

Ekspertyza została wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w
MGPiPS

Informacje zawarte w ekspertyzie odzwierciedlają poglądy autora a nie zamawiającego.

Jerzy Wilkin

Sektorowy Program Operacyjny: „Restrukturyzacja i modernizacja sektora
żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” – wersja wyjściowa i wersja
końcowa – analiza zmian

(ekspertyza)

Grudzień 2003

Uwagi wstępne

Autor tej ekspertyzy uczestniczył w 2002 r. w przygotowaniu oceny *ex-ante* projektu Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”, będącego ważną częścią Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006. W 2003 r. dokument ten został przyjęty przez Rząd RP i stał się przedmiotem negocjacji z Komisją Europejską. W rezultacie prowadzonych prac nad tym dokumentem i opinii Komisji Europejskiej, omawiany przeze mnie SPO, podobnie jak i inne części NPR, uległ znacznym modyfikacjom. Podstawą przeprowadzonej przeze mnie analizy porównawczej będzie więc ostateczna wersja SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” dostępna na początku grudnia 2003 r. (wersja w języku angielskim) i wersja będąca przedmiotem oceny *ex-ante* (z października 2002). Kolejnym krokiem w tej analizie będzie porównanie ostatecznej wersji SPO przyjętej przez polskie władze z dokumentem zaakceptowanym przez Komisję Europejską, jako *Community Support Framework* (CSF) dla Polski (w momencie przygotowywania tej ekspertyzy CSF nie był jeszcze dostępny).

Nowe doświadczenie, jakim jest przygotowanie pierwszego Narodowego Planu Rozwoju będącego bazą dla *Community Support Framework*, zasługuje na wnikliwą analizę w przededniu wejścia Polski do UE i rozpoczęcia prac nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013.

W odniesieniu do rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, w omawianym okresie (koniec 2002 i koniec 2003) roku trwały też prace nad innym ważnym dokumentem programowym, związanym ze wsparciem UE: „Planem Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004-2006”. Od lipca 2002 r. trwa wdrażanie programu przedakcesyjnego SAPARD, którego kolejnym etapem jest uruchomienie Działania 4 tego programu w początkach grudnia 2003 r. Realizacja zakontraktowanych projektów w ramach tego programu przeciągnie się, jak wiadomo, na dwa pierwsze lata po uzyskaniu członkostwa. W grudniu 2002 r. zakończone zostały negocjacje Polski o członkostwo w UE i wyjaśnione warunki instytucjonalne i finansowe naszego członkostwa w Unii. Pozwoliło to zmodyfikować i skonkretyzować wiele elementów, we wspomnianych wyżej dokumentach. Reasumując: prace nad NPR i poszczególnymi sektorowymi programami operacyjnymi w ostatnim roku przebiegały w warunkach niezwykle dynamicznych zmian. Był to też okres intensywnego uczenia się i adaptacji w układzie: Polska – UE. Zjawiska te znalazły swe odbicie w najnowszej wersji programu. Przygotowywanie NPR i jego części (SPO), jako dokumentów będących podstawą wsparcia UE, było dla większości instytucji i zaangażowanych w nie osób nowym doświadczeniem. W odniesieniu do rolnictwa, przetwórstwa rolno-spożywczego i obszarów wiejskich pozytywnie zaowocowało doświadczenie zgromadzone przy przygotowywaniu i wdrażaniu programu SAPARD.

Poza uwagami wstępnymi, ekspertyza ta składa się z dwóch części: w pierwszej przedstawiono najważniejsze zmiany jakie nastąpiły w ostatecznej wersji analizowanego SPO, w porównaniu z wersją wyjściową, a w drugiej części zamieszczone są uwagi, sugestie i komentarze związane z przygotowaniem kolejnego NPR na lata 2007-2013, wynikające z doświadczeń poprzedniego planu oraz z analizy tendencji zaobserwowanych w Unii Europejskiej.

