem wzmocniły w tym zakresie pozycję Komisji, co powoduje, że zmniejszyła się możliwość poszukiwania „kompromisów politycznych” w ramach

18 *Ibidem*, s. 13.

19 Szerzej zob. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 280.

20 Zob. M. Rynkowski, *Komentarz do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu UE, (w:) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 3. Komentarz pod red. A. Wróbla, Warszawa 2012, s. 705 i nast.

21 Zob.: F. Albisinni, *Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją*. Europejskie kodeksy rolnictwa, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 119.

negocjacji między państwami członkowskimi.²² Jeśli przy tym wziąć pod uwagę, że akurat w ramach wspólnej polityki rolnej mamy do czynienia ze stosunkowo licznymi aktami delegowanymi oraz aktami wykonawczymi, o których mówi art. 291 TFUE, to liczyć się należy z możliwością powstawania na tym tle częstych konfliktów o charakterze międzyinstytucjonalnym.²³ Dlatego też Parlament Europejski przyjął rezolucję z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie kompetencji w zakresie przekazywania uprawnień ustawodawczych.²⁴

4. W obliczu nowych wyzwań dominującym elementem polityki rozwoju obszarów wiejskich są nowe środki prawne jej regulowania, które ukierunkowane są na promowanie innowacyjności, przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom klimatycznym, zwiększenie udziału energii odnawialnej. Oznacza to zatem znaczne zwiększenie przedmiotowego zakresu polityki wiejskiej, co z kolei prowadzi do systematycznego jej rozmywania i coraz mniejszej przejrzystości, a zarazem stopniowego podporządkowania innym politykom sektorowym.²⁵

Koncentrując się tylko na najważniejszych rozwiązaniach w tym zakresie należy zauważyć, że w proponowanych rozwiązaniach legislacyjnych przewidziany został nowy zestaw instrumentów zarządzania ryzykiem, które mają na celu stabilizację dochodów rolniczych w sytuacjach kryzysowych, co jest ściśle związane z pojawieniem się różnych ryzyk w rolnictwie o charakterze przyrodniczym, rynkowym, sanitarnym, a także związanych z rozwojem nowych technologii i utratą zaufania konsumentów (zob. pkt 37 uzasadnienia do projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich). Przewidziano mianowicie możliwość dofinansowania składek na ubezpieczenie plonów, zwierząt i roślin (od wielu zagrożeń, a nie od jednego ryzyka), a także utworzenie akredytowanych przez państwa członkowskie funduszy wspólnego inwestowania mających na celu wypłatę rolnikom rekompensat w związku ze stratami spowodowanymi chorobami zwierząt i roślin oraz z powodu poważnego spadku dochodów. Ponieważ jednak proponowane rozwiązania są bardzo ogólne, a ich zasadniczy kształt zostanie dopiero skonkretyzowany w drodze kolejnych aktów prawnych, dokonanie ich rzetelnej oceny na obecnym etapie jest zdecydowanie przedwczesne.

W ramach pakietu legislacyjnego dotyczącego polityki rozwoju obszarów wiejskich przewidziano także utworzenie Europejskiej Sieci ds. Innowacji na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, która ma na celu zwiększenie udziału zainteresowanych (rolników, doradców, naukowców, przedsiębiorców) we wdrażaniu projektów innowacyjnych w sektorze rolnym i leśnictwie, a także rozpowszechn-

22 *Ibidem*, s. 119.

23 Zob. A. Massot, Wspólna polityka rolna a Traktat z Lizbony; http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7216_pl.htm

24 Dz. Urz. UE 2011 C 81/6.

25 Tak właśnie R. Grochowska, K. Kosior, Jak odbudować..., *op. cit.*, s. 86.

nianie informacji w tym zakresie. W celu promowania innowacyjności przewidziano także nagrody pieniężne za innowacyjną współpracę lokalną na obszarach wiejskich, w realizacji których zaangażowani będą partnerzy z co najmniej dwóch państw członkowskich (art. 56 projektu rozporządzenia). W ocenie polskiego rządu nałożenie prawnego obowiązku utworzenia europejskiego partnerstwa innowacyjnego będzie się wiązało z większym obciążeniem administracyjnym, a także może przyczynić się do opóźnień w realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich.²⁶

