



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Swoboda
decyzji narodowych
odnośnie
polityki rozwoju
obszarów wiejskich***

nr 47

Warszawa 2006

***Grzegorz Dybowski
Barbara Wieliczko***



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Swoboda
decyzji narodowych
odnośnie
polityki rozwoju
obszarów wiejskich***

Autorzy:

dr Grzegorz Dybowski

mgr Barbara Wieliczko



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2006

***Swoboda
decyzji narodowych
odnośnie
polityki rozwoju
obszarów wiejskich***

Autorzy publikacji są pracownikami naukowymi
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu

Miejsce polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywnościowym

w zadaniu *Wpływ procesów globalizacji na rozwój polskiego rolnictwa i wsi*

Celem pracy było zbadanie możliwości wykorzystywania marginesu swobody dla decyzji narodowych odnośnie rozwoju obszarów wiejskich, pozostawionego krajom członkowskim Unii Europejskiej w regulacjach wspólnotowych dotyczących tych zagadnień.

Korekta

Joanna Gozdera

Redakcja techniczna

Krystyna Mirkowska

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 83-89666-75-8

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984

tel.: (0 22) 50 54 444

faks: (0 22) 827 19 60

e-mail: dw@ierigz.waw.pl

<http://www.ierigz.waw.pl>

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk: Dział Wydawnictw IERiGŻ-PIB

Oprawa: UWIPAL

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne <i>dr Grzegorz Dybowski</i>	3
Polityka rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej – margines swobody dla decyzji narodowych <i>dr Grzegorz Dybowski</i>	6
1. Wprowadzenie	6
2. Tło historyczne	8
3. Perspektywa budżetowa 2000-2006	12
4. Planowane działania w okresie 2007-2013	17
5. Wnioski i rekomendacje	21
6. Kluczowe problemy bieżące	23
Zakres i swoboda decyzji narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich – przegląd i ocena projektów regulacji unijnych <i>mgr Barbara Wieliczko</i>	24
1. Płaszczyzny wspólnotowych regulacji wyznaczających zakres swobody państw członkowskich UE dotyczący wsparcia rozwoju wsi	24
2. Wsparcie obszarów wiejskich w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich	25
3. Wsparcie rozwoju regionalnego ze środków UE (regulacje odnoszące się do poszczególnych funduszy strukturalnych)	30
4. Pomoc krajowa w regulacjach prawnych UE	33
5. Pomoc krajowa na rzecz sektora zajmującego się rolnictwem oraz przetwórstwem i obrotem produktami rolno-spożywczymi	42
6. Podsumowanie	58

SŁOWO WSTĘPNE

Wraz z akcesją do Unii Europejskiej w maju 2004 roku, Polska przyjęła cały dorobek prawny Wspólnoty, w tym wspólną politykę rolną (WPR), stawiając ją ponad własną narodową polityką realizowaną dotychczas wobec wsi i rolnictwa. Tym samym autonomia polskiego rządu w zakresie decydowania o cecach, instrumentach i środkach polityki rolnej została w niektórych dziedzinach poważnie ograniczona. Nie oznacza to, że narodowe strategie odnośnie sektora rolnego straciły rację bytu. Zmienił się jednak ich punkt odniesienia oraz sposób realizacji. Zakres wpływu rządów narodowych różni się bowiem w zależności od segmentu WPR oraz jej schematu. Ważne znaczenie ma też umiejętne wykorzystywanie unijnych procedur decyzyjnych.

Zadanie pt. „Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez Polskę w ramach wspólnej polityki rolnej”, którego efektem jest niniejsze opracowanie, realizowane jest jako część tematu pt. „Miejsce Polski na globalnym rynku żywnościowym”. Oznacza to, że narodowe strategie i margines swobody dla ich realizacji w ramach WPR, są tu rozpatrywane przede wszystkim z punktu widzenia pozycji Polski na światowym rynku. W szerszym ujęciu odnosi się to do globalnego systemu, którego jedynie częścią jest światowy rynek. Procesy globalne dokonujące się w otoczeniu polskiego rolnictwa, oprócz nowych zasad i form konkurowania w międzynarodowym handlu, niosą ze sobą jeszcze nie-spotykaną wcześniej w takiej skali mobilność kapitału o zmieniających się kryteriach alokacji oraz powstawanie i funkcjonowanie firm światowych. Jest oczywiste, że w takim systemie nowe warunki narzucają silni gracze. Gospodarki słabe są raczej bierną stroną procesu globalizacji.

Polska znajduje się na średnim poziomie rozwoju gospodarczego w skali światowej. Kreuje to potrzeby dotyczące dalszego rozwoju, a także zmian funkcji wsi i rolnictwa i relacji między nimi, ale rodzi też ograniczenia. Ograniczenia te wynikają z funkcjonowania dużej liczby słabych gospodarstw rodzinnych, z których wiele wykazuje małe lub brak powiązania z rynkiem i jego mechanizmami. Szybka restrukturyzacja tych gospodarstw nie jest możliwa, nawet w warunkach integracji regionalnej w rozszerzonej Unii Europejskiej. Sprawą niezmiernie wagi staje się więc wybór trafnej strategii długookresowej dla rozwoju polskiego sektora rolno-żywnościowego. Chodzi o strategię, którą można

by zrealizować w ramach WPR Unii Europejskiej, zmieniającej się pod wpływem nowego ładu politycznego i gospodarczego, jaki wyłania się w efekcie procesu globalizacji. Łączenie modernizacji rolnictwa z wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich jest jedną z zasadniczych cech strategii rozwojowej Unii Europejskiej w tym zakresie. Jednak polskie rolnictwo jest znacząco opóźnione w relacji do wielu państw członkowskich ze Wspólnoty. Wydaje się też, że w trakcie ostatnich dwóch rozszerzeń (w maju 2004 roku i w styczniu 2007 roku), Unia nie obroniła swej jednolitości i solidaryzmu, a interesy narodowe krajów wiodących we Wspólnocie w coraz większym stopniu zaczynają przeważać w rozwiązaniach praktycznych realizowanej reformy WPR.

Tym większa staje się więc rola strategii narodowych takich krajów członkowskich jak Polska. Nie podzielam poglądu, głoszonego przez wielu autorów, o powtarzalności dróg rozwojowych krajów dziś wysoko rozwiniętych przez biedniejsze. Wyprzedzanie w rozwoju jednych państw przez inne oznacza bowiem nie tylko opóźnienie tych pierwszych, ale także wypełnienie przez kraje lepiej rozwinięte przestrzeni niezbędnej dla likwidacji tych opóźnień. Przestrzeń (polityczna, gospodarcza, handlowa) zajęta przez kraje wysoko rozwinięte staje się barierą rozwojową dla innych państw, a ponadto prowadzi do zmiany zewnętrznych warunków takiego rozwoju, szczególnie w nasilającym się procesie globalizacji.

Dualny charakter polskiego rolnictwa i skala tego zjawiska rodzi zatem pytanie zasadnicze dla strategii jego dalszego rozwoju, pytanie o wybór ścieżki rozwojowej. Czy wsparcie powinno być kierowane do rolnictwa typu rodzinnego, czy może powinno ono być wykorzystane jako koło zamachowe dla rozwoju prywatnych przedsiębiorstw rolnych typu gospodarstwo-firma? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa ani oczywista. Wspieranie rolnictwa rodzinnego jest kosztowne i może prowadzić do zaniedbania działań w celu faktycznego podniesienia konkurencyjności polskiego sektora rolno-żywnościowego, co byłoby groźne w warunkach stopniowego niwelowania znaczących dziś różnic cen i marż. Dodatkowym efektem może też być utrzymanie nadmiernego, w relacji do przyszłych potrzeb, aparatu produkcyjnego. Selektywne wspieranie gospodarstw-firm nastawionych na rynek i podnoszących swe zdolności do konkurowania na nim, będzie z kolei rodzić problemy polityczne i społeczne.

W tej sytuacji rośnie znaczenie mechanizmów drugiego filaru WPR Unii Europejskiej, tj. środków kierowanych na rozwój obszarów wiejskich. W szczególności dotyczy to wyboru odpowiednich dla danej strategii działań. Jednym

z kryteriów powinno być to, w jakim stopniu zapewniają one pomoc dla zagospodarowania zbędnej siły roboczej uwalnianej z rolnictwa w procesie modernizacji gospodarstw-firm. Wspieranie dochodów większości gospodarstw rolnych może bowiem okazać się niewystarczające dla rozwiązywania podstawowych problemów rozwojowych polskiej wsi i rolnictwa. Wiele zależy też od możliwości wygospodarowywania w krajowym budżecie i przeznaczania na wybrane cele, odpowiednio wysokich środków. Powinny one pozwolić nie tylko w pełni wykorzystywać dostępne fundusze unijne, ale także wspierać rozwój obszarów wiejskich w stopniu większym niż wynikający z reguł współfinansowania działań drugiego filaru WPR.

W zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich, margines swobody dla realizacji własnych, narodowych strategii jest wystarczająco szeroki. Ocenie tego marginesu poświęcone były badania w trakcie realizacji zdania badawczego w 2006 roku. W niniejszej publikacji prezentujemy dwugłos w tej obszernej i złożonej problematyce, która wydaje się być w niedostatecznym jeszcze stopniu obecna w debacie na temat przyszłego rozwoju wsi. Część pierwsza prezentuje zmiany drugiego filaru WPR oraz ich wpływ na margines swobody decyzyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej w ujęciu ogólnym. Część druga stanowi szczegółowy przegląd projektów regulacji unijnych w tym zakresie wraz z oceną ich konsekwencji.

POLITYKA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH UE – MARGINES SWOBODY DLA DECYZJI NARODOWYCH

1. Wprowadzenie

Przekazanie w wyniku akcesji do Unii Europejskiej, znacznej części swych narodowych kompetencji w zakresie polityki rolnej organom UE, skłania do szczególnego zainteresowania się przebiegiem procesu decyzyjnego Wspólnoty, w tym marginesem swobody, jaki pozostaje do dyspozycji rządów państw członkowskich. Rozpatrując te kwestie, warto też zwrócić uwagę na źródła prawa wspólnotowego i podstawowe zasady funkcjonowania tego ugrupowania¹. Pierwotnym źródłem prawa (primary law) są traktaty założycielskie Wspólnot. W trakcie swego działania Wspólnota powołała również szereg instytucji i wyposażyła je w uprawnienia legislacyjne i wykonawcze. Szczególnie uprawnione instytucje unijne w tym zakresie to: Rada i Komisja Europejska oraz, w nieco mniejszym stopniu, Parlament Europejski.

Proces decyzyjny w zakresie wspólnej polityki rolnej (WPR) opiera się na inicjatywie Komisji, w której wyłącznych kompetencjach leży proponowanie projektów wspólnotowych aktów prawnych. Parlament Europejski spełnia tu rolę konsultacyjną, a Rada decyzyjną. Rada nie może jednak pojąć decyzji bez uprzedniej propozycji zgłoszonej przez Komisję. Poprawki do projektu wprowadzone przez Radę wymagają zgody Komisji. Z kolei Komisja może w każdej chwili dokonać modyfikacji własnego projektu w drodze negocjacji. Po podjęciu decyzji przez Radę, jej wdrożenie i zapewnienie niezbędnych do tego środków należy do Komisji, która w tym względzie współpracuje z krajami członkowskimi. Wdrożenie nowo przyjętego uregulowania należy do administracji narodowych w krajach członkowskich. Ze względów politycznych w UE występują pewne ograniczenia. Wymagane jest mianowicie, aby ważne decyzje podejmowane były w wyniku negocjacji prowadzonych między państwami członkowskimi a Komisją.

Negocjacje są powszechną praktyką występującą we Wspólnocie. Na posiedzeniach Komitetów Zarządzających i Regulacyjnych, a także Grup Ekspertów Rolnych, przedstawiciele rządów narodowych mogą bezpośrednio wyja-

¹ E. Synowiec, *System prawny Wspólnot Europejskich*, [w:] *Unia Europejska – przygotowania Polski do członkostwa*, IKiCHZ, Warszawa 2001.

śniać problemy swych krajów, które wymagają rozwiązania. Mogą oni też budować kontakty personalne. Techniczne przygotowanie decyzji polega na kontaktach roboczych oraz wymianie informacji między ekspertami krajów członkowskich i Komisji, najczęściej w ramach Grup Roboczych. Roli delegacji narodowych na forum Rady Ministrów Rolnictwa oraz grup technicznych nie sposób przecenić. Niezbędna jest tu jednak właściwa strategia danego państwa i jasno sformułowane stanowisko, które jest następnie prezentowane i wspierane na każdym forum rozmów, prowadzonych w trakcie procesu decyzyjnego.

W procesie permanentnych negocjacji rządy narodowe muszą mieć zapewnioną bardzo dobrą koordynację i szeroki konsensus polityczny, zarówno w okresie przygotowywania stanowiska, jak i jego konsekwentnej obrony. Trzeba dążyć do zbudowania dobrych relacji oraz więzi z Komisją, zapewniających dwustronny przepływ informacji. Kluczowe znaczenie ma również szerokie zaangażowanie wokół narodowego punktu widzenia innych państw UE, podzielających takie podejście. Pozwoli to ograniczyć „sytuacje wyjątkowe”, wymagające nieelastycznych stanowisk, za które zwykle ponosi się konsekwencje w przyszłości.

Tworzone przez unijne instytucje prawo to prawo wtórne (secondary law). Opiera się ono na następujących zasadach:

- subsydiarności – mówi ona, że w dziedzinach, które nie podlegają wyłącznej kompetencji Wspólnoty, powinna ona podejmować działania tylko wówczas, gdy cele takich działań nie mogą być w wystarczającym stopniu osiągnięte przez poszczególne państwa członkowskie i mogą być lepiej zrealizowane przez Wspólnotę;
- bezpośredniego skutku – oznacza to, że akt prawny wydany przez organy Unii Europejskiej, ma bezpośredni wpływ na wewnętrzny porządek prawny państwa członkowskiego, a podmioty mogą przed sądami krajowymi odwoływać się do prawa wspólnotowego;
- prymatu prawa wspólnotowego nad prawem krajowym – oznacza to, że państwa członkowskie ograniczyły swe suwerenne prawa na rzecz nowego porządku międzynarodowego ustanowionego przez Wspólnoty.

Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej bazuje na obu źródłach wspólnotowego prawa. Obejmuje ona działania wspierające zarówno w sferze polityki rynkowej (pierwszy filar), jak i w sferze polityki strukturalnej (drugi filar), służące realizacji celów określonych w Traktacie ustanawiającym WE. Proporcje

między tymi filarami WPR zmieniają się w procesie jej reformowania i w miarę zmian warunków wewnętrznych i zewnętrznych, w jakich funkcjonuje unijny sektor rolny i wiejski. Nadwyżki podaży wielu produktów rolnych gromadzące się na unijnym rynku oraz rokowania dotyczące liberalizacji światowego handlu rolnego prowadzone w ramach Rundy Urugwajskiej GATT, w szczególności sposób przyczyniły się do przyspieszenia procesu reform WPR UE. Proces ten zmierza w kierunku wzmocnienia konkurencyjności rolnictwa i przemysłu spożywczego Wspólnoty, bardziej zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich, przy uwzględnieniu aspektów ochrony środowiska oraz uproszczenia zasad funkcjonowania WPR, w tym przesunięcia niektórych kompetencji wykonawczych na szczebel krajowy lub regionalny. Kolejne kroki na drodze reformowania WPR, a zwłaszcza Agenda 2000, wzmocniły więzi między funkcją produkcyjną a funkcją środowiskową rolnictwa oraz znaczenie jej drugiego filaru, kładąc większy nacisk na aspekty rozwojowe niż strukturalne.

Następne zmiany w WPR wydają się jednak nieuniknione co najmniej z dwóch powodów: kontynuowania rokowań rolnych w ramach bieżącej rundy WTO oraz rozszerzenia Unii o nowe kraje członkowskie w 2004 roku. Dalsza liberalizacja zasad światowego handlu rolnego, która tak czy inaczej będzie efektem Rundy Doha, wymusi przechodzenie do form wsparcia unijnego rolnictwa bardziej oddzielonych od produkcji i mniej zakłócających międzynarodowy handel. Odrębne traktowanie nowych członków w rozszerzonej UE ma jedynie charakter przejściowy. W momencie włączenia ich w pełni w zasady WPR, musi ona ulec takim zmianom, które uczynią koszt jednolitego wsparcia udzielanego wszystkim partnerom, akceptowalnym dla dawnych państw członkowskich Wspólnoty, szczególnie tych, które najwięcej wpłacają do unijnego budżetu².

2. Tło historyczne

Politykę wiejską w UE można rozpatrywać począwszy od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Pierwotnie koncentrowała się ona na wspieraniu procesów inwestowania w gospodarstwach rolnych oraz w sektorach przetwarzających i sprzedających produkty rolne. Działania takie miały sprzyjać integrowaniu się łańcuchów żywnościowych od producenta rolnego, przez marketing do przetwórstwa żywności, a także dalszej poprawie struktur rolnych. Celem było też podniesienie konkurencyjności sektora pierwotnego, czyli rolnictwa. Pierwszym instrumentem zastosowanym w polityce rozwoju wiejskiego było wsparcie dla tzw. obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania (ONW).

² I. Jędrzejewski, *Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Unia...op.cit.*

Forma ta nadal istnieje jako element polityki rozwoju terytorialnego. Jego celem jest spowolnienie procesów wyludniania się obszarów wiejskich.