Analiza zmian w Sektorowym Programie Operacyjnym: Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich – wersja wyjściowa i wersja końcowa

Rozdz. 1: Charakterystyka stanu rozwoju obszarów wiejskich i sektora rolno-żywnościowego w Polsce

- Nowa wersja zawiera znacznie lepszą i pełniejszą charakterystykę rolnictwa i obszarów wiejskich, dzięki wykorzystaniu m.in. wyników Powszechnego Spisu Rolnego w 2002 r., które nie były jeszcze dostępne przy opracowywaniu dokumentu wyjściowego;
- Dokładniejszy jest opis struktury gospodarstw i zatrudnienia w rolnictwie oraz charakterystyka gospodarstw według źródeł utrzymania;
- W końcowej wersji przedstawiono pełniejszy obraz terytorialnego zróżnicowania polskiego rolnictwa. Powyższe uzupełnienia dokładniej przedstawiają potencjalnych beneficjentów programu i zróżnicowanie tej zbiorowości, co było sugerowane w ocenie ex-ante;
- Dodany został fragment dotyczący ekologicznych aspektów funkcjonowania polskiego rolnictwa;
- W nowej wersji znajduje się pełniejszy i aktualniejszy obraz struktury demograficznej, w tym edukacyjnej, ludności wiejskiej i pokazany został zakres zmian jaki nastąpił w okresie 1996-2002, m.in. poprawy struktury wykształcenia tej ludności;
- Dodany został fragment dotyczący bezrobocia na obszarach wiejskich;
- W omawianym rozdziale zamieszczono krótki fragment omawiający wybrane przykłady ożywienia obszarów wiejskich, typu *Village Renewal*;
- Istotne wzbogacenie informacji znajdujemy we fragmencie poświęconym charakterystyce sektora rolno-żywnościowego. Znacznie bogatszy jest opis gałęzi produkcji i przetwórstwa mleka oraz mięsa, m.in. poprzez pokazanie kategoryzacji jednostek przetwórstwa, wykorzystując kryteria stosowane w UE. Pozwala to lepiej ocenić dystans rozwojowy tych gałęzi w odniesieniu do UE i skalę potrzeb w tym zakresie;
- Dodany został fragment rozdziału dotyczący produkcji, pakowania i dystrybucji jajek. Uzupełniono też ten rozdział o części dotyczące produkcji chmielu i miodu;
- Nowym składnikiem omawianego rozdziału jest też część poświęcona przechowywaniu mięsa oraz rynkom hurtowym

Reasumując: rozdział 1 wraz z rozdziałem 2 stanowią podstawę części diagnostycznej dokumentu. W trakcie prac nad omawianym programem operacyjnym znacznie wzbogacone zostały informacje pozwalające na dokładniejsze scharakteryzowanie dziedzin aktywności i struktury populacji, których ma dotyczyć program. Autorom udało się wyjść poza dominujące uprzednio wielkości średnie, lepiej pokazać zróżnicowanie zbiorowości i uaktualnić dane statystyczne.

Rozdz. 2: Najważniejsze problemy i możliwości rozwoju sektora rolno-żywnościowego i obszarów wiejskich

- Identyfikacja problemów dotyczących rolnictwa, obszarów wiejskich i gospodarki żywnościowej w obu dokumentach jest podobna;

- W dokumencie z 2002 r. punktem wyjścia do charakterystyki rolnictwa była krótka analiza SWOT, która w obecnej wersji przeniesiona na koniec rozdziału;
- W projekcie wyjściowym rozdz. 2 kończył się sformułowaniem głównych celów rozwoju gospodarki rolno-żywnościowej i obszarów wiejskich, a w obecnej wersji cele te są wyszczególnione w rozdziale 4.

Rozdz. 3: Powiązanie SPO z programami realizowanymi w okresie przedakcesyjnym

- W nowej wersji SPO znacznie obszerniejszy jest opis dokumentów programowych i działań odnoszących się do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (od początku lat 90.);
- Opisana została rola poszczególnych agencji rządowych zajmujących się wspieraniem rolnictwa, przetwórstwa rolno-spożywczego i rozwoju obszarów wiejskich;
- W wyjściowym dokumencie p. 3.2 dotyczył pomocy UE w ramach programów przedakcesyjnych; w ostatnim zaś dokumencie zawiera on opis form wsparcia dla rolnictwa i przetwórstwa żywności, istniejących w Polsce przed 2000 r. Dopiero po nim zawarte są informacje o programach przedakcesyjnych. Fragmenty te zostały poszerzone i uaktualnione;
- Znacznie wzbogacony i uaktualniony został punkt rozdziału dotyczący SAPARD-u. W tej dziedzinie, w analizowanym okresie zachodziły bardzo szybkie i ważne zmiany. Wdrażanie SAPARD-u ma niezwykle ważne znaczenie dla dostosowań Polski do warunków UE, w tym zwłaszcza CAP. Wynikają z niego też istotne wnioski dla implementacji programów strukturalnych, zwłaszcza w ramach omawianego SPO.

