

***Wsparcie
sektora żywnościowego
i obszarów wiejskich
w latach 2004-2005***

nr 22

Warszawa 2005

Marek Wigier



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

***Wsparcie
sektora żywnościowego
i obszarów wiejskich
w latach 2004-2005***

Wsparcie sektora żywnościowego i obszarów wiejskich w latach 2004-2005

Autor

dr Marek Wigier

Współpraca

mgr Małgorzata Łyciuk-Bzdyra



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

Warszawa 2005

Autor publikacji jest pracownikiem naukowym
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu

Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na rozwój regionów wiejskich w pierwszych latach członkostwa. Ogólna koncepcja wsparcia tego rozwoju w latach 2007-2013 środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji w zadaniu *Analiza przebiegu realizacji i skutków programu PROW (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich) i SOP (Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwoju obszarów wiejskich”)*.

Opracowanie komputerowe
Anna Staszczak

Korekta
Krzyszyna Mirkowska

Redakcja techniczna
Tadeusz Majewski

Projekt okładki
AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 83-89666-35-9

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984
tel.: (0·prefiks·22) 50 54 444
faks: (0·prefiks·22) 827 19 60
e-mail: dw@ierigz.waw.pl
<http://www.ierigz.waw.pl>*

Spis treści

Wstęp.....	7
1. Przepisy ramowe i kierunki wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2004-2006.....	9
2. Finansowanie programów strukturalnych w rolnictwie i na obszarach wiejskich po przystąpieniu Polski do UE.....	14
3. Analiza SWOT programów PROW i SPOOW.....	19
4. Stan zaawansowania realizacji PROW.....	23
Renty Strukturalne.....	24
Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt.....	31
Zalesianie gruntów rolnych.....	34
Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.....	35
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych.....	37
Grupy producentów rolnych.....	40
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE.....	43
5. Przygotowanie beneficjentów do absorpcji środków funduszy strukturalnych PROW i SPO.....	45
6. Ocena programów pomocy strukturalnej PROW i SPOOW i ich wpływu na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce.....	48
7. Wnioski i rekomendacje.....	54

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie podstawowych informacji na temat realizacji strukturalnych programów wsparcia wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej ze środków UE i krajowych w latach 2004 i 2005 oraz najważniejszych wniosków i ocen z nich płynących. W pracy scharakteryzowano założenia Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, przedstawiono przepisy ramowe i kierunki wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach programów perspektywy finansowej 2004-2006, informacje o ich finansowaniu, zaprezentowano informacje na temat stanu realizacji poszczególnych działań z uwzględnieniem sytuacji regionalnej, wskazano na słabe i mocne strony systemu wdrażania i pokuszono się o ocenę efektywności realizacji programów oraz wnioski płynące z tej oceny. Pracę przygotowano w ramach realizacji zdania badawczego „Analiza przebiegu realizacji i skutków programu PROW (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich) i SOP (Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”) w temacie „Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na rozwój regionów wiejskich w pierwszych latach członkostwa. Ogólna koncepcja wsparcia tego rozwoju w latach 2007-2013 środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji” Programu Wieloletniego IERiGŻ-PIB „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”.

1. Przepisy ramowe i kierunki wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2004-2006

Zakończone 13 grudnia 2002 roku w Kopenhadze negocjacje z UE przyniosły m.in. porozumienie w sprawie finansowania i realizacji polityki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. W okresie 2004-2006 podstawą tej polityki jest Narodowy Plan Rozwoju (NPR)¹, który po uzgodnieniach z Komisją Europejską umożliwił uruchomienie tzw. Wspólnotowych Ram Wsparcia dla Polski. W NPR zawarto priorytety działań w stosunku do gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich, zaś szczegóły, określające zakres wsparcia, w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski (PROW)² oraz Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPOOW)³. Działania cząstkowe związane z rozwojem obszarów wiejskich znalazły się także w innych programach operacyjnych, m.in.:

- „Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwój Regionalny”, w tym działania priorytetu 3 związane z poprawą lokalnej infrastruktury drogowej, energetycznej, wodno-ściekowej oraz kompleksowym uzbrojeniem terenu pod nowe inwestycje, dostęp do internetu; działania priorytetu 1 związane z rozbudową i modernizacją infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów; działania priorytetu 2 związane ze wzmocnieniem rozwoju zasobów ludzkich w regionach, reorientacją zawodową osób odchodzących z rolnictwa, rozwojem umiejętności związanych z potrzebami regionalnych rynków pracy i kształcenia ustawicznego, wyrównaniem szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne, promocją przedsiębiorczości;
- SPO „Transport i gospodarka morska” związany z dużą infrastrukturą transportową;
- SPO „Rozwój zasobów ludzkich”, finansujący szkolenia, aktywizację zawodową bezrobotnych oraz dostosowania społeczności wiejskiej do warunków panujących na rynku pracy,

¹ NPR obejmuje swym działaniem wszystkie sektory życia gospodarczego w Polsce.

² Wszelkie informacje dotyczące PROW zostały zaczerpnięte z *Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 – projekt*, MRiRW, marzec 2004 r., 170 s. oraz *Załącznika do Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006*, MRiRW, lipiec 2004 r., 123 s..

³ Wszelkie informacje dotyczące SPOOW zostały zaczerpnięte z *Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”*, MRiRW, lipiec 2004 r., 176 s. oraz *Załącznika do Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”*, MRiRW, lipiec 2004 r., 218 s.

- SPO „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw”, finansujący rozwój przedsiębiorczości, wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw,
- SPO „Środowisko”,
- SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb”.

Podstawą uruchomienia PROW i SPOOW są rozporządzenia Rady i Komisji WE. SPOOW został przygotowany zgodnie z art. 18 Rozporządzenia Rady 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych i zatwierdzony przez Komisję Europejską decyzją nr C(2004)2746 z dnia 7 lipca 2004 r. Następnie, w dniu 3 września 2004 r., zostało opublikowane rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przyjęcia SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, a w dniu 8 września 2004 r. rozporządzenie MRiRW w sprawie Uzupełnienia SPO „Restrukturyzacja...”. Komitet Monitorujący SPO podczas posiedzenia, w dniu 2 grudnia 2004 r. przyjął Uzupełnienie do programu.

Krajowe przepisy ramowe dla PROW zostały przygotowane w oparciu o Rozporządzenie Rady (WE) 1257/1999 o wsparciu rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Gwarancji w Rolnictwie⁴, Rozporządzenie Komisji 445/2002 ustanawiające szczegółowe zasady⁵ stosowania rozporządzenia 1257/1999 oraz Rozporządzenie Komisji 27/2004 ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania w okresie przejściowym postanowień rozporządzenia 1257/1999. Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej została przyjęta 28 listopada 2003 roku⁶. Przez Komisję Wspólnot Europejskich PROW na lata 2004-2006 został zatwierdzony decyzją nr C(2004) 3373 z dnia 6 września 2004 r. Przepisy uruchamiające realizację poszczególnych działań PROW były przyjmowane w okresie od maja 2004 roku do czerwca 2005 roku.

SPOOW jest jednym z dwóch filarów realizowanej w Polsce strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Program ma służyć niwelowaniu istniejących dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy obszarami wiejskimi a terenami zurbanizowanymi. Stawiane na lata 2004-2006 przed SPOOW cele to:

⁴ Wraz z późniejszymi zmianami zawartymi w Rozporządzeniu Rady 1783/2003.

⁵ Wraz z późniejszymi zmianami zawartymi w Rozporządzeniu Komisji 963/2003.

⁶ Opublikowana 1 maja 2004 r. w Dz. U. Nr 229, poz. 2273. Kolejne zmiany do ustawy wprowadzono: 26 czerwca 2004 r. Dz. U. Nr 148, poz. 1551, 19 lipca 2004 r. Dz. U. Nr 162, poz. 1709, 1 lutego 2005 r. Dz. U. Nr 10, poz. 64.

- poprawa konkurencyjności oraz trwałego i zrównoważonego rozwoju sektora rolnego,
- wsparcie dla przemysłu przetwórczego w celu poprawy jego pozycji konkurencyjnej,
- wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich.

W ramach celów głównych zostały wydzielone tzw. cele cząstkowe takie jak: poprawa efektywności ekonomicznej i produktywności gospodarki rolno-żywnościowej, poprawa dochodów w rolnictwie i na wsi, poprawa jakości żywności, dostosowanie produkcji do potrzeb rynku, wielofunkcyjność rolnictwa, ograniczenie bezrobocia ludności wiejskiej oraz poprawa warunków życia ludności i rozwoju funkcji gospodarczych i społecznych wsi. Powyższe cele są realizowane poprzez 12 działań w ramach dwóch priorytetów:

- Priorytet I – wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym. Aby zabezpieczyć jego osiągnięcie uruchomiono pięć następujących działań: inwestycje w gospodarstwach rolnych, ułatwienie startu młodym rolnikom, szkolenia zawodowe, wsparcie doradztwa rolniczego, poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolno-spożywczych,
- Priorytet II – zrównoważony rozwój obszarów wiejskich realizowany poprzez siedem działań, tj.: przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą lub pożarem oraz budowa urządzeń zapobiegawczych, scalanie gruntów, odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego, różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów, gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi, rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem, pilotażowy program LEADER+

Ponadto w ramach Priorytetu 3 – pomoc techniczna – realizowane są dodatkowe cele, tj. wzmocnienie procesów wdrażania, monitoringu i kontroli pomocy.

Celem PROW jest wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i poprawa sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych. Cele te zgodne są z celami Narodowego Planu Rozwoju, tj. rozwijaniem konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia, osiągnięcie spójności ekonomicznej, społecznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym. PROW ukierunkowany jest więc na realizację ekonomicznych, społecznych i środowiskowych aspektów tego rozwoju w sposób spójnym z tymi priorytetami. Taki wybór jest naturalną konsekwencją rosnącej konkurencji rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego innych państw członkowskich. Wynika

on także z konieczności wdrożenia niezbędnych dostosowań do wymogów *acquis communautaires*. Na rysunku 1 oraz 2 przedstawiono za pomocą schematów realizację długookresowych celów SPOOW i PROW w oparciu o ich działania pomocowe.

Rysunek 1. Schemat realizacji celu „Poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej” w oparciu o działania programów PROW i SPO

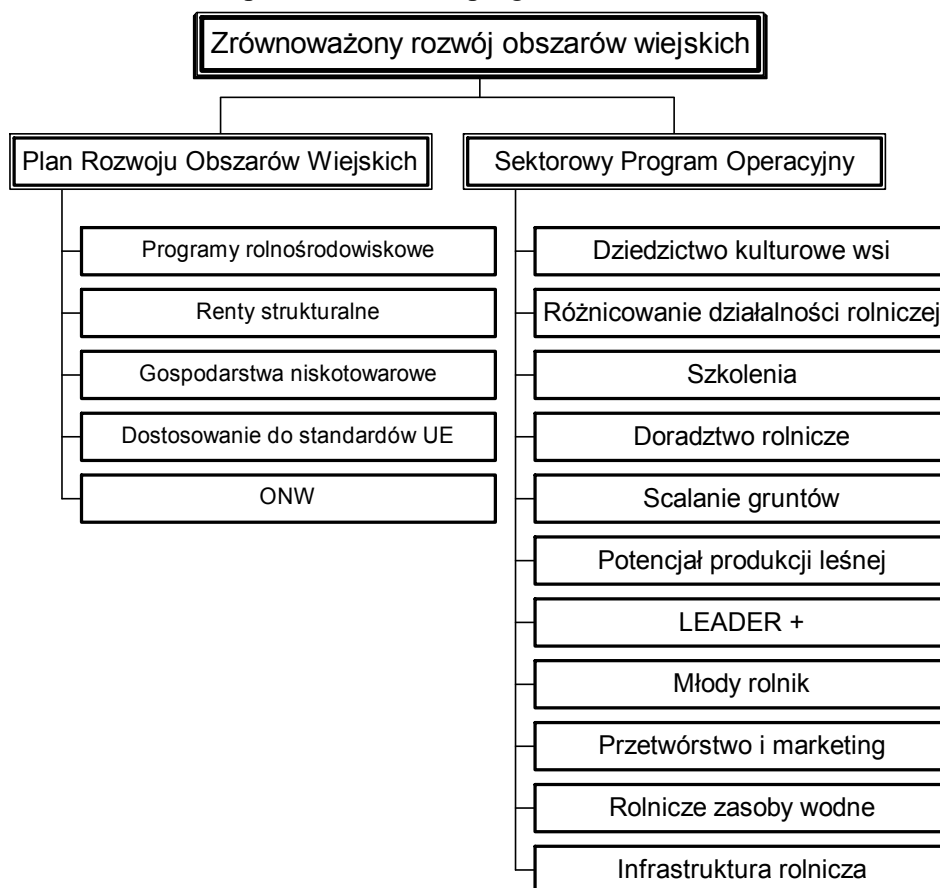


Źródło: opracowanie własne na podstawie Planu rozwoju obszarów wiejskich oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacji i modernizacja rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich”, MRiRW, Warszawa 2005.

Poprzez program PROW wdrażanych jest w sumie 10 różnych działań, w tym realizowane jako tzw. środki towarzyszące WPR (tj.: renty strukturalne, wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, zalesianie gruntów rolnych oraz wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW) oraz cztery specjalne instrumenty wsparcia dla nowych krajów członkowskich, przewidziane Traktatem Akcesyjnym z dnia 16 kwietnia 2003 roku (są to: wspieranie gospodarstw niskotowarowych, dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE, wspieranie

grup producentów rolnych, pomoc techniczna dla jednostek organizacyjnych realizujących zadania związane z rozwojem wsi). Ze środków PROW zostały także wydzielone fundusze (705 mln euro, w tym z budżetu UE 564,2 mln euro, a z budżetu krajowego 141,1 mln euro) jako uzupełnienie płatności bezpośrednich oraz środki na realizację projektów zatwierdzonych w ramach rozporządzenia WE 1268/1999.

Rysunek 2. Schemat realizacji celu „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich” w oparciu o działania programów PROW i SPO



Źródło: opracowanie własne na podstawie Planu rozwoju obszarów wiejskich oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacji i modernizacja rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich”, MRiRW, Warszawa 2005.

PROW wdrażany jest na terenie całego kraju przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, akredytowaną jako Agencja Płatnicza. Do jej zadań należy m.in.: przyjmowanie wniosków od beneficjentów, kontrola wnio-

sków pod względem formalnym (zgodności i kompletności) oraz prawidłowości realizacji pomocy (kontrola administracyjna i kontrola na miejscu), podpisywanie umów z beneficjentami, autoryzacja i realizacja płatności, księgowanie, windykacja, monitorowanie realizacji działań i prowadzenie sprawozdawczości na potrzeby własne, MRiRW oraz Komisji Europejskiej.

Wnioski o udzielenie pomocy z tytułu realizacji większości działań PROW składane są przez beneficjentów w biurach powiatowych ARiMR, poza działaniem „Wsparcie grup producentów rolnych”, w którym wnioski przyjmują oddziały regionalne ARiMR oraz działaniem „Pomoc techniczna”, w przypadku którego wnioski składane są w Centrali ARiMR. Z kolei płatności przyznawane są w drodze decyzji administracyjnej przez kierowników biur powiatowych, a przy działaniu „Pomoc techniczna” przez dyrektorów biur powiatowych.

W SPOOW nie wszystkie działania wdrażane są przez ARiMR. Rolę tę w przypadku takich działań jak „Szkolenia”, „Wsparcie doradztwa rolniczego”, „LEADER+” pełni Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), a dla działań: „Scalanie gruntów rolnych”, „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego” oraz „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” rolę taką spełniają Urzędy Marszałkowskie. Funkcja instytucji wdrażającej obejmuje w tym przypadku zadania związane z przyjęciem i obsługą wniosku o dofinansowanie, przyjęciem wniosku beneficjenta o płatność, wystawieniem zlecenia płatności oraz związane z monitoringiem i sprawozdawczością. Dla wszystkich działań ARiMR pełni jednak funkcję beneficjenta końcowego. Polega ona na zatwierdzaniu zleceń płatności, dokonywaniu i księgowaniu płatności oraz sporządzaniu raportów finansowych na potrzeby różnych instytucji.

2. Finansowanie programów strukturalnych w rolnictwie i na obszarach wiejskich po przystąpieniu Polski do UE

Przyjęty plan finansowy na lata 2004-2006 zakładał postawienie do dyspozycji beneficjentów środków publicznych (z budżetu UE i krajowego) na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach PROW oraz SPOOW w wysokości 5,4 mld euro⁷, w tym w ramach PROW 3,6 mld euro⁸ oraz 1,8 mld euro w ramach SPOOW. Środki UE stanowią blisko 80% budżetu PROW oraz 67% środków publicznych SPOOW. Uzupełnieniem środków publicznych w ramach

⁷ W cenach stałych z 2004 roku.

⁸ W tym 705 mln euro w formie uzupełniających płatności bezpośrednich.

SPOOW, które zwiększą ich ogólną pulę, są środki prywatne w kwocie nieco ponad 0,9 mld euro (tabela 1).

Wartość potencjalnych zobowiązań w ramach obu programów wzrasta w okresie 2004-2006 z 1,5 mld euro w 2004 roku do 1,8 mld euro w 2005 roku oraz 2,1 mld euro w 2006 roku. Ponadto do polskiego rolnictwa trafią w tym okresie środki krajowe przeznaczone na kontynuowanie niektórych form pomocy państwa, stosowanych w okresie poprzedzającym członkostwo, a także środki w ramach kończonego w tym czasie programu pomocy przedakcesyjnej SAPARD. Innym, wprawdzie pośrednim, lecz równie ważnym źródłem finansowania rolnictwa są środki trafiające na wieś w postaci dopłat bezpośrednich, jak również za pośrednictwem działań interwencyjnych Agencji Rynku Rolnego. Wprawdzie nie są to środki o charakterze inwestycyjnym, ale mają one bezpośredni wpływ na wysokości dochodu rolniczego, a więc pośrednio decydują także o zakresie podejmowanych w gospodarstwie rolnym inwestycji.