W zakresie polityki strukturalnej kraje członkowskie UE miały relatywnie większy margines swobody w podejmowaniu decyzji. Normy wspólnotowe, wyrażane w formie dyrektyw, aby stały się prawnie obowiązujące w państwach członkowskich, musiały być transponowane do prawodawstwa narodowego. Już samo to pozostawiało pewien margines swobody, pozwalający uwzględnić specyfikę krajową. Kolejną możliwość manewru dawała zasada narodowego współfinansowania pomocy strukturalnej, która pozwalała np. określać krajom członkowskim warunki uprawniające do korzystania z takiej pomocy.

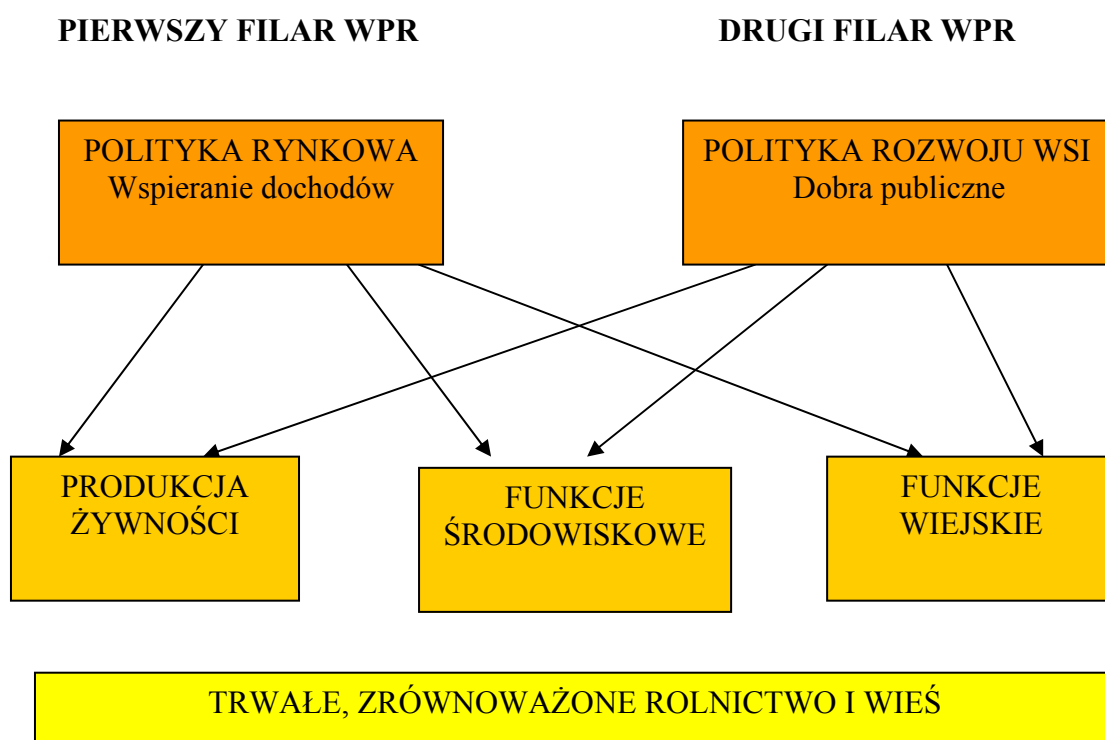
Kompetencje krajów członkowskich zmieniały się wraz z kolejnymi etapami reformy WPR. Podejście do polityki odnośnie obszarów wiejskich zmieniło się w latach dziewięćdziesiątych, wraz z przejściem od polityki strukturalnej do polityki rozwojowej. Stała się ona wówczas bardziej kompleksowa i jednocześnie jednorodna. Unia wypracowała także szersze instrumentarium, służące osiągnięciu takich podstawowych celów polityki rozwoju, jak:

- restrukturyzacja rolnictwa,
- rozwój terytorialny i lokalny,
- integracja środowiskowa.

Takie zróżnicowane instrumentarium zostało wbudowane w bardziej koherentne ramy wyznaczone przez Agendę 2000. Zreformowana polityka oferowała wówczas łącznie 22 instrumenty (działania) wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Krajom członkowskim pozwolono wybierać z tej oferty te mechanizmy, które najlepiej odpowiadały realizacji ich celów rozwojowych. Istotną częścią reformy było Rozporządzenie w sprawie Rozwoju Wiejskiego 1257/99, upraszczające poprzednie działania i ujmujące je w jednym dokumencie. Jednocześnie działania towarzyszące WPR stały się przedmiotem programowania. W praktyce wszystkie działania dotyczące rozwoju wiejskiego na obszarach nie objętych celem 1, są finansowane z sekcji Gwarancji. Z Sekcji Orientacji finansowane są działania celu 1 oraz inicjatywy LEADER. Krajom członkowskim przyznano więcej swobody w limitowaniu pomocy oraz w definiowaniu i programowaniu swych działań. Równocześnie wzmocniona została dyscyplina związana z ochroną środowiska naturalnego.

Polityka rozwoju wiejskiego zunifikowała wszelkie działania uprzedniej polityki strukturalnej i uzyskała więcej środków z budżetu UE na jej realizację. Znalazło to odzwierciedlenie w zwiększeniu marginesu swobody dla decyzji narodowych i ułatwiło wprowadzanie kryteriów narodowej polityki rolnej do WPR UE. Wprowadzono również tzw. drugi filar WPR, który miał towarzyszyć reformie polityki rynkowej Wspólnoty.

Rysunek 1. Schemat Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.



Źródło: M. Wigier: Przyczyny i charakter zmian polityki strukturalnej w rolnictwie integrującej się Europy. IERiGŻ, Studia i Monografie nr 124, Warszawa 2004.

W zakresie WPR dotyczącej pierwszego filaru zakres decyzji narodowych krajów członkowskich jest bardzo ograniczony, a „walka” o realizację narodowych interesów powinna rozgrywać się na jak najwcześniejszym etapie procesu decyzyjnego i na każdym szczeblu władz unijnych, zanim Komisja Europejska podejmie decyzję w danej kwestii³.

³ Pisaliśmy o tym w roku ubiegłym w ramach zadania 4011 Programu Wieloletniego w pracy pt. *Swoboda decyzji narodowych odnośnie rynków rolnych*, Program Wieloletni, zeszyt nr 18, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.

W zakresie polityki rozwoju wiejskiego sytuacja jest całkowicie odmienna. Drugi filar WPR pozostawia krajom członkowskim znacznie większy margines swobody niż pierwszy. Główne tego przyczyny są następujące:

- zastosowanie zasady subsydiarności, która wymaga, aby decyzje podejmowane były na szczeblu jak najbliższym mieszkańcom. Biorąc więc pod uwagę cele polityki rozwojowej, większość działań pozostawia krajom członkowskim relatywnie dużo możliwości własnych rozwiązań;
- duża różnorodność celów strukturalnych i środków polityki w tym zakresie dzisiejszych członków UE przed akcesją do Wspólnoty, znacznie większa niż w przypadku filaru pierwszego;
- wolniejszy rozwój polityki strukturalnej niż polityki rynkowej oraz zróżnicowanie systemów finansowania i typów aktów prawnych Wspólnoty, które regulują obie dziedziny WPR;
- polityka rozwoju obszarów wiejskich to sfera, w której liczba celów, działań i instrumentów rosła szybciej niż jej budżet. Nakładało to na kraje członkowskie stały obowiązek wyboru narodowych priorytetów dla alokacji tych ograniczonych środków budżetowych UE i uzupełniania ich z własnych narodowych funduszy.

Fakt, iż każde państwo członkowskie UE rozwinęło własne tradycyjne cele związane z poprawą struktur swego rolnictwa oraz innymi aspektami rozwoju obszarów wiejskich przed wejściem do Wspólnoty, stanowi bardzo ważny czynnik ewolucji tych polityk w ramach WPR. To przyczyniło się do współistnienia wielu interesów narodowych w trakcie wdrażania takiej polityki w UE i w każdym z państw członkowskich.

Niezależnie od oczywistej konieczności przestrzegania regulacji unijnych, kraje członkowskie mają, w ramach drugiego filaru WPR, zapewniony dość szeroki zakres swobody dla decyzji narodowych. Unia formułuje tu ogólne zasady, ramy dla wspierania rozwoju wiejskiego w państwach członkowskich Wspólnoty. Są one zbudowane w sposób hierarchiczny i zapewniają politykom możliwość projektowania wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych krajach we współpracy z podmiotami funkcjonującymi na tych obszarach. Współpraca taka dotyczy wykorzystania istniejących, a także potencjalnych ale już znanych, możliwości polepszenia warunków życia i pracy społeczeństwa wiejskiego jako całości.

3. Perspektywa budżetowa 2000-2006

W bieżącej perspektywie budżetowej obejmującej lata 2000-2006, kompletność obu filarów WPR została w sposób szczególny podkreślona w rozwiązaniach reformy w 2003 roku przez wprowadzenie takich mechanizmów jak: „oddzielenie wsparcia od produkcji”, zasada współzależności (cross compliance) oraz „modulacja”. Pierwszy filar WPR koncentruje się głównie na wspieraniu dochodów rolników i przedsiębiorców rolnych, a drugi filar na wspieraniu rolnictwa unijnego jako dostarczyciela dóbr publicznych w jego funkcjach środowiskowych i wiejskich.

Podstawowe regulacje dotyczące polityki rozwojowej UE w perspektywie finansowej 2000-2006 zawierają następujące dokumenty:

- Rozporządzenie Rady (EC) Nr 1257/1999 w sprawie wspierania rozwoju wiejskiego z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, z późniejszymi poprawkami i uzupełnieniami,
- Akty wdrażające 1750/1999 oraz Inicjatywa Wspólnotowa LEADER+.

Regulacje szczegółowe znajdują się w następujących dokumentach:

- Rozporządzeniu Komisji (EC) Nr 2603/1999 z dnia 9 grudnia 1999 roku,
- Rozporządzeniu Komisji (EC) Nr 45/2002 z dnia 26 lutego 2002 roku,
- Rozporządzeniu Rady (EC) Nr 1783/2003 z dnia 29 września 2003 roku,
- Rozporządzeniu Komisji (EC) Nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 roku.

Zgodnie z tymi dokumentami, celem polityki wiejskiej UE jest tworzenie trwałych podstaw dla zapewnienia przyszłości obszarom wiejskim oraz promocja, tworzenie i zachowanie miejsc pracy na tych obszarach. Polityka ta kieruje się czterema głównymi zasadami, mianowicie:

- **wielofunkcyjnością rolnictwa.** Rolnictwo znajduje się ciągle w centrum uwagi i stanowi jądro programów rozwojowych wsi. Jego rola wykracza poza dostarczanie surowców rolnych i żywnościowych, powinno więc służyć onemu dalszemu ekonomicznemu i wszelkiemu innemu rozwojowi. Takie podejście pociąga za sobą rozpoznanie i wspieranie całego zakresu usług świadczonych przez rolników;
- **zintegrowanym wielosektorowym podejściem.** Szerokie spojrzenie na sektor rolny jest potrzebne dla różnicowania działań w gospodarce wiejskiej, kreowania nowych źródeł dochodów i zatrudnienia, ochrony dziedzictwa wiejskiego i środowiska;

- **przejrzystością.** Projektowane i realizowane programy muszą być wspierane w sposób przejrzysty, na podstawie prostych i zrozumiałych przepisów oraz procedur;
- **subsydiarnością.** Podstawą elastyczności w udzielaniu pomocy dla rozwoju wiejskiego jest decentralizacja decyzji i procesów decyzyjnych. Jest to uważane za najbardziej efektywny sposób podziału dostępnego budżetu. W krajach członkowskich przeprowadzane są konsultacje na szczeblu narodowym, regionalnym, lokalnym i tzw. partnerskim.

Z czterech wymienionych zasad, szczególnie czwarta (zasada subsydiarności) otwiera drogę dla decyzji narodowych, a nawet regionalnych i lokalnych, dotyczących polityki rozwoju wiejskiego.

W bieżącej perspektywie budżetowej (2000-2006), kraje członkowskie miały do pewnego stopnia swobodę w wyborze mechanizmów z dwóch „koszyków”: (1) środki towarzyszące reformie z 1992 roku oraz (2) środki na modernizację i dywersyfikację gospodarstw rolnych. Działania w ramach pierwszego koszyka obejmują głównie: wcześniejsze emerytury dla rolników, programy rolno-środowiskowe, zalesianie, a także pomoc dla obszarów o gorszych warunkach. Instrumenty drugiego koszyka obejmują: wsparcie inwestycji w rolnictwie, osiedlanie się młodych rolników, szkolenia, pomoc dla inwestycji w przetwórstwie surowców rolnych i marketingu, dodatkowe wsparcie zalesiania, promocję i przekształcenia rolnictwa. Ponadto wsparcie udzielane jest działaniom integracyjnym między różnymi typami mechanizmów interwencyjnych sprzyjających łagodnemu i zrównoważonemu rozwojowi na obszarach wiejskich. Działania takie wspierane są poprzez program LEADER i inne, tzw. zintegrowane formy pomocy dla rozwoju wiejskiego, które mają zastosowanie na poziomie regionalnym.

Formalnie więc działania objęte Rozporządzeniem 1257/1999 można zakwalifikować do dwóch grup: działań towarzyszących WPR (programy rolno-środowiskowe, zalesianie gruntów, wcześniejsze emerytury oraz płatności dla obszarów ONW) finansowanych z Sekcji Gwarancji oraz innych działań finansowanych z Sekcji Orientacji dla obszarów objętych celem 1 i z Sekcji Gwarancji w pozostałych dziedzinach.

Jednak bardziej interesujące wydaje się dokonanie klasyfikacji funkcjonalnej działań przewidzianych w Rozporządzeniu 1257/1999. Możemy wówczas

wyróżnić trzy kategorie według kryterium ich celów. Wyniki takiej klasyfikacji są następujące:

1. Działania skierowane na zwiększenie konkurencyjności rolnictwa.
 - Inwestowanie w gospodarstwach rolnych (rozdział I),
 - Zgodność z nowymi standardami wprowadzonymi przepisami UE (rozdział I),
 - Osiedlanie się młodych rolników (rozdział II),
 - Szkolenia zawodowe dla rolników (rozdział III),
 - Wcześniejsze emerytury (rozdział IV),
 - Poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych (rozdział VII),
 - Polepszanie ziemi i scalanie parceli gruntów, tworzenie systemów zarządzania gospodarstwami, marketing jakościowych produktów rolnych, gospodarowanie zasobami wody, poprawa infrastruktury rolnictwa, odbudowa potencjału rolnictwa zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych (artykuł 33).

2. Działania skierowane na środowisko.
 - Obszary o mniej korzystnych warunkach środowiskowych (rozdział V),
 - Programy rolno-środowiskowe (rozdział VI),
 - Zalesianie gruntów (rozdział VIIIa),
 - Inne działania skierowane do leśnictwa (rozdział VIIIb),
 - Ochrona środowiska związana z rolnictwem, leśnictwem, zachowaniem krajobrazu oraz poprawą dobrostanu zwierząt (artykuł 33.11).

3. Działania skierowane na dywersyfikację gospodarki wiejskiej oraz poprawę warunków życia na obszarach wiejskich.
 - Podstawowe usługi dla wsi i mieszkańców wsi (artykuł 33.5),
 - Renowacja i rozwój wiosek oraz ochrona i zachowanie dziedzictwa wiejskiego (artykuł 33.6),
 - Różnicowanie działalności rolniczej i bliskiej rolnictwu dla zapewnienia wielozawodowości oraz alternatywnego źródła dochodów na wsi (artykuł 33.7),
 - Zachęta dla turystyki oraz rozwoju rzemiosła (artykuł 33.10).

Pierwszy z powyższych bloków ma charakter i orientację sektorową, choć jego działania wykraczają poza samo rolnictwo (tj. poza sektor pierwotny). Poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych finansuje nie tylko gospodarstwa rolne, ale także przemysł przetwórczy. W UE-15, 38% budżetu przeznaczanego na politykę rozwoju wiejskiego, alokowane jest w tym pierwszym bloku.

Drugi blok konsumuje ok. 52% budżetu UE-15. Chociaż wiele działań jest tu nakierowanych na cele środowiskowe, mają one jednocześnie silną orientację rolniczą. W efekcie głównym beneficjentem tych działań jest rolnictwo.

Trzeci blok jest relatywnie nowy. Został on utworzony na mocy Rozporządzenia 1257/1999. Blok ten reprezentuje tylko 10% budżetu UE na cele rozwojowe. Jego działania są bardzo podobne do podejmowanych w ramach inicjatywy LEADER+. Jest to zatem blok działań wielosektorowych, nie specyficznie rolniczych. Jednak środki finansowe przeznaczone na takie działania są tu zbyt małe, aby rozwiązywać cały wachlarz problemów związanych z obszarami wiejskimi a zwłaszcza z ich depopulacją. Funkcjonowanie tego bloku wywiera jednak istotny wpływ na mobilizację endogenicznych środków na obszarach wiejskich.

