



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***PROW i SPO „Rolnictwo”
– aspekt sektorowy
i regionalny***

nr 51

Warszawa 2006

***Andrzej Piotr Wiatrak
Marek Wigier***



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

***PROW i SPO „Rolnictwo”
- aspekt sektorowy
i regionalny***



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***PROW i SPO „Rolnictwo”
– aspekt sektorowy
i regionalny***

Autorzy:

prof. dr hab. Andrzej Piotr Wiatrak

dr inż. Marek Wigier



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

Warszawa 2006

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 programów PROW (Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich) i SPO (Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”)*

Celem opracowania jest przedstawienie wybranych, wstępnych wniosków płynących z prowadzonej oceny wykorzystania i wpływu funduszy strukturalnych i polityki rolnej na gospodarkę żywnościową i obszary wiejskie w Polsce.

Opracowanie komputerowe
Anna Staszczak

Korekta
Joanna Gozdera

Redakcja techniczna
Leszek Ślipski

Projekt okładki
AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 83-89666-79-0

*Institut 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

Wprowadzenie	7
<i>dr Marek Wigier</i>	
Wpływ pomocy publicznej na przekształcenia gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich.....	9
<i>dr Marek Wigier</i>	
Wprowadzenie.....	9
Przemysł spożywczy	12
Rolnictwo	21
Obszary wiejskie	24
Wnioski	33
Ocena wpływu funduszy strukturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem działań PROW i SPO, na przekształcenia obszarów wiejskich w kontekście regionalnym	37
<i>prof. dr hab. Andrzej Piotr Wiatrak</i>	
Wstęp.....	37
Analiza płatności do gruntów rolnych w latach 2004-2006 w ujęciu przestrzennym.....	38
Analiza wybranych działań w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 w ujęciu przestrzennym	41
Analiza wybranych działań w Sektorowym Planie Operacyjnym 2004-2006 „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” w ujęciu przestrzennym	48
Zakończenie.....	55
Literatura	57

Wprowadzenie

Rolnictwo, mimo malejącego znaczenia gospodarczego, nadal wypełnia wiele funkcji stanowiących podstawę funkcjonowania i zachowania obszarów wiejskich. Zalicza się do nich obok produkcji artykułów żywnościowych, także funkcje społeczne związane z żywotnością i spójnością ekonomiczną wsi, funkcje przyrodnicze związane z ochroną środowiska i krajobrazu, zachowania żyzności gleb oraz bogactwa siedlisk i bioróżnorodności, a także funkcje kulturowe obejmujące m.in. pielęgnowanie tradycji i dziedzictwa kulturowego. Istnieją jednak problemy z godzeniem tych funkcji, gdyż osiąganie jednych celów odbywa się kosztem innych. Z uwagi na zmiany struktury produkcji, struktury agrarnej czy struktur społecznych występuje zróżnicowane oddziaływanie gospodarstw rolnych na rynkowe i pozarynkowe funkcje rolnictwa. Silne ekonomicznie gospodarstwa bywają często niedostosowane do wymagań środowiskowych, natomiast wśród gospodarstw prośrodowiskowych dominują gospodarstwa o małej i średniej powierzchni użytków rolnych. Funkcje społeczne przejawiające się w zabezpieczeniu socjalnym rolników dotyczą głównie gospodarstw o małym poziomie specjalizacji i areale. Natomiast żywotność i spójność ekonomiczna wsi, podobnie jak funkcje kulturowe, są niezależne od wielkości oraz kierunków produkcji gospodarstw rolnych. W tym miejscu teoria dóbr publicznych wskazuje, że rolnictwo i obszary wiejskie są ważnym zarządcą dużej ich części. Pomimo, że rolnicy są z reguły prawnymi właścicielami znacznych obszarów ziemi, w wymiarze ogólnospołecznym stanowi ona dobro, które w różnej formie powinno być dostępne społeczeństwu.