Tabela 1. Kwota publicznych i prywatnych zobowiązań na realizację działań polityki strukturalnej w latach 2004-2006 (w mln euro)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	Razem
Wydatki publiczne				
PROW	1 086,9	1 201,5	1 304,0	3 592,4
w tym: płatności bezpośrednie, pomoc techniczna i 1268/1999	422,5	251,6	205,2	879,3
SPOOW	416,8	595,6	771,7	1 784,1
Razem	1 503,7	1 787,1	2 075,7	5 376,5
w tym: budżet UE				
PROW	862,4	961,0	1 043,0	2 866,4
w tym: płatności bezpośrednie, pomoc techniczna i 1268/1999	331,0	201,2	164,1	696,3
SPOOW	278,6	398,2	515,9	1 192,7
Razem	1 141,0	1 359,2	1 558,9	4 059,1
Środki prywatne				
SPOOW	220,8	315,6	408,9	945,3

PROW, w odróżnieniu od inwestycyjnych działań SOPOW, oferuje instrumenty, które są skierowane do gospodarstw niskotowarowych, dla których środki strukturalne będą niedostępne. Podnoszenie konkurencyjności gospodarstw będzie odbywało się między innymi poprzez wdrażanie instrumentów zachęcających do przebudowy struktury agrarnej i przyspieszenia wymiany pokoleń oraz do podejmowania działań prowadzących do stabilizacji źródeł

dochodów. Instrumenty te są stosowane z powodzeniem w krajach o rozdrobnionej strukturze gospodarstw. Zwiększenie skali gospodarowania prowadzi do poprawy efektywności ekonomicznej produkcji. Równocześnie renty strukturalne, jako instrument socjalny, rozwiązują kwestie zapewnienia dochodu starszym rolnikom. Pojęcie „...trwałego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich...” zawiera w sobie warunek harmonizacji potrzeb bieżących z potrzebami przyszłych pokoleń oraz wyznacza kierunek rozwoju obszarów wiejskich, nie tylko powiązany z produkcją rolniczą⁹. Właściwe zagospodarowanie przestrzeni wiąże się z równoczesną restrukturyzacją i modernizacją rolnictwa, ograniczeniem bezrobocia i poprawą warunków życia, zmianą struktury zawodowej ludności wiejskiej, wyrównywaniem szans rozwoju, podnoszeniem poziomu oświaty rolniczej i znajomości standardów środowiskowych, dążeniem do zachowania walorów przyrodniczych obszarów wiejskich oraz podnoszeniem lesistości kraju.

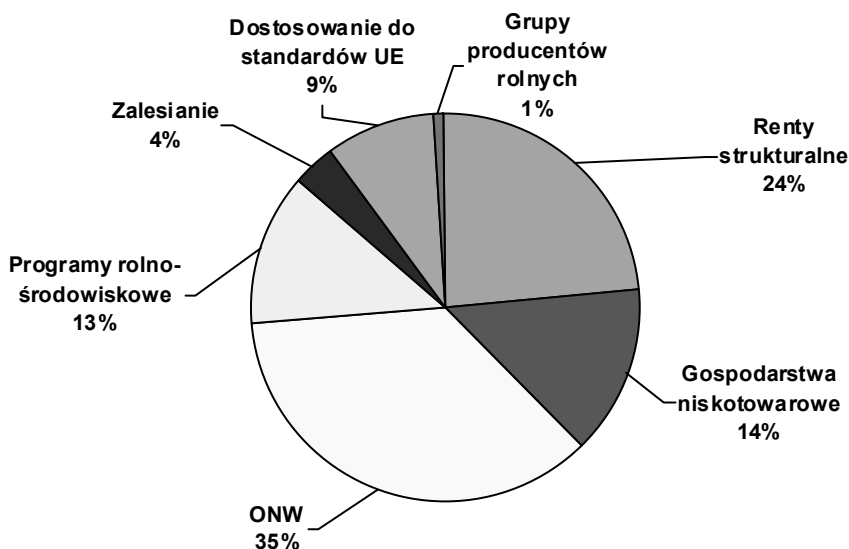
Tabela 2. Finansowanie działań PROW w latach 2004-2006

Działania	Planowane wydatki w mln euro		
	ogółem	w tym:	
		budżet UE	budżet krajowy
Renty strukturalne	640,5	512,4	128,1
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych	376,3	301,0	75,3
ONW	976,8	781,4	195,4
Przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe i dobrostan zwierząt	348,9	279,0	69,9
Zalesianie gruntów rolnych	101,8	81,4	20,4
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE	243,4	194,7	48,7
Grupy producentów rolnych	25,4	20,2	5,2
Pomoc techniczna	34,0	27,1	6,9
Uzupełnieni płatności bezpośrednich	705,3	564,2	141,1
Projekty rozporządzenia 1268/1999	140,0	105,0	35,0
Razem	3 592,4	2 866,4	726,0

W strukturze podziału środków według działań inwestycyjnych programu PROW w latach 2004-2006 największy udział (35%) mają dopłaty do produkcji rolniczej na obszarach o niekorzystnych dla rozwoju rolnictwa warunkach gospodarowania.

⁹ W. Poczta, *Ekonomiczne skutki warunków integracji Polski z UE dla sektora żywnościowego*, Ekspertyza dla UKIE, kwiecień 2003 r.

Wykres 1. Struktura podziału środków finansowych według działań inwestycyjnych PROW w latach 2004-2006



Wartość funduszy publicznych przeznaczonych na realizację SPOOW według zobowiązań w 2004 roku wyniesie około 417 mln euro, w 2005 roku – 596 mln euro, zaś w 2006 roku – 772 mln euro, zaś pełne koszty realizacji programu wzrosną z 638 mln euro w 2004 roku do 1181 mln euro w 2006 roku. Reasumując, w latach 2004-2006 całkowity koszt realizacji SPOOW według zobowiązań przekroczy 2,7 mld euro, w tym ze środków publicznych blisko 1,8 mld euro (por. tabela 3).

Tabela 3. Finansowanie SPOOW (zobowiązania) w latach 2004-2006

Rok	Koszty ogółem	w tym:		
		UE	budżet krajowy	środki prywatne
2004	637,7	278,6	138,2	220,8
2005	911,2	398,2	197,4	315,6
2006	1 180,6	515,9	255,8	408,9
Razem	2 729,5	1 192,7	591,5	945,3

Źródło: szacunki własne na podstawie tabel finansowych *Uzupełnienie SPO 12.10.2005 r.*, s. 145.

W programie SPOOW wyraźnie widoczna jest koncentracja środków publicznych na wsparciu zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym (77%), zaś 22% środków publicznych przeznaczono na realizację Priorytetu II. Łącznie na te dwa priorytety zostanie przeznaczonych 99% publicznych środków

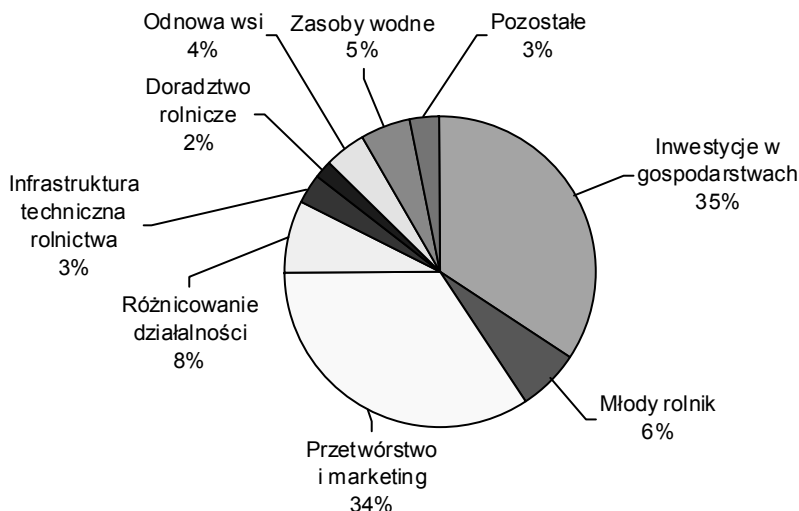
finansowych. Taki podział jest w pełni uzasadniony¹⁰. Wsparcie zmian w rolnictwie i przemyśle rolno-spożywczym jest kontynuacją (z pewnymi korektami) niektórych działań programu SAPARD. Podobnie jak SAPARD, SPOOW jest współfinansowany także ze środków beneficjentów.

Tabela 4. Finansowanie działań SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” w latach 2004-2006

Priorytet/działanie	Planowane wydatki w mln euro			
	ogółem	w tym:		
		budżet UE	budżet krajowy	środki prywatne
Priorytet I. Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym, w tym:	2 104,8	839,2	476,1	789,5
Inwestycje w gospodarstwach rolnych	929,1	325,2	278,7	325,2
Ułatwianie startu młodym rolnikom	173,3	130,0	43,0	0,0
Szkolenia	20,0	16,0	4,0	0,0
Wsparcie doradztwa rolniczego	53,8	43,0	10,8	0,0
Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych	928,6	325,0	139,3	464,3
Priorytet II. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, w tym:	552,2	335,5	109,6	155,9
Przywracanie potencjału produkcji leśnej	12,5	10,0	2,5	0,0
Scalanie gruntów	21,5	17,0	4,3	0,0
Odnowa wsi oraz ochrona dziedzictwa kulturowego	112,5	90,0	22,5	0,0
Różnicowanie działalności rolniczej	214,3	75,0	32,1	107,1
Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi	140,0	100,0	32,0	8,0
Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem	81,4	28,5	12,2	40,7
LEADER +	18,8	15,0	3,8	0,0
Priorytet III. Pomoc techniczna, w tym:	24,0	18,0	6,0	0,0
Wsparcie systemu zarządzania i wdrażania Programu	10,5	7,9	2,6	0,0
Rozwój instytucjonalny	4,9	3,7	1,2	0,0
Informowanie i promocja Programu	8,5	6,4	2,3	0,0
Razem	2 729,3	1 192,7	591,1	945,3

¹⁰ J. Rowiński, *Koszty i korzyści członkostwa w UE (rolnictwo)*, [w:] *Raport z badań „Koszty i korzyści członkostwa Polski w UE”*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003, s. 118.

Wykres 2. Struktura planowanych wydatków ogółem według działań inwestycyjnych SPOOW w latach 2004-2006



3. Analiza SWOT programów PROW i SPOOW

Głównym ograniczeniem proponowanych programów jest stosunkowo krótka perspektywa czasowa. Krótki w przypadku Polski (tylko trzyletni) okres planistyczny wynika z przyjętego cyklu budżetowego UE¹¹. W programach, o których mowa niedostatecznie przygotowano zadania z zakresu rozwoju przedsiębiorczości, wprowadzania nowych technologii czy rozwoju zasobów ludzkich. Największą bolączką wydaje się być jednak koncentracja na bezwzględnym wykorzystaniu funduszy unijnych. W perspektywie do 2006 roku aż blisko 60% wszystkich wydatków NPR kierowanych jest na rozwój podstawowej infrastruktury (głównie drogowej i ochronę środowiska), zaś na inwestycje o charakterze innowacyjnym zarezerwowano jedynie 9%¹². Z punktu widzenia restrukturyzacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, wykorzystanie postawionych do dyspozycji Polski środków jest pochodną zainteresowania programami beneficjentów i spełnienia przez nich kryteriów dostępu.

¹¹ Bieżący okres budżetowy w UE obejmuje siedmioletnie od początku 2000 do końca 2006 roku, zaś następny od początku 2007 do końca 2013 roku.

¹² Podobną opinię formułują T. Grosse i J. Olbrycht w artykule *Przygotowania do absorpcji funduszy strukturalnych. Ocena podjętych działań i rekomendacje*, „Analizy i Opinie”, nr 7, Instytut Spraw Publicznych, marzec 2003.

Uruchamiane systematycznie od lipca 2004 działania programów pomocy strukturalnej PROW i SPOOW wydają się tworzyć spójną i przejrzystą strategię rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce do roku 2006. Oba programy, przynajmniej od strony finansowej, dają duże możliwości wsparcia polskiej gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich. Zarówno jednak w odniesieniu do ogólnej skali potrzeb, jak i czasu realizacji programów, nie należy się spodziewać zasadniczych zmian strukturalnych sytuacji ekonomiczno-społecznej na wsi i w rolnictwie. Przekształcenia te wymagają wielu lat, bowiem zmiany strukturalne są zmianami pokoleniowymi. Tak wynika z doświadczeń „starych” krajów UE i tak wynika z doświadczeń Polski, która od 1989 roku rozpoczęła proces transformacji systemowej. Wprawdzie wydaje się, że choć w naszym kraju zmiany te przebiegają znacznie szybciej, to jednak są to wciąż zmiany ewolucyjne a nie rewolucyjne. Dodatkowe środki pomocy finansowej z UE ewolucję tę przyspieszą. Warunkiem powodzenia tych zmian jest jednak szybki rozwój gospodarczy całego kraju.

Przechodząc do analizy mocnych i słabych stron programów PROW i SPOOW, należy podkreślić, że w obu w sposób trafny zidentyfikowano najważniejsze problemy rozwojowe polskiej gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich. Oba programy dają perspektywę uporządkowanej, stabilnej i przewidywalnej polityki wobec wsi i rolnictwa. Pewność realizacji wyznaczonych działań jest bynajmniej jedną z największych zalet realizowanych programów. Podobnie rzecz się ma z realizacją polityki rynkowej. Są to wartości, na które rolnik polski czekał przez wiele lat. Długi cykl produkcyjny w rolnictwie i niepewność warunków ekonomicznych prowadziły zawsze do rozchwiania rynku, zwiększonego ryzyka podejmowanych inwestycji itp. Obecnie jasna perspektywa finansowa WPR oraz przejrzysta struktura finansowania każdego z działań pomocowych pozwalają na dokładne i precyzyjne przeprowadzenie kalkulacji kosztów inwestycji. Montaż finansowy uczy racjonalnego planowania, pozwala rolnikowi dokładnie ocenić jego możliwości finansowe i ułatwia zrealizowanie kosztownych inwestycji. Mimo wielu ograniczeń wynikających ze wspólnotowych przepisów w obu programach znalazło się aż 19 różnych działań pomocowych, podzielonych na szereg schematów. W sumie instrumentarium oddziaływania na gospodarkę żywnościową i obszary wiejskie jest bardzo bogate. Wiele działań, jak np. wsparcie dla gospodarstw położonych w trudnych warunkach naturalnych, wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych, wcześniejsze emerytury czy klasyczne płatności obszarowe, charakteryzują się dużą łatwością uzyskania pomocy finansowej. Jedywym wymogiem bywa bowiem złożenie jedynie prawidłowo wypełnionego wniosku.

Równocześnie planując działania pomocowe w obu programach nie ustrzeżono się ewidentnej niekonsekwencji pomiędzy potrzebami modernizacyjnymi, a zastosowanymi instrumentami. Być może na takie rozłożenie akcentów złożyły się doświadczenia administracji wynikające z trudności przy realizacji niektórych działań programu SAPARD oraz obawa przed niewykorzystaniem postawionych do dyspozycji Polski środków finansowych. Inwestycje modernizacyjne w gospodarstwach należą do działań trudnych, bowiem wymagają dobrego przygotowania rolników i przekonania, że ich sytuacja dochodowa jest stabilna, a perspektywa rozwoju rolnictwa bezpieczna i pewna. Dojście do takiego przekonania wymaga oczywiście upływu czasu. Prawdopodobnie z powodu obawy o absorpcję środków, w obu programach niedostatecznie wsparto także rozwój nowoczesnej gospodarki i przedsiębiorczości. Te działania wymagają bowiem m.in. innowacyjnego podejścia do działalności gospodarczej czy wykształconych beneficjentów. Kolejna ważna bolączka obu programów wynika także z oparcia polskiej polityki wobec wsi i rolnictwa na priorytetach europejskich. Są one w wielu obszarach odmienne niż polskie, bowiem różny jest poziom rozwoju i różne są potrzeby. Pewnym hamulcem przy planowaniu działań pomocowych, szczególnie w zakresie wsparcia działań inwestycyjnych prowadzących do wzrostu produkcji, są same przepisy UE. Zgodnie z nimi, nie jest możliwe uzyskanie pomocy wspólnotowej na inne działania, nie mieszczące się w ramach wyznaczonych przepisami, zaś dodatkowa pomoc narodowa jest dopuszczona tylko wówczas gdy nie zakłóca zasad swobodnej konkurencji na wspólnym rynku. Tak więc większość działań inwestycyjnych podejmowanych przez rolników i przedsiębiorców, prowadząca do wzrostu mocy produkcyjnych, mimo że w naszym kraju są one średnio znacznie mniejsze niż w innych krajach UE, będzie mogła być realizowana jedynie ze środków własnych lub kredytów bankowych. Mnogość działań inwestycyjnych w obu programach doprowadziła także do pewnego rozproszenia środków finansowych. W obu programach starano się wykorzystać maksimum działań, jakie UE jest skłonna współfinansować. Podejście takie zgodne jest z ogólną tendencją maksymalnie wielokierunkowego oddziaływania na struktury wiejskie w celu wsparcia rozwoju zrównoważonego. Równocześnie jednak wydaje się, że w ten sposób zostały rozmyte (choć zidentyfikowane) najważniejsze priorytety działań inwestycyjnych w odniesieniu do gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich. Niestety często chcąc naprawić wszystko, nie udaje się naprawić niczego dobrze.

Cechą charakterystyczną programu PROW jest jego socjalno-osłonowy charakter. Aż 38% środków, tj. 1,1 mld euro przeznaczonych jest na wsparcie gospodarstw położonych na obszarach ONW, przy czym obszary te zajmują aż 56% użytków rolnych w Polsce. Tak duży zasięg programu, niespotykany

w żadnym z pozostałych krajów UE, świadczy o rzeczywistych, znacznie gorszych warunkach prowadzenia działalności rolniczej w Polsce. Równocześnie świadczy też o dobrym przygotowaniu przez administrację polską argumentacji w tej sprawie. Dopływające w ten sposób środki do rolnictwa z pewnością przyczynią się do poprawy jego sytuacji dochodowej. Są to tzw. środki łatwe, bowiem ich uzyskanie uzależnione jest tylko od położenia gospodarstwa, a nie projektu inwestycyjnego. Tym samym wśród beneficjentów pomocy może wykształcić się postawa roszczeniowa, że coś się należy. Działanie ma więc charakter pasywny. Najprawdopodobniej w większości, szczególnie małych i średnich gospodarstw środki te zostaną przeznaczone na konsumpcję, a nie na inwestycje. Tym samym zawsze rodzi się pytanie, czy nie można by było ich lepiej zainwestować w działania kreujące rozwój. Podobnie pasywny charakter ma działanie wspierające gospodarstwa niskotowarowe. Próg dochodowy ustalony na poziomie zaledwie 4 ESU oraz wysokość pomocy są zbyt niskie. W rezultacie działanie traci inwestycyjny charakter i też może rodzić postawy roszczeniowe w przyszłości. Na ochronę środowiska (programy rolnośrodowiskowe i zalesienia) w PROW przeznacza się ponad 15% środków, jednak w programie zalesień brak wsparcia na szkolenia służące poprawie ekonomicznych, ekologicznych i społecznych funkcji lasów, nie przewidziano finansowania działań w zakresie promocji sprzedaży produktów leśnych czy pomocy dla tworzenia stowarzyszeń właścicieli. Tym samym wydaje się, że w Polsce głównym celem programu zalesień jest zapewnienie dodatkowych dochodów ludności rolniczej, a nie podporządkowane ich potrzebom ochrony środowiska i zachowania krajobrazu wiejskiego. Bardzo korzystnym dla rolników i liberalnym jest program rent strukturalnych. W polskich warunkach może się jednak okazać, że doprowadzi on jedynie formalnych zmian strukturalnych w rolnictwie. Gospodarstwo rodzinne na polskiej wsi ma charakter wielopokoleniowy (pracują w nim rodzice dzieci). Regulujące działanie przepisy oraz przewaga drobnych gospodarstw (szczególnie w Polsce południowo-wschodniej) przyczynią się raczej do niewielkich zmian strukturalnych w rolnictwie. Z przytoczonej tu argumentacji wynika, że PROW będzie prawdopodobnie w większym stopniu skutecznie sprzyjał poprawie dochodowości ludności rolniczej niż rzeczywistemu przezwyciężaniu problemów strukturalnych i rozwojowi obszarów wiejskich.