Pole manewru krajów członkowskich w podejmowaniu narodowych decyzji odnośnie polityki rozwoju obszarów wiejskich obejmuje decyzje dotyczące:

- narodowego finansowania. Rozporządzenie określa maksymalne udziały współfinansowania ze środków UE, a tym samym minimalny udział budżetów narodowych. Jednakże kraje członkowskie, które chcą wzmocnić rozwój swoich obszarów wiejskich, mogą wykraczać poza te minima;
- struktury wdrażania polityki w oparciu o narodowy jednolity program rozwoju wiejskiego lub o zestaw horyzontalnych i/lub regionalnych programów. Może tu być również zastosowane podejście mieszane, łączące program narodowy, wdrażający działania skierowane na wspólne cele oraz podejścia horyzontalne wprowadzające specyficzne rozwiązania;
- wielkości środków budżetowych przeznaczonych na poszczególne działania przewidziane w Rozporządzeniu, określania konkretnych beneficjentów i ich liczby, a tym samym wpływu jaki wywrze dane działanie na rozwiązywanie problemów rozwojowych na obszarach wiejskich. Jest to de facto ustalanie narodowych priorytetów w polityce rozwojowej;

- specyficznego zaprojektowania poszczególnych działań, tj. ustalenia warunków nałożonych na potencjalnych beneficjentów, określenia kryteriów wyboru priorytetów, ustalenia pułapu poziomu pomocy, wymogów dla uzyskania pomocy, wprowadzenia modulacji, itp.

Aby wykorzystać istniejący margines swobody dla decyzji narodowych, kluczowe znaczenie ma dobre przygotowanie narodowych i/lub regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich oraz przeforsowanie ich w procesie negocjacyjnym z Komisją Europejską aż do definitywnego ich zatwierdzenia. Inicjatywa LEADER wykracza nawet poza szczebel narodowy, gdyż jest to w praktyce swoboda decyzyjna dla regionu, tj. ostatecznej instancji wg zasady subsidiarności – ludności lokalnej zorganizowanej w lokalne grupy działania, które opracowują i nadzorują lokalne programy rozwoju wiejskiego.

Reasumując dotychczasowy rozwój unijnej polityki wobec wsi trzeba stwierdzić, że ewoluowała ona jako część WPR, przechodząc stopniowo, choć coraz szybciej, od polityki odnoszącej się do problemów strukturalnych sektora rolnego, do polityki adresującej się do wielości funkcji pełnionych przez rolnictwo w społeczeństwie, a także wyzwań, wobec których znalazło się ono w szerszym kontekście wiejskim.

Obecnie kreowanie polityki rozwoju postępuje dalej, a sam proces wszedł w nową fazę⁴. Asumptem do tego jest nowa perspektywa budżetowa na lata 2007-2013, która jest w trakcie przygotowania. Główne regulacje prawne zawarte są w następujących dokumentach:

- Rozporządzeniu Rady (EC) Nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju wiejskiego przez Europejski Rolniczy Fundusz dla Rozwoju Wiejskiego.
- Wspólnotowym przewodniku strategicznym dla rozwoju wiejskiego.

Regulacje szczegółowe obejmują:

- Rozporządzenie Rady (EC) Nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 roku w sprawie finansowania WPR,
- Rozporządzenie Rady (EC) Nr 2019/1993 z dnia 19 lipca 1993 roku w sprawie wprowadzenia specyficznych środków pomocy dla obszarów odległych, odległej lokalizacji oraz braku zarobkowania.

⁴ S. Noleppa, F. Boehmert, *The extent to which the national decisions concerning rural development policies can be taken by national governments under the CAP*, A.S.A. Institut für Sektoranalyse und Politikberatung GmbH, Bonn 2006.

Dla potrzeb programowania i budżetowania w nowej perspektywie budżetowej 2007-2013, UE dokonała dwukrotnie oceny dotychczasowych doświadczeń, a zwłaszcza stopnia, w jakim zostały osiągnięte cele polityki rozwojowej sformułowane w poprzedniej perspektywie budżetowej (2000-2006). Ewaluacja średniookresowa wykonana została w 2003 roku a ewaluacja ex post w 2006 roku. Główne wnioski płynące z oceny realizacji dotychczasowych zadań ujawniły wiele krytycznych obszarów odnoszących się do badanej problematyki, nie tylko w zakresie strategii i programowania, ale też mechanizmów implementacyjnych. Jednak jedna kwestia wydaje się tu kluczowa, mianowicie konieczność wczesnego podejmowania konstruktywnego procesu decyzyjnego na rzeczywście narodowym, a nawet regionalnym szczeblu⁵. Pozwalają na to zasady funkcjonowania drugiego filaru WPR, pozostawiając krajom członkowskim rzeczywistą swobodę i przestrzeń decyzyjną w tym zakresie.

4. Planowane działania w okresie 2007-2013

Zmiany w polityce odnośnie rozwoju obszarów wiejskich, jakie mają nastąpić w nowej perspektywie budżetowej na lata 2007-2013, podlegają dyskusjom poczynszony od 2003 roku. Warunki wspierania rozwoju wiejskiego w najbliższych siedmiu latach określone są w nowym Rozporządzeniu 1698/2005. Polityka rozwojowa ma się koncentrować na trzech obszarach, wokół których, zgodnie z trzema tzw. osiami priorytetowymi, skupione są również środki wsparcia finansowego.

Pierwsza oś – obejmuje poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, a jej środki wspierają głównie następujące działania:

- wzmocnianie potencjału ludzkiego przez organizowanie szkoleń i doradztwa,
- poprawę i rozwijanie infrastruktury w rolnictwie i leśnictwie,
- uczestnictwo w programach poprawy jakości żywności,
- pomoc w osiedlaniu się młodych rolników,
- innowacje,
- pomoc dla niepełnotowarowych rolników w nowych krajach członkowskich.

Druga oś – dotyczy poprawy środowiska i wsi. Finansowane są tu głównie takie działania, jak:

⁵ E. Diez Patier, D. Trueba Herranz, I. Atance Muniz, *The margin for national policies in the framework of the CAP. The case of Spain*, Madrid 2006.

- pomoc rolnikom w rejonach górskich i innych obszarach o mniej korzystnych warunkach,
- płatności z tytułu programu NATURA 2000 oraz dodatkowych środków z programów rolnośrodowiskowych,
- pomoc związana z poprawą dobrostanu zwierząt gospodarskich oraz zapewnieniem trwałości obszarów leśnych.

Trzecia oś – obejmuje działania związane z poprawą jakości życia i dywersyfikacją gospodarki na wsi. Wspierane są działania dotyczące:

- dywersyfikacji działalności pozarolniczej w gospodarstwie rolnym,
- tworzenia mikroprzedsiębiorstw na wsi,
- zachęcania do turystyki,
- odnowy wsi,
- rozwijania podstawowych usług na obszarach wiejskich, np. ośrodków opieki nad dziećmi aby pomóc kobietom ponownie podjąć pracę zarobkową.

Dodatkowo zdefiniowana została „czwarta” oś oparta na dotychczasowych pozytywnych doświadczeniach programu LEADER. Zakłada się w tym przypadku zwiększenie możliwości i opcji dla lokalnych, oddolnych inicjatyw odnośnie rozwoju wiejskiego. Czwarta oś pokrywa wszystkie obszary poprzednich trzech osi. Każdy nowy program rozwoju wiejskiego musi zawierać w sobie element programu LEADER, dla zastosowania zgodnego ze strategią lokalną, opracowaną przez lokalne grupy inicjatywne.

Kontynuacja, w nowej perspektywie budżetowej na lata 2007-2013, podstawowych kierunków wsparcia polityki rozwoju wiejskiego związanych z osiami priorytetowymi zyskała akceptację. Uznaje się dość powszechnie, że stwarza to lepsze możliwości dla większej koncentracji pomocy rozwojowej udzielanej ze środków nowego funduszu rozwoju wiejskiego. Pomoc taka ma się głównie skupiać na wspieraniu: ekonomicznego i społecznego wzrostu, tworzenia nowych miejsc pracy oraz zapewnianiu trwałości rozwoju. W celu lepszego wykorzystania tych możliwości opracowane zostało sześć poradników (wytycznych) dla tworzących konkretne programy rozwojowe, a mianowicie:

- „Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa”,
- „Poprawa środowiska i krajobrazu”,
- „Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i zachęcanie do dywersyfikacji działalności”,

- „Budowanie lokalnego potencjału dla zatrudnienia i różnicowania działań”,
- „Przekładanie priorytetów na programy”,
- „Komplementarność między poszczególnymi instrumentami wspólnotowej polityki”.

Mimo kontynuacji poprzedniej koncepcji, Rozporządzenie 1698/2005 wprowadza pewne istotne nowe elementy i ma wyraźne nachylenie środowiskowe.

Po pierwsze, nowe Rozporządzenie rozróżnia trzy rodzaje zestawów działań (nazwanych przez nas poprzednio blokami), które są określane mianem osi. Są one adresowane do:

- promocji rolnictwa i jego konkurencyjności,
- ochrony środowiska naturalnego,
- różnicowania gospodarki wiejskiej i poprawy warunków życia na wsi.

Każdy kraj członkowski wdrażając w praktyce to Rozporządzenie, będzie musiał dokonać adaptacji budżetu tak, aby spełnić wyznaczone minima dla każdej osi. Nachylenie środowiskowe polega tu na tym, że najwyższy poziom minimum ustalony został dla osi środowiskowej. Trzeba też brać pod uwagę fakt, iż jest to jedyna oś, dla której Komisja nie zaakceptowała żadnych redukcji swych pierwotnych propozycji.

Rozporządzenie wprowadza też działania harmonizujące podejście do sektorów leśnictwa i rolnictwa. Tworzy także nowe działania specjalnie adresowane do obszarów włączonych do programu NATURA 2000. Potencjalnie może to generować duże koszty.

Po drugie, nowe Rozporządzenie integruje, poprzednio niezależną inicjatywę LEADER w ramach trzech osi priorytetowych. Co najmniej 5% budżetu przeznaczanego na wsparcie rozwoju wiejskiego będzie musiało być zagospodarowane przez program LEADER, który może być realizowany w dowolnej z trzech osi. Sukces tej inicjatywy rodzi jednak pytanie do jakiego stopnia, jeśli w ogóle, to oddolne, endogeniczne podejście powinno być włączane w politykę rozwoju wsi?

Ponadto, Rozporządzenie 1698/2005 umacnia potrzebę planowania w rozwoju wiejskim poprzez dwa uzupełniające się instrumenty: Dyrektywy Strategiczne Wspólnoty oraz Narodowe Plany Strategiczne, które każdy kraj członkowski musi przesłać do Komisji, zanim zaprezentuje swoje plany rozwoju obszarów wiejskich.

Reasumując, w nowym Rozporządzeniu zwiększona została jego rola jako instrumentu służącego rozwojowi obszarów wiejskich, a nie tylko restrukturyzacji rolnictwa. Tworzy to istotne możliwości podejmowania odpowiednich działań, a także sprzyja zmianie mentalności poszczególnych krajów członkowskich i ich administracji, a szczególnie samych rolników. Jednakże faktyczne oddziaływanie Rozporządzenia zależne będzie od skali środków budżetowych przeznaczonych na te cele. Budżet UE został poważnie ograniczony w perspektywie finansowej na lata 2007-2013. Trzeba też pamiętać, że są to środki przeznaczone dla UE-27. Kraje dawnej UE-15 dostaną o 27% mniej w stosunku do pierwotnej propozycji Komisji, a nowe kraje członkowskie, o 14% mniej. W przypadku państw UE-15 prawie 1 mld euro rocznie może pochodzić z mechanizmu modulacji funkcjonującego w pierwszym filarze WPR.

W powyższych ramach ogólnych, wyznaczonych przez UE, muszą mieścić się rozwiązania narodowe. Rzeczywiste programy rozwojowe formułowane są przez rządy narodowe krajów członkowskich oraz instytucje publiczne szczebla lokalnego. Warto jednak pamiętać, że kraje członkowskie nie są całkowicie swobodne w wyborze danych osi priorytetowych i związanych z nimi działań. Wynika to z konieczności przestrzegania ogólnych regulacji unijnych w tym zakresie, które określają minimalne wykorzystanie udziałów finansowych UE na cele poszczególnych osi. Co najmniej 10% tego udziału musi być przeznaczone na cele pierwszej osi priorytetowej, 25% – drugiej, 10% – trzeciej, a 5% zarezerwowane jest dla osi czwartej – inicjatywy LEADER (w nowych krajach członkowskich 2,5%).

Opierając się na tych minimach oraz na ogólnych zasadach drugiego filaru WPR UE, kraje członkowskie powinny były zbudować narodowe strategie w pierwszej połowie 2006 roku. Jednakże, z powodu stale przedłużających się decyzji na szczeblu unijnym, a także w różnych krajach członkowskich, finalizacja tych narodowych strategii jest opóźniona.

Pole manewru krajów członkowskich Wspólnoty w realizacji polityki rozwoju wiejskiego w perspektywie finansowej 2007-2013, obejmuje:

- wybór działań, które będą realizowane. Programy rozwojowe muszą zachowywać pewną równowagę między osiami, jednak poza tym państwa członkowskie cieszą się swobodą dotyczącą wydatkowania 55% środków całego budżetu. Minima przypisane są jedynie funduszom unijnym. Ponad-

to kraje, które chcą finansować rozwój obszarów wiejskich ponad minima narodowe, mają tu całkowitą swobodę.;

- decyzje dotyczące finansowania rozwoju wiejskiego stają się jeszcze bardziej istotne niż w poprzedniej perspektywie budżetowej, ponieważ zarówno działania, jak i cele zwiększyły się w porównaniu z Rozporządzeniem 1257/1999, choć ich finansowanie ze strony UE zmniejszyło się. Część ewentualnych wyższych funduszy narodowych może pochodzić z dobrowolnego mechanizmu modulacji przesuwającego środki z pierwszego do drugiego filaru WPR. Poprzez ten mechanizm kraje członkowskie mogą transferować do polityki rozwoju wiejskiego do 20% sum korespondujących z działaniami rynkowymi i dopłatami bezpośrednimi. Środki pochodzące z modulacji nie stanowią podstawy do dodatkowego współfinansowania narodowego. Nie są też włączone w minima dotyczące poszczególnych osi;
- w inicjatywie LEADER kraje członkowskie mogą decydować czy alokować ten instrument w całości jako część osi 3 (dywersyfikacja gospodarki wiejskiej), która musi uzyskać co najmniej 10% całego udziału finansowego UE, czy też umieścić go także w osiach 1 i 2. W takim przypadku działania, które dotąd planowane były ogólnie przez centralną lub regionalną administrację, mogłyby być zaprojektowane przez społeczność lokalną i na bazie lokalnych kryteriów.

5. Wnioski i rekomendacje

Przeprowadzone analizy dotyczące swobody i zakresu decyzji narodowych odnośnie polityki rozwoju wiejskiego Unii Europejskiej, będące przedmiotem zadania badawczego realizowanego w ramach programu wieloletniego w roku 2006, pozwalają sformułować następujące wnioski i rekomendacje:

- w zakresie polityki rozwoju wiejskiego UE istnieje duży zakres swobody dla decyzji narodowych. Zostało to podtrzymane, a nawet rozszerzone, również w nowej perspektywie budżetowej na lata 2007-2013;
- ramy polityki UE odnośnie rozwoju wiejskiego, w których muszą mieścić się programy krajowe i regionalne, regulują tę problematykę w sposób bardzo ogólny. Umożliwia to poszczególnym krajom i regionom wybór takich opcji, które mogą być bardziej niż inne, pomocne w rozwiązywaniu ich konkretnych problemów;

- kraje członkowskie UE w znacznym stopniu wykorzystują tę swobodę i przestrzeń dla realizacji swych własnych, narodowych strategii rozwojowych na obszarach wiejskich, tworząc czasem bardzo specyficzne rozwiązania (przykłady Niemiec czy Hiszpanii);
- strategie i programy tworzone przez państwa członkowskie powinny uzupełniać ogólne działania przewidziane prawem unijnym w sposób, którego system Wspólnoty nie może zaoferować;
- narodowe podejścia do wspierania rozwoju wiejskiego powinny też być jak najbardziej pragmatyczne, tzn. zorientowane na rozwiązywanie konkretnych problemów i adresowane do konkretnych beneficjentów. Powinny one wykraczać daleko poza sektor rolnictwa, oferując nie tylko pomoc finansową ale przede wszystkim wzmacniając i rozwijając kompetencje wiejskich instytucji. Dopiero to pozwoli wykorzystać utajony jeszcze potencjał;
- żywotność obszarów wiejskich może być najlepiej wspierana poprzez podejścia terytorialne, adresowane do wielu sektorów funkcjonujących na tych samych obszarach;
- działania wspierające powinny opierać się na wzmacnianiu lokalnej i regionalnej kompetencji oraz zapewniać koordynację inicjatywom podejmowanym oddolnie przez podmioty zainteresowane uczestnictwem w lokalnych programach rozwojowych;
- istotne znaczenie dla realizacji wyznaczonych celów rozwojowych ma lepsza koordynacja między poszczególnymi programami rozwoju wsi a środkami na te cele definiowanymi w skali całej Wspólnoty;
- efektywność programów rozwojowych zwiększają też takie działania, jak tworzenie sieci i wymiana doświadczeń z dobrych wyników osiągniętych w praktyce;
- warunki i procedury finansowego wsparcia podejmowanych działań powinny być uproszczone. W szczególności trzeba unikać odmienności przepisów w odniesieniu do różnych funduszy;

- o Komisja Europejska powinna przedstawić jasną wykładnię co do sposobu monitorowania i oceny działań już na etapie ich projektowania.