Ze znacznym wzrostem kosztów administracyjnych wiąże się także nowa koncepcja wdrażania programu LEADER, który został uznany za zasadniczy element wszystkich programów rozwoju obszarów wiejskich. Dla partnerów z tych obszarów wiejskich, w których inicjatywa LEADER nie była wdrażana w latach 2007–2013, przewidziano finansowanie nowych lokalnych grup działania w ramach tzw. „pakietu startowego LEADER”. Przewidziano także wsparcie małych projektów pilotażowych. Nowością jest także to, że instytucja zarządzająca lub agencja płatnicza może powierzyć określone zadania lokalnym grupom działania. Rozszerzono jednocześnie krąg partnerów LGD, obejmując nim partnerstwa publiczno–prywatne, które realizują lokalną strategię rozwoju na terenie Unii Europejskiej lub poza jej granicami. Nowa koncepcja programu LEADER budzi pewne wątpliwości, gdyż program ten nie powinien być narzędziem do realizacji wszystkich projektów, lecz tylko dla takich, w ramach których można stosować oddolne podejście uwzględniające aspekty lokalne.²⁷

W programie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 w znacznym stopniu zmodyfikowano także system płatności z tytułu ONW, które mają być oparte wyłącznie na biofizycznych kryteriach wyznaczania takich obszarów, bez uwzględniania kryterium społecznego. Rozwiązanie takie mające na celu zwiększenie efektywności tych płatności, spotkało się z krytyczną oceną polskiego rządu, gdyż w zasadniczy sposób zmniejsza ono powierzchnie gruntów rolnych objętych płatnościami.

W projekcie wprowadzono także istotne zmiany w systemie płatności rolnośrodowiskowoklimatycznych. Obok takich płatności przewidzianych w ramach II filara, w systemie płatności bezpośrednich wprowadzono nowy obowiązkowy „komponent ekologiczny”, polegający na stosowaniu obowiązkowych na całym terytorium UE praktyk rolniczych mających na celu przeciwdziałanie negatywnym zmianom klimatu i służących ochronie środowiska naturalnego (np. dywersyfikacja upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych). Prowadzić to będzie do dublowania płatności w obu filarach, przyczyniając się do wzrostu złożoności polityki rolnej.

26 Zob. Wstępna ocena najważniejszych założeń pakietu legislacyjnego WPR 2020 z perspektywy Polski, 12.11.2011 r. <http://www.minrol.gov.pl/pol/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe>

27 Zob. Wspólna polityka rolna po roku 2013. Wstępna reakcja europejskich rolników i spółdzielni rolniczych na wnioski ustawodawcze Komisji Europejskiej. 31.12.2012 r. PAC /11/7038; <http://www.copa-cogeca.be>

Nałożenie nowych obowiązków może przyczynić się do osłabienia konkurencyjności sektora rolnego w stosunku do innych uczestników światowego handlu rolnego, stosujących mniej restrykcyjne w tym zakresie wymagania.²⁸

Na tym tle nasuwa się spostrzeżenie, że wiele nowych środków polityki wiejskiej jest wewnętrznie sprzecznych i często stanowią przedmiot uzasadnionej krytyki, głównie ze strony ekonomistów. I tak np. zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego w kontekście rosnącego popytu na żywność trudno pogodzić z wieloma działaniami na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Przedmiotem krytyki są zwłaszcza działania podjęte na szczeblu UE mające na celu łagodzenie niekorzystnych skutków zmian klimatycznych, gdyż w ocenie wielu ekonomistów będą one nieefektywne w szerszej skali, w tym globalnej, dopóki inne państwa czy wręcz regiony świata nie wprowadzą w tym zakresie analogicznych rozwiązań. Poza tym ponoszone przez państwa członkowskie koszty ekonomiczne związane z rozszerzeniem systemu handlu uprawnieniami do emisji znacznie przewyższą dotacje przewidziane w ramach polityki klimatycznej.²⁹

5. Z kolei wprowadzone Traktatem z Lizbony zmiany dotyczące procedury uchwalania budżetu UE, a w ich ramach finansowania polityki rolnej mają znaczenie proceduralne, generalnie zmierzając do zachowania dyscypliny budżetowej.³⁰ Roczny budżet UE ma być zgodny z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020, które po raz pierwszy zostały włączone do prawa pierwotnego na mocy art. 312 TFUE. Określają one górne, nieprzekraczalne pułapy wydatków budżetowych Unii,³¹ co w założeniu ma „zmniejszać napięcia towarzyszące ustalaniu budżetów rocznych i ma sprzyjać dyscyplinie wydatkowanych środków finansowych”.³²