SPOOW jest programem, który w uproszczeniu mówiąc jest kontynuacją niektórych działań inwestycyjnych SAPARD. Na wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym przeznaczono w SPOOW 77% środków, a na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich 22%. Choć program SAPARD w ostatecznym rozrachunku okazał się sukcesem i wykorzystał wszystkie postawione do jego dyspozycji środki finansowe, to przyjęte niekiedy restrykcyjne

kryteria dostępu do niektórych działań „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” (np. staż pracy, wykształcenie) mogą hamować absorpcję środków. Być może w trakcie jego realizacji trzeba będzie wprowadzić decyzjami Komitetu Monitorującego zmiany w jego przepisach. W dwóch największych działaniach programu (Inwestycje w gospodarstwach – 300 tys. zł oraz Przetwórstwo – 20 mln zł) maksymalny poziom wsparcia dla beneficjenta jest wysoki i umożliwia przeprowadzenie wielu, często bardzo kosztownych inwestycji. W SPOOW nie ustrzeżono się jednak (podobnie jak w PROW) rozproszenia środków na finansowanie takich działań, jak m.in. rozwój tzw. małej infrastruktury czy scalanie gruntów przy równoczesnym skomplikowaniu i mało przejrzystych procedurach wdrożeniowych. W sposób marginalny potraktowano zaś działania w zakresie dywersyfikacji działalności rolniczej (zaledwie 6% środków publicznych). Działanie to powinno być zaś jest jednym z elementów walki z jawnym i ukrytym bezrobociem w gospodarstwach rolnych.

4. Stan zaawansowania realizacji PROW

W ciągu czternastu miesięcy funkcjonowania programu, liczba złożonych wniosków zbliżyła się do limitu możliwości finansowania przeznaczzonego na lata 2004-2006.

Tabela 5. Liczba wniosków, złożonych w ramach PROW
(na dzień 4 listopada 2005 r.)

Instrument PROW	Liczba złożonych wniosków
- renty strukturalne	34 492
- wspieranie gospodarstw niskotowarowych	117 179
- ONW (kampania 2004 r)	629 834
- ONW (kampania 2005 r)	709 071
- wsparcie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych	26 083
- zalesianie (wnioski złożone w 2004 r.)	2 061
- zalesianie (wnioski złożone w 2005 r.)	4 331
- dostosowanie gospodarstw do standardów UE	74 064
- grupy producentów rolnych	37

Źródło: dane ARiMR.

Beneficjenci stojąc przed szansą uzyskania dodatkowych źródeł dofinansowania gospodarstw korzystali z każdej możliwości. Wszystkie działania spotkały się z dużym zainteresowaniem rolników, jednak należy podkreślić, że szczególnie powodzeniem cieszyła się pomoc na dostosowanie gospodarstw do

standardów UE oraz renty strukturalne. Głównym czynnikiem wpływającym na ten fakt okazały się potrzeby rolników. Ogółem instrumenty PROW można podzielić na dwie grupy. Pierwsza to programy, które z założenia mają skłonić rolników do działań, których by nie podejmowali tak chętnie bez pomocy z zewnątrz ze względu na negatywne wyniki rachunku ekonomicznego¹³ (renty strukturalne, wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, zalesianie gruntów rolnych, wspieranie działalności rolniczej na obszarach gospodarowania). Odmienny charakter mają działania: wspieranie gospodarstw niskotowarowych oraz wsparcie grup producentów rolnych. Są to działania o silnym podłożu przekształceń strukturalnych rolnictwa, które powinny zapoczątkować wzmocnieniem ekonomicznym gospodarstwa zmierzającym do wzrostu konkurencyjności.

Poszczególne działania zostaną omówione z uwzględnieniem tego podziału, jednak należy podkreślić pewne elementy wspólne dla wszystkich wdrażanych instrumentów, które są wynikiem zróżnicowania regionalnego będącego efektem uwarunkowań historycznych oraz obecnej sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych. Przede wszystkim działania PROW oddziałują na sytuację dochodową ludności wiejskiej oraz niedobór środków pieniężnych w gospodarstwach. Z uwagi na istnienie wielu obszarów problemowych na terenach wiejskich większość działań ma charakter horyzontalny. Zróżnicowanie regionalne, które jest głównym czynnikiem warunkującym wykorzystanie środków w poszczególnych województwach jest syntezą m.in. rozdrobnienia gospodarstw indywidualnych, uwarunkowań rozwoju, struktury dochodów, źródeł utrzymania. Kolejnym czynnikiem jest nowatorski charakter działań PROW, który spotkał się z żywym zainteresowaniem rolników.

Renty Strukturalne

Jednym z najpopularniejszych działań w pierwszej grupie są renty strukturalne, które cieszyły się bardzo dobrą opinią wśród rolników na wiele miesięcy przed uruchomieniem programu. Doradcy rolni (objęci badaniem Opinii Agencji Badań Rynku realizowanym w okresie 26.11-03.12.2003) uznali, że renty strukturalne są postrzegane przez rolników jako instrument umożliwiający zatrzymanie gospodarstwa w rodzinie i jednocześnie uzyskanie dodatkowego dochodu.

¹³ J. Rowiński, M. Wigier, *Ocena efektywności instrumentów z grupy accompanying measures (środków towarzyszących) z punktu widzenia ich wpływu na osiągnięcie celów strategicznych polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich*, Ekspertyza wykonana na zlecenie MRiRW, Warszawa, lipiec 2002 r.

Dodatkowym atutem działania była możliwość łączenia go z działaniem Młody Rolnik. Taka opinia wskazywała na bardzo duże szanse dla realizacji założonych celów (poprawa struktury gospodarstw rolnych oraz ich produktywności; zapewnienie dochodu rolnikom, którzy zrezygnują z prowadzenia działalności rolniczej w wieku przedemerytalnym; obniżenie średniej wieku osób prowadzących działalność rolniczą (przyspieszenie procesu wymiany pokoleniowej); przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze w przypadku, gdy działalność rolnicza na tych użytkach rolnych nie może być prowadzona w zadowalających ekonomicznie warunkach), które plasują to działanie wśród środków skutecznie przyspieszających przekształcanie struktur rolnych. Natomiast założenia finansowe płatności dla beneficjenta (w formie świadczenia, wypłacanego co miesiąc przez okres 10 lat) stanowią o jego konkurencyjności w stosunku do świadczeń KRUS.

Dynamika składanych wniosków przewyższyła pierwotne założenia dla działania. Według sprawozdania rocznego¹⁴ ARiMR, w 2004 roku złożono 21 592 wnioski (według dostępnych danych ARiMR do dnia 4.11.2005 r. do Biur Powiatowych wpłynęło 35 810 wniosków), podczas gdy w PROW zakładano przyznanie 1800 rent w pierwszym roku wdrażania.

Tabela 6. Przewidywana liczba beneficjentów działania „Renty strukturalne”

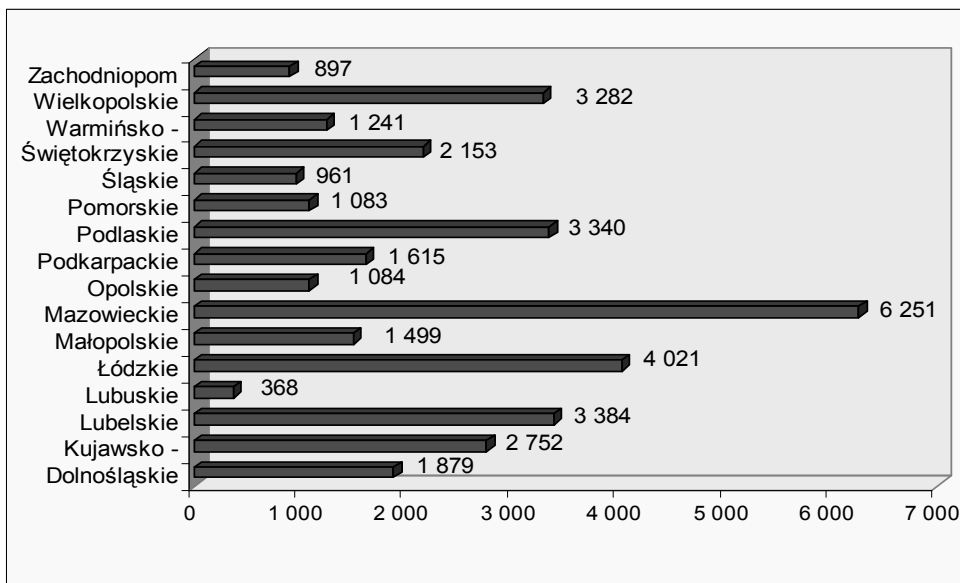
Działanie PROW	2004-2006 + 2 lata	Liczba nowych beneficjentów	Suma beneficjentów
Renty strukturalne	2004	1 800 rent	1 800 rent
	2005	11 000	12 800
	2006	12 000	24 800
	2007	13 000	37 800
	2008	14 600	52 400 beneficjentów

Źródło: Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, MRiRW, lipiec 2004 r.

Ogółem wydano 26 371 (dane na dzień 4.11.2005 r.) decyzji Kierownika Biura Powiatowego ARiMR o przyznaniu renty strukturalnej – 21 668 to mężczyźni, a 4703 – kobiety. Struktura wiekowa osób przekazujących gospodarstwa wskazuje na dominującą grupę w wieku 55-60 lat (94%).

¹⁴ www.arimr.gov.pl

Wykres 3. Liczba złożonych wniosków – narastająco od dnia uruchomienia działania – dane na dzień 04.11.2005 r.



Źródło: dane ARiMR.

Najwięcej decyzji administracyjnych wydanych zostało w województwie mazowieckim (4469). Stosunkowo znaczną liczbę decyzji wydano w łódzkim (2970), podlaskim (2617), lubelskim (2519) i wielkopolskim (2483). Najmniej wniosków złożono w województwie lubuskim (267), zachodniopomorskim (619), śląskim (696) i opolskim (766). Taki rozkład przestrzenny w ubieganiu się o pomoc z programu rent strukturalnych wynika z różnic w liczbie potencjalnych gospodarstw w danym regionie, w których to działanie mogłoby budzić zainteresowanie. Tradycje historyczne, kultura gospodarowania pozwalają na wyłonienie 5 makroregionów (A. Sikorska) skupiających w sobie województwa o zbliżonych lub wspólnych cechach.

W makroregionie środkowozachodnim, obejmującym województwa (kujawsko-pomorskie, wielkopolskie) cechujące się najwyższą w kraju kulturą rolną oraz dużą siłą ekonomiczną i zasobnością gospodarstw indywidualnych, w porównaniu z innymi terenami, stosunkowo największy jest odsetek młodych rolników, natomiast udział wśród kierowników gospodarstw osób będących w wieku 55 lat i więcej jest relatywnie najmniejszy. Dlatego też liczba przekazanych gospodarstw w tym regionie nie jest szczególnie wysoka (4722). W tym regionie wymiana międzypokoleniowa nastąpiła w latach 1996-2000.

Tabela 7. Zestawienie cech gospodarstw indywidualnych według makroregionów oraz liczby przekazanych gospodarstw

Makroregion	Procent gospodarstw, w których:				Liczba przekazanych gospodarstw ^a
	kierownicy są w wieku:		nastąpiła zmiana międzypokoleniowa w latach 1996-2000	nie ma następcy	
	do 35 lat	55 lat i więcej			
Razem	17,5	23,7	9,8	8,9	27 721
Środkowozachodni	22,6	13,8	10,5	3,3	4 722
Środkowowschodni	19,2	23,1	9,8	9,7	13 202
Południowo-wschodni	14,1	29,3	11,3	9,0	4 858
Południowo-zachodni	15,9	23,7	7,3	12,6	2 503
Północny	16,9	19,2	6,3	8,9	2 436

^a na podstawie wniosków, co do których nastąpiło przekazanie gospodarstwa – dane ARiMR na dzień 4.11.2005 r.

Źródło: Ankieta IERiGŻ 2000.

W województwach: łódzkim, mazowieckim, lubelskim i podlaskim wchodzących w skład makroregionu środkowowschodniego występuje największy udział gospodarstw indywidualnych (40% ogółu). Wskaźnik kierowników gospodarstw w wieku 55 lat i więcej jest zbliżony do średniej krajowej (23,7%). Liczba złożonych wniosków potwierdza bardzo duże zapotrzebowanie na renty strukturalne. Jest ono wynikiem dwu zjawisk:

- postępu w rozwoju specjalizacji gospodarstw rolnych (zwłaszcza w bydle mlecznym, owocach i warzywach), po wejściu do UE pojawiły się nowe formy wsparcia dla tych producentów, które stwarzają możliwości wzrostu dochodów w gospodarstwie,
- stagnacji oraz marginalizacji gospodarstw tradycyjnych, które nie posiadając następców są chętnie przekazywane na powiększenie innego gospodarstwa.

W innej sytuacji znajduje się makroregion południowo-wschodni – województwa: świętokrzyskie, małopolskie, podkarpackie i śląskie. Te województwa mają najwyższy wskaźnik kierowników gospodarstw w wieku 55 lat i więcej (29,3%). O następstwie pokoleń w tym regionie decydują możliwości zarobkowania poza rolnictwem. Młodzi rolnicy stanowią relatywnie nieliczną grupę. Taka sytuacja jest wynikiem rozdrobnionej struktury agrarnej oraz wysokiego wskaźnika gospodarstw produkujących na potrzeby rodziny. Rolnictwem zajmują się starsi członkowie rodzin, podczas, gdy młodzi poszukują pracy poza rolnictwem. Proces ten uległ spowolnieniu w wyniku bardzo trudnej sytuacji na rynku pracy, która stanowiła istotny impuls do przejmowania gospodarstw. Jednak w sytuacji wzrostu podaży pracy należy się liczyć z falą stagnacji dla tego typu inicjatyw, gospodarstwo będzie stanowiło jedynie środek asekuracyjny.

Makroregion południowo-zachodni – opolskie, lubuskie i dolnośląskie, charakteryzuje się stosunkowo wysokim wskaźnikiem kierowników gospodarstw będących w wieku 55 lat i powyżej (23,7%), przy jednoczesnym najniższym wskaźniku ludzi młodych kierujących gospodarstwem – jedynie 15,9%. Tutaj podobnie jak na obszarze regionu południowo-wschodniego decyduje o tym powszechność zarobkowania poza rolnictwem. Młodzi opuszczają wieś i nie są zainteresowani rolnictwem nawet w przypadku utarty miejsca pracy.

Ostatnim z wyłonionych obszarów jest makroregion północy (województwa: zachodniopomorskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie), w którym tempo zmian w pełnieniu funkcji kierownika gospodarstwa było najniższe w skali kraju (6,3%), pomimo atrakcyjnej struktury agrarnej. Niechęć do przejmowania gospodarstw wynikała z niskiej konkurencyjności gospodarstw indywidualnych w stosunku do innych nieruchomości rolnych działających w innych formach niż gospodarstwa rodzinne. Zaniedbania z lat wcześniejszych zaowocowały zacofaniem w wyposażeniu technicznym wielu gospodarstw indywidualnych. Wejście Polski do UE stworzyło dla tych gospodarstw szansę na poprawę sytuacji materialnej oraz wzrost konkurencyjności. Młodzi rolnicy przejmują gospodarstwa widząc w nich szansę na dalszy rozwój.

Średnia powierzchnia przekazanych użytków rolnych była silnie zróżnicowana w zależności od województwa. Najwyższa była w województwie warmińsko-mazurskim (16,73 ha), najmniejsza w województwie małopolskim (4,77 ha). To odzwierciedla istniejące różnice w strukturze agrarnej gospodarstw indywidualnych oraz rozdrobienie gospodarstw w regionach południowych. W skali kraju średnia przekazywana powierzchnia gospodarstwa wynosiła 10,21 ha. Widoczna jest zależność pomiędzy wielkością gospodarstwa a częstością wymiany pokoleniowej. Struktura agrarna przekazywanych gospodarstw wskazuje, że najczęściej są przekazywane gospodarstwa o powierzchni w przedziale 5-10 ha (8151). Liczba przekazanych gospodarstw świadczy o realizacji jednego z najistotniejszych celów działania: przyspieszona wymiana pokoleniowa w gospodarstwach określanych jako „produktywne” jest szansą na dalszy ich rozwój oraz poprawę konkurencyjności, pod okiem młodszego, dobrze wykształconego następcy. Jako następne uplasowały się gospodarstwa o powierzchni 10-20 ha (6667). Niewielkie zainteresowanie beneficjentów będących w grupie posiadaczy gospodarstw największych (>50 ha) jest wynikiem dynamicznych procesów zachodzących w tych gospodarstwach. W nich bardzo szybko dochodzi do wymiany pokoleń, co powoduje dużą elastyczność w dostosowywaniu się do nowych warunków. Ponadto jak wskazują dane GUS tych gospodarstw jest stosunkowo niewiele w skali całego kraju.

Tabela 8. Liczba przekazanych gospodarstw według grup obszarowych

Grupy obszarowe (w ha UR)	Liczba przekazanych gospodarstw
Razem	23 889
1 – 2	1 919
2 – 5	5 525
5 – 10	8 151
10 – 20	6 667
20 i więcej	1 627

Źródło: dane ARiMR.

Tabela 9. Wielkość przekazywanych gruntów (w ha) według celu ich przeznaczenia – ujęcie wojewódzkie

Województwo	Cel przekazania użytków rolnych				
	na powiększenie innego gospodarstwa	przejęcie w całości przez następcę	Skarb Państwa	na cele związane z ochroną środowiska	zalesienia
Dolnośląskie	5 160,08	4 661,83	0,00	0,00	0,00
Kujawsko-Pomorskie	9 108,23	9 935,20	0,00	0,00	0,00
Lubelskie	7 360,60	7 873,36	13,46	0,00	0,00
Lubuskie	1 146,29	1 193,99	0,00	0,00	0,00
Łódzkie	8 556,63	10 140,88	3,55	0,00	0,00
Małopolskie	1 170,80	2 368,58	0,00	0,00	0,00
Mazowieckie	14 093,21	16 723,87	8,06	0,00	0,00
Opolskie	2 711,49	2 763,54	1,07	0,00	0,00
Podkarpackie	1 453,77	2 933,85	6,53	0,00	0,00
Podlaskie	13 262,48	11 709,59	0,00	0,00	5,28
Pomorskie	3 807,70	4 104,41	0,00	0,00	0,00
Śląskie	1 180,96	1 776,17	2,46	0,00	0,00
Świętokrzyskie	2 524,15	5 006,90	12,88	0,00	0,00
Warmińsko-Mazurskie	6 140,88	5 418,49	0,00	14,19	0,00
Wielkopolskie	9 100,80	12 836,00	0,31	0,00	0,00
Zachodniopomorskie	3 875,65	2 828,61	9,50	0,00	0,00
Razem	90 653,71	102 275,27	57,82	14,19	5,28
w procentach	42%	48%		10%	

Źródło: dane ARiMR.