Rozdz. 4: Strategia, cele i priorytety programu

- W nowej wersji rozdział ten ma lepszą i bardziej logiczną strukturę, w porównaniu z wersją wyjściową;
- Rozdział zaczyna się od usytuowania strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w ogólnych ramach Narodowego Planu Rozwoju
- W kolejnym paragrafie (4.2) zawarto opis form i warunków publicznego wsparcia dla rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego po uzyskaniu członkostwa w latach 2004-2006. Jest to istotny, nowy element rozdziału, nawiązujący do wyników negocjacji o członkostwo Polski w UE, zakończonych w grudniu 2002 r. Utrzymanie krajowego systemu wsparcia dla rolnictwa po włączeniu się w system Wspólnej Polityki Rolnej jest ze swej natury zagadnieniem kontrowersyjnym i może być utrzymane tylko przez ściśle określony okres przejściowy;
- W nowej wersji, główne cele omawianego programu operacyjnego zostały ograniczone do dwóch; podobnie jak i do dwóch zawężono liczbę priorytetów. Te dwa naczelną cele programu to:
 - Wzrost konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej
 - Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich

W tym fragmencie dokumentu znajduje się też wyjaśnienie, dlaczego najważniejszy problem społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich w Polsce, jakim jest bezrobocie jawne i ukryte, nie został ujęty, jako jeden z głównych celów Sektorowego Programu Operacyjnego: „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”. Działania przyjęte w omawianym programie operacyjnym będą miały wpływ na sytuację w

dziedzinie zatrudnienia na wsi i w gospodarce żywnościowej, ale będzie to wpływ raczej pośredni. Na sytuację tę w jeszcze większym zakresie będą miały działania uruchamiane w innych programach operacyjnych. Bezrobocie, jak wiadomo, jest zjawiskiem makroekonomicznym i jego korzenie tkwią w funkcjonowaniu całej gospodarki narodowej, a także w coraz większym zakresie w sytuacji w UE i gospodarce globalnej. Poprawa w dziedzinie zatrudnienia w Polsce wymaga działań na różnych poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym, a biorąc pod uwagę inny podział: w układzie sektorowym i terytorialnym. Sprawa zatrudnienia i uwarunkowań rynku pracy oraz efektywności działań w tym zakresie podejmowanych w ramach programów unijnych, jest dobrym przykładem skłaniającym do innego niż dotychczas podejścia w programowaniu i finansowaniu wsparcia publicznego w UE;

- W porównaniu z wyjściową wersją programu, w końcowym dokumencie nastąpiły dość istotne zmiany w zestawie działań powiązanych z dwoma przyjętymi priorytetami. Realizacji priorytetu pierwszego: „Wspieranie zmian i dostosowań w rolnictwie” służą następujące działania (*measures*):
 - inwestycje w gospodarstwach rolnych,
 - ułatwienie startu młodym rolnikom,
 - szkolenia,
 - wspieranie doradztwa rolniczego,
 - poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych.

Z kolei w ramach realizacji priorytetu drugiego: „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich” przewiduje się wykorzystanie następujących działań:

- przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą,
 - scalanie gruntów,
 - odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego,
 - różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa,
 - gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi,
 - rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem,
 - pilotażowy program LEADER+
- W porównaniu z dokumentem wyjściowym liczba działań uległa zwiększeniu, ale zmiana ta nie oznacza istotnego rozproszenia środków, a uwzględnia natomiast postulaty, zarówno części organizacji wiejskich, jak i sugestie ekspertów przedstawione w ocenie ex-ante;
 - Na realizację działań w ramach priorytetu pierwszego(wsparcie zmian i dostosowań w rolnictwie i gospodarce żywnościowej) przewiduje się wydatkowanie 839,2 mln Euro, a na finansowanie działań w ramach priorytetu drugiego (zrównoważony rozwój obszarów wiejskich) 335,5 mln. Euro . Więcej komentarzy na temat struktury działań znajduje się w następnym fragmencie ekspertyzy;
 - Ustalenia dotyczące traktatu akcesyjnego i podziału środków unijnych dla Polski, zawarte w Kopenhadze w grudniu 2002 r. dość istotnie wpłynęły na alokację środków między omawiany tu Sektorowy Program Operacyjny oraz Filar I i Filar II CAP. Uzgodnione rozwiązania są

nietypowe dla dotychczasowych członków Unii, gdyż zakładają (w okresie przejściowym) dość znaczny udział środków krajowych w finansowaniu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej (płatności bezpośrednich);