6. Kluczowe problemy bieżące

Styczeń 2007 roku będzie przełomowym momentem w procesie ewolucji unijnej polityki wspierania rozwoju wiejskiego, ponieważ wówczas nastąpi wprowadzenie w życie nowych regulacji Wspólnoty w tym zakresie (RDR). Te nowe regulacje proponują z jednej strony uproszczenie procedur administracyjnych i bardziej zwarte podejście do wspierania rozwoju obszarów wiejskich, z drugiej przeznaczają na to w latach 2007-2013 mniej środków finansowych. Obecnie centrum uwagi w dyskusjach przesunęło się jednak poza problemy nowych regulacji rozwoju wiejskiego, ponieważ szczuplejsze fundusze nakładają ograniczenia na może nawet bardziej fundamentalne reformy WPR planowane do końca obecnej dekady.

Programy narodowe, które powinny pojawić się do końca 2006 roku, tworzone były więc w perspektywie licznych problemów i ograniczeń. Cięcia budżetowe wydobywają na plan pierwszy w wielu krajach pewne kluczowe pytania, a mianowicie: jak wysokie miejsce na liście priorytetów europejskiej polityki rolnej zajmą kwestie rozwoju wiejskiego? Czy braki budżetowe zmienią coś w prowadzonej kampanii na rzecz możliwości transferowania większych sum z pierwszego filaru WPR do polityki rozwoju obszarów wiejskich? Czy cele związane z ochroną środowiska naturalnego i poprawą jakości życia na wsi przegrają z lobby rolniczym wywierającym nacisk na większe wsparcie finansowe w ramach pierwszej osi priorytetowej? Czy nowe regulacje dotyczące polityki rozwoju wiejskiego staną się wystarczającym wsparciem dla przemysłu rolnego, który ma sprostać coraz ostrzejszej konkurencji rynkowej? Czy braki funduszy skuszają kraje członkowskie do skorzystania z kontrowersyjnej nowej opcji WPR, tzw. dobrowolnej modulacji?

Na te pytania nie ma prostych odpowiedzi. Jednak samo ich postawienie wydaje się ważne w kontekście narodowych strategii oraz możliwości i sposobów ich realizowania w ramach drugiego filaru WPR Unii Europejskiej.

ZAKRES I SWOBODA DECYZJI NARODOWYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE W ODNIESIENIU DO WSPARCIA OBSZARÓW WIEJSKICH – PRZEGLĄD I OCENA PROJEKTÓW REGULACJI UNIJNYCH

Celem niniejszej publikacji jest wskazanie regulacji, które określają skalę swobody decyzyjnej państw członkowskich Wspólnoty w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich oraz pokazanie, jaki kierunek i kształt może przybierać pomoc krajowa w tej dziedzinie. Ocena zakresu i swobody decyzji narodowych członków Wspólnoty z punktu widzenia UE oraz poszczególnych państw w odniesieniu do wsparcia obszarów wiejskich, jak i kwestia zasadności tworzenia krajowych instrumentów wsparcia są odrębnymi problemami, które wykraczają poza zakres prezentowanego opracowania.

Problematyka dotycząca swobody w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich wydaje się być nieobecna zarówno w unijnej, jak i w polskiej debacie na temat wsi. Ograniczona wiedza w tym zakresie może jednak stanowić ważną przeszkodę w kreowaniu polityki wiejskiej. Z tego względu warto przyrzeć się bliżej planowanym rozwiązaniom wspólnotowym na okres 2007-2013.

1. Płaszczyzny wspólnotowych regulacji wyznaczających zakres swobody państw członkowskich UE dotyczący wsparcia rozwoju wsi

Zakres i swoboda decyzji narodowych członków Unii Europejskiej w odniesieniu do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich jest problemem bardzo złożonym. Polityka wsparcia wsi realizowana przez państwa członkowskie uzależniona jest od wspólnotowych rozwiązań prawnych dotyczących czterech płaszczyzn regulowanych przepisami UE. Należą do nich regulacje dotyczące:

1. wsparcia obszarów wiejskich w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)^{6,7};
2. wsparcia ze środków UE rozwoju regionalnego (regulacje odnoszące się do poszczególnych funduszy strukturalnych);
3. regionalnej pomocy krajowej;
4. pomocy krajowej na rzecz sektora zajmującego się rolnictwem oraz przetwórstwem i obrotem produktów rolno-spożywczych.

⁶ Można się również spotkać z nazwą: Europejski Fundusz Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁷ Niniejsze opracowanie odnosi się do rozwiązań przyjętych/proponowanych na okres programowania 2007-2013. Przykładowe działania realizowane przez członków Wspólnoty zostały zaakceptowane przez KE w oparciu o regulacje obowiązujące w momencie ich podjęcia, czyli przed końcem 2006.

Pierwsze dwie z wymienionych kategorii regulacji dotyczą działań podejmowanych przez Wspólnotę w ramach polityki realizowanej przez Unię Europejską opierającej się na postanowieniach Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę. Pozostałe dwie kategorie odnoszą się do rozwiązań związanych z polityką ochrony konkurencji prowadzoną przez UE, której celem jest zapewnienie swobody konkurencji na jednolitym rynku Wspólnoty.

Instrumenty regulowane przez pierwsze dwie z wymienionych kategorii są współfinansowane ze środków UE i mają wspierać realizację celów wyznaczonych przez Unię. Ich wdrażanie opiera się na podstawowych zasadach funkcjonowania Wspólnoty, do których należy zasada subsydiarności. Zasada ta ogranicza pole aktywności UE wyłącznie do tych dziedzin i zadań, gdzie jedynie działania realizowane na poziomie Wspólnoty mogą doprowadzić do osiągnięcia wyznaczonych celów lub znacząco przyspieszyć ten proces.

2. Wsparcie obszarów wiejskich w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

Kolejne okresy programowania po reformie związanej z planem Delorsa wprowadzały nowe rozwiązania w zakresie funkcjonowania funduszy strukturalnych, w tym Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (EFOiGR). W przypadku tego funduszu systematycznie zwiększono znaczenie wsparcia obszarów wiejskich. Wciąż jednak podstawowe znaczenie ma rolnictwo, choć pojawiają się także opinie, iż pomoc na rzecz rozwoju obszarów wiejskich stopniowo staje się „głównym wektorem WPR wsparcia strukturalnych działań służących poprawie konkurencyjności gospodarstw i bardziej przyjaznym praktykom uprawy”⁸.

W kolejnym okresie programowania, latach 2007-2013, wprowadzone zostaną znaczące zmiany w funkcjonowaniu polityki strukturalnej i regionalnej Unii Europejskiej. Jedną z nich jest wyłączenie z funduszy strukturalnych funduszu na rzecz wsi i rolnictwa. Dotychczas działający fundusz EFOiGR z jego dwoma filarami został zastąpiony na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej⁹ przez dwa odrębne fundusze rolnicze: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG), służący finansowaniu instrumentów rynkowych i pozostałych działań na rzecz rolnictwa oraz Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), który ma wspierać programy rozwoju wsi.

⁸ European Commission, *Towards A Reform of the Common Market Organisation for the Fresh and Processed Fruit and Vegetable Sectors*. Brussels, 18 May 2006.

⁹ Dz. U. UE L 209 z dn. 11 sierpnia 2005 r.

Misją EFRROW jest „wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terytorium całej Wspólnoty, uzupełniając polityki wsparcia rynku i wsparcia dochodów w ramach wspólnej polityki rolnej, politykę spójności oraz wspólną politykę rybołówstwa” (art. 3 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698). Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁰ określa cele wspólnotowej polityki wsparcia rozwoju wsi, priorytety i środki ich realizacji oraz zasady ich wdrażania i monitorowania. W rozporządzeniu podkreślono, iż EFRROW ma uzupełniać „działania krajowe, regionalne i lokalne, wspierające priorytety Wspólnoty” (art. 5). Za cele nowego funduszu uznano:

- a) poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji;
- b) poprawę środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami;
- c) poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej.

Wdrażanie pomocy w ramach EFRROW ma się opierać na partnerstwie, wyrażającym się w ścisłych konsultacjach pomiędzy Komisją i Państwem Członkowskim oraz władzami i podmiotami wyznaczonymi przez Państwo Członkowskie na mocy przepisów i praktyk krajowych (art. 6). Konsultacje pomiędzy poszczególnymi stronami powinny dotyczyć nie tylko samego wyznaczenia celów i działań wspieranych w danym kraju czy regionie ze środków EFRROW, ale także wdrażania, monitorowania i oceny realizacji przyjętych programów.

Swoboda decyzji państw członkowskich w ramach rozporządzenia 1698/2005 obejmuje sześć płaszczyzn, do których należą:

1. Liczba programów – jeden program dla całego kraju lub programy dla poszczególnych regionów (art. 15 ust. 2);
Możliwość ta pozwala państwom członkowskim dopasować system wdrażania programów na poszczególnych etapach tego procesu do własnej struktury administracyjnej i stopnia decentralizacji kraju.
2. Podział środków pomiędzy poszczególne osie priorytetowe (przy zachowaniu minimalnej wartości wkładu finansowego UE dla poszczególnych osi);
W rozporządzeniu 1698/2005 wprowadzono nieistniejący do tej pory obowiązek przeznaczenia na poszczególne grupy działań określonego odsetka

¹⁰ Dz. U. UE L 277 z dn. 21.10.2005.

wspólnotowego wsparcia finansowego. Na rzecz osi 1 i 3 ma być przeznaczonych po minimum 10% łącznej puli środków udostępnionych każdemu z państw w ramach EFFROW, na oś 2 – 25%, zaś na oś 4 – 5%, przy czym nowe państwa członkowskie mają obniżony limit wynoszący 2,5%. Tym samym państwa UE będą miały z góry określony kierunek wydatkowania połowy lub niemal połowy (nowe kraje członkowskie) przyznanych im środków.

Dla przykładu w projekcie polskiego PROW blisko 45% środków przeznaczono na oś 1, przy minimum dla tego działania wynoszącym 10% środków pochodzących z EFRROW (tabela 1).

Tabela 1. Minimalne progi wydatków na poszczególne osie a polski PROW 2007-2013

Oś	Minimalny próg wydatków	PROW
Oś 1	10%	44,5%
Oś 2	25%	36,6%
Oś 3	10%	16,2%
Oś 4	5%	1,4%
Pomoc techniczna*	-	1,3%

* Wyznaczono maksymalny poziom środków przeznaczonych na ten cel, który wynosi 4% wkładu UE.

Źródło: opracowanie własne na podstawie – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013) projekt W-06/VII/06. Warszawa, lipiec 2006 r.*

3. Wybór działań spośród zaproponowanych przez Wspólnotę;

Dla każdej z osi priorytetowych ustalono pakiet działań, spośród których każde z państw członkowskich może wybrać te, które uznaje za najlepsze z punktu widzenia problemów i potrzeb charakteryzujących obszary wiejskie w danej części UE.

Przykładem może być polski projekt PROW. W grupie działań zaliczanych do osi 1 znalazło się 15 instrumentów, a Polska wybrała do swojego programu 10 z nich (tabela 2).

4. Wysokość wsparcia poszczególnych działań do maksymalnego poziomu wyznaczonego w załączniku; możliwość podniesienia limitu w przypadku niektórych działań (art. 88) w „należycie uzasadnionych przypadkach”;

Państwa członkowskie, przygotowując własne programy rozwoju, muszą określić całkowitą kwotę przeznaczoną na poszczególne działania. W tym celu w oparciu o założenia programu oraz przewidywaną skalę zainteresowania programem w grupie potencjalnych beneficjentów muszą wyznaczyć poziom

płatności, który zapewni możliwie najbardziej efektywne wykorzystanie środków.

5. Szczegółowe rozwiązania dotyczące kwalifikowalności kosztów oraz wyznaczenia grupy potencjalnych beneficjentów;

Wspólnota wyznaczyła jedynie ogólne ramy dotyczące potencjalnej grupy beneficjentów oraz rodzaju kosztów, które mogą być refundowane w odniesieniu do poszczególnych działań. Te szczegółowe rozwiązania są wypadkową krajowych regulacji prawnych oraz przewidzianej puli środków na dane działanie.

6. Dodatkowe finansowanie krajowe w ramach PROW (art. 89);

Członkowie UE mogą zwiększyć pulę środków przeznaczonych na realizację PROW, przeznaczając na ten cel własne środki budżetowe¹¹. Takie dodatkowe finansowanie podlega takiej samej procedurze jak PROW, czyli zgłoszeniu i zatwierdzeniu programu (w tym wypadku dodatkowego wsparcia, jako części programu).

Tabela 2. Działania osi 1, które znalazły się w projekcie polskiego PROW

Działania osi 1 wymienione w rozporządzeniu 1698/2005	Działania wybrane przez RP
Kształcenie zawodowe i działania informacyjne	+
Podejmowanie działalności przez młodych rolników	+
Weześniejsze emerytury	+
Korzystanie z usług doradczych	+
Tworzenie usług doradczych	-
Modernizacja gospodarstw rolnych	+
Podwyższanie wartości gospodarczej lasów	-
Zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych	+
Współpraca na rzecz rozwoju nowych produktów, procesów i technologii w sektorze rolnym i (...) leśnym	-
Infrastruktura związana z rozwojem rolnictwa i leśnictwa	+
Spełnianie norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym	-
Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	+
Działania informacyjne i promocyjne	+
Gospodarstwa rolne niskotowarowe	-
Grupy producentów	+

Źródło: opracowanie własne na podstawie – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013) projekt W-06/VII/06. Warszawa, lipiec 2006 r.

¹¹ Ponad kwotę przeznaczoną na PROW w ramach tzw. wkładu krajowego stanowiącego uzupełnienie środków EFRROW.

Generalną zasadą wprowadzoną przez art. 88 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 jest wskazanie, iż „art. 87-89 Traktatu mają zastosowanie do wsparcia udzielonego przez Państwa Członkowskie na rozwój obszarów wiejskich”. Artykuł 88 zakazuje również stosowania instrumentów krajowych niespełniających warunków określonych w Rozporządzeniu nr 1698/2005 dla wsparcia dotyczącego: gospodarowania na obszarach ONW, „rolników, którzy dostosowują się do wymagających norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym w zakresie ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt oraz bezpieczeństwa pracy”¹².

Istotnym rozwiązaniem z punktu widzenia swobody decyzyjnej państw UE w zakresie wsparcia wsi jest ust. 2 art. 88 wskazujący na to, że za pomoc krajową podlegającą regulacjom art. 87-89 Traktatu WE nie uznaje się wkładu finansowego danego członka Wspólnoty, gdy stanowi on odpowiednik wsparcia rozwoju obszarów wiejskich udzielonego przez UE w ramach art. 36 Traktatu, który mówi, iż: „Rada może zwłaszcza zezwolić na przyznanie pomocy:

- a) na ochronę gospodarstw znajdujących się w niekorzystnym położeniu ze względu na warunki strukturalne lub przyrodnicze,
- b) w ramach programów rozwoju gospodarczego”.

Tym samym rozwiązania zawarte w ust. 2 art. 88 umożliwiają państwom członkowskim wspieranie ze swoich budżetów instrumentów pomocowych, które zawarte są w unijnej polityce wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Zapisy zawarte w ust. 3 art. 88 odnoszące się do wsparcia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania dają możliwość udzielania „w należyście uzasadnionych przypadkach” przez państwa członkowskie dodatkowej pomocy, przekraczającej maksymalny poziom wsparcia określony w załączniku rozporządzenia, tj.:

1. Maksymalną płatność z tytułu utrudnień na obszarach górskich – 250 EUR/ha UR;
2. Maksymalną płatność dla obszarów z innymi utrudnieniami – 150 EUR/ha UR.

Również w odniesieniu do pomocy rolnikom dotyczącej dobrostanu zwierząt¹³ i programów rolnośrodowiskowych¹⁴ można wprowadzić dodatkową

¹² Art. 88 ust. 5 rozporządzenia 1698/2005.

¹³ Chodzi o działania wykraczające poza obowiązujące normy wspólnotowe w tym zakresie.

¹⁴ Zobowiązania dotyczące dobrostanu zwierząt czy działań rolnośrodowiskowych podejmowane są przez rolników zazwyczaj na 5-7 lat. W uzasadnionych przypadkach ten okres może być przedłużony.

pomoc¹⁵, przekraczającą limity określone w załączniku do Rozporządzenia nr 1698/2005, czyli:

- Uprawy jednoroczne – 600 EUR/ha;
- Specjalne uprawy wieloletnie – 900 EUR/ha;
- Inne użytkowanie gruntu – 450 EUR/ha;
- Lokalne rasy zagrożone wyginięciem – 200 EUR/DJP¹⁶;
- Dobrostan zwierząt – 500 EUR/DJP.

Dodatkowa pomoc może również dotyczyć dostosowań z zakresu środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, bezpieczeństwa pracy, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt, podejmowanych przez rolników w związku z prawodawstwem krajowym, które nie ma swojego odpowiednika w regulacjach UE. Takie wsparcie musi jednak dotyczyć nowych i podwyższonych wymagań oraz musi być wypłacane w formie zryczałtowanej degresywnej płatności przez okres nie dłuższy niż 5 lat i może łącznie sięgnąć 10 000 EUR.

3. Wsparcie rozwoju regionalnego ze środków UE (regulacje odnoszące się do poszczególnych funduszy strukturalnych)

Podobnie jak w przypadku wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, także i w odniesieniu do polityki regionalnej realizowanej w ramach funduszy strukturalnych, w każdym okresie programowania wprowadzane są zmiany i nowe regulacje. W kolejnym okresie programowania, tj. w latach 2007-2013, będą obowiązywały następujące rozporządzenia odnoszące się do funkcjonowania funduszy strukturalnych:

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE L 210 z dn. 31.7.2006);
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. U. UE L 210 z dn. 31.7.2006);
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego

¹⁵ W programie rozwoju obszarów wiejskich należy wskazać okoliczności uzasadniające konieczność dodatkowego wsparcia.