W odniesieniu do wspólnej polityki rolnej istotne znaczenie ma zniesienie dotychczasowego podziału na wydatki obowiązkowe określone przez Radę i wydatki nieobowiązkowe określone przez Parlament Europejski, co w założeniu miało służyć uproszczeniu procedury uchwalania budżetu rolnego UE. W świetle obecnie obowiązujących przepisów art. 314 i 315 TFUE decyzje w sprawie wszystkich wydatków na rolnictwo podejmować będą wspólnie Parlament Europejski i Rada. W istocie oznacza to znaczne wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego, który zyskuje nieporównanie większy wpływ na poziom subsydiowania rolnictwa, wpro-

28 Zob. E. Gajos, Przyszłość wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej, „Wies i Rolnictwo” 2011, nr 1, s. 182–183.

29 Zob. K. Błażejewska, Klimatyczne wyzwania wspólnej polityki rolnej po 2013 r., „Przegląd Prawa Rolnego” 2011 nr 1, s. 157.

30 Szerzej zob. A. Nowak–Far, Zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk, (w:) Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej. Praca zbiorowa pod red. J. Barcza, Warszawa 2008, s. 216–221.

31 Dotąd pułapy takich wydatków wynikały z porozumień międzyinstytucjonalnych zawieranych przez Parlament Europejski, Radę i Komisję.

32 Szerzej zob. J. Łacny, Komentarz do art. 312 TFUE, (w:) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz pod red. A. Wróbla, t. 3, Warszawa 2012, s. 872.

wadząc do debaty perspektywę ogółu społeczeństwa,³³ a więc także tej nierolniczej części społeczeństwa, która w dobie kryzysu znacznie silniej kwestionuje duże wydatki na rolnictwo.

Negocjacje finansowe w kwestii budżetu UE w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 będą się toczyły równoległe do negocjacji dotyczących reform wspólnej polityki rolnej i w ścisłym ze sobą powiązaniu. Zgodnie z przyjętym harmonogramem negocjacyjnym, porozumienie polityczne dotyczące przyjęcia odpowiednich pułapów dla wieloletnich ram finansowych powinno być zawarte najpóźniej przed wejściem w życie tych ram, tj. w grudniu 2012 r. Zgodnie z art. 312 ust. 4 TFUE, jeśli rozporządzenie ustanawiające ramy finansowe będące efektem porozumienia politycznego nie będzie przyjęte przed wygaśnięciem poprzednich ram finansowych (tj. do końca 2013 r.), obowiązywanie obecnych pułapów zostanie przedłużone na rok 2014 r. Wobec sprzeczności interesów poszczególnych państw członkowskich dyskusja nad budżetem rolnym będzie bardzo trudna. Istnieją bowiem poważne rozbieżności między poszczególnymi państwami członkowskimi co do podziału środków finansowych między dwa filary wspólnej polityki rolnej, zwłaszcza w odniesieniu do finansowania płatności bezpośrednich. Nowy budżet rolny należy rozpatrywać także w kontekście napiętego kalendarza wyborczego w dużych państwach członkowskich (Niemcy i Włochy w 2013 r.), co może opóźnić wykonanie orientacyjnego kalendarza przyjętego przez instytucje europejskie.

Pomimo planowanego rozszerzenia zakresu przedmiotowego polityki wiejskiej, wymagających zwiększonych nakładów, w perspektywie finansowej 2014–2020 utrzymany został obecny poziom finansowego wsparcia polityki wiejskiej. Zgodnie z komunikatem Komisji³⁴ w budżecie UE na rolnictwo zaplanowano 371,7 mld euro, z czego na rozwój obszarów wiejskich 89,9 mld euro.³⁵ Jednocześnie by otrzymać obraz wydatków na rolnictwo, należy uwzględnić także wydatki budżetowe mieszczące się w innych działach niż rolnictwo, a więc wydatki przeznaczone na bezpieczeństwo żywnościowe (dotąd w ramach filaru I), pomoc dla potrzebujących (dział 1 pt. „Inteligentny rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu”), badania i innowacje.