Problem związany z brakiem następców dotyczy głównie gospodarstw o niewielkim obszarze, a 87% z ogółu takich jednostek mieści się w grupie obszarowej do 5 ha UR. Ta grupa gospodarstw wykazała najmniejsze zainteresowanie rentą strukturalną. Przyczyn takiej sytuacji może być wiele. Właściciele małych gospodarstw oraz ich następcy zdają sobie sprawę z braku możliwości utrzymania się z takiego gospodarstwa. Ponadto w tej grupie jest najwięcej osób

utrzymujących się z działalności pozarolniczej. W takiej sytuacji będąc np. płatnikami ZUS nie spełniają kryteriów dostępu do renty strukturalnej. Posiadane gospodarstwo dostarcza niewielkiej produkcji rolnej wykorzystywanej na potrzeby rodziny. Dla tych osób łączenie statusu pracownika z użytkowaniem gospodarstwa ciągle stanowi atrakcyjną formę aktywności ekonomicznej. Posiadacz gospodarstwa kultywuje tradycję „schedy rodzinnej”, przy jednoczesnym zabezpieczeniu rodzinie podstawowego bytu na wypadek utraty głównego źródła zarobkowania.

Tabela 10. Odsetki wnioskodawców działań „Renty strukturalne” i „Ułatwienie startu młodym rolnikom” w stosunku do liczby producentów rolnych (w procentach)

Województwo	Odsetek wnioskodawców działania „Renty strukturalne” w stosunku do liczby producentów rolnych	Odsetek wnioskodawców działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” w stosunku do liczby producentów rolnych	Liczba wniosków o rentę przypadająca na 1 wniosek młodego rolnika
Dolnośląskie	1,8	1,1	1,6
Kujawsko-pomorskie	2,6	1,8	1,4
Lubelskie	1,2	1,0	1,2
Lubuskie	1,1	1,2	0,9
Łódzkie	2,0	1,2	1,7
Małopolskie	0,6	0,4	1,5
Mazowieckie	1,8	1,2	1,5
Opolskie	2,0	1,2	1,7
Podkarpackie	0,8	0,3	2,2
Podlaskie	2,8	1,4	2,0
Pomorskie	1,8	1,7	1,1
Śląskie	1,0	0,6	1,6
Świętokrzyskie	1,4	0,7	2,1
Warmińsko-mazurskie	1,9	2,0	1,0
Wielkopolskie	1,8	1,8	1,0
Zachodniopomorskie	1,9	1,7	1,1
Cały kraj	1,6	1,1	1,4

Źródło: P. Zadura, *Unijne programy pomocowe w świadomości rolników oraz ich znaczenie w procesie rozwoju polskiej wsi*, [w:] B. Fedyszak -Radziejowska (red.), *Proces demarginalizacji polskiej wsi. Programy pomocowe, liderzy, elity i organizacje pozarządowe*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.

Według danych na dzień 4.11.2005 r. zadeklarowano do przekazania w całym kraju łącznie 208 742,97 ha, z czego 189 295,44 ha stanowią użytki rolne. Największą powierzchnię całkowitą przekazano w zamian za renty w wo-

jewództwie: mazowieckim – 34 640,90 ha, podlaskim – 30 306,46 ha, wielkopolskim – 23 193,53 ha. Wnioskodawcy deklaruwali przekazanie gospodarstw swoim następcom (48%) oraz na powiększenie innego gospodarstwa (42%). Sporadycznie przekazywano gospodarstwa na cele inne niż rolnicze oraz na rzecz Skarbu Państwa (por. tabela 9).

Niewątpliwie renty strukturalne są instrumentem efektywnym i rolnicy, chętnie z niego korzystają. Najmocniejszą stroną działania jest możliwość łączenia go z instrumentem SPO „Ułatwianie startu młodemu rolnikowi” (por. tabela 10).

Uzyskiwane kwoty są istotnym zastrzykiem finansowym zarówno dla budżetu domowego beneficjenta, jak i dla gospodarstwa zarządzanego przez młodszego następcę (przy założeniu, że gospodarstwo jest przekazywane „z ojca na syna”). Należy sądzić, że rolnicy nadal będą ubiegali się o tę formę pomocy.

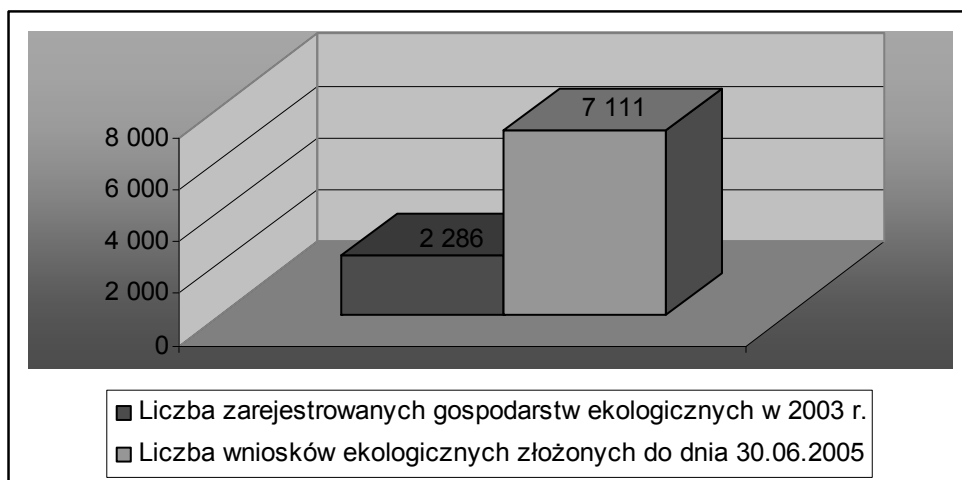
Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt

Rosnące znaczenie problematyki ochrony środowiska w rozwoju obszarów wiejskich uwzględniła rolę mieszkańców wsi jako podmiotów działających na rzecz ochrony walorów przyrodniczych, krajobrazowych oraz kulturowych tych obszarów. Istnienie działania wspierającego przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe, które uwzględnia aspekt ochrony środowiska i zachowania naturalnej przestrzeni spowodowało, że rolnicy coraz chętniej podejmują tego typu inicjatywy. Absorpcja środków wśród unijnych producentów rolnych świadczy o atrakcyjności pomocy. Dostępne dane statystyczne wskazują na duże zainteresowanie producentów rolnych UE programami rolnośrodowiskowymi. Podobna sytuacja ma miejsce w Polsce. Wprawdzie działanie należy do grupy instrumentów nie przynoszących korzyści ekonomicznych jednak uzupełnia budżet domowy rolnika. Dodatkowo rosnące od kilku w UE zapotrzebowanie na zdrową, ekologiczną żywność sprawia, że beneficjent może liczyć na zbyt wytworzonych produktów. Dzięki temu promowane są i upowszechniane formy produkcji rolnej zgodnej z wymogami ochrony środowiska oraz ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich. Rolnicy nie występują tutaj tylko jako producenci żywności. Dostrzega się ich rolę w tworzeniu wspólnej wartości dodanej jaką jest zachowanie krajobrazu wiejskiego oraz rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Działanie uruchomiono 1 września 2004 r., przyjmując wnioski w ramach pakietu rolnictwo ekologiczne. Do końca 2004 roku beneficjenci złożyli 3583 wnioski, w tym 2124 gospodarstwa posiadające certyfikat, 1200 gospodarstwa nie posiadające certyfikatu oraz 259 gospodarstwa mieszane. Liczba beneficjentów

korzystających z pakietu jest ponad dwukrotnie wyższa niż liczba zarejestrowanych gospodarstw ekologicznych, co świadczy o przełamaniu okresu impasu ekologicznych inicjatyw rolników. Niewątpliwym bodźcem pozytywnych zmian jest możliwość dofinansowania działań ekologicznych.

Wykres 4. Porównanie liczby wniosków złożonych w ramach pakietu „rolnictwo ekologiczne” i liczby gospodarstw ekologicznych w 2003 roku

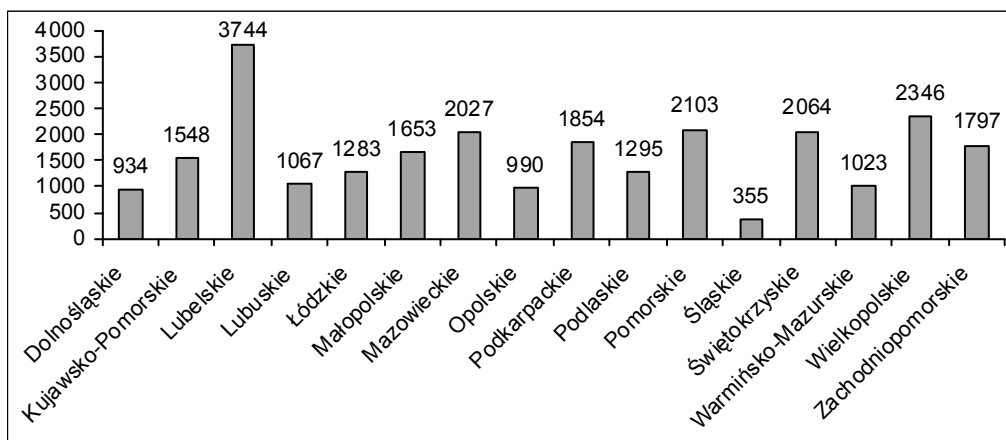


Źródło: dane ARiMR.

Przodującą grupą rolników dla tego pakietu okazali się mieszkańcy województwa małopolskiego – złożyli w tym okresie 675 wniosków. Ten wynik jest związany ze specyfiką regionu. Jeden z najwyższych wskaźników rozdrobienia gospodarstw oraz bardzo powolny proces zmian struktury agrarnej jest istotną przeszkodą dla rozwoju gospodarstw. Dodatkowym utrudnieniem są tereny o trudnych warunkach gospodarowania. Takie uwarunkowanie sprzyja poszukiwaniu działalności, która nie wymaga dużych arealów, a jednocześnie pozwoli na wzrost konkurencyjności obszaru. Szansą na wzrost konkurencyjności może się okazać np. produkcja ekologiczna. Dla rolników jest to alternatywa dalszego rozwoju i wielu rolników postrzega ją jako szansę. Dodatkowym atutem do prowadzenia działalności ekologicznej w województwie małopolskim są walory przyrodnicze, czystość wód etc.

Ogółem w ramach działania „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i dobrostanu zwierząt złożono 26 083 wnioski (dane na dzień 28.10.2005 r.) na kwotę 288 963 862,55 zł. Najwięcej wniosków złożono w województwie lubelskim 3744 wnioski. Na porównywalnym poziomie ukształtowało się zainteresowanie działaniem w województwach: wielkopolskim, pomorskim, mazowieckim i świętokrzyskim (wykres 5).

Wykres 5. Liczba złożonych wniosków ogółem – dane na dzień 28.10.2005 r.



Źródło: dane ARiMR.

Rolnicy w ramach składanych wniosków mogli podejmować różne działania i realizować kilka oferowanych pakietów (nie więcej jednak niż 3). Poza rolnictwem ekologicznym wnioski o dofinansowanie dla poszczególnych pakietów ukształtowały się następująco:

- S01 – rolnictwo zrównoważone: 1 254, wnioskowana kwota: 5 535 560,32 zł,
- P01 – utrzymanie łąk ekstensywnych: 6 073, wnioskowana kwota: 54 866 919,64 zł,
- P02 – utrzymanie pastwisk ekstensywnych: 731, wnioskowana kwota: 2 895 854,28 zł,
- K01 – ochrona gleb i wód: 15 100, wnioskowana kwota: 132 821 721,80 zł,
- K02 – strefy buforowe: 63, wnioskowana kwota: 124 403,00 zł,
- G01 – zachowanie lokalnych ras zwierząt gospodarskich: 468, wnioskowana kwota: 5 102 643,30 zł.

Zróznicowanie regionalne ogółem dla tych pakietów wskazuje ponownie na dużą aktywność rolników z województwa lubelskiego (3744 wnioski). Analiza poszczególnych pakietów ukazuje na istniejące uwarunkowania regionalne oraz W pakiecie SO1 – rolnictwo zrównoważone najwięcej wniosków złożono w województwie kujawsko-pomorskim (221) oraz podkarpackim (181). Utrzymanie pastwisk ekstensywnych największą popularnością cieszy się w województwie podkarpackim w którym złożono 203 wnioski. W ramach przedsięwzięcia dotyczącego łąk ekstensywnych najwięcej wniosków złożono w województwach: lubelskim, podkarpackim i podlaskim. Województwo lubelskie dominowało również w działaniu KO1 (ochrona gleb i wód) – 2364 wnioski. Na porównywalnym poziomie składano wnioski w województwach: pomorskim i wielkopolskim. Rolnicy pomorscy korzystali dodatkowo z działania KO2 – strefy buforowe.

Działania rolnośrodowiskowe można określić mianem innowacyjnych. Są też jednym z najbardziej skomplikowanych działań PROW. Praktycznie niemożliwe jest, aby beneficjent mógł sobie sam poradzić ze skomplikowaną dokumentacją aplikacyjną. W dokumencie programowym wskazano, że przygotowanie planu rolnośrodowiskowego wymaga pomocy doradcy rolnego. Trudność tego działania jest widoczna w liczbie zainteresowanych. Do września 2005 r. wnioski złożyła 1/3 rolników w stosunku do całkowitej liczby beneficjentów, oszacowanej w programie operacyjnym. Pomimo tych wyników należy podkreślić wagę realizacji przedsięwzięć rolnośrodowiskowych. Jest to działanie obowiązkowe do stosowania w nowym okresie programowania.

Prawdopodobne jest, że atrakcyjność programów rolnośrodowiskowych będzie wzrastała z rozwojem instytucjonalnym struktur doradczych, które mają wpływ na wdrażanie programów. Pozytywnym czynnikiem powinna też być reorientacja Wspólnej Polityki Rolnej w kierunku Wspólnej Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013, ponieważ uwzględni w szerszym zakresie aspekty ekologiczne i pozaprodukcyjne.

Zalesianie gruntów rolnych

Działanie zostało ukierunkowane na powiększenie obszarów leśnych poprzez zalesianie użytków rolnych o niskiej przydatności dla rolnictwa. Wsparcie finansowe obejmuje wsparcie na zalesienie (koszty założenia uprawy leśnej oraz koszty ochrony przed zwierzyną), premię pielęgnacyjną za utrzymanie nowej uprawy leśnej oraz premię zalesieniową (ekwiwalent za wyłączenie gruntów z upraw). W pierwszym okresie wdrażania działanie nie cieszyło się dużą popularnością wśród rolników, ponieważ wielu rolników borykało się z barierą w postaci braku planów zagospodarowania przestrzennego w gminach. Dopiero zmiana przepisów poprzez wprowadzenie możliwości zalesiania gruntów wskazanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stworzyła beneficjentom szansę złożenia aplikacji. Kolejnym problemem okazała się konieczność prefinansowania przedsięwzięcia, tym bardziej że zalesianie na marginalnych glebach nie mogło być traktowane jako inwestycja ukierunkowana na opłacalność gospodarstwa.

Największą powierzchnię na zalesienia przeznaczono w województwach mazowieckim (3091,68 ha) i warmińsko-mazurskim (3011,53 ha). Najmniejszą powierzchnię zadeklarowano do zalesienia w województwie opolskim – 122,16 ha. Ogółem złożono 4251 wniosków na kwotę 137 988 414,11 zł. Całkowita powierzchnia przeznaczona na zalesienia przekroczyła zakładane wartości wskaźników wykonania PROW. W latach 2004-2005 zaplanowano objęcie zalesianiem 12 000 ha użytków.

Tabela 11. Zestawianie liczby złożonych wniosków, powierzchni oraz kwot wsparcia dla działania zalesianie gruntów rolnych w ujęciu wojewódzkim

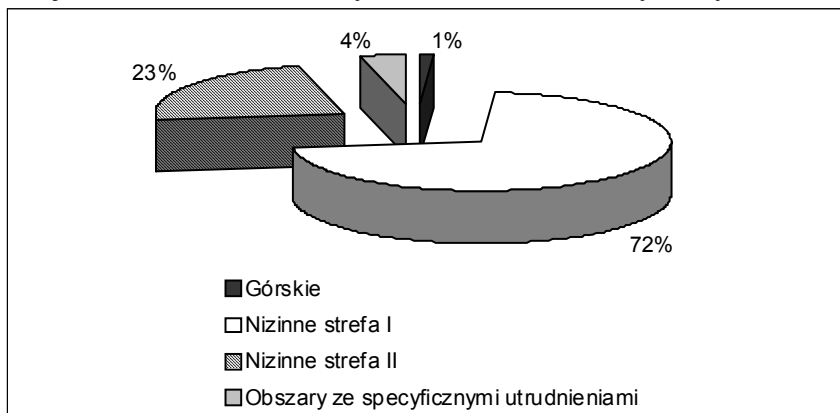
Województwo	Złożone wnioski	Całkowita powierzchnia przeznaczona na zalesienia (ha)	Całkowita kwota wsparcia (zł)
Dolnośląskie	143	681,58	5 176 902,66
Kujawsko-Pomorskie	234	975,04	7 229 651,32
Lubelskie	325	1 161,76	8 204 429,20
Lubuskie	133	885,12	6 794 378,89
Łódzkie	284	853,26	5 581 133,98
Małopolskie	131	210,29	1 508 150,65
Mazowieckie	585	3 091,68	21 684 256,75
Opolskie	58	122,16	858 215,22
Podkarpackie	659	1 293,43	19 557 595,67
Podlaskie	299	1 000,72	6 659 811,89
Pomorskie	189	1 204,34	9 756 601,77
Śląskie	87	434,26	2 891 041,82
Świętokrzyskie	349	698,04	4 396 898,75
Warmińsko-Mazurskie	439	3 011,53	23 638 630,12
Wielkopolskie	240	855,97	6 182 557,41
Zachodniopomorskie	96	941,72	7 868 158,00
Suma	4 251	17 420,91	137 988 414,11

Źródło: dane ARiMR.

Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania

Jest narzędziem najpowszechniej stosowanym po dopłatach bezpośrednich. Zgodnie z przepisami unijnymi subwencjonowanie rolnictwa w regionach o niekorzystnych warunkach naturalnych ma zapewnić trwałe wykorzystanie przestrzeni rolniczej w taki sposób, aby zostały zachowane struktury społeczności wiejskiej i walory naturalne wsi. Do regionów ONW zalicza się regiony górskie, obszary ze specyficznymi utrudnieniami, utrudnieniami w strefach nizinnych (strefie I i strefie II). W Polsce w wyniku transformacji ustrojowej nastąpił spadek rentowności gospodarstw, które poszukując oszczędności decydowały się na rezygnację z uprawy złej jakości gruntów oraz gruntów trudnych do uprawy. W okresie do 2003 roku tempo ograniczania powierzchni upraw wynosiło średnio 3% rocznie. Obecnie obszary ONW obejmują ok. 56% ogółu użytków rolnych, z czego 95% obszarów ONW przypada na tereny nizinne, pozostałe to tereny górskie i ze specyficznymi utrudnieniami.

Wykres 6. Struktura użytków rolnych według typów ONW wynikająca z wniosków złożonych w 2004 r., dla których wydano decyzje



Źródło: dane ARiMR.