- W dokumencie końcowym programu umieszczono pełniejszy, niż uprzednio, opis tzw. instrumentów towarzyszących w ramach II Filara CAP. W wyniku ustaleń negocjacyjnych, z tej części będzie można dofinansować płatności bezpośrednie, czyli wydatki Filara I CAP;
- W trakcie negocjacji i przygotowywania dokumentów dotyczących wykorzystania funduszy unijnych w nowych krajach członkowskich zwiększyła się gama instrumentów i rozwiązań, w porównaniu z tymi, które są stosowane w EU-15.

Rozdz. 5: Opis działań Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”

- Jest to rozdział programu charakteryzujący implementacyjne aspekty przyjętych działań. W porównaniu z wcześniejszym wariantem zawiera on precyzyjniejsze kryteria dostępności poszczególnych instrumentów oraz wysokości wsparcia w ramach poszczególnych działań. Dokładniej określone są też koszty kwalifikowane uwzględniane w finansowaniu działań;
- Nowym i bardzo ważnym elementem końcowej koncepcji dokumentu jest oszacowanie liczby potencjalnych beneficjentów w odniesieniu do każdego, przyjętego w dokumencie działania. Daje to lepsze wyobrażenie o oczekiwanym wpływie działań o charakterze strukturalnym na polskie rolnictwo, obszary wiejskie i przetwórstwo żywności;
- Niektóre działania uwzględnione w wyjściowej wersji omawianego SPO nie miały w tamtym okresie odpowiedniej podstawy prawnej w systemie normatywnym UE. Dotyczyło to np. wsparcia dla doradztwa rolniczego. Taka podstawa została stworzona poprzez podpisanie traktatów akcesyjnych. Traktaty te, w systemie prawnym UE, mają wysoką rangę i zaliczane są do tzw. pierwotnych źródeł prawa europejskiego;
- Jak już poprzednio zazaczyłem, nastąpiła zmiana struktury działań w ramach priorytetu I i II; rozszerzyła się też lista działań w porównaniu z projektem wyjściowym. W nowej wersji dokumentu działanie: „scalanie gruntów” znalazło się w priorytecie II (zrównoważony rozwój obszarów wiejskich), chociaż trudno byłoby znaleźć merytoryczne racje dla takiego ulokowania owego działania. Scalanie gruntów jest jedną z metod poprawy efektywności gospodarowania w rolnictwie i jako taka powinna znaleźć się w grupie działań priorytetu pierwszego: „Wsparcie zmian i dostosowań w rolnictwie”. Ten przykład, podobnie jak i wiele innych, dowodzi o sztucznym (a nie funkcjonalnym) podziale funduszy unijnych i znacznej arbitralności w konstruowaniu programów działań będących podstawą wsparcia UE. Do tej sprawy wrócę w drugiej części ekspertyzy;
- W ramach działań związanych z drugim priorytetem SPO dodane zostało działanie: „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego”. Ta dziedzina funkcjonowania wsi, której dotyczy owo działanie, jest niezwykle zaniedbana w naszym kraju i nie mieliśmy w niej ani odpowiednich instrumentów, dających formalne podstawy działania, ani też środków na ten cel.