¹⁶ DJP – duża jednostka przeliczeniowa.

i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz. U. UE L 210 z dn. 31.7.2006);

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94 (Dz. U. UE L 210 z dn. 31.7.2006);

Przygotowano również projekt rozporządzenia określającego zasady wdrażania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Nowe regulacje mają służyć wzmocnieniu spójności pomiędzy poszczególnymi regionami i państwami UE oraz wdrażaniu celów Wspólnoty związanych z trwałym rozwojem wyrażonych na posiedzeniach Rady Europejskiej w Lizbonie i Goeteborgu.

W preambule rozporządzenia nr 1083/2006 zapisano, iż „Fundusze powinny podejmować szczególne i uzupełniające działania wykraczające poza działalność EFRROW oraz EFR w celu popierania dywersyfikacji gospodarczej obszarów wiejskich (...)”. W art. 3 rozporządzenia wskazano cele Wspólnoty, do realizacji których mają się przyczyniać poszczególne fundusze, Europejski Bank Inwestycyjny oraz „inne istniejące wspólnotowe instrumenty finansowe”. Wśród tych celów znalazły się:

- a) cel Konwergencja ukierunkowany na przyspieszenie procesu konwergencji najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów z resztą Wspólnoty m.in. dzięki poprawie warunków wzrostu i zatrudnienia, ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego oraz zwiększaniu wydajności administracji. Cel ten stanowi priorytet funduszy;
- b) cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie który, poza najsłabiej rozwiniętymi regionami, koncentruje się na zwiększaniu konkurencyjności i atrakcyjności regionów, jak również wzroście zatrudnienia poprzez przewidywanie zmian gospodarczych i społecznych;
- c) cel Europejska współpraca terytorialna skupiony na umacnianiu współpracy transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacnianie współpracy transnarodowej.

Działania służące realizacji tych celów powinny uwzględniać zarówno uwarunkowania społeczno-gospodarcze, jak i terytorialne danego obszaru. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia należy określić planowane

działania na rzecz równoważenia gospodarki obszarów wiejskich, gdy jest to konieczne z punktu widzenia ich roli w danym kraju.

W Rozporządzeniu nr 1080/2006 dotyczącym funkcjonowania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego podkreślono konieczność budowania synergii pomiędzy działaniami EFRROW a EFRR, na płaszczyźnie dotyczącej wsparcia obszarów wiejskich. EFRR jest funduszem, z którego środki angażowane są w projekty dotyczące szeroko pojętego wsparcia wzrostu potencjału rozwojowego na poziomie regionów. Z jego środków współfinansowane są projekty dotyczące:

1. infrastruktury;
2. tworzenia i ochrony trwałych miejsc pracy, a zwłaszcza wspierania małych i średnich przedsiębiorstw;
3. wzrostu endogenicznego potencjału rozwojowego na poziomie regionalnym i lokalnym, który obejmuje m.in.: rozwój usług dla przedsiębiorstw czy współpracę między regionami.

W zakresie promocji zatrudnienia przez EFRR realizowanej w kontekście zrównoważonego rozwoju w ramach działań prewencyjnych dotyczących ochrony środowiska i przeciwdziałania zagrożeniom, działania funduszu mają obejmować „propagowanie rozwoju infrastruktury związanej z różnorodnością biologiczną oraz inwestycji w tereny NATURA 2000, w przypadku gdy przyczynia się to do zrównoważonego rozwoju gospodarczego lub dywersyfikacji obszarów wiejskich”¹⁷.

W Rozporządzeniu 1060/2006 zaznaczono również, iż państwa członkowskie muszą określić w swoich programach operacyjnych kryteria wyznaczające, z którego wspólnotowego instrumentu wsparcia można w danym przypadku ubiegać się o wsparcie. Dotyczy to przede wszystkim projektów z zakresu osi 3 EFRROW, czyli działań związanych z poprawą jakości życia.

Również w ramach europejskiej współpracy terytorialnej, promującej transgraniczne i międzynarodowe współdziałanie na poziomie władz regionalnych i lokalnych, obszary wiejskie, a w zasadzie „wspieranie powiązań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi”¹⁸ to jeden z priorytetów.

Jedynie w przypadku Europejskiego Funduszu Społecznego wymieniono obszary wiejskie, a dokładnie „podupadające obszary wiejskie”, jako miejsca,

¹⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. U. UE L 210 z dn. 31.07.2006), art. 5 ust. 2b.

¹⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006, art. 6 ust. 1c.

które w szczególności powinny być uwzględnione w programach operacyjnych poszczególnych państw (art. 4 ust. 2. Rozporządzenia 1081/2006).

Należy zaznaczyć, iż w przypadku funduszy strukturalnych, inaczej niż w EFRROW, rozporządzenie nie wymienia konkretnych działań, spośród których członkowie Wspólnoty mogliby wybierać instrumenty odpowiednie dla siebie. Rozporządzenia dotyczące funduszy wyznaczają jedynie priorytety, które powinny być realizowane przy współfinansowaniu ze środków UE, zaś państwa członkowskie określają konkretne działania odnoszące się do tych priorytetów. Tym samym swoboda decyzyjna, jaką posiadają one w odniesieniu do funduszy strukturalnych jest większa niż w EFRROW.

Choć w rozporządzeniach dotyczących funduszy strukturalnych nie ma szczegółowych rozwiązań dotyczących obszarów wiejskich, to wsparcie na ich rzecz jest możliwe. Jednakże skala i charakter wsparcia wsi w ramach funduszy strukturalnych są praktycznie całkowicie w gestii państw członkowskich. To one, mając na uwadze efektywne wykorzystanie wsparcia i potrzeby oraz lokalne uwarunkowania społeczno-gospodarcze, powinny określić, które działania prorozwojowe i w jakim zakresie będą dostępne na obszarach wiejskich. Zasadniczo można przyjąć jedno z dwóch podstawowych rozwiązań. Pierwsze z nich to wyznaczenie specjalnych działań w programach operacyjnych współfinansowanych z EFRR i EFS, z których wspierane byłyby jedynie projekty realizowane na obszarach wiejskich lub dotyczące podmiotów prowadzących swoją działalność na obszarach wiejskich. Drugim rozwiązaniem jest brak specjalnych działań odnoszących się jedynie do obszarów wiejskich. Zaletą pierwszego rozwiązania jest zagwarantowanie obszarom wiejskim określonej puli środków. Jednakże w przypadku braku zainteresowania działaniami przeznaczonymi dla beneficjentów wiejskich istnieje zagrożenie niewykorzystania środków. Drugą potencjalną wadą takiego rozwiązania jest ograniczenie różnorodności projektów współfinansowanych na wsi. Pod tym względem rozwiązanie wykluczające specjalne traktowanie obszarów wiejskich jest lepsze. Jednakże istnieje obawa, iż obszary wiejskie przegrają w konkurencji z miastami w staraniach o współfinansowanie swoich projektów, z uwagi na mniejszy potencjał instytucjonalny do ich przygotowania i opracowania wniosków.

4. Pomoc krajowa w regulacjach prawnych UE

Komisja Europejska jest odpowiedzialna za zapewnienie wolnej konkurencji na jednolitym rynku stworzonym przez Wspólnotę. Zadanie to realizuje w oparciu o unijne prawodawstwo dotyczące krajowej pomocy publicznej. Punktem wyjścia do tych rozwiązań prawnych są zapisy zawarte w Traktacie Ustana-

wiającym Wspólnotę. Tytuł VI - Wspólne reguły w dziedzinie konkurencji, podatków i zbliżenia ustawodawstw, rozdział I, sekcja 2 Traktatu wyznacza podstawowe rozwiązania dotyczące wsparcia przyznawanego przez członków UE.

Na mocy art. 87 ust. 1 Traktatu za pomoc publiczną uznano instrumenty wsparcia, które:

- realizowane są przez państwo lub przy wykorzystaniu środków publicznych;
- zakłócają lub grożą zakłóceniem konkurencji;
- mogą wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi;
- stanowią ekonomiczną korzyść dla beneficjentów pomocy.

W kolejnym ustępie (ust. 2 art. 87) wymieniono te rodzaje wsparcia, które uznaje się za zgodne ze wspólnym rynkiem. Zaliczono do nich pomoc:

1. socjalną na rzecz indywidualnych konsumentów;
2. służącą naprawie szkód związanych z klęskami żywiołowymi i innymi zdarzeniami o charakterze nadzwyczajnym;
3. na rzecz niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec, która jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem.

Natomiast w dalszej części Traktatu wymieniono cele pomocy, które mogą być uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem. Znalazły się wśród nich:

- a) „pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia;
- b) pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego;
- c) pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;¹⁹
- d) pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji we Wspólnocie w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;

¹⁹ Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawie 248/84, *Niemcy przeciwko Komisji* [1987], (Zb. Orz. 4013, pkt 19) stwierdził, iż zakres wyłączenia zawarty w art. 87 ust. 3 lit. c) jest nieco szerszy niż w ust. 3 lit. a), gdyż nie ogranicza wsparcia ze względu na sytuację ekonomiczną danego obszaru. Oznacza to, że pomoc publiczna może być przyznawana na „dalszy rozwój gospodarczy obszarów państw członkowskich, które są mniej uprzywilejowane w stosunku do „średniej krajowej” bez ograniczania jej uwarunkowaniami ekonomicznymi. Natomiast ust a) omawianego artykułu odnosi się do wsparcia „obszarów, na których sytuacja gospodarcza jest wyjątkowo niekorzystna na tle Wspólnoty jako całości”.

- e) inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją, stanowiąc większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji.”

Kluczową rolę odgrywają punkty a) i c), ponieważ to właśnie one stanowią podstawę prawną wielu instrumentów zgłaszanych przez państwa członkowskie jako nowe instrumenty wsparcia oraz mapy pomocy regionalnej wyznaczanej dla każdego z członków UE.

4.1. Planowane rozwiązania w okresie programowania 2007-2013

Wraz z nowym okresem programowania mają również ulec zmianie regulacje dotyczące przyznawania przez państwa członkowskie pomocy krajowej. Zmiany w rozwiązaniach prawnych mają na celu przede wszystkim uproszczenie zasad regulujących pomoc krajową. Jednym z przejawów ułatwień jest rozszerzenie zakresu pomocy, która nie podlega procedurze notyfikacji, a jedynie zgłoszeniu w ramach tzw. wyłączeń grupowych (blokowych). Reforma systemu pomocy krajowej ma wspierać dalsze odchodzenie od pomocy udzielanej poszczególnym sektorom na rzecz wsparcia horyzontalnego. Komisja wyraźnie wskazuje swoje stanowisko w odniesieniu do charakteru pomocy stwierdzając w preambule Rozporządzenia 1628/2006, iż „w sposób konsekwentny odnosi się mniej przychylnie do pomocy przeznaczonej dla konkretnych sektorów”.

W odniesieniu do produkcji, przetwórstwa i obrotu produktami rolnymi przygotowano do tej pory jedno rozporządzenie i dwa projekty rozporządzeń oraz wytyczne:

- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (Dz. U. UE L 358 z dn. 16.12.2006);
- Projekt rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa;²⁰
- Projekt rozporządzenia Komisji (WE) zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE;

²⁰ Nowe rozporządzenie ma uwzględniać fakt, iż znaczna część zgłoszeń dotyczących pomocy w sektorze rolnym odnosi się do podmiotów niekwalifikujących się jako MSP, choć skala wsparcia tych programów jest niewielka. Zmiana ma zapewnić uproszczenie i przyspieszenie procedury wdrażania nowych instrumentów wsparcia.

- Projekt wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy krajowej w sektorze rolnym i leśnym w latach 2007-2013.

Projekty tych regulacji zostały przyjęte przez Komisję 6 grudnia 2006 roku²¹.

Podobne zmiany dotyczą regulacji prawnych odnoszących się do pomocy regionalnej i wsparcia innych niż rolnictwo sektorów gospodarki. Wśród opracowanych projektów i przyjętych rozporządzeń znalazły się:

- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1628/2006 z dnia 24 października 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do regionalnej pomocy inwestycyjnej (Dz. U. L 302 z dn. 1.11.2006),
- Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013 (2006/C 54/08) (Dz. U. C 54 z dn. 4.03.2006 r.);
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1627/2006 z dnia 24 października 2006 r. zmieniające rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 w odniesieniu do standardowych formularzy służących do zgłaszania pomocy (Dz. U. L 302 z dn. 1.11.2006);
- Projekt rozporządzenia Komisji (WE) zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE;
- Projekt rozporządzenia Komisji (WE) w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do regionalnej pomocy inwestycyjnej.

W ostatnim z wymienionych projektów w art. 1 ust. 2 stwierdzono, iż „rozporządzenia nie stosuje się wobec działalności związanej z produkcją pierwotną produktów rolnych wymienionych w załączniku I do Traktatu. Stosuje się je wobec przetwórstwa produktów rolnych i obrotu tymi produktami z wyłączeniem wytwarzania produktów mających imitować lub zastępować mleko i przetwory mleczne (...)”.

4.2. Krajowa pomoc regionalna w UE

Regionalna pomoc krajowa we Wspólnocie bazuje na art. 87 ust. 3a i c Traktatu, gdzie stwierdzono, iż Komisja Europejska może uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem pomoc publiczną przeznaczoną dla regionów znajdujących się

²¹ Komisja przyjmuje nowe przepisy w zakresie pomocy państwa w sektorze rolnym. IP/06/1697. Bruksela, 6.12.2006 r.

w niekorzystnym położeniu. Pomoc ta określana jest jako krajowa pomoc regionalna. Uregulowania w tym zakresie są odrębne od regulacji dotyczących innych rodzajów pomocy horyzontalnej, jak pomoc służąca wsparciu badań naukowych czy zwiększaniu zatrudnienia. Ta odrębność wiąże się przede wszystkim z zakresem wsparcia realizowanego przez regionalną pomoc oraz ma bezpośredni związek²² z celem działań Wspólnoty określonym w art. 158 Traktatu, którym jest przyczynianie się do zwiększania spójności obszaru Unii Europejskiej.

Z uwagi na to, iż wsparcie na rzecz regionów uznawane jest za zgodne ze wspólnym rynkiem stanowiąc wyjątek od ogólnej zasady sprzeczności pomocy krajowej ze swobodnym funkcjonowaniem konkurencji, niezbędne jest wyznaczenie regionów uprawnionych do korzystania z takiego wsparcia. Przyjęto następujące kryteria kwalifikujące dany obszar do określonej skali dopuszczalnej intensywności pomocy krajowej:

- a) łączny odsetek ludności zamieszkującej regiony zakwalifikowane do pomocy wyznaczono na poziomie 42%²³ ludności UE-25, przy czym jednak zagwarantowano, iż w żadnym z państw odsetek ludności zamieszkującej regiony objęte wsparciem nie spadnie poniżej 50% ludności objętej wsparciem w okresie 2000-2006;
- b) region NUTS 2 kwalifikuje się do wsparcia, jeśli poziom PKB mierzonego standardem siły nabywczej (SSN) jest niższy od 75% średniej dla całej Wspólnoty²⁴;
- c) w odniesieniu do regionów tzw. efektu statystycznego, które podlegają stopniowemu wycofywaniu możliwości korzystania z pomocy publicznej, za punkt odniesienia przyjęto PKB na poziomie niższym niż 75% średniej dla UE-15²⁵. Regiony te będą się kwalifikowały do wsparcia krajowego do końca 2010 r., kiedy to KE oceni ich sytuację gospodarczą w oparciu o dane o PKB z ostatnich trzech lat, z których są one dostępne. Jeśli poziom PKB per capita będzie wyższy niż 75% średniej dla UE-25, zostaną zakwalifikowane do uzyskania wsparcia w ramach art. 87 ust. 3c.

Proces wyboru regionów uprawnionych do wsparcia odbywa się w dwóch etapach. W pierwszym KE określa odsetek ludności uprawionej w danym pań-

²² Wynikający z geograficznego wyznaczenia obszaru wsparcia.

²³ Jest to poziom zbliżony do tego, który wyznaczono dla UE-15 na lata 2000-2006.

²⁴ Dane dotyczące PKB w poszczególnych regionach pochodzą z Eurostatu. Do określenia regionów uprawnionych do wsparcia na mocy art. 87 ust. 3a zastosowano te same dane, które posłużyły do wyznaczenia obszarów kwalifikujących się do wsparcia w ramach funduszy strukturalnych.

²⁵ Co odpowiada 82,2% średniej dla UE-25 zgodnie z Wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013 (2006/C 54/08) (Dz. U. C 54 z dn. 4.3.2006 r.).

stwie do otrzymania wsparcia, przy czym uwzględnia wcześniej przyjęty limit dla całej UE (tabela 3). W drugim etapie następuje wybór regionów. W przypadku regionów zakwalifikowanych jako podlegające art. 87 ust. 3c, krajowa pomoc regionalna może być jedynie elementem polityki regionalnej danego członka Wspólnoty.

Tabela 3. Zasięg pomocy regionalnej w wybranych państwach UE

Wyszczególnienie	Hiszpania	Niemcy	Francja	Irlandia	UK	Grecja	Węgry	Polska	UE -15	UE -25	UE -27
Obszary w trudnej sytuacji (art. 87 ust. 3a)	36	13	3	0	4	37	72	100	15	28	32
„Obszary efektu statystycznego”	6	6	0	0	1	55	0	0	4	4	3
Inne obszary (art. 87 ust. 3c)	18	11	15	50	19	8	28	0	13	12	11
Ogółem	60	30	18	50	24	100	100	100	32	44	46

Estonia, Litwa, Łotwa, Malta i Słowacja oraz Bułgaria i Rumunia są, tak jak Polska, w 100% objęte pomocą na podstawie art. 87 ust. 3 lit a) Traktatu WE

Źródło: Komisja Europejska, *Pomoc państwa: Komisja przyjmuje nowe wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2007-2013*, IP/05/1653. Bruksela, dnia 21 grudnia 2005 r.