Działanie cieszy się dużym zainteresowaniem beneficjentów. Powodem tego są bardzo łatwe procedury ubiegania się o pomoc. Rolnicy składają wnioski równocześnie z wnioskami o płatność bezpośrednią. Są to „łatwe” do uzyskania pieniądze, które poprawiają sytuację materialną wnioskodawcy. Jednak nie wszystkie gospodarstwa mogły skorzystać z pomocy. Dla wielu wymogiem nie do spełnienia okazała się konieczność przestrzegania w gospodarstwie zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej (m.in. konieczność właściwego składowania obornika). Według prof. W. Józwiaka koszty związane z przestrzeganiem wszystkich zasad były uzależnione od wielkości gospodarstwa oraz struktury produkcji (ok. 60 tys. zł o powierzchni 13 ha – dla województw środkowo-zachodnich), co powodowało, że wiele gospodarstw rolnych nie radziło sobie z tym kryterium. W związku z tym z dopłat z tytułu ONW skorzystało jedynie 32% gospodarstw, a powierzchnia objęta dopłatami wyniosła 2/3 powierzchni użytków na obszarach ONW. Pewne zamieszanie oraz niezadowolenie wśród beneficjentów wprowadziły również zmiany w kryteriach kwalifikowalności gruntów rolnych. Pomimo przejściowych zmian rolnicy spełniający wymogi sprawnie absorbują oferowane im środki. Najwięcej wniosków złożono w województwie mazowieckim, najmniej w opolskim. Niewielka liczba wniosków w województwach zachodniopomorskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim jest połączona z relatywnie wysoką deklarowaną powierzchnią użytków rolnych. Ta sytuacja podobnie jak w poprzednich działaniach wynika z różnic w regionalnej strukturze gospodarstw (wielkość gospodarstwa, liczba gospodarstw). Szansą na zwiększenie liczby beneficjentów tego działania jest pomoc oferowana na dostosowania gospodarstw do standardów UE. W roku 2005 liczba złożonych wniosków wzrosła w stosunku do roku poprzedniego

o 13%, podczas gdy deklarowana powierzchnia wzrosła o 0,9%. Należy sądzić, że w kolejnych latach liczba rolników gospodarujących na obszarach ONW, którzy ubiegają się o pomoc, będzie wzrastała.

Tabela 12. Zestawienie liczby wniosków złożonych w latach 2004-2005 oraz zadeklarowana powierzchnia użytków rolnych z tytułu ONW

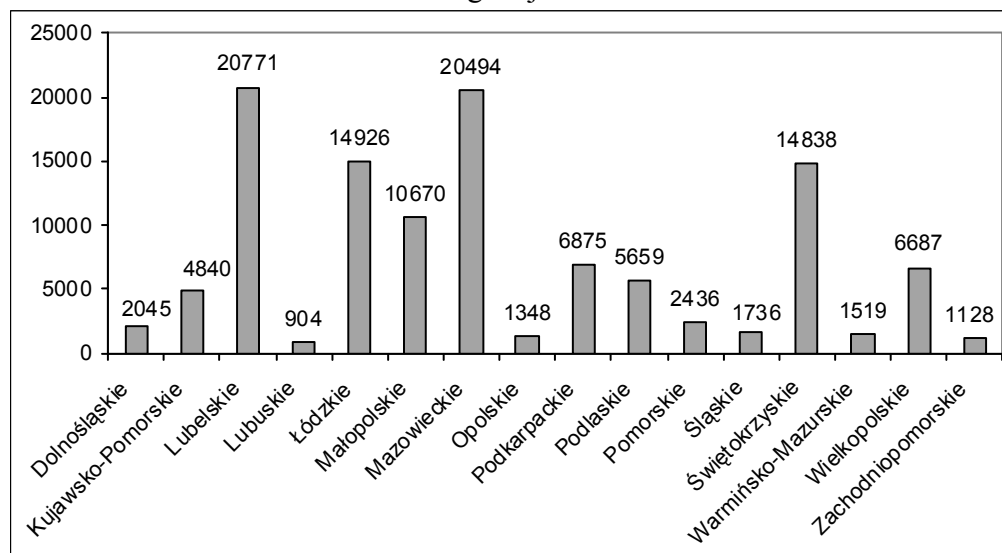
Województwo	2004		2005	
	liczba złożonych wniosków	powierzchnia deklarowana (ha)	liczba złożonych wniosków	powierzchnia deklarowana (ha)
Dolnośląskie	18 283	234 314,18	20 735	246 995,31
Kujawsko-Pomorskie	27 893	380 106,99	30 399	396 635,36
Lubelskie	56 230	441 200,31	64 049	490 358,40
Lubuskie	13 670	263 959,70	15 869	295 789,28
Łódzkie	64 623	459 685,99	73 387	474 098,58
Małopolskie	48 831	167 712,04	56 254	184 874,05
Mazowieckie	113 516	1 055 981,78	131 737	997 808,09
Opolskie	6 143	60 040,94	6 440	55 928,85
Podkarpackie	38 654	175 342,30	43 229	187 423,15
Podlaskie	57 199	751 243,61	67 587	821 979,26
Pomorskie	19 672	315 675,30	22 772	338 653,01
Śląskie	15 539	84 232,59	16 592	91 797,78
Świętokrzyskie	34 024	162 346,82	36 085	173 654,40
Warmińsko-Mazurskie	26 979	566 554,57	30 628	594 967,40
Wielkopolskie	70 805	868 092,90	76 017	785 411,60
Zachodniopomorskie	16 701	452 819,33	18 436	360 274,50
Ogółem	628 762	6 439 309,35	710 216	6 496 649,02

Źródło: dane ARiMR.

Wspieranie gospodarstw niskotowarowych

Wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych przewidziano dla jednostek o niewielkim potencjale ekonomicznym celem poprawy konkurencyjności w warunkach integracji. Pomoc oferowana beneficjentom ma poprawiać sytuację dochodową i w efekcie poprawić warunki dla restrukturyzacji tej grupy gospodarstw. W założeniach PROW tym instrumentem miały zostać objęte gospodarstwa aktywne, które ze względu na swoją skalę produkcji i sytuację ekonomiczną będą chciały w przyszłości skorzystać z funduszy strukturalnych. Pomoc w postaci premii wypłacanej przez okres do pięciu lat (1250 euro/rok) ma poprawić sytuację dochodową gospodarstw oraz poprawić warunki ich restrukturyzacji. Przyjmowanie wniosków rozpoczęto 1 lutego 2005 r. Stosunkowo prosta procedura aplikacji oraz szansa na dodatkowe fundusze dla gospodarstwa spowodowały duże zainteresowanie wśród rolników województw: lubelskiego, łódzkiego, mazowieckiego świętokrzyskiego i małopolskiego. Według danych na dzień 1 kwietnia 2005 r. złożono 116 876 wniosków.

Wykres 7. Liczba złożonych wniosków o wsparcie gospodarstw niskotowarowych – według województw



Źródło: dane ARiMR.

Tabela 13. Kwota zaangażowanych środków według województw na wsparcie gospodarstw niskotowarowych

Województwo	Kwota zaangażowanych środków	
	w euro ^a	w zł
Dolnośląskie	2 542 500	10 534 569,08
Kujawsko-pomorskie	6 050 000	25 067 509,50
Lubelskie	25 841 250	107 070 376,84
Lubuskie	1 130 000	4 682 030,70
Łódzkie	18 623 750	77 165 459,51
Małopolskie	13 295 000	55 086 370,05
Mazowieckie	25 617 500	106 143 293,33
Opolskie	1 673 750	6 934 999,01
Podkarpackie	8 578 750	35 545 106,96
Podlaskie	7 073 750	29 309 305,01
Pomorskie	3 045 000	12 616 622,55
Śląskie	2 170 000	8 991 156,30
Świętokrzyskie	18 442 500	76 414 470,08
Warmińsko-mazurskie	1 898 750	7 867 261,76
Wielkopolskie	8 358 750	34 633 561,16
Zachodniopomorskie	1 405 000	5 821 462,95
Suma	145 746 250	603 883 554,79

^a Kurs euro dla działań PROW na 2005 rok zostanie podany przez Komisję Europejską w oddzielnym rozporządzeniu. Zgodnie z notą Komisji Europejskiej z dnia 29 sierpnia 2005 r. przyjęto kurs 1 EUR = 4,14339 PLN.

Źródło: dane ARiMR.

Najwięcej wniosków złożono w województwach: lubelskim – 20 771, mazowieckim – 20 494, łódzkim – 14 926, świętokrzyskim – 14 838. Tak duże zainteresowanie działaniem spowodowało wstrzymanie przyjmowania wniosków w dniu 23 marca 2005 r., z uwagi na fakt wyczerpania się limitu finansowego (do dnia 28 września 2005 r. zaangażowano kwotę 603 883 554,79 zł na pomoc beneficjentom – tabela 13).

Ogółem w skali kraju pomocą z tego działania objęto 690 381,37 ha użytków rolnych. Średnia wielkość ekonomiczna gospodarstw dla całego kraju wyniosła 2,93. Średnią 3,00 i powyżej uzyskały jedynie gospodarstwa w województwach: kujawsko-pomorskim (3,00), opolskim (3,01) i wielkopolskim (3,01). Zestawienie średniej powierzchni gospodarstw objętych pomocą ze średnimi gospodarstw według GUS (tabela 14) potwierdza wcześniejszą tezę. Najwięcej wniosków jest składanych w województwach o zbliżonych średnich wielkościach UR. Fakt ten świadczy o lokalizacji w tych regionach dużej liczby gospodarstw niewyspecjalizowanych o małym potencjale, które prowadzą produkcję głównie w celach samozaopatrzenia.

Tabela 14. Średnia powierzchnia gospodarstw ubiegających się o pomoc – zestawienie danych według województw

Województwo	Średnia powierzchnia UR gospodarstw (ha)	Średnia powierzchnia (wg danych GUS) (ha)	Powierzchnia gospodarstw objętych pomocą (ha)	Odsetek gospodarstw na obszarze ONW (procent)
Dolnośląskie	8,54	10,1	16 530,30	36
Kujawsko-pomorskie	6,62	12,2	30 284,75	47
Lubelskie	6,29	6,6	119 132,01	33
Lubuskie	9,78	10,5	8 050,26	90
Łódzkie	6,60	6,7	98 435,56	64
Małopolskie	4,62	3,2	45 243,31	33
Mazowieckie	6,95	7,3	130 384,30	70
Opolskie	6,82	10,1	8 248,30	11
Podkarpackie	5,37	3,5	36 668,08	37
Podlaskie	8,74	11,3	35 022,23	96
Pomorskie	8,85	12,3	19 293,02	60
Śląskie	6,01	4,1	8 013,47	37
Świętokrzyskie	5,09	5,8	67 876,06	29
Warmińsko-mazurskie	10,42	16,5	13 722,16	75
Wielkopolskie	6,57	11,3	42 317,30	67
Zachodniopomorskie	7,00	14,1	11 110,27	56
POLSKA	7,14	7,5	690 331,38	53

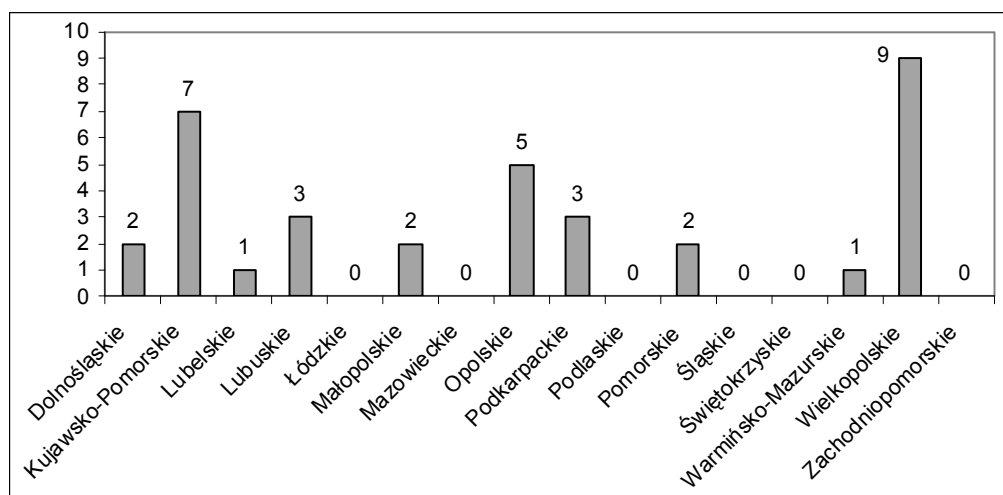
Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS i ARiMR.

Jednym z warunków otrzymania pomocy w czwartym i piątym roku jest realizacja celów cząstkowych zadeklarowanych w planie rozwoju gospodarstwa. Doradcy rolni obawiali się, że ten element wniosku może stanowić barierę dla beneficjenta. Okazało się jednak, że rolnicy nie mają z tym problemów (bardzo duża liczba prawidłowo złożonych wniosków). Najczęściej deklarowano osiągnięcie następujących przedsięwzięć: przestawienie lub przestawianie gospodarstwa niskotowarowego na produkcję metodami ekologicznymi, zakup zwierząt gospodarskich, zakup maszyn rolniczych. Nieco rzadziej wystąpił zakup lub dzierżawa gruntu rolnego.

Grupy producentów rolnych

Działanie jest przeznaczone dla grup producentów rolnych, zakładanych w celu wspólnego dostosowania standardów produkcji oraz wykształcenia systemu wspólnej sprzedaży produktów. Tym samym możliwe jest wprowadzanie specjalizacji gospodarstw rolnych, poprzez którą poprawia pozycję przetargową rolników na rynku. Pomoc oferowana beneficjentom ma postać jednorazowych rocznych wypłat dokonywanych przez 5 lat od daty zarejestrowania grupy. Od dnia uruchomienia działania (15 grudnia 2004 r.) do Agencji wpłynęło 35 wniosków o pomoc.

Wykres 8. Liczba złożonych wniosków grupy producentów rolnych – narastająco od dnia uruchomienia działania – dane na dzień 14.10.2005 r.



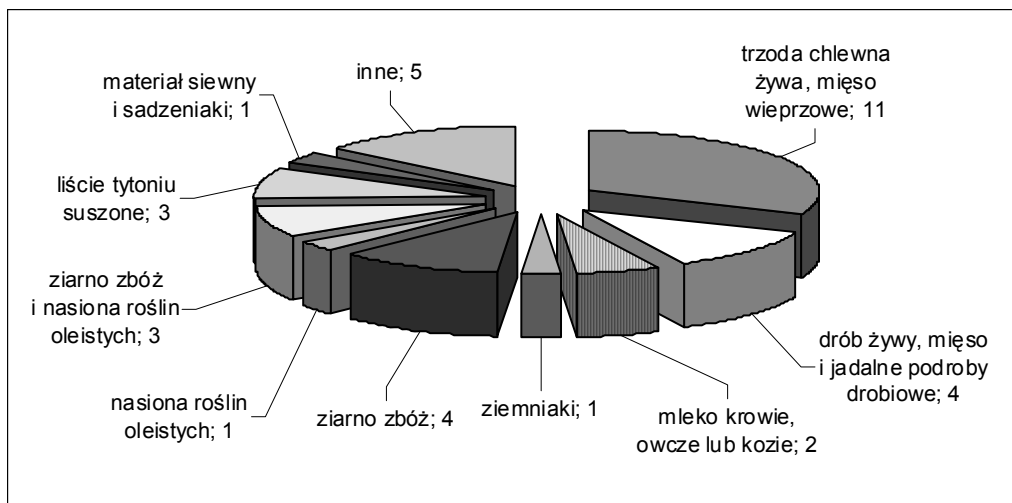
Źródło: dane ARiMR.

W PROW zakładano udzielenie wsparcia 28 grupom w pierwszym roku wdrażania. Biorąc pod uwagę datę rozpoczęcia działania dotychczasowy wynik jest satysfakcjonujący. Najwięcej wniosków wpłynęło w województwach: wielkopolskim, kujawsko-pomorskim i opolskim. Z czego wnioski rolników z wielkopolski stanowią udział aż 26,3% ogółu. Powyższa dynamika jest kolejnym odzwierciedleniem różnic pomiędzy „Polską A i Polską B”. W zachodnich regionach kraju, w których występują silniejsze ekonomicznie gospodarstwa rolnicy wykazują bardzo dużą aktywność zawodową. Bliskość „starych krajów” członkowskich oraz tradycje historyczne stworzyły inną kulturę zarządzania gospodarstwem. Beneficjenci są otwarci na nowe formy działalności oraz mają świadomość znaczenia i siły oddziaływania grup producenckich.

Warunki ubiegania się o pomoc zapisane w PROW uwzględniły różnorodność produkcji rolniczej. O pomoc mogły ubiegać się grupy producentów, które zostały utworzone w celu wspierania następujących kategorii produktów lub grup produktów: konie żywe, mięso końskie, żywiec wołowy, mięso wołowe, trzoda chlewna żywa i mięso wieprzowe, owce i kozy żywe, mięso baranie i kozie, drób żywy, mięso i jadalne podroby drobiowe, króliki żywe, mięso i jadalne podroby królicze, nutrie żywe, mięso i jadalne podroby nutriowe, skóry surowe, szynszyle żywe, skóry surowe, lisy pospolite i polarne, norki, tchórze, jenoty żywe, skóry surowe, jaja ptasie, mleko krowie, owcze lub kozie, miód naturalny i inne produkty pszczelarskie, kwiaty świeże – cięte i doniczkowe, ziemniaki, ziarno zbóż, nasiona roślin oleistych, ziarno zbóż i nasiona roślin oleistych, rośliny przeznaczone do produkcji zielarskiej i farmaceutycznej, ozdobne rośliny ogrodnicze, szkółkarstwo roślin – sadowniczych i ozdobnych, buraki cukrowe, len i konopie uprawiane na włókno, szyszki chmielowe, liście tytoniu suszone, materiał siewny i sadzeniaki, produkty roślinne do wykorzystania technicznego lub pozyskiwania energii, produkty rolnictwa ekologicznego, produkty regionalne.

Tak szeroki wachlarz możliwości otwiera przez rolnikami nowe perspektywy oraz szansę rozwoju. Największą liczebnie grupą są producenci trzody chlewnej oraz mięsa wieprzowego – złożyli 31% wniosków (wykres 9). Należy podkreślić, że większość tych grup posiada lokalizację w województwie wielkopolskim (6). Tak silna reprezentacja sektora wieprzowego świadczy o dużym potencjale produkcyjnym oraz przystosowaniu się gospodarstw do europejskich standardów produkcji.

Wykres 9. Zestawienie kategorii produktów oraz grup produktów, ze względu na które grupy producencie ubiegały się o pomoc



(Autor przypisując grupy do poszczególnych obszarów kierował się wskazaniem w nazwie grupy producentów. W kilku przypadkach nie było takiej możliwości. W związku z tym dla potrzeb tego opracowania autor wprowadził dodatkową grupę – inne).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Powyższe wyniki nie mogą być jednak satysfakcjonujące w ujęciu restrukturyzacji ogółu sektora rolnego. Obawy może budzić stosunek rolników do zakładania czy też przystępowania do grupy producenckiej. 85% (Badanie Pentor 2005) badanych rolników nie jest zainteresowanych przystąpieniem do grupy. Jako przyczynę takiego stanowiska podają różne argumenty. Wielu uważa, że posiada za małe gospodarstwo, a wytwarzane produkty przeznacza głównie na własne potrzeby. Część nie odczuwa takiej potrzeby lub nie ma zaufania do tej formy działania i woli liczyć na siebie. Kolejnym powodem jest brak tego typu grup w najbliższym otoczeniu beneficjenta. Istotnym argumentem jest też brak wiedzy. Grupa producencka jest w pewnym sensie nowym zjawiskiem, do którego rolnicy nie przyzwyczaili się w wielu regionach. Pewną przeszkodą może być również skomplikowany system jej rejestracji.