Na rolnictwo przeznaczono także środki pozabudżetowe niewchodzące w strukturę wieloletnich ram finansowych, a więc środki na cele zarządzania kryzysowego w rolnictwie w ramach przyspieszonej procedury finansowej oraz środki z Europejskiego Funduszu Globalizacji przeznaczone na dostosowanie do nowej sytuacji związanej ze skutkami globalizacji (porozumienia handlowe MERCOSUR i poro-

33 Zob. J. Martinez, Pojęcie „obszar wiejski”..., *op. cit.*, s. 55 i 56.

34 Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 29.06.2011 r., Budżet z perspektywy „Europy 2020”, COM 2011/500 wersja ostateczna.

35 Według cen stałych na 2011 r. Szerzej zob. F. Adinolfi, J. Little, A. Massot, WPR w ramach finansowych..., *op. cit.*, s. 41–44.

zumienia dwustronne). Środki pozabudżetowe maskują rozmiar planowanych wydatków na politykę rolną, umożliwiając Komisji arbitralne redukcje wydatków rolnych poza skomplikowanymi procedurami traktatowymi.

W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 przewidziano nowe kryteria podziału środków finansowych między państwa członkowskie przeznaczonych na politykę wobec wsi, które są ściśle powiązane z innymi politykami unijnymi. Jednocześnie państwu członkowskiemu zagwarantowano większą autonomię w zakresie przenoszenia środków finansowych między filarami polityki rolnej z I filara do II w celu wzmocnienia polityki wiejskiej. Rozwiązanie takie wskazuje na tendencję do przerzucania kosztów finansowania polityki wiejskiej na budżety krajowe, co przyczyniać się będzie do różnicowania konkurencyjności sektorów rolnych poszczególnych państw UE w warunkach jednolitego rynku rolnego.³⁶ Tym bardziej że w dobie kryzysu gospodarczego i finansowego mniej zamożne państwa członkowskie UE nie będą mogły w takim samym stopniu jak państwa bogatsze współfinansować wydatków na politykę rozwoju obszarów wiejskich. W warunkach kryzysu gospodarczego należy jednak uwzględnić ograniczone zdolności państw członkowskich w znajdowaniu środków na współfinansowanie tych wydatków. Przeniesienie środków finansowych z I do II filara w drodze modulacji jest krytycznie oceniane przez Polskę, gdyż „petryfikuje ona niekorzystny dla nowych państw członkowskich sposób dystrybucji środków w kopertach płatności bezpośrednich w oparciu o historyczny poziom produkcji”.³⁷

Gdy chodzi o EFRROW, to pozostaje on częścią ogólną budżetu UE na dotychczasowych zasadach, chociaż finansowanie rozwoju obszarów wiejskich zyskuje nową optykę. EFRROW został włączony w ogólne ramy strategiczne wspólne dla wszystkich funduszy strukturalnych UE, zgodnie ze strategią Europa 2020. Przepisy dotyczące finansowania wspólnej polityki rolnej oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich stanowią *lex specialis* w stosunku do ogólnych zasad finansowania wyznaczonych wspólnymi ramami strategicznymi.

W pakiecie legislacyjnym określono także maksymalny wkład EFRROW na rzecz programów rozwoju obszarów wiejskich. Wkład ten odnosi się do kryterium terytorialnego według podziału na kwalifikowane regiony.³⁸ Maksymalna stawka wkładu EFRROW wynosi 85% publicznych wydatków kwalifikowalnych w regionach słabiej rozwiniętych, regionach najbardziej oddalonych oraz na mniejszych wyspach Morza Egejskiego lub 50% kwalifikowalnych wydatków publicz-

36 Zob. Wstępna ocena najważniejszych założeń..., *op. cit.*, s. 1.

37 Zob. Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej po 2013 r. Stanowisko to zostało zatwierdzone przez Radę Ministrów w dniu 12 czerwca 2009 r.