Intensywność dopuszczalnego wsparcia krajowego jest wyższa w regionach wg art. 87 ust. 3a niż 3c. W odniesieniu do regionów art. 87 ust. 3a maksymalna intensywność pomocy²⁶ dla dużych przedsiębiorstw może sięgać:

1. 30% dla regionów o PKB per capita niższym niż 75% średniego PKB dla UE-25, regionów najbardziej oddalonych z wyższym PKB na jednego mieszkańca i regionów efektu statystycznego do dnia 1 stycznia 2011 r.;
2. 40% dla regionów, których PKB na jednego mieszkańca jest niższy niż 60% średniego PKB dla UE-25;
3. 50% dla regionów o PKB na jednego mieszkańca niższym niż 45% unijnej średniej (tabela 4).

Natomiast w odniesieniu do sektora MSP maksymalna intensywność pomocy jest wyższa. Dla średnich przedsiębiorstw limit podniesiony jest w przypadku każdego typu regionów wg art. 87 ust. 3a o 10%, a dla małych przedsiębiorstw o 20%. Należy zaznaczyć, iż maksymalny limit pomocy odnosi się do całości wsparcia niezależnie od źródła pochodzenia środków publicznych i obejmuje również pomoc wspólnotową.

²⁶ Maksymalny poziom wsparcia podawany jest jako ekwiwalent dotacji brutto (EDB).

Tabela 4. Maksymalny poziom pomocy dla dużych przedsiębiorstw i odsetek ludności UE zamieszkałej w poszczególnych regionach

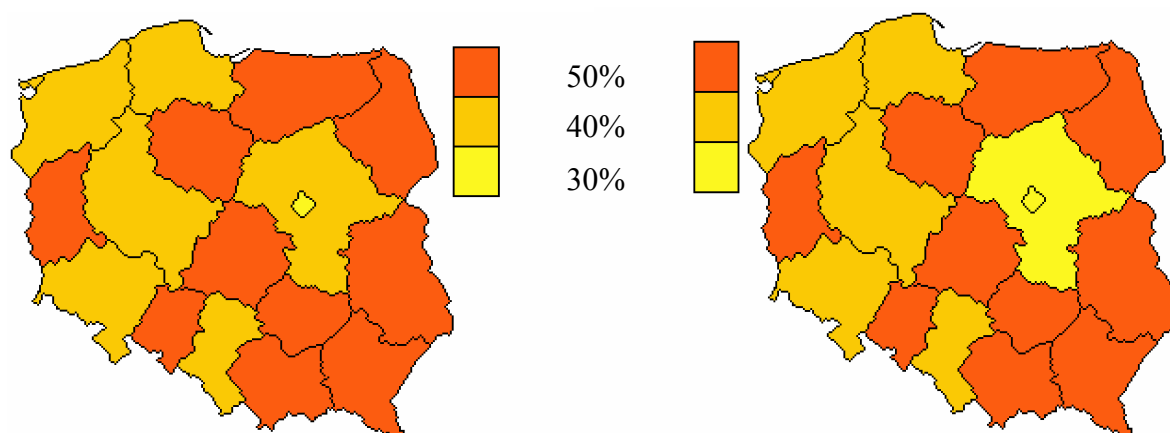
PKB w regionie jako proc. PKB w UE-25	Proc. ludności UE-25	Maksymalny poziom pomocy dla dużych przedsiębiorstw (w proc.)
<75	14,05	30
<60	6,30	40
<45	7,37	50

Źródło: Komisja Europejska, Pomoc państwa: Komisja przyjmuje nowe wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2007-2013, IP/05/1653. Bruksela, dnia 21 grudnia 2005 r.

Każde państwo członkowskie ma określoną mapę pomocy regionalnej. Taka mapa obejmuje regiony danego państwa, które podlegają odstępstwom dotyczącym pomocy krajowej na mocy art. 87 Traktatu. Mapy określane są przez poszczególne państwa członkowskie przy uwzględnieniu zasad określonych w Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej. KE dokonuje oceny przedstawionych jej map pomocy regionalnej pod kątem ich zgodności z wytycznymi.

Polska należy do grupy państw, które jako pierwsze zgłosiły KE swoje mapy pomocy. Komisja Europejska w swojej decyzji N 531/06 zatwierdziła mapę pomocy regionalnej dla Polski. Dla 10 województw przyjęto maksymalny dopuszczalny poziom intensywności pomocy publicznej dla dużych przedsiębiorstw sięgającej 50% EDB (mapa 1). W przypadku pozostałych województw, tj. zachodniopomorskiego, pomorskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego, śląskiego i mazowieckiego, limit ten wynosi 40%. Szczególny przypadek stanowi województwo mazowieckie, dla którego limit ten obowiązuje jedynie do końca 2010 roku i nie dotyczy powiatu Miasto Warszawa. Powiat ten przez cały okres 2007-2013 podlega limitowi na poziomie 30% EDB, zaś ten limit obowiązuje w całym województwie mazowieckim od początku 2011 roku.

Mapa 1. Pułap wsparcia dla regionalnej pomocy inwestycyjnej dla dużych przedsiębiorstw w latach 2007-2010 oraz 2011-2013 w Polsce (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji KE N 531/06 Polska – regionalna mapa pomocy 2007-2013.

Przykładem działania odnoszącego się do obszarów wiejskich i realizowanego w ramach wsparcia regionalnego jest instrument zgłoszony przez Łotwę i zaakceptowany przez KE – Pomoc krajowa nr N 118/2006 – „Rozwój sieci komunikacji szerokopasmowej na obszarach wiejskich” (C (2006) 2085, Bruksela 7.06.2006). Celem wsparcia w ramach tego działania jest zwiększenie dostępności sieci szerokopasmowych na wsi. Pomoc oferowana jest dostawcom połączeń szerokopasmowych. Beneficjenci działania mają dzięki wsparciu krajowemu zaoferować wyższej jakości i szybszą usługę dostępu do internetu. Wsparcie dostawców odbywa się w drodze przetargu, w którym ocenie podlegają projekty realizacji zadania na obszarach (głównie wiejskich), gdzie odsetek użytkowników szerokopasmowego dostępu do sieci jest niewielki. Składający ofertę przetargową musi zapewnić utrzymanie infrastruktury w odpowiednim stanie przez 10 lat i zapewnić do niej hurtowy dostęp przez okres 5 lat.

Na działanie to, które ma być wspierane do końca 2008 roku, przeznaczono łącznie ponad 8,1 mln EUR, z czego przeszło 6 mln pochodzi z EFRR. Łączny udział środków krajowych nie przekroczy 35% całkowitego kosztu realizacji projektów, przy czym za koszty kwalifikowane uznaje się jedynie wydatki poniesione na infrastrukturę, a nie bezpośredni dostęp do sieci. Projekty będą realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Oferty zgłoszone w przetargu będą uszeregowane według liczby uzyskanych punktów i w pierwszej kolejności zostaną sfinansowane te, które zajmą najwyższe miejsca. Do kryteriów branych pod uwagę należą m.in.: przeciętny koszt podłączenia do sieci w promieniu 5 km od stacji, obszar, który będzie objęty infrastrukturą szerokopasmowego dostępu do sieci oraz udział w finansowaniu środków prywatnych.

Komisja Europejska uznała to działanie za pomoc publiczną w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu. Badając to, czy zgłoszony przez Łotwę instrument wsparcia spełnia warunki pomocy uznawanej za zgodną ze wspólnym rynkiem na mocy art. 87 ust. 3c sprawdzono:

1. czy działanie jest skierowane na dobrze zdefiniowany cel o charakterze wspólnej inwestycji (np. czy działanie odnosi się do zawodności rynku);
2. czy wsparcie jest tak zaprojektowane, aby zapewnić realizację celu stanowiącego wspólny interes danej społeczności (w tym: czy istnieją inne, lepsze sposoby na realizację postawionego celu, czy skala wsparcia nie jest zbyt duża w stosunku do planowanych efektów, czy wystąpi bodziec mający wpływ na zmianę dotychczasowego zachowania firm);
3. jaka jest skala wpływu na konkurencję i handel.

Innym przykładem działania odnoszącego się do obszarów wiejskich jest włoski instrument wsparcia rozwoju szerokopasmowego dostępu do internetu w Toskanii, który został zaakceptowany przez KE decyzją z 13 września 2006 r. nr N 264/2006 – „Broadband dla wiejskiej Toskanii”. Podstawę do wyznaczenia obszarów, na których może być udzielana pomoc stanowiła analiza uwzględniająca informacje przekazane przez osiem firm telekomunikacyjnych prowadzących swoją działalność na terenie Włoch (Telecom Italia, Fatsweb, Eutelia, Infracom, Mulitlink, Consiagnet, ePlanet i Momax), które określiły swoje możliwości zaoferowania usług na obszarach marginalnych. Ostatecznie wybrano do wsparcia te obszary, na których w najbliższych latach firmy telekomunikacyjne nie przewidują inwestycji, z uwagi na nieopłacalność takiego przedsięwzięcia.

Realizację działania przewidziano na lata 2006-2010 i przeznaczono na ten cel środki publiczne w wysokości 20 mln EUR, z czego po 6 mln EUR przeznaczył region oraz prowincje Toskanii, a pozostałe 8 mln EUR pochodzi z EFRR. Natomiast intensywność wsparcia może sięgnąć aż do 80% łącznych kosztów realizacji projektu.

Podobnie jak w przypadku Łotwy, oferenci usług szerokopasmowego dostępu do internetu, którzy zechcą skorzystać ze wsparcia publicznego, będą musieli wziąć udział w przetargu w ramach którego zostaną wybrane najlepsze oferty w oparciu m.in. o następujące kryteria:

- a) preferencja dla technologii umożliwiających zwiększanie szybkości dostępu w długim okresie;
- b) istnienie możliwości hurtowej redystrybucji usług;
- c) liczba klientów indywidualnych i biznesowych, którzy będą mogli skorzystać z usług dostępowych;
- d) liczba miejscowości o niewielkiej liczbie ludności, które zostaną objęte działaniem.

Komisja Europejska dokonała oceny włoskiego instrumentu pomocy analogicznie, jak to miało miejsce w przypadku łotewskiego wsparcia zwiększania dostępności do internetu na obszarach marginalnych. Również wnioski z przeprowadzonej analizy były jednakowe, stąd także i w tym przypadku instrument został zaakceptowany.

5. Pomoc krajowa na rzecz sektora zajmującego się rolnictwem oraz przetwórstwem i obrotem produktów rolno-spożywczych

Regulacje UE w odniesieniu do sektora rolnego bazują na trzech elementach: polityce konkurencyjności, wspólnej polityce rolnej i międzynarodowych zobowiązaniach Wspólnoty.

Do pomocy krajowej w sektorze zajmującym się produkcją, przetwarzaniem i obrotem produktami rolnymi i rolno-spożywczymi odnoszą się odrębne regulacje prawne Wspólnoty niż w przypadku pozostałych sektorów. Jednakże pomimo iż są to oddzielne dokumenty, przyjmowane rozwiązania są zbliżone i bazują na rozstrzygnięciach przeznaczonych dla innych sektorów gospodarki.

W Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę zapisano w kontekście polityki rolnej (art. 36), iż regulacje traktatowe – art. 87 i kolejne, obowiązują w sektorze rolnym jedynie w zakresie określonym przez Radę. Tym samym kontrola i nadzór sprawowane przez KE nad pomocą krajową w tym sektorze są umocowane nie na poziomie Traktatu, lecz rozporządzeń przyjmowanych na mocy art. 37.

Wśród najważniejszych regulacji dotyczących pomocy państwa w sektorze rolnym, które obowiązywały w ostatnich latach, należą:

- Rozporządzenie (WE) nr 1/2004 z dnia 23 grudnia 2003 r. dotyczące stosowania artykułu 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy krajowej na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z produkcją, przetwórstwem i obrotem produktami rolnymi (Dz. U. WE L 1 z dn. 3.01.2004 r.);
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1860/2004 z 6 października 2004 r. dotyczące stosowania artykułu 87 i 88 Traktatu (WE) w odniesieniu do pomocy *de minimis* w rolnictwie i sektorze rybackim (Dz. U. L 325 z dn. 28.10.2004 r.);
- Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy krajowej dla rolnictwa i sektora rolnego (OJ C 28/2000 z dnia 1.2.2000 r.);
- Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy krajowej odnoszącej się do testów na TSE, padłych zwierząt i odpadów z rzeźni (Dz. U. C 324 z dn. 24.12.2002 r.);

- Wspólnotowe wytyczne dla pomocy państwa w promocji produktów wymienionych w Aneksie I do Traktatu WE i niektórych produktów spoza Aneksu I (Dz. U. C 252 z dn. 12.9.2001 r.).

Dotychczas szereg rozporządzeń ogólnych było również stosowanych do pomocy krajowej w rolnictwie. Znajdowały się wśród nich:

- 1) Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz. U. L 83 z dn. 27.03.1999 r.);
- 2) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz. U. UE L 140 z dn. 30.04.2004 r.);
- 3) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 68/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy szkoleniowej (Dz. U. WE L 10 z dn. 13.01.2001 r.);
- 4) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia (Dz. U. WE L 337 z dn. 13.12.2002 r.);
- 5) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. U. WE L 10 z dn. 13.01.2001 r.).

5.1. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania m.in. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) 70/2001

Projekt rozporządzenia Komisji w sprawie stosowania m.in. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) 70/2001 to pierwszy projekt przepisów dotyczących zmian w funkcjonowaniu pomocy krajowej w rolnictwie, który został przedstawiony przez KE w toku prac nad nowym kształtem polityki wsparcia krajowego, a powstałe na bazie tego projektu Rozporządzenie nr 1857/2006 to pierwszy z przyjętych aktów prawnych w tym zakresie.

Głównym celem zmian zawartych w projekcie rozporządzenia jest uproszczenie procedur administracyjnych związanych z notyfikacją instrumen-

tów pomocowych. W związku tym w stosunku do wymienionych w projekcie kierunków wsparcia zrezygnowano z obowiązku notyfikacji. W odniesieniu do wsparcia odpowiadającego wymogom określonym w tym rozporządzeniu obowiązuje jedynie zgłoszenie nowego instrumentu przez przesłanie KE odpowiednio wypełnionego formularza stanowiącego załącznik do projektu rozporządzenia (Ramka 1).

Ramka 1. Załącznik I do projektu rozporządzenia w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z produkcją produktów rolnych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) 70/2001

ZAŁĄCZNIK I

Formularz zestawienia informacji, który należy przedłożyć przy każdorazowym wdrażaniu programu pomocy wyłączonego niniejszym rozporządzeniem i przy każdorazowym przyznawaniu wyłączonej niniejszym rozporządzeniem pomocy indywidualnej poza programem pomocy

Zestawienie informacji dotyczące pomocy państwa przyznanej zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr [...]

Państwo członkowskie

Region (wskazać nazwę regionu, jeżeli pomoc przyznaje organ na poziomie lokalnym)

Nazwa programu pomocy lub nazwa podmiotu otrzymującego pomoc indywidualną (wskazać nazwę programu pomocy lub, w przypadku pomocy indywidualnej, nazwisko beneficjenta)

Podstawa prawna (wskazać dokładną krajową podstawę prawną dla programu pomocy lub dla pomocy indywidualnej)

Planowane w ramach programu roczne wydatki lub łączna kwota pomocy indywidualnej przyznanej podmiotowi (kwoty należy podać w EUR lub w stosownych przypadkach w walucie krajowej). W przypadku programu pomocy wskazać roczną łączną kwotę środków przyznanych w budżecie lub szacowaną roczną stratę podatkową w odniesieniu do wszystkich instrumentów pomocy objętych programem. W przypadku przyznania pomocy indywidualnej: wskazać łączną kwotę pomocy/stratę podatkową. O ile jest to właściwe, podać informację o tym, przez ile lat pomoc będzie wypłacana w ratach lub przez ile lat ponoszone będą straty podatkowe. W przypadku gwarancji w obu przypadkach wskazać (maksymalną) kwotę zabezpieczonej pożyczki.

Maksymalna intensywność pomocy (wskazać maksymalną intensywność pomocy lub maksymalną kwotę pomocy na każdą kwalifikującą się pozycję).

Data realizacji (wskazać datę, począwszy od której pomoc może zostać przyznana w ramach programu lub datę przyznania pomocy indywidualnej).

Czas trwania programu pomocy lub przyznanej pomocy indywidualnej (wskazać datę (rok i miesiąc), do kiedy pomoc może zostać przyznana w ramach programu lub w ramach pomocy indywidualnej, a w stosownych przypadkach spodziewaną datę (rok i miesiąc) płatności ostatniej raty).

Cel pomocy (podstawowym celem jest pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom).

Wskazać dalsze (drugorzędne) cele. Wskazać, które z [artykułów 4 – 16] są stosowane oraz koszty kwalifikowane objęte programem lub pomocą indywidualną.

Sektor(-y) gospodarki (wskazać podsektory poprzez podanie rodzaju produkcji zwierzęcej (np. trzoda chlewna/drób) lub rodzaju produkcji roślinnej (np. jabłka/pomidory)).