Działaniu powinniśmy poświęcić więcej uwagi w kolejnym okresie programowania. Powstawanie grup producenckich powinno uwzględniać sytuację gospodarstw drobnotowarowych, szczególnie tych najbardziej zagrożonych brakiem dostępu do rynku (które nie są w stanie przeciwstawić się samodzielnie procesom „wypychania”). Ze szczególną uwagą należy podchodzić do gospodarstw znajdujących się w regionach słabych ekonomicznie z rozdrobnionym rolnictwem i niewielkimi możliwościami konkurencyjności.

Nie należy przy tym zapominać, że tworzenie niewielkich zespołów producentów o małej sile ekonomicznej jest niecelowe i może jedynie zniechęcić rolników. Organizowanie grup producenckich jest dużym wyzwaniem nie tylko dla rolników, ale również organizacji społecznych i lokalnych, administracji czy banków. Grupy producentów sprawdziły się w państwach Unii Europejskiej i najprawdopodobniej po kilkuletnim okresie adaptacji przyniosą korzyści również polskim rolnikom.

Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE

Celem działania jest ułatwienie dostosowań gospodarstw do standardów w dziedzinie ochrony środowiska, zdrowia publicznego i dobrostanu zwierząt. Rolnicy mogą ubiegać się o pomoc w celu dostosowania:

- wyposażenia gospodarstwa w urządzenia do składowania nawozów naturalnych (nieprzepuszczalne płyty gnojowe, nieprzepuszczalne zbiorniki na gnojówkę i gnojownicę),
- gospodarstw mleczarskich pod względem zdrowia publicznego (wyposażenie w schładzalnik mleka i dojarękę, system dostarczania wody dla krów),
- ferm kur niosek pod względem dobrostanu zwierząt (odpowiednia wielkość i wyposażenie klatek).

Obecnie to działanie ma jeden z najwyższych wskaźników realizacji zakładanych wartości. Pomimo uruchomienia działania dopiero w lutym 2006 r., konieczne było wstrzymanie przyjmowania wniosków w dniu 15 marca 2005 r. Według danych na dzień 3 listopada złożono 74 064 wnioski, podczas gdy planowano do końca 2008 roku uzyskać wskaźnik 66 500 beneficjentów. Wyjaśnieniem tej sytuacji z jednej strony są potrzeby sektora zaś z drugiej strony fakt wyboru sposobu realizacji programu (ścieżka postępowania zgodna z kodeksem administracyjnym – płatność na podstawie decyzji administracyjnej). Zastrzeżenie, że beneficjenci tego działania nie mogą korzystać ze wsparcia w ramach SPO – *Inwestycje w gospodarstwach rolnych* powodowało, że rolnikowi bardziej opłacało się skorzystać z działania w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Rolnicy ubiegali się głównie o pomoc w celu dostosowania swoich gospodarstw do wymagań w zakresie przechowywania nawozów naturalnych – 73 038 wniosków. Sporym powodzeniem cieszyły się też przedsięwzięcia zmierzające do dostosowania gospodarstwa specjalizującego się w produkcji mleka – złożono 8253 wnioski. Ogółem wnioskowana kwota pomocy wyniosła prawie 2 845 mln zł.

Tabela 15. Zestawienie liczby złożonych wniosków oraz wnioskowanych kwot działań dostosowania gospodarstw do standardów UE

Województwo	Dostosowanie gospodarstwa produkcyjnego specjalizującego się w produkcji mleka oraz produktów mlecznych		Dostosowanie do wymagań w zakresie minimalnych warunków utrzymywania kur nieśnych		Dostosowanie do wymagań w zakresie przechowywania nawozów naturalnych	
	liczba wniosków	wnioskowana kwota	liczba wniosków	wnioskowana kwota	liczba wniosków	wnioskowana kwota
Dolnośląskie	59	935 450,00	1	6 864,00	634	19 279 634,09
Kujawsko-Pomorskie	433	6 879 220,30	1	0,00	13 223	490 537 436,87
Lubelskie	707	11 207 773,47	0	0,00	3 075	87 178 347,91
Lubuskie	43	651 650,00	0	0,00	569	26 251 386,07
Łódzkie	1 239	19 377 685,81	3	0,00	5 814	194 372 469,05
Małopolskie	410	6 565 448,19	2	75 456,00	919	20 159 338,25
Mazowieckie	3 219	57 975 683,38	0	0,00	14 051	583 153 238,86
Opolskie	40	694 250,30	0	0,00	656	27 334 191,57
Podkarpackie	362	6 395 339,90	0	0,00	681	13 820 762,36
Podlaskie	248	4 487 150,10	0	0,00	6 208	224 216 670,14
Pomorskie	199	2 917 550,00	0	0,00	4 504	135 209 395,56
Śląskie	190	3 142 062,40	0	0,00	665	19 713 837,50
Świętokrzyskie	446	7 567 714,39	0	0,00	1 417	58 655 267,05
Warmińsko-Mazurskie	356	6 619 901,64	1	0,00	4 412	183 596 905,65
Wielkopolskie	192	2 786 948,39	0	0,00	15 020	578 373 962,16
Zachodniopomorskie	110	1 980 950,00	0	0,00	1 190	42 839 056,16
Razem	8 253	140 184 778,27	8	82 320,00	73 038	2 704 691 899,25

Źródło: dane ARiMR.

5. Przygotowanie beneficjentów do absorpcji środków funduszy strukturalnych PROW i SPO

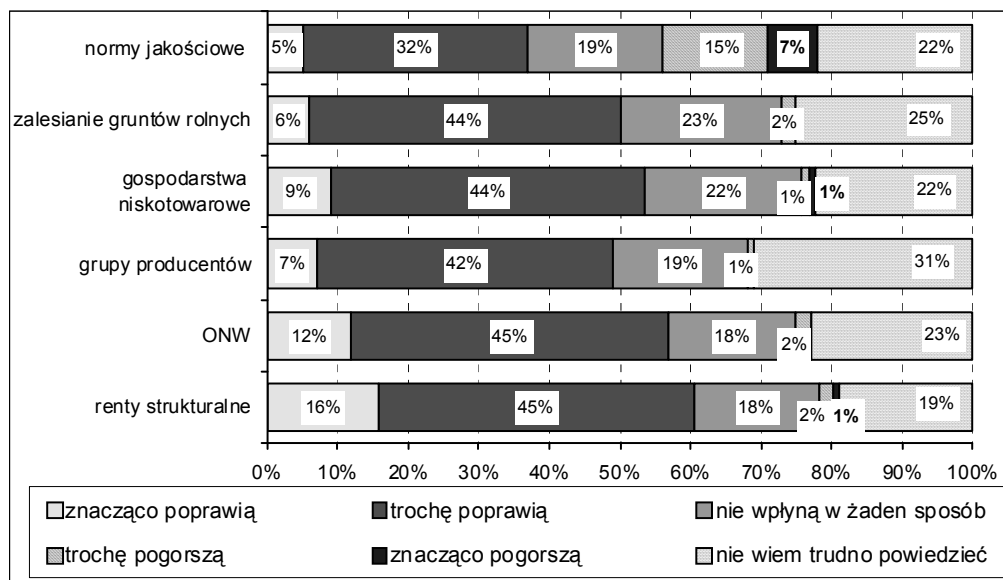
O sukcesie wdrażanych programów operacyjnych, poza niezbędnym przygotowaniem instytucji do ich realizacji, decyduje także samo zainteresowanie beneficjentów oferowanymi im formami pomocy. Zainteresowanie to uzależnione jest od „atrakcyjności” wdrażanych programów (chodzi tu m.in. o trafność uruchamianych działań, wysokość pomocy finansowej, stopień skomplikowania wniosków i uciążliwości procedur administracyjnych itp.) oraz od przygotowania beneficjentów do ich realizacji. Stan wiedzy beneficjentów o oferowanych im programach pomocowych badano m.in. za pomocą badań sondażowych. W grudniu 2003 roku Agencja Badań Rynku (ABR) przeprowadziła na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej badanie na temat szans, zagrożeń i barier związanych z procesem integracji Polski z Unią Europejską. W badaniu oceniano m.in. wiedzę rolników na temat zasad funkcjonowania wspólnej polityki rolnej. Wynika z niego, że rolnicy zdawali sobie wówczas sprawę, że poza „nagłośnionymi” już wówczas płatnościami bezpośrednimi, po przystąpieniu Polski do UE realizowane będą inne działania kierowane do rolnictwa i obszarów wiejskich. W świadomości przyszłych beneficjentów nie funkcjonowały jeszcze nazwy tych programów, jednak znali oni niektóre ich instrumenty. W obszarze bezpośredniego ich zainteresowania znalazły się takie działania jak: renty strukturalne i zalesienia. Charakterystyka beneficjentów wskazywała w tym okresie na dwie grupy, które w przyszłości będą zainteresowane pozyskiwaniem środków pomocowych. Pierwsza z nich to rolnicy „aktywni”, nastawieni na rozwój własnego gospodarstwa, poszukujący możliwości pozyskania dodatkowych środków finansowych. Drugą grupę stanowiły zaś osoby, dla których istotnym elementem wspomagającym podjęcie decyzji o skorzystaniu z oferty programów pomocowych był efekt tzw. „śnieżnej kuli”. Osoby te skłonne były podjąć decyzję o realizacji programu dopiero po zauważeniu pozytywnych jego efektów u swoich sąsiadów, czyli u tych którzy wcześniej skorzystali z tych programów.

Kolejne badanie „Nastroje społeczne na wsi oraz postawy rolników na progu akcesji do Unii Europejskiej” przeprowadzone zostało przez PENTOR na zlecenie ARR, ANR, ARiMR oraz KRUS w czerwcu 2004 roku. Przedstawiało ono m.in. stosunek rolników do działań PROW i SPO. W opinii przyszłych beneficjentów większość elementów obu działań raczej nie miała mieć wpływu na poprawę sytuacji dochodowej w polskim rolnictwie (wykres 10). Rolnicy największe nadzieje wiązali z realizacją działań:

- renty strukturalne – 61% respondentów twierdziło, że sytuacja rolnictwa ulegnie poprawie,

- pomoc dla gospodarstw znajdujących się na obszarach ONW – 57% respondentów wyrażało opinie, że sytuacja rolnictwa ulegnie poprawie,
- pomoc dla gospodarstw niskotowarowych – 53% respondentów twierdziło, że sytuacja rolnictwa ulegnie poprawie.

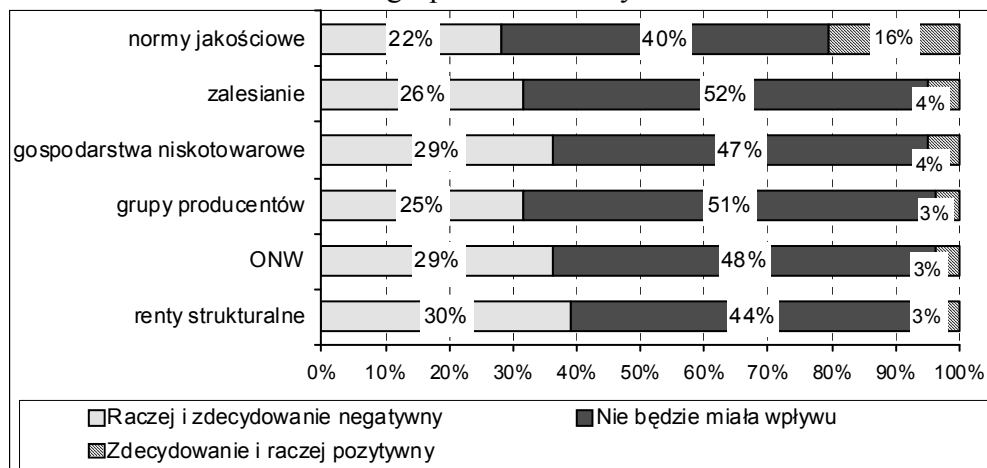
Wykres 10. Wpływ wybranych instrumentów PROW na ogólną sytuację rolnictwa



Źródło: Badanie „Nastroje społeczne na wsi oraz postawy rolników na progę akcesji do Unii Europejskiej” przeprowadzone przez Pentor na zlecenie ARR, ANR, ARiMR oraz KRUS, czerwiec-lipiec 2004 r.

Ogólna ocena poprawy sytuacji w rolnictwie, jako efekt realizacji działań polityki strukturalnej, nie miała jednak bezpośredniego związku z poprawą sytuacji ekonomicznej gospodarstw należących do respondentów prowadzonego badania. Na ogół rolnicy nie widzieli możliwości poprawy sytuacji we własnym gospodarstwie. Większość badanych rolników (40-50% w zależności od działania, którego dotyczyło pytanie) była zdania, że realizacja działań polityki strukturalnej w ramach wspólnej polityki rolnej nie wpłynie na poprawę sytuacji dochodowej w ich gospodarstwach, a aż ok. 30% było zdania, że będą one miały negatywny wpływ (wykres 11). W badaniu zwraca uwagę jedynie fakt łączenia poprawy sytuacji gospodarstwa z działaniem polegającym na dostosowywaniu gospodarstwa do standardów UE. Można w tym przypadku przypuszczać, że odpowiedzi takiej udzielali rolnicy z grupy tzw. aktywnych, upatrujący swych szans w nowoczesnym, towarowym i konkurencyjnym gospodarstwie rolnym.

Wykres 11. Wpływ wybranych instrumentów PROW na sytuację w gospodarstwie rolnym



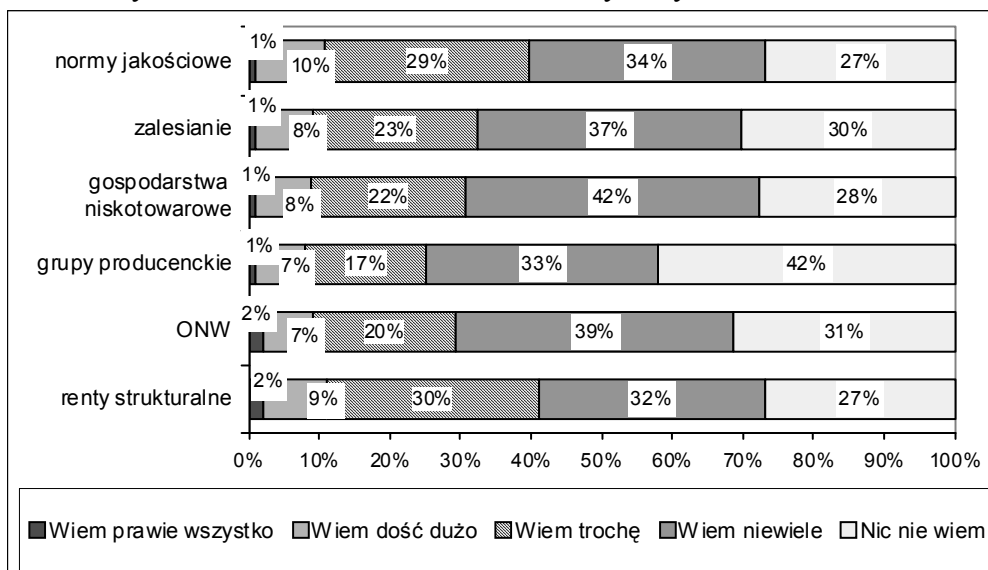
Źródło: Badanie „Nastroje społeczne na wsi oraz postawy rolników na progę akcesji do Unii Europejskiej” przeprowadzone przez Pentor na zlecenie ARR, ANR, ARiMR oraz KRUS, czerwiec-lipiec 2004 r.

Wyrażana przez rolników ocena wpływu przyszłej WPR na sytuację ekonomiczną własnego gospodarstwa pozostawała w bezpośrednim związku z jego powierzchnią. Spośród właścicieli gospodarstw o powierzchni do 3 ha jedynie 38% dostrzegało przyszłe pozytywne jej skutki, podczas gdy wśród posiadaczy gospodarstw powyżej 50 ha odsetek żywiących pozytywne nadzieje wynosił 53%. Znacznie lepszą opinię o celowości i zasadności podejmowanych działań polityki strukturalnej wobec wsi i rolnictwa mieli zazwyczaj młodzi rolnicy (56% miało dobrą opinię o działaniach). Wraz z wiekiem poparcie dla tego typu programów spadało. Wśród 60-latków wskaźnik akceptacji dla realizacji programów strukturalnych zmniejszył się do jedynie 20%. Korelacyjny związek wystąpił także pomiędzy wykształceniem a poparciem rolników dla realizacji tych działań. Pozytywną o nich opinię wyrażali głównie rolnicy posiadający wyższe wykształcenie (71% respondentów), zaś z wykształceniem podstawowym i zawodowym jedynie co 3 rolnik akceptował te programy.

W połowie 2004 roku zaledwie ok. 10% spośród badanych rolników przyznawało, że wie wszystko lub prawie wszystko na temat działań polityki strukturalnej, około 20-30% przyznawało, że wie trochę, zaś aż 60-70% twierdziło, że wie niewiele lub zupełnie nic na temat instrumentów jej realizacji (wykres 12). Mimo niskiego poziomu wiedzy na temat wdrażanych programów przyszli beneficjenci planowali w najbliższym czasie skorzystać z pomocy publicznej w ramach programu rent strukturalnych (23%), pomocy dla gospodarstw

niskotowarowych (18%), pomocy dla gospodarstw znajdujących się na obszarach ONW (17%), dopłat na zalesienia (9%) oraz dopłat dla grup producenckich (7%). Większe zainteresowanie programami nie wymagającymi przygotowania planu restrukturyzacji i modernizacji gospodarstwa świadczy o zainteresowaniu rolników programami raczej łatwymi do realizacji z punktu widzenia sprostania procedurom administracyjnym związanym z uzyskaniem subwencji.

Wykres 12. Wiedza rolników na temat wybranych działań PROW



Źródło: Badanie „Nastroje społeczne na wsi oraz postawy rolników na progu akcesji do Unii Europejskiej” przeprowadzone przez Pentor na zlecenie ARR, ANR, ARiMR oraz KRUS, czerwiec-lipiec 2004 r.

6. Ocena programów pomocy strukturalnej PROW i SPOOW i ich wpływu na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce

Biorąc pod uwagę doświadczenia wynikające z realizacji programu SAPARD oraz pierwsze dostępne na koniec 2005 roku informacje o stanie zaawansowania realizacji programu PROW, możemy założyć następujące jego rezultaty (tabela 16):

- **Renty strukturalne** – szacowana na podstawie danych spisu rolnego GUS 2002 liczba rolników prowadzących gospodarstwa rolne powyżej 3 ha, w wieku uprawniającym do ubiegania się o rentę strukturalną, wyniesie około 272 tys. Mając na uwadze możliwości spełnienia kryterium dostępu i zakładając 25% udział rolników w PROW przyjęto, że w latach 2004-2006 rentami strukturalnymi zostanie objętych około 55 tys. rolników. Taki udział jest wysoce

prawdopodobny ze względu na dużą atrakcyjność świadczenia (średnio około 1,5 tys. zł), znacznie wyższego niż obecne obowiązujące renty krajowe i średnie dochody rolnicze.