Polskie rolnictwo i obszary wiejskie, z uwagi na swą różnorodność, stosunkowo dobrze zachowany stan środowiska naturalnego, walorów krajobrazowych i bioróżnorodności, a jednocześnie obciążone szeregiem problemów społecznych: zapóźnieniem cywilizacyjnym, niższym poziomem życia niż na obszarach miast, obszarami biedy i wykluczenia, szanse rozwojowe powinno upatrywać w modelu wielofunkcyjnym. Dla większości obszarów wiejskich w Polsce, sektor rolniczy ma decydujące znaczenie w wymiarze społecznym. Dysproporcje dochodowe między pracującymi w rolnictwie i innych działach gospodarki należy postrzegać jako stymulujące do poszukiwania zatrudnienia poza rolnictwem, jednak mobilność zawodowa osób zamieszkujących obszary wiejskie jest niska. Problem racjonalizacji zatrudnienia w rolnictwie polskim oraz powiązane z nim tempo przemian strukturalnych jest kluczową kwestią dla poprawy produktywności rolnictwa i rozwoju pozostałych działów gospodarki.

Dlatego też średnio i długookresowych strategii rozwoju kraju powinny w szczególności wspierać proces alokacji zasobów pracy z rolnictwa do innych działów gospodarki narodowej.

Niniejsze opracowanie prezentuje wybrane fragmenty badań prowadzone w zadaniu „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”. W pracy wykorzystano wyniki prac zespołu i ekspertów współpracujących przy realizacji zadania badawczego oraz informacje literaturowe.

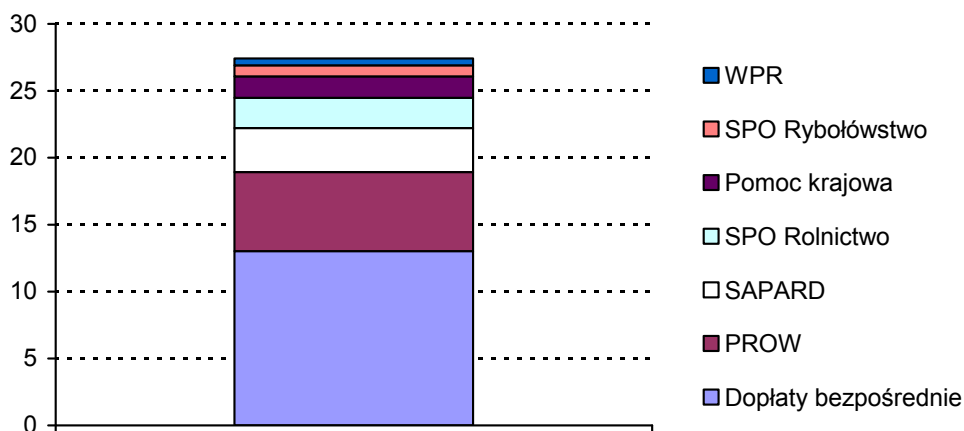
Celem opracowania jest przedstawienie wybranych, wstępnych wniosków płynących z prowadzonej oceny wykorzystania i wpływu funduszy strukturalnych i polityki rolnej na gospodarkę żywnościową i obszary wiejskie w Polsce. Rozdział pierwszy, autorstwa dr. Marka Wigiera, został poświęcony ocenie wpływu pomocy publicznej (środków SAPARD, PROW 2004-2006 i SPO „Rolnictwo”) na przekształcenia gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich. Syntetyczne oceny na ten temat zostały przedstawione w odniesieniu do przemysłu spożywczego, rolnictwa i obszarów wiejskich. W rozdziale drugim, autorstwa prof. dr. hab. Andrzeja Piotra Wiatraka, zaprezentowano ocenę wpływu funduszy strukturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem działań PROW i SPO, na przekształcenia obszarów wiejskich w kontekście regionalnym. Analiza ta odnosi się do płatności obszarowych oraz oceny wybranych działań PROW 2004-2006 i SPO „Rolnictwo”.