Nazwa i adres instytucji przyznającej pomoc

Adres internetowy (wskazać adres internetowy, pod którym można znaleźć pełne informacje o programie lub kryteria i warunki przyznawania pomocy indywidualnej poza programem pomocy).

Inne informacje

Pomoc państwa realizowana w ramach tego projektu rozporządzenia nie może być ograniczona do wybranych typów prowadzonej działalności rolniczej, choć każde z państw członkowskich może wykluczyć wsparcie wobec określonych typów produkcji, jeżeli moce produkcyjne w przypadku danego rodzaju produkcji przekraczają możliwości jej sprzedaży. Jednocześnie przy przyznawaniu wsparcia niezbędne jest uwzględnienie ograniczeń wynikających z rozporządzeń dotyczących wspólnej organizacji rynków, w tym zakazu udzielania pomocy na rzecz inwestycji związanych z produkcją i obrotem produktami imitującymi lub zastępującymi mleko i jego przetwory.

W projekcie znalazło się 14 typów pomocy, które mogą być wyłączone z obowiązku notyfikacji. Należą do nich:

1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych

- Cel wsparcia:

- zmiana kierunku produkcji,
- poprawa jakości produkcji,
- zmniejszenie kosztów produkcji,
- zachowanie lub poprawa stanu środowiska naturalnego, warunków higienicznych i dobrostanu zwierząt²⁷.

- Wysokość pomocy

Wysokość pomocy może sięgać 15% kosztów kwalifikowanych. Jednakże w odniesieniu do instrumentów, w ramach których beneficjenci uzyskują wsparcie na podstawie „przejrzystego zaproszenia do składania ofert” maksymalny limit może przekraczać nawet 30% kosztów kwalifikowanych. Aby uzyskać podwyższoną wielkość wsparcia, niezbędne jest spełnienie przez danego beneficjenta minimalnych wymogów UE w zakresie ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt. W zależności od położenia gospodarstwa rolnego określono odrębne pułapy wsparcia (tabela 5) oraz limity łącznej pomocy. W odniesieniu do inwestycji realizowanych na obszarach ONW i Natura 2000 limit wsparcia gospodarstwa w ciągu trzech lat podatkowych to 500 tys. EUR, zaś na pozostałych obszarach 400 tys. EUR.

Państwo przyznające wsparcie zobowiązane jest do podania do publicznej wiadomości łącznej planowanej kwoty pomocy w ramach danego działania oraz stworzenia rankingu zgłaszanych projektów.

²⁷ Inwestycje nie mogą prowadzić do zwiększenia potencjału produkcyjnego gospodarstwa.

Tabela 5. Maksymalne limity wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych

Rodzaj inwestycji	ONW i Natura 2000	Inne obszary
Inwestycje realizowane na podstawie „przejrzystego zaproszenia do składania ofert”	50%	40%
Inwestycje realizowane przez młodych rolników	60%	50%
Inwestycje pociągające za sobą dodatkowe koszty dotyczące ochrony środowiska, poprawy warunków higienicznych lub dobrostanu zwierząt w gospodarstwach hodowlanych	75%	60%

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu rozporządzenia Komisji w sprawie stosowania m.in. art. 87 i 88 traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) 70/2001.

- Koszty uznawane za kwalifikowane

Wśród kosztów uznawanych za kwalifikowane uwzględniono:

- a) koszt związany z budową, ulepszeniem lub pozyskaniem nieruchomości;
- b) koszt zakupu maszyn i urządzeń²⁸;
- c) koszty ogólne, dotyczące wcześniej wymienionych rodzajów zakupów inwestycyjnych, np. koszt studium wykonalności, zezwolenia, patenty, konsultacje.

2. Zachowanie tradycyjnych krajobrazów i budynków

- Cel wsparcia

Pomoc odnosi się do nieprodukcyjnych obiektów stanowiących dziedzictwo kulturowe (np. obiekty archeologiczne czy historyczne) i znajdujących się na terenie gospodarstw rolnych.

- Wysokość pomocy

Kwotowy limit wsparcia sięga 10 000 EUR rocznie. Intensywność pomocy uzależniona jest od rodzaju obszaru, na którym realizowany jest dany projekt, typu wykorzystanych materiałów i wpływu realizowanego projektu na potencjał produkcyjny gospodarstwa rolnego (tabela 6).

²⁸ Uwzględnia się tu także koszt zakupu w formie leasingu, jednakże do kosztu kwalifikowanego nie wlicza się innych kosztów związanych z umową leasingu, takich jak np.: marża leasingodawcy, podatek, koszty refinansowania odsetek, koszty ubezpieczenia itd.

Tabela 6. Maksymalne limity wsparcia projektów dotyczących zachowania tradycyjnych krajobrazów i budynków

Rodzaj inwestycji	ONW i Natura 2000	Inne obszary
Prace inwestycyjno-remontowe związane z zachowaniem obiektów nieprodukcyjnych, które nie powodują zwiększenia potencjału produkcyjnego	75%	60%
Prace powodujące zwiększenie potencjału produkcyjnego, do których wykorzystano materiały współczesne	stawki jak w przypadku inwestycji w gospodarstwach rolnych	
Prace powodujące zwiększenie potencjału produkcyjnego, do których wykorzystano materiały tradycyjne	do 100% dodatkowych wydatków	

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu rozporządzenia Komisji w sprawie stosowania m.in. art. 87 i 88 Traktatu WE.

3. Przeniesienie budynków gospodarskich w interesie publicznym²⁹

- Wysokość pomocy

Wysokość świadczenia uzależniona jest od charakteru przeniesienia budynku. Gdy przeniesienie budynków w interesie publicznym wiąże się jedynie z ich rozbiórką, przeniesieniem i ponownym montażem istniejących urządzeń, pomoc może sięgać 100% poniesionych kosztów. Niższe wsparcie oferowane jest, gdy w wyniku przeniesienia rolnik uzyskuje dostęp do bardziej nowoczesnych urządzeń. W takiej sytuacji rolnik musi wnieść wkład własny, uzależniony od rodzaju obszarów, na których jest prowadzone gospodarstwo i od tego, czy beneficjent posiada status młodego rolnika (tabela 7).

Tabela 7. Wkład własny beneficjenta w przypadku przeniesienia budynków gospodarskich powodującego wzrost poziomu technicznego urządzeń gospodarskich

Status beneficjenta	ONW i Natura 2000	Inne obszary
Rolnik bez statusu młodego rolnika	50%	60%
Młody rolnik	45%	55%

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu rozporządzenia Komisji w sprawie stosowania m.in. art. 87 i 88 traktatu WE.

²⁹ Interes publiczny, który uzasadnia przyznanie pomocy, określają stosowne przepisy państw członkowskich.

4. Pomoc w podejmowaniu działalności przez młodych rolników

Wsparcie mające na celu pomoc młodym rolnikom w podjęciu działalności rolnej musi być zgodne z wymogami rozporządzenia nr 1698/2005.

5. Pomoc z tytułu przechodzenia na wcześniejszą emeryturę

Pomoc udzielana rolnikom musi odpowiadać wymogom rozporządzenia nr 1698/2005, a beneficjent wsparcia musi ostatecznie zakończyć rolniczą działalność komercyjną.

6. Pomoc dla grup producentów

- Wysokość pomocy

Określono kwotowy limit wynoszący 400 000 EUR.

- Podmioty uprawnione do otrzymania wsparcia

O wsparcie mogą się ubiegać grupy lub stowarzyszenia producentów zajmujące się produkcją produktów rolnych lub organizacje nadzorujące stosowanie nazw pochodzenia lub znaków jakości zgodnie z prawem Wspólnoty. W ramach tego instrumentu nie udziela się pomocy podmiotom, których celem jest zarządzanie jednym lub większą grupą gospodarstw rolnych, będących zatem pojedynczymi producentami ani podmiotom, których współpraca nie dotyczy wspólnego dostosowywania podaży członków grupy do potrzeb rynku.

- Koszty kwalifikowane

Wydatki kwalifikowane obejmują koszty zarządzania działalnością grupy i mogą dotyczyć m.in. wynajmu pomieszczeń³⁰, opłat sądowych lub wynagrodzenia personelu administracyjnego.

Wsparcie mogą otrzymać grupy producenckie, w przypadku których nie upłynęło 5 lub 7 lat od momentu ich uznania. Nie dotyczy to jednak wydatków kwalifikowanych poniesionych w danym roku obrotowym, które były związane ze wzrostem obrotów o minimum 30%, wynikającego z przystąpienia do grupy nowych członków lub zwiększenia asortymentu produktów.

³⁰ W przypadku ich zakupu, koszt kwalifikowany ogranicza się do poziomu rynkowego czynszu za wynajem danego obiektu.

7. Pomoc na rzecz chorób zwierząt i roślin oraz epidemii szkodników

- Cel wsparcia

Pomoc związana z chorobami roślin i zwierząt zakłada realizację dwojakiemu rodzaju celów.

Po pierwsze, ma rekompensować koszty poniesione w związku z ochroną zwierząt i roślin przed chorobami, takie jak m.in. koszty kontroli zdrowia, badań i innych środków diagnostycznych, koszty uboju i niszczenia zwierząt oraz upraw w ramach zapobiegania i zwalczania chorób zwierząt i roślin oraz epidemii szkodników, jak i koszty zakupu i zarządzania szczepionkami, lekarstwami oraz środkami ochrony roślin.

Po drugie, pomoc ma służyć rekompensowaniu strat wynikających z wystąpienia choroby lub kosztów poniesionych podczas walki z nią, przy czym świadczenia przyznawane są jedynie w odniesieniu do kosztów i strat odnoszących się do chorób, których wystąpienie zostało oficjalnie stwierdzone przez organy administracji publicznej, a choroby te są uwzględnione w przepisach krajowych lub wspólnotowych³¹.

Pomoc nie może dotyczyć środków zwalczania bądź zapobiegania chorobom, których koszty zgodnie z przepisami UE spoczywają na rolnikach oraz tych chorób, w odniesieniu do których obowiązujące regulacje Wspólnoty przewidują obowiązkowe opłaty dotyczące środków kontroli. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy całkowita wartość wsparcia jest zrównoważona przez obowiązkowe opłaty wniesione przez producentów rolnych.

- Wysokość pomocy

Pomoc może być przyznawana, jeśli wysokość strat w produkcji przekroczyła 30% średniej produkcji danego gospodarstwa w okresie 3 lat lub średniej z trzech lat bazującej na ostatnich pięciu latach, z pominięciem wartości skrajnych. Sama wysokość rekompensaty obliczana jest na podstawie wartości rynkowej produkcji, która uległa zniszczeniu w wyniku choroby lub w ramach działań związanych z jej zapobieganiem i zwalczaniem oraz na bazie strat w dochodach związanych z kwarantanną, odtworzeniem lub ponownym sadzeniem roślin. Wyznaczona w ten sposób maksymalna kwota kosztów lub strat jest pomniejszana o środki otrzymane z ubezpieczenia, uzyskane dopłaty bezpośrednie oraz wydatki, które z uwagi na wystąpienie choroby, nie zostały poniesione przez gospodarstwo rolne.

³¹ W odniesieniu do chorób zwierząt wsparcie może być przyznawane jedynie w związku z chorobami wymienionymi w art. 3 lub w Załączniku do Decyzji Rady nr 90/424 (Dz.U. L 224 z 18.8.1990).

Intensywność pomocy nie może przekroczyć 75%, a w przypadku obszarów Natura 2000 i ONW – 80%. Natomiast w przypadku kosztów zwalczania chorób wsparcie nie może przekraczać 100% wskaźnika intensywności pomocy brutto. Co więcej, nie może obejmować bezpośrednich wypłat dla producentów.

8. Pomoc na rzecz strat spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi

- Cel wsparcia

Pomoc ta ma mieć charakter rekompensaty z tytułu strat w produkcji poniesionych przez rolników na skutek wystąpienia niekorzystnych zjawisk pogodowych porównywalnych z klęskami żywiołowymi. Wsparcie może się odnosić jedynie do zjawisk pogodowych uznanych przez organy administracji publicznej za klęski żywiołowe.

- Wysokość pomocy

Maksymalna dopuszczalna intensywność pomocy wynosi 80%, zaś w stosunku do obszarów ONW i Natura 2000 – 90%. Wysokość wsparcia dla poszczególnych producentów rolnych określa się na podstawie stopnia redukcji dochodu wynikającego z wystąpienia niekorzystnych zjawisk klimatycznych o charakterze klęski żywiołowej. Szacunek skali spadku dochodów opiera się na wyliczeniu różnicy pomiędzy iloczynem rocznej średniej ilości produkcji odnotowanej w okresie ostatnich trzech lat (lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu ubiegłych lat przy odrzuceniu wartości skrajnych) pomnożonej przez otrzymaną średnią cenę sprzedaży a ilością produktu wyprodukowanego w roku wystąpienia niekorzystnego zjawiska klimatycznego pomnożoną przez średnią cenę sprzedaży uzyskaną w tym roku. Tak wyznaczona kwota kwalifikowana pomniejszana jest o środki uzyskane z tytułu ubezpieczenia, bezpośrednią wypłatę wsparcia oraz koszty, których nie poniesiono z powodu warunków pogodowych.

Można dodatkowo powiększyć tak określoną kwotę referencyjną o koszty poniesione z powodu niezebrania plonów uniemożliwionego przez warunki pogodowe. Jedynie wtedy, gdy niekorzystne warunki klimatyczne dotknęły znaczny obszar, możliwe jest szacowanie średniego poziomu strat dla pojedynczego gospodarstwa, ale tak wyznaczona kwota wsparcia nie może powodować nadwyżki rekompensaty w przypadku żadnego z beneficjentów. W pozostałych przypadkach straty powinny być analizowane na poziomie pojedynczych gospodarstw.

Te rozwiązania będą obowiązywały do końca 2009 roku, zaś w odniesieniu do zjawisk, które wystąpią począwszy od roku 2010 wsparcie będzie mogło być udzielane jedynie rolnikom, którzy ubezpieczyli się od skutków danego typu zjawiska, a ich ubezpieczenie obejmuje przynajmniej 50% średniej rocznej produkcji lub uzyskiwanego z niej dochodu.

Natomiast od dnia 1 stycznia 2011 r. ograniczeniu ulegnie pomoc w przypadku strat związanych z suszą. Będzie ona mogła być stosowana jedynie w tych państwach członkowskich, które wdrożyły art. 9 dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. L 327 z 22.12.2000) w zakresie rolnictwa i gwarantują całkowity zwrot kosztów usług wodnych świadczonych na rzecz tego sektora.

9. Pomoc z tytułu opłat składek ubezpieczeniowych

- Cel wsparcia

Pomoc w tym zakresie ma za zadanie ułatwić rolnikom dostęp do ubezpieczeń, a tym samym ograniczyć ryzyko strat w produkcji wynikających z wystąpienia niekorzystnych zjawisk pogodowych lub chorób roślin czy zwierząt.

- Wysokość pomocy

Wielkość wsparcia zależy od rodzaju ubezpieczenia. W przypadku ubezpieczeń dotyczących jedynie strat spowodowanych przez niekorzystne zjawiska klimatyczne porównywalne z klęską żywiołową pomoc może stanowić 80% wysokości składki. Niższy limit, wynoszący 50%, dotyczy polis o szerszym zakresie ubezpieczenia, obejmujących również straty wynikające z wystąpienia epidemii wśród roślin i zwierząt oraz niekorzystnych dla prowadzonej działalności warunków pogodowych, które nie miały charakteru klęski żywiołowej.

- Szczególne uwarunkowania

Forma pomocy musi zapewniać swobodną konkurencję i brak ograniczeń w możliwościach funkcjonowania wewnętrznego rynku usług ubezpieczeniowych. W związku z tym niedopuszczalne są m.in. takie rozwiązania, które ograniczają pomoc do oferty jednej firmy ubezpieczeniowej lub firmy założonej w danym państwie członkowskim.

10. Pomoc na rzecz zachęty do produkcji produktów rolnych wysokiej jakości

- Cel wsparcia

Pomoc ma służyć zwiększeniu skali produkcji rolnej oferującej podwyższoną jakość produktów rolnych.

- Wysokość pomocy

Maksymalnie zwrotowi może podlegać do 100% kosztów poniesionych w związku z działaniami obejmującymi m.in. badania rynku, wprowadzenie systemów zapewnienia jakości (np. normy serii ISO 9000 lub ISO 14000, programów opartych na analizach ryzyka i krytycznych punktów kontroli - HACCP, systemów zapewniających przestrzeganie norm w zakresie) czy szkolenia pracowników w zakresie stosowania takich systemów lub przygotowanie wniosków o zatwierdzenie nazw pochodzenia lub świadectw na szczególnego rodzaju produkty zgodnie z odpowiednimi przepisami UE³².

11. Zapewnienie wsparcia technicznego w sektorze rolnym

- Cel wsparcia

Pomoc odnosi się do usług doradczych oraz kształcenia rolników i nie może być przyznawana bezpośrednio producentom rolnym.

- Wysokość pomocy

Maksymalny poziom wsparcia to 100% kosztów kwalifikowanych.

- Koszty uznawane za kwalifikowane

Koszty kwalifikowane to koszty związane ze szkoleniem, uczestnictwem w targach czy wystawach służących wymianie oraz popularyzacji wiedzy i doświadczeń.

12. Wsparcie dla sektora produkcji zwierzęcej

- Cel wsparcia

Pomoc w zakresie wywozu i niszczenia padłych zwierząt ma na celu dbałość o bezpieczeństwo sanitarne i zdrowie publiczne.