- Działanie: „Przywracanie potencjału produkcji leśnej ...”, które w dokumencie wyjściowym umieszczone było w „Działaniach dodatkowych”, w nowej wersji SPO znalazło się w priorytecie drugim: „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich”;
- W ostatecznej wersji programu, w tymże priorytecie, umieszczony został pilotażowy program LEADER+, którego uwzględnienie sugerowaliśmy w ocenie ex-ante, a także którego domagały się liczne organizacje związane z rozwojem wsi. Uwzględnione zostały dwa schematy w ramach tego działania, nakierowane na upowszechnianie informacji, umiejętności i doświadczeń związanych z rozwojem obszarów wiejskich, stymulowanie partnerstwa prywatno-publicznego, rozwój kapitału społecznego oraz nabywanie umiejętności kształtowania strategii rozwoju lokalnego i planowania działań służących rozwojowi wsi;
- W nowym dokumencie programu wyodrębnione zostało działanie: „Wsparcie dla systemu zarządzania i wdrażania programu”. Upřednio była to część jednego działania: „Pomoc techniczna”. Zakres tego działania została dość istotnie rozszerzona w porównaniu z dokumentem wyjściowym;
- W tej samej grupie działań (Pomoc techniczna) dodane zostały dwa inne: „Rozwój instytucjonalny” i „Informowanie i promocja programu”. Oba te działania odpowiadają na zgłaszane upřednio uwagi i postulaty dotyczące wzmocnienia podstaw instytucjonalnych dla absorpcji wsparcia unijnego oraz usprawnienia dialogu społecznego, m.in. poprzez lepsze informowanie społeczeństwa o zakresie, formach i oczekiwanych efektach programu.

Rozdz. 6: System wdrożeniowy

- W rozdziale tym zwraca uwagę, pełniejsze i dokładniejsze niż upřednio, uwzględnienie podstaw prawnych wdrażania programu;
- Precyzyjniej zarysowana jest identyfikacja instytucji wdrażających, w odniesieniu do poszczególnych działań. Informacje te zebrane też zostały w odpowiedniej tabeli;
- Dodany został punkt rozdziału informujący o składzie i zadaniach komitetów sterujących;
- Uszczegółowiono zasady i procedury kontroli programu i monitoringu;
- Znacznie wzbogacona została część dotycząca konsultacji programu z zainteresowanymi instytucjami i społeczeństwem.

Rozdz. 7: Spójność i zgodność programu

- Rozdział ten dotyczy oceny zgodności przedstawionego programu z głównymi zasadami, kierunkami polityki i podstawami prawnymi Wspólnoty. Część ta została w nowej wersji programu wydatnie rozszerzona i uszczegółowiona oraz wyraźniej powiązana z ustawodawstwem UE, z uwzględnieniem nowych regulacji prawnych z 2002 i 2003 r.;

Rozdz. 8: Ocena ex-ante Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego ...”

- Rozdział ten jest nowym składnikiem dokumentu i zawiera dość dokładne omówienie wyników zawartych w ocenie ex-ante, dokonanej przez polskich i francuskich ekspertów;
- Obecna wersja SPO uwzględnia niektóre nowe działania sugerowane w ocenie ex-ante, np. „Odnowa wsi i ochrona dziedzictwa kulturowego”, czy LEADER+;

- W obecnej wersji dokładniej określono zakres i liczebność beneficjentów poszczególnych działań, co było postulowane w ocenie ex-ante;
- W rozdziale tym jeszcze raz powraca sprawa zatrudnienia i bezrobocia na obszarach wiejskich i wyjaśnienie trudności bezpośredniego włączenia tego zagadnienia w obecnie obowiązujące ramy normatywne SPO.

Rozdz. 9: Szacunkowa tabela finansowa

- Uwzględnia ona nową strukturę priorytetów i działań i odpowiadających im kwot.

Załączniki:

- Wśród załączników znajduje się m.in. wzbogacony zestaw celów i przewidywanych efektów uwzględnionych w programie działań na poszczególne składniki sektora żywnościowego;
- Przedstawione zostały wskaźniki monitorujące efekty działań w ramach poszczególnych priorytetów;
- Uaktualniona została lista spotkań, konsultacji i seminariów oraz innych działań związanych z przygotowaniem programu (uwzględniająca podmioty krajowe i Komisję Europejską).

Reasumując tę część ekspertyzy, sformułować można następujące konkluzje:

- Końcowa wersja Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, w porównaniu z wersją wyjściową, jest dokumentem bardziej spójnym koncepcyjnie, lepiej osadzonym w ustawodawstwie Wspólnoty i znacznie precyzyjniej przedstawia cele, założenia i oczekiwane efekty poszczególnych działań;
- W finalnej wersji dokumentu uwzględnione zostały wyniki negocjacji o członkostwo Polski w UE, zakończone w Kopenhadze w grudniu 2002 r., a także nowe regulacje prawne mające związek z zawartością SPO i jego późniejszą realizacją;
- Najnowsza wersja SPO zawiera bardziej rozbudowaną i aktualniejszą niż poprzednia wersja, część diagnostyczną. Daje to lepszy faktograficzny i instytucjonalny obraz uwarunkowań realizacji działań uwzględnionych w programie;
- W wersji tej szeroko uwzględnione zostały komentarze i sugestie zawarte w ocenie ex-ante programu;
- Omawiany dokument, podobnie jak i wersja wyjściowa, nie daje odpowiedniej podstawy do określenia przewidywanych efektów działań polityki strukturalnej, wspieranej ze źródeł UE i innych komplementarnych programów (np. PROW- Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich) na dwa główne segmenty objęte analizowanym Sektorowym Programem Operacyjnym, tzn. gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich. Obszary wiejskie, to kategoria terytorialna, a nie sektorowa czy branżowa i na rozwój tych obszarów będą miały wpływ wszystkie pozostałe programy operacyjne NPR. Dotychczas stosowane ramy prawne w UE, struktura funduszy i wymagane procedury obciążone są znacznym zakresem „branżowości”, co rodzi dysfunkcyjną segmentację programów i sprawia kłopoty w dziedzinie koordynacji i efektywnego zarządzania programami wspieranymi z budżetu UE.

Uwagi i propozycje dotyczące przygotowań sektorowego programu operacyjnego w odniesieniu do dziedzin omawianych w tej ekspertyzie: gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich, na lata 2007-2013

- Struktura dokumentów, których odpowiednie przygotowanie jest jednym z podstawowych warunków otrzymania i wykorzystania wsparcia unijnego, wynika z dotychczas istniejącej struktury funduszy unijnych oraz odpowiadających im regulacji prawnych i procedur. Nie jest to struktura w pełni funkcjonalna, co sygnalizowałem w powyższych uwagach. Ułomności tej struktury widać szczególnie wyraźnie w odniesieniu do spraw rolnictwa, obszarów wiejskich i gospodarki żywnościowej. W jednym programie operacyjnym połączone zostały dziedziny niezwykle rozległe i heterogeniczne, łączące w sobie kategorie terytorialne (obszary wiejskie), gałęziowe (rolnictwo) i międzygałęziowe (gospodarka żywnościowa);
- Istnieje wiele merytorycznych przesłanek, aby obszary wiejskie i gospodarka żywnościowa znalazły się w oddzielnych programach operacyjnych. Argumentacja za takim rozdzieleniem jest następująca:
 - We współczesnych gospodarkach narodowych, gospodarka żywnościowa, określana też często jako agrobiznes, jest złożonym kompleksem zawierającym liczne dziedziny produkcji i usług: zaopatrzenie rolnictwa w środki produkcji oraz usługi, rolnictwo, skup i przechowywanie produktów rolnych, przetwórstwo tych produktów, handel hurtowy i detaliczny żywnością oraz gastronomia. Słuszne jest stwierdzenie, że zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych, żywność jest wytworem całej gospodarki i w coraz mniejszym stopniu samego rolnictwa. Udział rolnictwa w wartości finalnych produktów żywnościowych skurczył się tam do 10-20%, a znaczna część agrobiznesu funkcjonuje poza obszarami wiejskimi. Na sytuację agrobiznesu wpływ mają podobne czynniki, jak na inne dziedziny wytwórczości: transfer wiedzy, postęp techniczny, jakość kapitału ludzkiego, sytuacja makroekonomiczna, wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania konkurencyjności itp. Są więc wystarczające przesłanki za tym, aby gospodarkę żywnościową analizować wraz z innymi działami gospodarki narodowej. Dotychczasowymi argumentami za oddzielnym ujmowaniem gospodarki żywnościowej, zwłaszcza w kontekście polityki UE, było to, iż w jej składzie znajduje się rolnictwo, objęte największą i najkosztowniejszą polityką wspólnotową oraz przemysł spożywczy, też częściowo objęty wsparciem unijnym i instrumentami protekcjonizmu. Sytuacja w tym zakresie zmienia się jednak w UE dość istotnie.
 - Nie zapominając o znaczeniu pozarolniczych działów gospodarki żywnościowej dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, byłoby wskazane umieścić sprawy rolnictwa w szerszym kontekście rozwoju obszarów wiejskich i włączyć je do polityki nakierowanej na te obszary. W Unii Europejskiej zauważyć można wyraźną tendencję odchodzenia od wąsko ujmowanej polityki rolnej (*agricultural policy*), zwłaszcza nakierowanej na wsparcie cen i dochodów w rolnictwie (*price and income support*), na rzecz polityki zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich (*integrated rural development policy*). Argumentem za taką właśnie reorientacją polityki jest, z jednej strony, przekonanie, że

większości problemów dotyczących ludności rolniczej (w tym dochodów rodzin rolniczych) nie można rozwiązać tylko przy pomocy instrumentów polityki rolnej, a z drugiej strony, docenianie i premiowanie wielofukcyjności rolnictwa, w tym dostarczanie społeczeństwu dóbr publicznych, związanych z ochroną przyrodniczego i kulturowego pejzażu obszarów wiejskich i szczególnych wartości z tym związanych;