Wpływ pomocy publicznej na przekształcenia gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich

Wprowadzenie

Objęcie Polski Wspólną Polityką Rolną (WPR) i handlową Unii Europejskiej oraz udostępnienie rolnictwu i wsi funduszy strukturalnych wpłynęło na zmianę ekonomicznych i społecznych warunków funkcjonowania gospodarki żywnościowej. Poza sferą rynkową i prawną zwiększeniu uległy m.in. możliwości subwencjonowania podmiotów gospodarczych, a także instytucji działających wokół i na rzecz jej przekształceń i rozwoju. Transfery środków publicznych (unijnych i krajowych) do gospodarki żywnościowej zwiększyły się z ok. 1,8 mld zł w 2003 roku do ponad 11 mld zł w 2006 roku, a w okresie od początku maja 2004 roku do końca września 2006 roku łączny transfer środków publicznych przekroczył 27,5 mld zł (rysunek 1). Największy udział w dopływie strumieni pieniężnych na wieś miały płatności obszarowe (ok. 13 mld zł) oraz wypłaty z tytułu realizacji programów strukturalnych, tj. SAPARD, PROW, SPO „Rolnictwo” oraz SPO „Rybołówstwo” (łącznie ponad 12,3 mld zł).

Rysunek 1. Transfery finansowe do gospodarki żywnościowej w okresie 01.05.2004 roku – 30.09.2006 roku (w mln zł)



Źródło: zestawienie własne na podstawie danych ARiMR i ARR.

Ocena zamian zachodzących w gospodarce żywnościowej po ponad dwóch latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej wymaga prowadzenia wielopłaszczyznowych analiz. Inne są efekty prowadzonej polityki strukturalnej obserwowane w skali makro, a inne w skali mikro, inaczej efekty tych zmian oceniają rolnicy, przedsiębiorcy, urzędnicy, a jeszcze inaczej pozostali obywatele. W pracy zaprezentowano zmiany jakie dokonały się w sferze realnej gospodarki żywnościowej i na obszarach wiejskich m.in. dzięki realizacji SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” oraz Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ponad dwuletni okres realizacji tych programów pozwala na dokonywanie już pierwszych ocen zasadności i skuteczności ich realizacji¹.

Subiektywna ocena Wspólnej Polityki Rolnej i polityki strukturalnej wyrażana w badaniach ankietowych rolników i przedsiębiorców zmieniła się. W odróżnieniu od okresu przedczłonkowskiego oraz pierwszych miesięcy po integracji odczucia niepewności zastąpiła dobra jej ocena. Z badań przeprowadzonych w połowie 2006 roku przez PENTOR na zlecenie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) wynika, że według 31% rolników w ciągu ostatnich dwóch lat sytuacja w polskim rolnictwie uległa poprawie, zaś jedynie 15% wyraża odmienne przekonanie. Opinie na temat skutków WPR uzależnione są od wielkości gospodarstwa, wieku oraz wykształcenia rolnika. Pozytywne skutki WPR dostrzegają częściej lepiej wykształceni rolnicy w wieku do 40 lat posiadający większe gospodarstwa. Spośród instrumentów WPR najlepszą opinią cieszą się dopłaty bezpośrednie oraz renty strukturalne. Przez większość były one uważane za dobre lub bardzo dobre rozwiązania. Wiąże się to z łatwością i powszechnością uzyskania subwencji. W ramach SPO „Rolnictwo” najlepiej oceniane są działania polegające na ułatwianiu startu młodym rolnikom, pomocy w zakresie inwestycji w gospodarstwach rolnych oraz współfinansujące rozwój i ulepszenie infrastruktury technicznej związanej

¹ Zaprezentowane w niniejszym artykule dane statystyczne dotyczące realizacji programów PROW i SPO „Rolnictwo” pochodzą z systemu monitoringu ARiMR i udostępnione zostały na podstawie zawartej w 2005 roku umowy pomiędzy ARiMR i IERiGŻ-PIB w tym zakresie. Informacje dotyczące opinii rolników na temat proceduralnych aspektów realizacji tych programów pochodzą z badań ankietowych techniką wywiadu osobistego z kwestionariuszem, przeprowadzonych przez IERiGŻ-PIB w miesiącach VII-IX 2006 r. w woj. podlaskim, podkarpackim i wielkopolskim na próbie 90 gospodarstw rolnych i 90 przedsiębiorstw przemysłu spożywczego. W opracowaniu wykorzystano także dane z badań ankietowych PENTOR na temat polskiej wsi i rolnictwa przeprowadzone w połowie 2005 i 2006 roku, a udostępnionych przez MRiRW.

z rolnictwem. Wprawdzie większość rolników wykorzystuje i planuje nadal wykorzystywać jedynie pomoc w zakresie dopłat bezpośrednich (74% badanych rolników), a próby uzyskania pomocy innego rodzaju są rzadziej podejmowane (np. inwestycje w gospodarstwach rolnych – 3% rolników), jednak dwu a nawet trzykrotnie w ciągu ostatniego roku wzrosła liczba rolników deklarujących chęć korzystania z instrumentów inwestycyjnych polityki strukturalnej. Zamiar ubiegania się o pomoc inwestycyjną najczęściej deklarują właściciele gospodarstw o większej powierzchni.