³² W odniesieniu do pomocy w zakresie uczestnictwa rolników w systemach jakości żywności należy brać pod uwagę limit wsparcia określony w Aneksie do rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005. Wyznacza on maksymalną kwotę pomocy z tytułu spełnienia wymagań norm na poziomie 10 000 EUR na gospodarstwo, a w przypadku wsparcia z tytułu udziału w systemach jakości żywności – 3 000 EUR na gospodarstwo.

- Wysokość pomocy

Wsparcie może sięgać maksymalnie do 100% kosztów wywozu padłych zwierząt, a gdy istnieje taki obowiązek, również poddania ich testom na obecność choroby TSE³³ i 75% kosztów zniszczenia tusz. Pomoc może również obejmować pokrycie kosztu składek ubezpieczeniowych związanych z wywozem i usuwaniem padłych zwierząt.

Gdy wsparcie jest finansowane ze środków pochodzących z obowiązkowych opłat wnoszonych przez sektor mięsny, to jego wysokość może wynieść 100% kosztów związanych z wywozem i usuwaniem tusz.

13. Pomoc przewidziana w niektórych rozporządzeniach Rady

Również różne formy pomocy zawarte w innych rozporządzeniach Rady zostały wyłączone z obowiązku notyfikacji. Wyłączenia te obejmują wsparcie przewidziane w rozporządzeniach:

- a) 2702/1999 z dnia 14 grudnia 1999 r. w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych w państwach trzecich, dotyczących produktów rolnych (w szczególności art. 9 ust. 3);
- b) 2826/2000 z dnia 19 grudnia 2000 r. w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym (w szczególności art. 9 ust. 3 i 4);
- c) 999/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. ustanawiającym przepisy dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych pasażowalnych encefalopatii gąbczastych (w szczególności art. 13 ust. 40);
- d) 1255/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (w szczególności art. 14 ust. 2);
- e) 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników (w szczególności art. 87, art. 107 ust. 3 oraz akapit pierwszy art. 125 ust. 5);
- f) 2200/96 z dnia 28 października 1996 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw (art. 15 ust. 6).

Należy podkreślić, iż wszystkie limity pomocy wyznaczono dla łącznej wartości środków publicznych, co oznacza, iż obejmują również środki pochodzące z budżetu Wspólnoty, budżetu centralnego danego państwa członkowskiego oraz budżetów władz szczebla regionalnego i lokalnego.

³³ W przypadku obowiązkowych testów na obecność BSE wykonywanych u bydła poddanego ubojowi w celu spożycia przez ludzi wysokość wsparcia nie może przekroczyć 40 EUR za test (w tym także wsparcie unijne).

Jednakże wsparcie to nie sumuje się z wkładem przekazany przez UE na mocy art. 88 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005, ani z pomocą *de minimis* oraz wkładem Wspólnoty w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowanych, w przypadku gdy taka kumulacja skutkowałaby przekroczeniem maksymalnej intensywności pomocy określonej w projekcie rozporządzenia.

Rozporządzenie (WE) nr 1/2004 z dnia 23 grudnia 2003 dotyczące stosowania artykułów 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy krajowej na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z produkcją, przetwórstwem i obrotem produktami rolnymi, które ma zostać zastąpione przez omówiony projekt również zwalniało określone formy pomocy z obowiązku notyfikacji.

Przykładem działania zatwierdzonego przez KE na mocy rozporządzenia 1/2004 jest instrument zgłoszony przez Polskę – XA 65/06³⁴. Wsparcie to ma charakter pomocy indywidualnej, która została przyznana Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej „Przełom” w Bujakowie na mocy Ustawy dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. nr 62, poz. 627, z późniejszymi zmianami) — art. 405, art. 406 pkt. 4 i 7a, art. 409. Podmiot ten zajmuje się uprawą zbóż, hodowlą i ubojem trzody chlewnej oraz produkcją mięsa i wędlin. W ramach wsparcia spółdzielnia otrzyma pożyczkę preferencyjną na sfinansowanie budowy oczyszczalni ścieków, pozwalającej na uzyskanie odpowiednich parametrów ścieków oczyszczonych. Maksymalna wysokość pożyczki to 1 835 976 PLN, która ma być spłacana od stycznia 2008 r. do października 2018 r. Wartość pomocy brutto (EDB) przekazanej temu podmiotowi dzięki preferencyjnej pożyczce sięga 262 534,36 PLN, co oznacza, iż intensywność brutto wsparcia wyniesie 11,97%.

5.2. Projekt wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy krajowej w rolnictwie i sektorze leśnym w latach 2007-2013³⁵

Przygotowanie nowych wytycznych wiąże się w dużej mierze ze zmianami dotyczącymi WPR, polityki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz polityki dotyczącej wsparcia krajowego.

³⁴Zestawienie informacji przekazanych przez państwa członkowskie, dotyczących pomocy państwa przyznanej zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1/2004 z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie stosowania art. 87 i art. 88 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z produkcją, przetwarzaniem i obrotem produktami rolnymi (Dz. U. UE C 262 z dn. 31.10.2006).

³⁵ Community Guidelines for State Aid in the Agriculture and Forestry Sector 2007–2013. Dokument dostępny na stronie: http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/draftguide_en.pdf

We wstępie do wytycznych napisano, iż skutki ekonomiczne nie zależą od tego, czy część wsparcia finansowana jest przez UE czy przez dane państwo, dlatego też, zdaniem Komisji, powinna obowiązywać ogólna zasada zgodności i spójności pomiędzy wsparciem krajowym a pomocą udzielaną w ramach WPR i unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Wytyczne odnoszą się do wszelkiego rodzaju pomocy publicznej związanej z sektorem produkcji, przetwórstwa i wprowadzania na rynek produktów rolnych wymienionych w Aneksie I do Traktatu. Komisja uwzględniła w projektach dotyczących wsparcia w innych sektorach również przetwórstwo rolno-spożywcze, co wynika z podobieństwa tego sektora do przetwórstwa innych produktów, jeśli chodzi o problemy i charakter potrzeb wymagających wsparcia ze środków publicznych. Wśród tych projektów znajdują się:

- projekt rozporządzenia o pomocy *de minimis* zastępującego rozporządzenie (WE) nr 690/2001 o zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*;
- projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 70/2001;
- rozporządzenie (WE) nr 1628/2006 z 24 października 2006 o zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do krajowej inwestycyjnej pomocy regionalnej.

Z tym faktem wiąże się m.in. ograniczenie dostępności wsparcia dla dużych przedsiębiorstw, które o pomoc techniczną i konsultingową będą mogły się ubiegać jedynie w ramach limitów obowiązujących dla pomocy *de minimis*, w ramach której podmioty te mogą uzyskać do 200 000 EUR pomocy w ciągu trzech kolejnych lat fiskalnych³⁶.

Generalnie, Wytyczne zawierają zapisy zawarte w rozporządzeniu 1698/2005 i projekcie rozporządzenia Komisji w sprawie stosowania m.in. art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) 70/2001.

³⁶ KE przyjęła projekt nowej regulacji *de minimis* 12 grudnia 2006 roku. Projekt rozporządzenia wyłącza z zakresu swojego obowiązywania produkcję rolniczą oraz przetwórstwo i wprowadzanie na rynek produktów zawartych w Aneksie I do Traktatu, jeśli pomoc:

1. uzależniona jest od przekazania jej części rolnikom;
2. ustalana jest w powiązaniu z cenami i ilością produkcji pierwotnej sektora rolnego lub wprowadzana na rynek przez podmiot objęty wsparciem.

5.3. Projekt Rozporządzenia Komisji (WE) zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE

Poza instrumentami pomocy krajowej, które mogą być zgłaszane w sposób uproszczony w drodze określonej w projekcie rozporządzenia Komisji w sprawie stosowania m.in. art. 87 i 88 traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) 70/2001, pozostałe instrumenty wsparcia wymagają zastosowania procedury notyfikacyjnej. W jej ramach państwo zgłaszające instrument pomocowy musi wypełnić formularz zgłoszeniowy służący Komisji do oceny zgodności planowanego działania z zasadami funkcjonowania wspólnego rynku UE. Formularz jest szczegółowym kwestionariuszem powstałym w oparciu o projekt wspólnotowych wytycznych, dotyczących pomocy krajowej w rolnictwie i sektorze leśnym w latach 2007-2013.

Pytania zawarte w kwestionariuszu odnoszą się do poszczególnych typów pomocy krajowej dla rolnictwa i obszarów wiejskich. Zgłaszający musi określić m.in.:

- cel wsparcia,
- rodzaj beneficjentów, którzy będą mogli się ubiegać o pomoc,
- intensywność pomocy,
- kryteria kwalifikujące do otrzymania pomocy,
- wydatki kwalifikowane,
- relacje między zgłaszanym działaniem a regulacjami dotyczącymi regionalnej pomocy inwestycyjnej.

Dla każdej z kategorii pomocy (np. inwestycje w gospodarstwach rolnych, pomocy związanej ze zwolnieniami podatkowymi na mocy dyrektywy 2003/96/WE czy pomocy na zobowiązania dotyczące dobrostanu zwierząt) na rzecz rolnictwa i wsi przygotowano odrębny zestaw pytań.

6. Podsumowanie

Komisja Europejska dokonuje reformy systemu udzielania pomocy krajowej przez państwa członkowskie. W ramach tego zadania przygotowała „Plan działań w zakresie pomocy państwa. Gorzej i lepiej ukierunkowana po-

„moc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009” (Dokument konsultacyjny przedstawiony przez Komisję) {SEC(200) 795}³⁷. Dokument ten określa zasady, które mają się odnosić do wszystkich sektorów i ma on wspierać dążenia Wspólnoty do „ograniczenia ogólnego poziomu pomocy państwa przy jednoczesnym uwzględnieniu niepowodzeń rynkowych. Tendencji tej musi towarzyszyć przesunięcie pomocy w stronę wsparcia pewnych celów horyzontalnych, takich jak badania i innowacje oraz optymalizacja kapitału ludzkiego. Reforma pomocy regionalnej powinna również pobudzić wysoki poziom inwestycji i zapewnić zmniejszenie różnic zgodnie z celami strategii lizbońskiej”³⁸.

Nowy kształt regulacji w zakresie pomocy krajowej, jak i rozwiązania dotyczące wspólnej polityki rolnej, polityki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz polityki spójności realizowanej w ramach funduszy strukturalnych, które będą obowiązywały w latach 2007-2013, wyznaczają zakres swobody członków UE w samodzielnym kształtowaniu krajowej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Regulacje na kolejny okres programowania są ze sobą ściśle powiązane wyraźnie wskazują na dążenie KE do ukierunkowania wsparcia publicznego na realizację uznawanych obecnie za kluczowe celów Wspólnoty. Cele te określa przede wszystkim zmodyfikowana strategia lizbońska i wspieranie zwiększania spójności Unii Europejskiej na poziomie państw i regionów.

W odniesieniu do wspierania wsi i rolnictwa unijne rozwiązania wyraźnie wskazują na preferowany sposób wspierania tych dziedzin, który znajduje swoje odzwierciedlenie w Rozporządzeniu nr 1698/2005 i działaniach, które mogą być współfinansowane przez Wspólnotę w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich. Tak wyznaczonemu kierunkowi kształtowania systemu pomocy sprzyjają regulacje dotyczące akceptowania przez Komisję Europejską rozwiązań zgłaszanych przez poszczególne państwa członkowskie. Działania wprost wpisujące się w politykę UE mogą być wprowadzane przez członków Wspólnoty przy zachowaniu o wiele mniej skomplikowanej procedury niż te, które nie znajdują się w instrumentarium działań, które mogą być współfinansowane ze środków EFRROW.

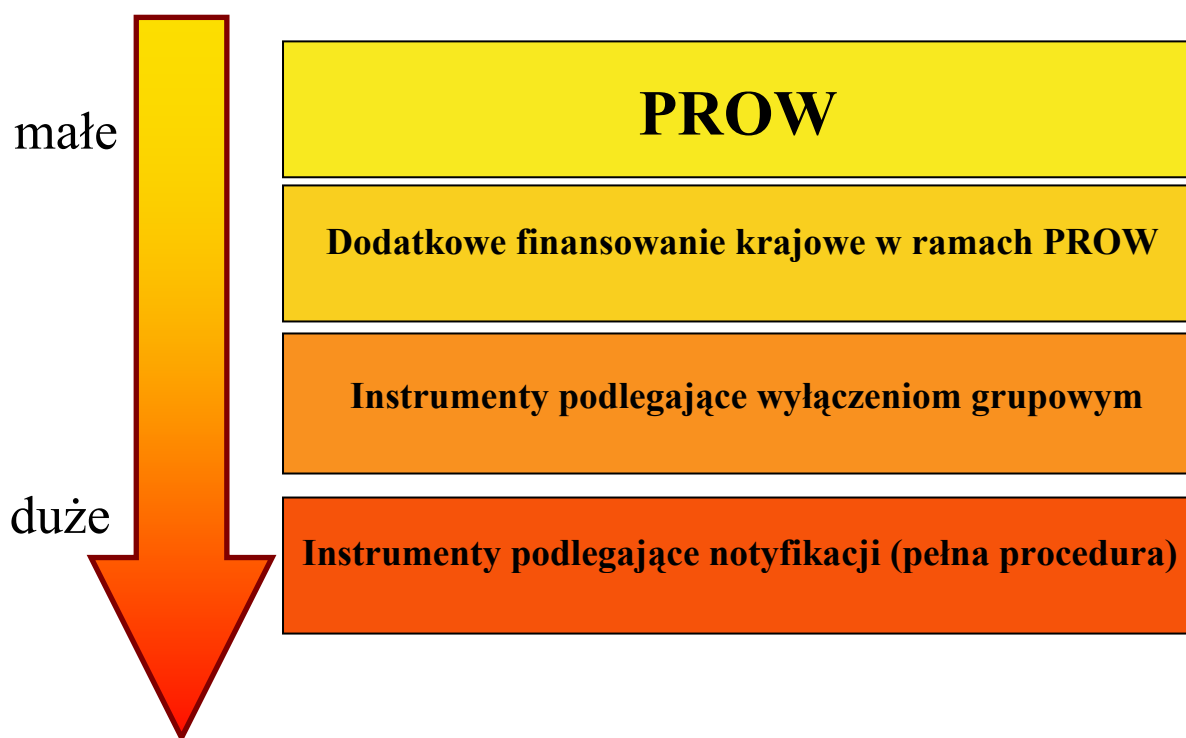
Można uszeregować krajowe instrumenty pomocowe ze względu na skalę wymogów formalnych wiążących się z uzyskaniem przez państwo członkowskie zgody KE na jego wdrożenie (rysunek 1). Najmniejsze wymogi formalne odnoszą się do uzyskania akceptacji działań, które będą stanowiły część krajowego

³⁷ Dokument końcowy COM(2005) 107, Bruksela, dnia 7.06.2005.

³⁸ Ibidem.

Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.³⁹ W ramach Rozporządzenia 1698/2005 można też bez uciążliwych formalności przeznaczyć dodatkowe środki krajowe na działania objęte PROW. W obu tych przypadkach działania wybrane z instrumentarium zatwierdzonego przez KE muszą spełniać warunki określone w Rozporządzeniu 1698/2005. Więcej formalności związanych z uzyskaniem zgody KE dotyczy działań zgłaszanych jako pomoc krajowa, czy to w ramach pomocy w sektorze rolnym, czy pomocy regionalnej. W tym przypadku projektując instrumenty wsparcia należy wziąć pod uwagę regulacje unijne dotyczące pomocy krajowej i tak sformatować dane działanie, o ile to możliwe, aby wsparcie podlegało prostszej procedurze, tzn. wyłączeniom blokowym. Dzięki temu pomoc będzie mogła szybciej trafić do beneficjentów, a koszty związane z przygotowaniem wsparcia będą niższe.

Rysunek 2. Skala wymogów formalnych uznania wsparcia przez KE



Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując należy podkreślić, iż zakres i swoboda decyzji narodowych państw członkowskich UE w odniesieniu do wsparcia obszarów wiejskich w okresie programowania 2007-2013 będą podobne do obecnych. Nowością jest

³⁹ Należy tu podkreślić, że chodzi o formalności związane z akceptacją krajowej polityki wsparcia w porównaniu z innymi regulacjami pozwalającymi na realizację krajowej polityki rozwoju wsi. PROW, tak jak i programy wdrażane przy wykorzystaniu środków pochodzących z funduszy strukturalnych, muszą być zatwierdzone przez KE w ramach procedury określonej w stosownych rozporządzeniach.

wyraźne określenie preferowanych przez UE rodzajów instrumentów wsparcia krajowego, którymi są działania wspierane przez Wspólnotę w ramach EFRROW.

Podobnie jak do tej pory, w kolejnym okresie programowania polityka rozwoju obszarów wiejskich jest ściśle związana z polityką rolną prowadzoną przez Wspólnotę, o czym świadczy fakt, iż znaczna część działań, które mogą być wspierane przez UE ze środków EFRROW odnosi się do rolnictwa.

Należy jednakże pamiętać, że obszary wiejskie mogą być wspierane również ze środków funduszy strukturalnych w ramach horyzontalnych programów rozwoju regionalnego czy programów sektorowych. Tym samym widać wyraźnie, iż UE pozostawia swoim członkom znaczny zakres swobody w kształtowaniu własnej polityki rozwoju wsi przy zachowaniu regulacji prawnych Wspólnoty odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do ochrony swobodnej konkurencji na wspólnym rynku.