- Nowa koncepcja polityki zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich ma charakter polityki terytorialnej, a nie sektorowej. Celem takiej polityki jest rozwiązywanie określonych problemów społecznych i ekonomicznych ludności żyjącej na danym terytorium, a działania podporządkowane realizacji tych celów obejmują w zasadzie wszystkie dotychczasowe programy sektorowe. Dotychczasowa sektorowa segmentacja programów wsparcia dla grup ludności wymagających takiego wsparcia (rolników, ludności żyjącej w ubóstwie, bezrobotnych i innych grup zmarginalizowanych) nie sprzyjała podniesieniu skuteczności i efektywności owego wsparcia.
- W nowej koncepcji wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, jako polityki zorientowanej terytorialnie, następuje jej zbliżenie do polityki regionalnej. Implementacja owej koncepcji w Polsce wymaga przygotowania nowej klasyfikacji obszarów wiejskich, opartej na wielu kryteriach demograficznych, ekonomicznych i przyrodniczych. Dominujące dotychczas administracyjne wyodrębnianie tych obszarów jest mało funkcjonalne ze względu na potrzeby polityki społeczno-ekonomicznej;
- Przykładem przemawiającym za koniecznością terytorialnego zorientowania polityki rolno-wiejskiej (*rural policy*) jest uruchamianie a następnie odpowiednie wykorzystanie instrumentu wsparcia dla obszarów o trudnych warunkach gospodarowania w rolnictwie (*LFA*), który jest częścią Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski (*PROW*), finansowanego z Sekcji Gwarancji FEOGA. Wsparcie dla tych obszarów, obejmujących ok. 60% terytorium kraju, będzie najkosztowniejszym elementem tego planu (879 mln Euro ze środków unijnych i 219 mln Euro ze środków krajowych – w latach 2004-2006). Wykorzystanie tych środków nie będzie efektywne, o ile ten instrument nie zostanie powiązany z innymi składnikami, zarówno w NPR, jak i PROW;
- W/w przykład jest dobrą ilustracją potrzeby zreformowania struktury funduszy unijnych i sposobu konstruowania oraz finansowania planów rozwoju społeczno-gospodarczego. Dotychczasowy podział jest zdecydowanie niefunkcjonalny i utrzymuje się prawem inercji. Najdobitniejszą ilustracją tego zjawiska jest wsparcie UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich. Celowi temu służą trzy składniki Europejskiego Funduszu Gwarancji i Orientacji w Rolnictwie (FEOGA): Filar I funduszu służący finansowaniu wspólnej organizacji rynku rolnego (CMO)-płatności bezpośrednie i finansowanie interwencji na rynkach poszczególnych produktów rolnych, Filar II funduszu służący finansowaniu tzw. instrumentów (działań) towarzyszących (są one objęte Planem Rozwoju Obszarów Wiejskich) i składnik trzeci, którym jest Sekcja Orientacji FEOGA, traktowana jako jeden z funduszy strukturalnych, a działania finansowane z tej sekcji są przedmiotem analizowanego przeze mnie SPO. W literaturze przedmiotu pod