Wysokie oceny „prostych²” instrumentów WPR i polityki strukturalnej wynikają z dużej dostępności i prostoty otrzymywania środków finansowych. W rachunku ekonomicznym prowadzonym przez rolnika czy przedsiębiorcę liczy się wysokości otrzymanej dotacji oraz koszt jej uzyskania, pomijane jest zaś zazwyczaj źródło jej finansowania. W przypadku subwencji inwestycyjnych sposób wydatkowania środków jest ściśle uzależniony od jej przeznaczenia, a więc koszt jej pozyskania i ostatecznego rozliczenia jest wyższy.

Dla gospodarki ważne jest aby udzielona subwencja dawała jak najsilniejszy bodziec do rozwoju. Większy efekt mnożnikowy wywołują zaś te subwencje, których wypłata uzależniona jest od zaangażowania środków własnych beneficjentów. Taki charakter mają właśnie subwencje inwestycyjne, które w programie PROW stanowią zaledwie 28% jego budżetu (w SPO „Rolnictwo” ponad 90%). W zależności od charakteru inwestycji udział środków prywatnych w kosztach kwalifikowanych waha się od 35 do 65%. Wartość inwestycji końcowej jest jednak często wielokrotnie większa, gdyż zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami jedynie niektóre koszty inwestycji są współfinansowane ze środków publicznych. Dotacja, a w konsekwencji wywołany przez nią efekt mnożnikowy, pobudza przedsiębiorców do działania oraz podejmowania tzw. inwestycji towarzyszących. Z punktu widzenia odbiorców pomocy, następuje obniżenie łącznych kosztów inwestycji oraz poprawa jej opłacalności. Inne subwencje o charakterze „socjalnym”, jak np. płatności bezpośrednie, płatności ONW, wsparcie gospodarstw niskotowarowych, bezpośrednio zwiększają przychody (a zatem i poziom konsumpcji), pośrednio zaś przyczyniają się do wzrostu możliwości inwestycyjnych ich beneficjentów. Bez względu jednak na rodzaj płatności,

² Chodzi o działania, w których płatności realizowane są niejako automatycznie, zależą jedynie od poprawnego wypełnienia, nie wymagają prezentowania biznesplanu ani podejmowania jakichkolwiek działań inwestycyjnych.

wszystkie subwencje przynajmniej pośrednio przyczyniają się do aktywizacji gospodarczej i rozwoju obszarów wiejskich.

Mechanizm subwencji, w tym subwencji inwestycyjnych, osłabia leżący u podstaw gospodarki rynkowej przymus dążenia do poprawy efektywności. Następuje zachwianie podstaw prawidłowego rachunku ekonomicznego, a niejednokrotnie subwencje są nawet w tym rachunku pomijane. Beneficjenci pomocy publicznej znajdują się w pozycji uprzywilejowanej w stosunku do tych, którzy z tej pomocy nie korzystają. Państwo wspiera te działania, które zostały uznane za najważniejsze do osiągnięcia z punktu widzenia realizacji makroekonomicznych celów społecznych i gospodarczych. Pomoc publiczna prowadzi do kreowania określonych zachowań (kierunków inwestowania) jej odbiorców. Czy jednak takie „ręczne sterowanie” jest najefektywniejszym sposobem poprawy konkurencyjności gospodarki? Odpowiedź na to pytanie jest negatywna.

Oceniając efektywność pomocy publicznej, trzeba mieć także na uwadze wysokość tzw. kosztów transakcyjnych. Są one związane m.in. z koniecznością utworzenia i finansowania działalności instytucji zajmujących się obsługą beneficjentów, kontrolą wypłacanych subwencji czy kontrolą przestrzegania równych zasad konkurencji na rynku. Utrzymywanie administracji, budowa systemów informatycznych i systemów monitoringu, ponoszenie kosztów związanych z przygotowaniem wniosków itp. to wydatek sięgający niekiedy nawet do 30% wartości subwencji.