38 W tym kontekście istotnym *novum* jest ustanowienie nowej kategorii regionów tzw. „regionów w okresie przejściowym”. Kategoria ta będzie obejmować wszystkie regiony, w których PKB na mieszkańca wynosi od 75% do 90% średniego poziomu w UE–27.

nych w pozostałych regionach. Minimalna stawka wkładu EFRROW wynosi 20%. Na zasadzie wyjątku wkład EFRROW może wynosi 80% w przypadku szczególnych środków w ramach LEADER oraz w przypadku pomocy na założenie nowego przedsiębiorstwa na rzecz: młodych rolników, działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich, rozwoju małych gospodarstw. Wkład ten może zostać zwiększony do 90% dla programów dotyczących regionów słabiej rozwiniętych, regionów najbardziej oddalonych oraz mniejszych wysp Morza Egejskiego.

6. W procesie reformowania wspólnej polityki rolnej po 2013 r. konieczne jest zatem znalezienie rozsądnego kompromisu między tradycyjnymi (ilościowymi) funkcjami produkcyjnymi polityki rolnej (bezpieczeństwo żywnościowe) a funkcjami pozaprodukcyjnymi, związanymi zarówno ze zrównoważonym zagospodarowaniem zasobami naturalnymi, jak też funkcjami społeczno–kulturowymi związanymi ze wspieraniem zatrudnienia i edukacji na obszarach wiejskich, rozwijaniem lokalnych rynków, ochroną dziedzictwa kulturowego. Polityka rozwoju obszarów wiejskich jest obszarem szczególnie trudnych wyborów, tym bardziej że z biegiem lat finansowanie leżących u jej podstaw celów związane jest ze spełnieniem coraz surowszych warunków, podporządkowanych realizacji ściśle określonych rezultatów.

W ramach nowej polityki wiejskiej po 2013 r. przewidziano znaczne wzmocnienie roli planowania strategicznego w porównaniu z obecnym stanem prawnym, co wyraża się m.in. w daleko idącym powiązaniu programów rozwoju obszarów wiejskich ze strategią Europa 2020 w kontekście priorytetów ogólnoeuropejskich (klimatycznych, demograficznych). Skoncentrowanie się na ograniczonej liczbie priorytetów ma zwiększyć elastyczność państw członkowskich w doborze środków prawnych regulowania polityki wiejskiej, zgodnie z zasadą subsydiarności określoną w art. 5 ust. 3 TUE. Co więcej, priorytety polityki wiejskiej mogą być wspierane przez inne fundusze strukturalne, co ma zapewnić większą komplementarność II filara z innymi politykami unijnymi.

Wbrew formułowanym od lat postulatom upraszczania polityki rolnej nie tylko nie udało się uprościć rozwiązań z zakresu polityki wiejskiej, ale nawet stworzono znacznie bardziej skomplikowane rozwiązania nakładające nowe obowiązki na producentów rolnych wymagające większych nakładów finansowych, co w konsekwencji prowadzić może do osłabienia konkurencyjności rolnictwa unijnego w stosunku do innych uczestników światowego handlu rolnego, stosujących mniej restrykcyjne w tym zakresie wymagania.

THE RURAL DEVELOPMENT POLICY IN YEARS 2014–2020
IN THE CONTEXT OF NEW CHALLENGES

Key words: rural development, agricultural policy, agricultural sector.

This Article shall aims to show the normative form of rural development policy in the perspective of the years 2014–2020. The problem of the above issues was set out detailed in the comprehensive package of legislative proposals relates to supporting rural development, financing of agricultural policy and regulations on structural funds.

The proposed changes of rural development are determined by several factors, in particular international context, height of the agricultural budget, the legislative changes introduced by Treaty of Lisbon and new global challenges, such a global warming, lack of energy sources, water shortage.

It should be emphasized that new goals and priorities of rural development were set out in discussed legislative package. Furthermore the above sets out new legal measures regulating agricultural policy – aimed at promoting innovation, preventing adverse effects of climate change, increasing the share of renewable energy. In proposed arrangements, a far – reaching modifications of rural development policy’s instruments were set out, especially that which relates to agri–environment payments system (that is LFA payments).

In connection with the appearance of various risks in the agriculture sector having natural, market and sanitary features, the legislative package also provides a new set of risk management legal instruments.

Referring to the financial aspects of rural policy, it was pointed out to the fact that despite the planned extension of the scope of rural policy, current level of financial support for rural policy has been kept. This opens to doubts.

It should be added that the increasing tendency of shifting the cost of financing the rural policy on national budgets, which in a single agricultural market will contribute to the diversification of the competitiveness of the agricultural sectors of each Member States of the EU – was also negatively assessed.