pojęciem Filaru II CAP rozumie się na ogół zarówno wydatki na instrumenty towarzyszące, jak i działania strukturalne finansowane z FEOGA. Funkcjonalnie, różnice między powyższymi działaniami stopniowo zacierały się, a podział na Sekcję Gwarancji i Orientacji stał się zdecydowanie sztuczny i dysfunkcyjny. Z Sekcji Gwarancji finansowany jest np. SAPARD, który realizowany jest z kolei na zasadach programu strukturalnego (ta funkcjonalna niespójność miała wpływ na opóźnione uruchomienie SAPARD-u). Sekcja Orientacji FEOGA, zgodnie z pierwotnymi założeniami, miała służyć wspieraniu przekształceń strukturalnych w rolnictwie, uważana jest obecnie za źródło wspierania rozwoju obszarów wiejskich i innych działań strukturalnych (np. np. związanych z przetwórstwem produktów rolnych). Paradoksalnie, z Sekcji Gwarancji przeznacza się obecnie więcej środków na działania o charakterze strukturalnym, niż z Sekcji Orientacji, chociaż i jedne i drugie wydatki mają służyć przede wszystkim poprawie sytuacji rolnictwa. W odniesieniu do Polski proporcje te są szczególnie wymowne: wsparcie z Sekcji Gwarancji (Filar II CAP- PROW) na lata 2004 wynosi 2542 mln Euro, zaś z Sekcji Orientacji (SPO) – tylko 1192 mln. Euro. Obie te części mogłyby znaleźć się w jednym dokumencie programowym, z pożytkiem dla efektywności ich wykorzystania;

- Prowadzone od wielu lat dyskusje nad reformą polityki wspólnotowej, w tym zwłaszcza Wspólnej Polityki Rolnej, a także niektóre decyzje w tym zakresie podjęte w ostatnich latach, wskazują nie tylko na konieczność gruntownych reform w tej dziedzinie, ale również na wolę polityczną podążania w tym kierunku. Przejawem tej tendencji są decyzje dotyczące reformy CAP, podjęte w Luksemburgu w czerwcu 2003 r. Jeszcze mocniejsze stanowisko w tym zakresie sformułowane zostało na konferencji w Salzburgu w listopadzie 2003 r. w sprawie przyszłości polityki UE w odniesieniu do obszarów wiejskich (*Planting Seeds for Rural Europe. 2nd European Conference on Rural Development, 12-14 November, Salzburg, Austria*). Konferencja ta, zorganizowana przez Komisję Europejską, potwierdziła potrzebę konsolidacji rozproszonych funduszy i programów dotyczących rolnictwa i wsi, przełamania sektorowego podejścia w tych sprawach, uproszczenia i uelastycznienia zasad finansowania i konieczność stworzenia strategii zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich, z uwzględnieniem problemów rolnictwa. Główną konkluzję tej konferencji w odniesieniu do wsparcia unijnego dla rozwoju obszarów wiejskich w sformułować można następująco: jeden plan – jeden fundusz – jeden mechanizm finansowania i kontroli;
- Konkludując moje uwagi i postulaty dotyczące przygotowania programu działań strukturalnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 pragnąłbym zwrócić uwagę na następujące elementy:
 - Racjonalizacja publicznego wsparcia dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich wymaga gruntownych reform w ramach UE w odniesieniu do struktury funduszy i zasad ich wykorzystywania. Obecna trójczłonowa struktura tych funduszy i dominacja w nich ujęcia sektorowego nie służy dobrze założonym celom. Reforma w tym, zakresie powinna być dokonana przed uchwaleniem planu finansowego Unii na lata 2007-2013;

- W odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich w konstruowaniu dokumentów programowych podejście sektorowe musi zostać zastąpione podejściem terytorialnym, co implikować będzie z kolei rozliczne fundamentalne zmiany w przygotowaniu i realizacji planów rozwoju w ujęciu unijnym, narodowym i regionalnym;
- Do wdrożenia powyższej koncepcji planowania i programowania niezbędne jest przygotowanie nowej typologii obszarów wiejskich w Polsce. Zadaniu temu sprzyjać powinno udostępnienie większości wyników Narodowego Spisu Powszechnego i Powszechnego Spisu Rolnego 2002;
- Do końca 2004 r., poza przygotowaniem owej typologii, konieczne jest dokonanie wszechstronnej analizy doświadczeń w dotychczasowym wykorzystaniu wsparcia unijnego dla rolnictwa, obszarów wiejskich i rozwoju regionalnego, w tym zwłaszcza doświadczenia związane z przygotowaniem i wdrażaniem programu SAPARD w Polsce;
- Działania powyższe muszą iść w parze z intensywnymi pracami na szczeblu UE na rzecz gruntownej reformy polityki strukturalnej i polityki rolnej UE. Przygotowywanie Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013 i innych dokumentów, związanych ze wsparciem unijnym (np. PROW) w oparciu o stare zasady i fundusze byłoby zmarnowaniem szansy rozwojowej i znacznej części publicznych środków.