- **Wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych** – w działaniu weźmie udział prawdopodobnie część gospodarstw produkujących głównie na samozaopatrzenie (ogółem jest ich ok. 500 tys.) oraz część produkujących głównie na rynek (ogółem jest ich ok. 930 tys.). Nie będą z niego zaś korzystały najprawdopodobniej gospodarstwa nie prowadzące działalności rolniczej (ich liczba szacowana jest na ok. 330 tys.) oraz produkujące wyłącznie na własne potrzeby (jest ich ok. 200 tys.). Zakładana w PROW potencjalna liczba beneficjentów wynosi 126 tys. gospodarstw. Istotnym ograniczeniem realizacji tego działania może być niewielki wymiar wsparcia (1250 euro/rocznie/gospodarstwo w okresie do pięciu lat) w porównaniu z potrzebami inwestycyjnymi gospodarstwa, niezbędnymi dla osiągnięcia kryterium żywotności ekonomicznej oraz wymóg przedstawienia biznesplanu, z którego wynika, że zostanie osiągnięte kryterium ekonomiczne. W rezultacie rzeczywista liczba złożonych wniosków w okresie 2004-2006 może być niższa o około 30-35%.
- **Wsparcie dla gospodarstw położonych na obszarach ONW** – w ramach obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania wyróżniono obszary górskie¹⁵, nizinne (strefy I i II)¹⁶ oraz obszary ze specyficznymi utrudnieniami¹⁷. W rezultacie przyjętego podziału aż 56% użytków rolnych w Polsce zaliczonych zostało do obszarów ONW, z tego 2,0% obejmują obszary górskie. Uzyskanie wsparcia zależy wyłącznie od położenia gospodarstwa, a nie planu inwestycyjnego. W PROW założono, że zostanie on zrealizowany w 900 tys. gospodarstw i objemie powierzchnię ok. 9,2 mln ha. Zagrożenie realizacji programu na tak szeroką skalę wynika z opóźnień procedur administracyjnych. Zakładając, że poziom zakontraktowania środków wyniesie około 70%, do końca roku 2006 możliwe będzie objęcie programem około 630 tys. gospodarstw i zakontraktowanie około 768 mln euro.

¹⁵ Obszary górskie – obszary gdzie produkcja rolna jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki klimatyczne i ukształtowanie terenu. Zaliczono do nich gminy, w których ponad połowa użytków rolnych znajduje się na wysokości powyżej 500 m n.p.m.

¹⁶ Obszary nizinne – obszary gdzie występują ograniczenia produktywności rolnictwa związane z niską jakością gleb, niekorzystnymi warunkami klimatycznymi, wodnymi, niesprzyjającą rzeźbą terenu, niskim wskaźnikiem demograficznym i znacznym udziałem ludności związanej z rolnictwem

¹⁷ Obszary ze specyficznymi utrudnieniami – obejmują gminy rejonów podgórskich, w których występują złożone problemy strukturalne, a jednocześnie posiadają one duże znaczenie dla rozwoju turystyki oraz obręby geodezyjne w strefie podgórskiej, wyznaczone na potrzeby ustawy z dnia 15.07.1984 r. o podatku rolnym.

- **Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt** – działanie realizowane jest dobrowolnie przez rolnika i wykracza poza zakres zwykłej dobrej praktyki rolniczej. Program rolnośrodowiskowy składa się z 7 pakietów i 40 opcji programowych, które mogą być ze sobą łączone. Właśnie mnogość różnych opcji i kryteria dostępu są tak skomplikowane, że opracowanie wniosku i planu rolnośrodowiskowego będzie wymagało udziału przeszkolonego doradcy. Biorąc pod uwagę dotychczasowy brak działań w tym zakresie wydaje się, że do końca 2006 roku zostanie uruchomionych nie więcej niż 30% środków przeznaczonych na to działanie, tj. około 98 mln euro.
- **Zalesianie gruntów rolnych** – z programu będą korzystali najprawdopodobniej rolnicy gospodarujący na glebach niskiej jakości, często produkujący głównie lub wyłącznie na własne potrzeby. Ograniczeniem możliwości wdrażania działania w wielu gminach będzie brak aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego, z których wypis jest jednym z załączników wymaganych przy składaniu wniosku. W rezultacie tego poziom zakontraktowania środków do końca 2006 r. może nie przekroczyć 40%, tj. około 45 mln euro.
- **Dostosowanie gospodarstw do standardów UE** – aby otrzymać wsparcie gospodarstwo musi spełniać (lub spełni w określonym programem terminie) kryteria żywotności ekonomicznej. Beneficjentami działania będą więc jedynie gospodarstwa produkujące głównie na rynek. Program jest więc nieco zbliżony do realizowanych w ramach SAPARD-u działań inwestycyjnych w gospodarstwach rolnych, a uwzględniając duży wzrost zainteresowania tą formą inwestycji, jest prawdopodobne, że przeznaczone na jego realizację środki (243 mln euro) zostaną do końca 2006 roku zakontraktowane w około 90%.
- **Wspieranie grup producentów rolnych** – o pomoc mogą ubiegać się jedynie grupy formalnie zarejestrowane przez wojewodę w okresie pomiędzy dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej a końcem okresu objętego Planem. W działaniu bardzo sformalizowano zasady dokumentowania sprzedaży czy chronologicznego układu faktur VAT. Biorąc pod uwagę niewielką popularność działań grupowych w środowiskach wiejskich może się okazać, że poziom zakontraktowania postawionych do dyspozycji środków nie przekroczy do końca 2006 roku 30%, tj. 8 mln euro. Przypuszczenia te potwierdza również całkowity brak zainteresowania tą formą wsparcia w programie SAPARD.
- **Pomoc techniczna** – biorąc pod uwagę potrzeby administracji istnieje realna możliwość zakontraktowania nawet 90% zaplanowanych środków, tj. około 31 mln euro.

Tabela 16. Program PROW i prognoza zakontraktowanych płatności środków publicznych w latach 2004-2006 (w mln euro)

Działanie	Program PROW		Zakontraktowane płatności	
	wnioski/ powierzchnia	zobowiązania (mln euro)	wnioski/ powierzchnia	płatności (mln euro)
Renty strukturalne	55 tys. wniosków	640	55 tys. wniosków	640,0
Wsparcie gospodarstw niskotowarowych	126 tys. wniosków	376	83 tys. wniosków	250,0
Wyrównywanie niekorzystnych warunków gospodarowania ONW	900 tys. gospodarstw/ 9,2 mln ha	1 098	630 tys. gospodarstw/ 6,5 mln ha	768,0
Program rolnośrodowiskowy	70 tys. gospodarstw/ 1,2 mln ha/ 25 tys. sztuk zwierząt	328	21 tys. gospodarstw/ 360 tys. ha/ 7,5 tys. sztuk	98,4
Zalesienia	45 tys. ha	112	22,5 tys. ha	44,8
Dostosowanie gospodarstw do standardów UE	70 tys.	243	63 tys.	219,0
Grupy producentów rolnych	170 grup producentów	25,4	51	7,6
Pomoc techniczna		34		31,0
Razem		2 856,4		2 058,8

Źródło: Plan rozwoju obszarów wiejskich – projekt, marzec 2004 r. oraz obliczenia własne na podstawie tabel finansowych PROW.

Na podstawie doświadczeń wynikających z realizacji programu SAPARD oraz pierwszych dostępnych na początku 2005 roku informacji o stanie zaawansowania realizacji programu SPOOW możemy założyć następujące jego rezultaty:

- **Inwestycje w gospodarstwach rolnych** – pomoc udzielana jest jedynie rolnikom posiadającym odpowiednie kwalifikacje zawodowe, których gospodarstwo spełnia wymogi żywotności ekonomicznej (4 ESU) lub osiągnie żywotność ekonomiczną po zakończeniu inwestycji oraz spełnia minimalne standardy w zakresie ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt. Potencjalna grupa beneficjentów zamyka się w przedziale 30-50 tys., co oznacza 6-10% populacji spełniającej kryterium żywotności ekonomicznej. Według założeń zostanie zrealizowanych około 17 tys. projektów inwestycyjnych. Ograniczeniem przy realizacji programu może być kryterium dostępu polegające na spełnieniu przez beneficjenta w momencie składania wniosku minimalnych standardów w zakresie ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt. Inwestycja nie może także prowadzić do wzrostu produkcji której nie można sprzedać na

warunkach rynkowych oraz ponad wyznaczone dla gospodarstwa limity. Mając na uwadze powyższe ograniczenia wydaje się, że w okresie 2004-2006 może zostać zrealizowanych maksymalnie około 70% z założonych w programie projektów (tj. ok. 12 tys.).

- **Ułatwienie startu młodym rolnikom** – warunkiem uzyskania dotacji jest spełnienie przez gospodarstwo wymogu żywotności ekonomicznej oraz ochrony środowiska, higieny i warunków utrzymania zwierząt w chwili, gdy rolnik ubiega się o pomoc lub nie później niż 5 lat od objęcia gospodarstwa. Według przyjętych założeń programu do końca 2006 roku zostanie zrealizowanych około 14,5 tys. projektów ułatwiających start młodym rolnikom. Ograniczeniem może być konieczność złożenia wniosku w ciągu 12 miesięcy od objęcia przez młodego rolnika gospodarstwa. Jest jednak prawdopodobne, że działanie to będzie łączone z programem wcześniejszych emerytur finansowanym z programu PROW. Mając powyższe na uwadze wydaje się, że w okresie 2004-2006 może zostać zrealizowanych 100% z założonych w programie projektów.
- **Szkolenia** – na realizację działania przewidziano w programie w okresie 3 lat 20 mln euro i oczekuje się, że zostanie przeszkolonych za tę kwotę około 900 tys. beneficjentów. Chociaż działanie to jest bardzo istotne i wpłynie na poziom absorpcji środków pomocowych przez Polskę, jednak wydaje się że przeszkolenie w tym okresie tak dużej liczby beneficjentów, przy założonym budżecie jest nierealne (średnio 50 euro na 1 rolnika). Wątpliwości budzą także nieprecyzyjne kryteria, które musi spełnić instytucja starająca się o organizację szkoleń. Mając powyższe na uwadze wydaje się, że w okresie 2004-2006 przy zakontraktowaniu do 80% budżetu może zostać zrealizowanych maksymalnie 40% z założonych w programie projektów.
- **Wsparcie doradztwa rolniczego** – budżet przewidziany na finansowanie doradztwa wynosi 54 mln euro, zaś zryczałtowane za przygotowane wnioski stawki wahają się od 40 do 300 zł. Według założeń programu oczekuje się, że dzięki niemu zostanie przygotowanych około 1,6 mln wniosków o pomoc finansową dla rolników. Oznacza to, że średni poziom wsparcia na przygotowanie jednego wniosku wyniesie 33,8 euro. Wydaje się, że dla przygotowania tak dużej liczby wniosków jest to zbyt mały budżet. Mimo to środki te mogą zostać wykorzystane w całości.
- **Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych** – zakłady ubiegające się o pomoc muszą spełniać minimalne standardy higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt (chyba że uzyskały okres przejściowy). Według założeń programu do końca 2006 roku zostanie zrealizowanych

około 1 tys. projektów w zakładach zatrudniających około 60 tys. osób. Doświadczenia SAPARD-u wskazują, że przedsiębiorcy są dość dobrze przygotowani do absorpcji środków pomocowych. Również w tym działaniu mogą oni realnie zakontraktować w okresie 2004-2006 do 80% środków.

- **Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego katastrofą naturalną lub pożarem** – zgodnie z założeniami programu obejmie on 150 projektów na powierzchni 33 tys. ha lasów w 15 nadleśnictwach. Uwzględniając doświadczenia krajów UE-15 przy realizacji podobnych projektów, program zostanie zrealizowany prawdopodobnie na poziomie około 70% zaplanowanych środków.
- **Scalanie gruntów** – beneficjentami działania są starostwa i powiaty reprezentujące właścicieli gospodarstw rolnych. Warunkiem rozpoczęcia realizacji projektu jest wystąpienie o podjęcie scalenia gruntów złożone przez co najmniej 50% właścicieli gospodarstw rolnych, położonych na projektowanym obszarze lub których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru. Zgodnie z założeniami programu w wyniku scalania gruntów dojdzie do poprawy struktury agrarnej na obszarze 42 tys. ha. Biorąc pod uwagę niewielkie tempo scaleń w 2003 roku (ok. 8 tys. ha) i zakładając nawet jego przyspieszenie o 50% w najbliższych latach, prawdopodobne jest zakontraktowanie nie więcej niż 60% przewidzianych środków.
- **Odnowa wsi oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego** – zgodnie z założeniami w ramach programu samorządy gmin zrealizują około 1,2 tys. projektów. Ponieważ samorządy, jak dowiódł program SAPARD, są dość dobrze przygotowane do takich przedsięwzięć, poziom zakontraktowanych środków może wynieść nawet do 90% kwoty zobowiązań.
- **Różnicowanie działalności rolniczej** – program skierowany jest do rolników i członków ich rodzin. Mogą być z niego finansowane takie projekty, jak: agroturystyka, drobne przetwórstwo, usługi na rzecz gospodarki leśnej, wytwarzanie biomasy, rzemiosło i rękodzieło, drobne usługi na rzecz mieszkańców wsi, *e-commerce*. Maksymalny udział środków publicznych w projekcie wynosi do 50% kosztów kwalifikowanych, w tym 35% z budżetu UE. Zgodnie z założeniami programu wdrożonych zostanie około 6,5 tys. projektów inwestycyjnych. Rzeczywista wartość zakontraktowanych projektów wyniesie około 70%.
- **Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi** – adresatami działania są wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urzędzeń Wodnych. Zgodnie z założeniami programu zrealizowanych zostanie 800 projektów, w tym zmeliorowanych

23 tys. ha gruntów, uregulowanych 590 km koryt rzecznych, zmodernizowanych 540 km wałów przeciwpowodziowych, 25 stacji pomp, 12 mln m³ zbiorników wodnych. Prawdopodobny poziom wykorzystania środków pomocowych nie przekroczy 60%.

- **Rozwój i poprawa infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem** – działanie ma charakter uzupełniający w stosunku do dużych projektów finansowanych z EFRR. Realizowane będzie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich liczących do 5 tys. mieszkańców. Kwota przeznaczona na jego finansowanie stanowi niecałe 3% środków SPOOW, co świadczy o niewielkim znaczeniu w Programie. Zgodnie z założeniami programu wykonanych zostanie około 12 tys. projektów. Ponieważ samorzady dobrze wykorzystały środki SAPARD, jest prawdopodobne, że będą również zainteresowane realizacją tego działania. Wartość zakontraktowanych środków może więc wynieść nawet 90% kwoty zobowiązań.
- **Program LEADER** – program ma charakter pilotażowy, a jego celem jest wsparcie finansowe oddolnych inicjatyw gospodarczych na obszarach wiejskich. Beneficjentami są samorzady gmin wiejskich, podmioty gospodarcze, stowarzyszenia, fundacje. Budżet programu LEADER to 18,8 mln euro, co stanowi 1,05% funduszy strukturalnych. Przeciętnie na 1 województwo wkład wspólnotowy wynosi 0,9 mln euro, a łącznie ze środkami krajowymi 1,2 mln euro. Zakłada się, że dofinansowaniem zostanie objętych 210 projektów realizowanych na terenie 625 gmin. Doświadczenia SAPARD wskazują, że samorzady są dość dobrze przygotowane do realizacji programów pomocowych, jednak dla pozostałych partnerów będzie to zupełnie nowa inicjatywa. W Polsce brak było dotychczas tego typu działań finansowanych ze środków publicznych. Można więc założyć, że pomoc zostanie wykorzystana w około 50%, a wartość zakontraktowanych środków w latach 2004-2006 wyniesie około 9,4 mln euro.

7. Wnioski i rekomendacje

Na podstawie dostępnych danych dotyczących liczby złożonych wniosków można stwierdzić, iż nie sprawdziły się przewidywania eurosceptyków twierdzących, że Polacy nie poradzą sobie z wykorzystaniem środków unijnych. Tak duże zainteresowanie funduszami unijnymi zdecydowanie potwierdza aktywność rolników oraz wyraźnie świadczy o tym, iż rolnicy doskonale orientują się w możliwościach uzyskania dotacji na rozwój swoich własnych gospodarstw.

Bardzo duże zainteresowanie budzi instrument Renty strukturalne. Ze względu na wysokość świadczenia jest ono bardzo atrakcyjne dla rolników. Przez wielu z nich jest ono postrzegane jako możliwość zatrzymania gospodarstwa w rodzinie i jednocześnie uzyskania dodatkowego dla niej dochodu. Przechodzenie na rentę utrudniają jednak czynniki związane z nie spełnieniem przez następców wymogu wykształcenia rolniczego lub udokumentowanego stażu pracy w rolnictwie. Stosunkowo duże zainteresowanie występuje w ramach programu zalesień gruntów rolnych. Dla rolników jest ono głównie możliwością uzyskania dodatkowego dochodu dla gospodarstwa przez okres 20 lat. Ograniczeniem szansy na skorzystanie z niego jest konieczność uwzględnienia planów zalesień w gminnym planie zagospodarowania terenu – co w dużym stopniu pozbawia rolnika możliwości podjęcia suwerennej decyzji o skorzystaniu z tego działania. Stosunkowo niewielkim zainteresowaniem cieszy się natomiast instrument grupy producentów rolnych. Mimo iż coraz większa część rolników jest świadoma zalet zrzeszania się, generalnie rolnicy nie chcą podejmować wspólnych działań, nie ufają sobie nawzajem. Innym ograniczeniem powstawania grup w ramach działania jest konieczność ich rejestrowania jako spółek z o.o. oraz prowadzenia pełniej księgowości, co z kolei wiąże się z dodatkowymi kosztami.

Na szczególną uwagę zasługuje bardzo duże zainteresowanie dwoma nowymi działaniami Wspieranie gospodarstw niskotowarowych oraz Dostosowanie gospodarstw do standardów UE. Ze względu na niebezpieczeństwo wyczerpania limitu środków już po 7 tygodniach wstrzymano dalszy nabór wniosków. Jak się okazało, wymóg stworzenia planu rozwoju gospodarstwa nie stanowił dla rolników bariery zniechęcającej do aplikowania o wsparcie. Uzyskanie nawet tak relatywnie niedużej kwoty w ramach wsparcia gospodarstw niskotowarowych, stanowi dla wielu rolników szansę na poprawę ich sytuacji dochodowej oraz poczynienie pewnych inwestycji umożliwiających dalszy rozwój gospodarstwa. Zainteresowanie działaniem dostosowanie gospodarstw do standardów UE, świadczy, że rolnicy chcą inwestować w swoje gospodarstwa i mają świadomość, że tylko zachowanie standardów obowiązujących w Unii da im szansę na rozwój i bycie konkurencyjnymi na unijnym rynku.

Biorąc pod uwagę finansową stronę wdrażania PROW, można wskazać na dominację w wypłatach dwóch działań – płatności dla ONW i uzupełnienie płatności obszarowych. Jednak w pozostałych działaniach płatności występują albo ze znacznym opóźnieniem albo nie zostały w ogóle rozpoczęte. W działaniu Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych w ramach pakietu rolnictwo ekologiczne, jedynie rolnicy którzy złożyli wnioski w okresie między 1 września a 1 października, do końca lutego 2005 r. otrzymali środki finansowe. Płatności z tytułu rent strukturalnych następowały ze znacznym opóźnieniem. Pomimo iż wnioski w ramach tego działania zaczęto przyjmować od 1 września 2004 r.,

wypłacanie świadczeń rozpoczęto 16 lutego 2005 r., co wręcz uniemożliwiło systematyczne wypłacanie rent z powodu konieczności wypłat świadczeń zaległych. Obecnie jednak płatności realizowane są na bieżąco. Wypłaty środków w ramach Zalesień gruntów rolnych rozpoczęły się 31 sierpnia 2005 r. W ramach pozostałych działań płatności nie zostały rozpoczęte.

Najbardziej niepokojącą sprawą okazała się kwestia opóźnień we wdrażaniu poszczególnych działań i akredytacji dla Agencji, która jest głównym powodem tych spóźnień. Stwarza to bowiem duże zagrożenie dla wdrażania Planu i zmniejsza szanse na wykorzystanie przyznanych Polsce środków. Opóźnienie w wypłatach występuje także w tych działaniach, gdzie udzielono niezbędnych akredytacji. Dużo kontrowersji pojawiło się w przypadku opóźnień we wdrażaniu programów rolnośrodowiskowych. Przyczyną był tu stosunek Ministerstwa Środowiska do kwestii sieci Natura 2000. Warto też zwrócić uwagę na duże braki w promocji tego działania na początku jego wdrażania oraz na niedostatek doradców rolnośrodowiskowych a także odpowiedniego systemu motywowania i wynagradzania ich pracy.

Przesuwanie terminów wypłat budzi rozgoryczenie wśród rolników. Nie są oni bowiem w stanie planować swoich wydatków w sytuacji, kiedy podawane terminy wypłat wciąż ulegają zmianie. Nie znany jest w dalszym ciągu termin wypłat w ramach wsparcia gospodarstw niskotowarowych i dostosowań do standardów Unii Europejskiej. Nie podjęto jeszcze decyzji jak rozwiązany zostanie problem w przypadku działań, w ramach których złożono wnioski na kwotę wyższą od przyznanego limitu. W konsekwencji prowadzi to do podważenia zaufania rolników wobec instytucji zarządzającej. W dalszej perspektywie może skutkować to zniechęceniem rolników do aplikowania o wsparcie w ramach przygotowanych programów.

Doświadczenia pierwszego roku wdrażania programów wskazują na pewne tendencje towarzyszące realizacji poszczególnych działań. Są one zgodne z przyjętymi założeniami i wyznaczonymi w planie celami. Najbardziej wyraźne są one w przypadku takich działań jak Renty strukturalne czy Zalesianie gruntów rolnych. Przejmowanie gospodarstw przez młodych rolników, posiadających wykształcenie rolnicze w sposób korzystny wpływa na odmłodzenie polskiej wsi, natomiast przekazywana ziemia na powiększenie innych gospodarstw, poprawia ich strukturę i daje większe możliwości rozwoju. Zalesianie pozwala na wyłączenie z działalności rolniczej obszarów o niewielkiej przydatności rolniczej oraz bezpośrednio wpływa na powiększenie obszarów leśnych. Na uwagę zasługuje fakt, iż w większości działań obowiązujące dla rolnika są tak zwane zasady dobrej praktyki rolniczej, co także w sposób korzystny wpływa na warunki i jakość prowadzonej działalności rolniczej.

Zbyt wcześnie jednak, by mówić o jakichkolwiek rewolucyjnych przemianach, które zaszły na polskiej wsi w pierwszym roku członkostwa. Zauważalne są jedynie pewne tendencje i kierunki rozwoju, które niekoniecznie muszą być kontynuowane. Dużo zależy od postawy rolników. W ostatnim roku wykazali się oni dużym zainteresowaniem skierowanymi do nich programami unijnymi i zaangażowaniem w ich realizację. Jednak występujące problemy z wdrożeniem poszczególnych działań oraz ze sprawną ich realizacją, mogą zniechęcić wielu rolników. Niekoniecznie mogą oni zrezygnować z uczestnictwa we wszystkich programach, ale będą ubiegać się o wsparcie jedynie w ramach tych, gdzie realizacja przebiega w sposób sprawny a środki finansowe są wypłacane na bieżąco. W dalszej perspektywie może to skutkować nieracjonalnością w podejmowanych przez rolników decyzjach. Warto przy tym zaznaczyć, że jedynie poprzez zachowanie odpowiednich proporcji w realizacji zawartych w Planie działań, możliwe będzie osiągnięcie postawionych celów. Wybiórcze ich zastosowanie może nie tylko nie przynieść pożądaných efektów, ale także w sposób niekorzystny wpłynąć na postawy rolników, którzy kierowani chęcią zdobycia środków finansowych, będą podejmowali decyzje, które z perspektywy istniejących programów pomocowych nie będą dla nich najkorzystniejsze, jednak nie będą wymagały podjęcia zbyt dużego ryzyka.

Dlatego też, w pierwszej kolejności zaległości w wypłatach powinny być jak najszybciej nadrobione, natomiast w przypadku działań, w których występuje najmniejsze zainteresowanie, należy podjąć stosowne kroki w celu jego zwiększenia. W dalszej perspektywie natomiast warto zastanowić się nad uproszczeniem procedur związanych z akredytacją dla Agencji, które są obecnie głównym powodem opóźnień we wdrażaniu Planu. Warto przy tym zaznaczyć, że stosowane obecnie w Polsce procedury są znacznie bardziej restrykcyjne niż w innych krajach.

Jeśli udałoby się sprawnie uruchomić programy PROW i SPOOW, a także dobrze przygotować rolników oraz innych beneficjentów, zakontraktowane środki finansowe mogłyby sięgnąć nawet 100% kwoty zobowiązań. Jest to poziom wyższy do średniego wykorzystywania środków funduszy strukturalnych w krajach Unii Europejskiej, gdzie wynosi on ok. 70%. W niektórych działaniach PROW i SPOOW poziom kontraktacji mógłby być nawet wyższy.

Rzeczywiste płatności programów perspektywy 2004-2006 będą jednak najprawdopodobniej niższe. Część z zakontraktowanych środków zostanie wypłacona dopiero w okresie 2006-2008. Przyjmując płatności dla projektów rozpoczętych w 2004 roku na poziomie 30% zakontraktowanych środków, 45% w 2005 roku i 25% w 2006 roku, zaś dla projektów kontraktowanych w kolej-

nych latach na poziomie 40% wartości zakontraktowanych środków w pierwszym roku, 45% w drugim roku i 15% w trzecim roku, wartość rzeczywistych transferów do polskiego sektora rolno-żywnościowego (wraz z realizowanym już programem SAPARD) w okresie 2004-2006 wyniesie około 2,5 mld euro, w tym 364 mln euro w 2004 roku, 792 mln euro w 2005 roku i 1372 mln euro w 2006 roku (tabela 17).

Tabela 17. Przewidywane transfery publicznych środków finansowych płynących do polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich^a w latach 2004-2006 (w mln euro)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	Razem
Na podstawie zobowiązań (<i>commitments</i>)				
PROW	804	954	1 099	2 857
SPOOW	417	596	771	1 784
SAPARD	175	0	0	175
Razem	1 398	1 550	1 870	4 816
Na podstawie zakontraktowanych umów				
PROW	402	668	989	2 059
SPOOW	209	437	729	1 375
SAPARD	175	0	0	175
Razem	786	1 105	1 718	3 609
Na podstawie płatności				
PROW	121	401	791	1 313
SPOOW	63	250	555	868
SAPARD	180	141	26	347
Razem	364	792	1 372	2 528

^a bez uzupełnienia płatności bezpośrednich z budżetu polskiego

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabel finansowych Plan rozwoju obszarów wiejskich – projekt, marzec 2004 r. oraz Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, lipiec 2004 r.

Ważnymi, z punktu widzenia zwiększenia możliwości restrukturyzacji gospodarstw rolnych, są także środki finansowe wynegocjowane w zakresie dopłat bezpośrednich i na interwencję rynkową. Środki te wprawdzie nie tworzą bezpośrednich strumieni finansowych zasilających programy modernizacyjne, wpływają jednak na poziom dochodów rolników. On zaś wyznacza indywidualny poziom życia. Przy odpowiednich dochodach pojawiające się oszczędności skłaniają do podejmowania inwestycji w gospodarstwie rolnym. Według ustaleń Kopenhaskich, w ramach dopłat bezpośrednich (wraz z przesunięciem środków z II filaru WPR) z budżetu UE do polskiego rolnictwa w latach 2004-2006 może dotrzeć 2883 mln euro, a wraz z obowiązkowym dofinansowaniem ze środków krajowych, do polskiego rolnictwa może trafić 3024 mln euro (w tym: w 2004 roku – 894 mln euro, w 2005 roku – 1010 mln euro, w 2006 roku – 1120 mln euro). W latach 2004-2006 kwota ta jeszcze wzrośnie odpowiednio do limitów 55%,

60% i 65% poziomu dopłat bezpośrednich w Unii Europejskiej. Oznacza to dodatkowe dopłaty z budżetu polskiego w kolejnych latach w wysokości 559 mln euro, 633 mln euro i 725 mln euro.

Innym źródłem dopływu środków finansowych dla gospodarstw rolnych będą środki przeznaczone na interwencję rynkową i refundacje eksportowe. Komisja Europejska szacuje, że w latach 2004-2006 przeznaczy na ten cel 862 mln euro, w tym w 2004 roku – 135 mln euro, w 2005 roku – 350 mln euro, w 2006 roku – 377 mln euro. W sumie w pierwszych trzech latach po akcesji do polskiego rolnictwa i na obszary wiejskie w ramach dopłat bezpośrednich, interwencji rynkowej i refundacji eksportowych, działań na rzecz rozwoju wsi, sektorowego programu operacyjnego oraz kontynuowanego programu SAPARD może trafić około 8,7 mld euro (tabela 18).

Tabela 18. Przewidywane transfery do Polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2004-2006 (wraz z dofinansowaniem krajowym, w mln euro)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	Razem
Płatności bezpośrednie (poza maksymalnym dofinansowaniem z budżetu krajowego)	894	1 010	1 120	3 024
Interwencja rynkowa	135	350	377	862
PROW	804	954	1 099	2 857
SPOOW	417	596	771	1 784
SAPARD	175	0	0	175
Razem	2 425	2 910	3 367	8 702

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabel finansowych Plan rozwoju obszarów wiejskich – projekt, marzec 2004r. oraz Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, lipiec 2004 r.

Podsumowując przygotowaną ofertę pomocy w perspektywie finansowej UE 2004-2006 skierowaną do podmiotów gospodarczych działających w kręgu gospodarki żywnościowej oraz obszarów wiejskich może powiedzieć, że podobnie jak w przypadku programu SAPARD, również programy PROW i SPOOW z powodu niestety krótkiego czasu ich wdrażania oraz braku przewagi priorytetów inwestycyjno-rozwojowych nad socjalno-osłonowymi, nie doprowadzą do radykalnych zmian w rolnictwie do roku 2006 (czy raczej 2008 roku, bo do tego czasu będzie trwało finansowanie rozpoczętych działań inwestycyjnych). Podstawowy problem związany z bezrobociem na obszarach wiejskich nie znalazł swojego rozwiązania w żadnym z działań obu programów (program różnicowania działalności gospodarczej jest zbyt małym, aby mógł się przyczynić do rozwiązania problemu). Pewnym impulsem do przekształceń w strukturze obszarowej będą programy wcześniejszych emerytur i scalania gruntów. Rozwój

zrównoważony ograniczono do kwestii związanych z ochroną środowiska, minimalizując przy tym aspekty społeczne i ekonomiczne. Ani drobne usługi, ani agroturystyka nie rozwiązują rzeczywistych problemów obszarów wiejskich. Generalnie wpływ obu programów na rozwiązanie zasadniczych problemów wsi i obszarów wiejskich będzie niewielki. Zmiany strukturalne w rolnictwie przyspieszą jedynie ogólne procesy wzrostowe w gospodarce i rosnące w związku z tym możliwości przejścia ludności rolniczej do pracy w innych działach. W perspektywie kilku lat ten wpływ będzie jednak również ograniczony.

Tabela 19. Założenia programu SPOOW i szacunek zakontraktowanych płatności (z budżetów UE i krajowego) w latach 2004-2006 (w mln euro)

Działania/ Priorytety	Założenia SPOOW		Zakontraktowane płatności	
	wnioski/ powierzchnia	zobowiązania (mln euro)	wnioski/ powierzchnia	płatności (mln euro)
Inwestycje w gospodarstwach rolnych	17 tys. wniosków	603,9	12 tys. wniosków	422,7
Ułatwienie startu młodym rolnikom	14,5 tys. wniosków	173,3	14,5 tys. wniosków	173,3
Szkolenia	900 tys. beneficjentów	20,0	360 tys. beneficjentów	8,0
Wsparcie doradztwa rolniczego	1,6 mln wniosków	53,7	1,6 mln wniosków	53,7
Poprawa przetwórstwa i marketingu	1 tys. projektów	464,3	800 projektów	371,4
Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego katastrofą naturalną lub pożarem	150 projektów na 33 tys. ha lasów	12,5	105 projektów na 23 tys. ha lasów	8,8
Scalanie gruntów	42 tys. ha	21,3	24 tys. ha	14,3
Odnowa wsi oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego	1,2 tys. projektów	112,5	1,1 tys. projektów	101,3
Różnicowanie działalności rolniczej	6,5 tys. projektów	107,1	4,6 tys. projektów	75,0
Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi	800 projektów	132,0	480 projektów	79,2
Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem	12 tys. projektów	40,7	10,8 tys. projektów	36,6
Program LEADER +	210 projektów	18,8	105 projektów	9,4
Pomoc techniczna		24,0		21,6
Razem		1 784,1		1 375,3

Źródło: Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa oraz rozwój obszarów wiejskich”, lipiec 2004 r. oraz obliczenia własne na podstawie tabel finansowych SPOOW.

Ważną bolączką realizowanej polityki strukturalnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich jest to, że system ten promuje jednak słabych. Beneficjenci korzystający z pomocy publicznej realizują rentę z tytułu zacofania. Najlepsi rolnicy czy przedsiębiorcy inwestują i unowocześniają produkcję znacznie wcześniej, zanim zrodzi się pomysł jej wsparcia środkami publicznymi w ramach polityki strukturalnej. Takie rozwiązania podpowiada i wymusza na nich rynek. Niemniej jednak dane rzeczowe pokazują, że mówi się o dużym sukcesie transferu środków pieniężnych dla większych beneficjentów. Faktem jest, że środki są absorbowane w sprawny sposób, jednak na tym etapie warto podjąć temat faktycznego oddziaływania programów na zmianę sytuacji rodzin rolniczych. Szczególnej uwadze należy poświęcić sytuację małych gospodarstw, dla których pomoc UE ma być szansą na przetrwanie, a w najbliższej przyszłości poprawę sytuacji materialnej rodzin. Na tym etapie nie jest możliwe dokonanie szczegółowych ocen korzyści finansowych oraz oddziaływania programu na gospodarstwa indywidualne z uwagi na krótki okres absorpcji oraz wielokierunkowy charakter PROW. Ocenic można jedynie proces dostosowania się beneficjentów do absorpcji środków w kontekście dynamiki składania wniosków.

Warto jednak zastanowić się, co jest dla nas najistotniejszą kwestią, efekty ilościowe programu czy też jakościowe. Wielu rolników podkreśla, że pomimo pomocy nie są w stanie poradzić sobie w nowych warunkach. Wzrost kosztów gospodarowania jest najczęściej podkreślaną przesłanką do poczucia, że programy dla rolnictwa nie oddziałują na poprawę sytuacji w gospodarstwach indywidualnych. Faktem jest, że przeobrażenia, które są następstwem członkostwa nie dla wszystkich są korzystne, wręcz niektóre sfery rolnictwa są skazane na likwidację, ponieważ ich utrzymanie wiąże się z bezcelowym ponoszeniem kosztów. Jednak nie należy zapominać, że za pojęciem nieefektywnego małego gospodarstwa stoją rodziny, dla których jest ono jedynym źródłem utrzymania, rodziny, które biedę często dziedziczą z pokolenia na pokolenie i poszerzają sferę bezrobocia ukrytego. Jest to istotne w kontekście socjalnego charakteru PROW. Rodziny, których starsi członkowie korzystają z rent strukturalnych, pomocy dla gospodarstw niskotowarowych, możliwość uzyskania dodatkowego dochodu w ramach działań zalesieniowych, pomocy dla gospodarstw znajdujących się na obszarach ONW są dla wielu ważnym źródłem gotówki w gospodarstwie domowym.

Rosnąca stopniowo dynamika procesów restrukturyzacji i modernizacji postawiła nowe wyzwania uczestnikom tych procesów. Instytucje administracji rządowej i samorządowej zmagają się z kolejnymi wyzwaniami. Beneficjenci stanęli w obliczu szybko postępujących zmian i nowych warunków zewnętrznych.

Na początku wśród rolników i mieszkańców wsi występowało zjawisko „bariery społecznej” wynikające z niepewności oraz braku zaufania. Tym bardziej ważną była i jest dynamizacja procesów adaptacyjnych. Bardzo ważną rolę odgrywają w tym procesie przede wszystkim doradcy rolni oraz instytucje odpowiedzialne za realizację programu. Klarowna oraz jednoznaczna informacja kierowana do beneficjenta realizowana również poprzez terminowość wypłat powinna być nieodłącznym atrybutem sprawnie zarządzanego procesu absorpcji środków. Płatności bezpośrednio były tym czynnikiem, który przekonał ogół beneficjentów do realności uzyskania funduszy unijnych, jednak pojawiające się opóźnienia wypłat należności wynikających ze złożonych wniosków działań zarówno PROW, jak i SPO wpływają negatywnie na nastroje beneficjentów. Należy sądzić, że kolejne lata wdrażania instrumentów pomocy dla rolnictwa i obszarów wiejskich przyniosą kolejne zmiany w postawach rolników oraz ich stosunku do oferowanych form wsparcia. Będą one wynikiem zmian zachodzących w unijnej polityce rolnej przewidzianej do realizacji na lata 2007-2013. W przyszłej perspektywie finansowej należy zwrócić większą uwagę na aspekt regionalny problemów rolnictwa i obszarów wiejskich. Należy uwzględnić oddziaływanie inicjatyw lokalnych oraz znaczenie ich oddolnego charakteru w procesach modernizacyjnych. Pewnym rozwiązaniem może być tutaj funkcjonowanie programów o charakterze regionalnym, które pozwolą na większą aktywizację społeczności lokalnych i są szansą na rozwiązanie konkretnych problemów.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 250 egz.

Druk: Dział Wydawnictw IERiGŻ-PIB

Oprawa: UWIPAL