Pomimo przytoczonych powyżej wątpliwości i pytań związanych z efektywnością stosowanych narzędzi „poprawiania” rynku, pomoc publiczna przyspiesza przemiany strukturalne w przemyśle spożywczym, rolnictwie i na obszarach wiejskich. Dowodem są tysiące zrealizowanych ze środków programu SAPARD, PROW i SPO „Rolnictwo” projektów w zakresie poprawy jakości, bezpieczeństwa i higieny pracy i produkcji, ochrony środowiska naturalnego, wzrostu konkurencyjności produkcji, tworzenia miejsc pracy, rozwoju infrastruktury, poprawy poziomu wiedzy i wykształcenia itp. Działania te warto kontynuować, należy jednak zawsze mieć na uwadze jasno sprecyzowany cel działania.

Przemysł spożywczy

Przemysł spożywczy jest jednym z ważniejszych działów polskiej gospodarki narodowej. Jego udział w tworzeniu PKB wynosi ok. 6%, a wytworzona wartość dodana brutto ok. 6 mld euro. O dużym znaczeniu tego sektora świadczą także ok. 20% jego udział w produkcji sprzedanej całego przemysłu oraz

ok. 16% udział zatrudnieniu w przemyśle ogółem. Również na rynku europejskim polski przemysł spożywczy jest liczącym się konkurentem i producentem żywności i napojów. Po integracji z Unią Europejską Polska stała się jej szóstym producentem żywności. Dzięki zmianom strukturalnym i poprawie konkurencyjności Polska gospodarka stała się poważnym eksporterem netto artykułów rolno-spożywczych, osiągając już w 2003 roku dodatni (po raz pierwszy od początku lat dziewięćdziesiątych) bilans w handlu żywnością w wysokości blisko 0,5 mld euro. W 2006 roku dodatni bilans obrotów tą grupą produktów osiągnie ponad 2 mld euro. O poprawie konkurencyjności sektora świadczy także rosnący udział wyrobów przemysłowych w eksporcie rolno-spożywczym. W 2006 roku wynosi on już ponad 82%. Rozszerzenie Unii Europejskiej o 12 nowych państw członkowskich spowodowało, że łączna wartości wymiany handlowej artykułami rolno-spożywczymi z krajami UE-24 rośnie i wynosi ok. 78%

Sukces polskich producentów żywności na rynku europejskim możliwy był dzięki prywatyzacji sektora i wieloletnim przekształceniom strukturalnym jakie miały miejsce w przemyśle spożywczym w latach dziewięćdziesiątych, oraz dzięki jego restrukturyzacji i modernizacji oraz dostosowaniom do norm i standardów weterynaryjnych i sanitarnych UE, jakie zaszły w ostatnich latach. Procesy te wsparte zostały środkami finansowymi pochodzącymi zarówno z budżetu Unii Europejskiej, jak i źródeł krajowych.

W latach dziewięćdziesiątych, a także bezpośrednio w okresie przedakcesyjnym źródłem finansowania inwestycji w przemyśle spożywczym były środki własne przedsiębiorców, wspierane kredytami preferencyjnymi z ARiMR i komercyjnymi kredytami bankowymi. ARiMR stosowała głównie dopłaty do oprocentowania kredytów w ramach podstawowego kredytu inwestycyjnego oraz wspierała branżowe programy restrukturyzacyjne: przetwórstwa ziemniaka na skrobię, przetwórstwa mięsa oraz mleka, a także udzielała gwarancji i poręczeń kredytowych. Źródłem finansowania modernizacji polskiego przetwórstwa rolno-spożywczego, w szczególności w zakresie jego dostosowań do standardów UE, był także program PHARE. Dotyczył on m.in. organizacji kontroli weterynaryjnej, fitosanitarnej, żywności i przygotowania mechanizmów WPR, a także restrukturyzacji polskich mleczarni i ich dostosowania do standardów Unii Europejskiej³. Wsparcie rolnictwa, obszarów wiejskich i przemysłu spożywczego z programu PHARE (w sumie ok. 230 mln euro) stanowiło ok. 10% środków przyznanych Polsce w ramach całego tego programu.

³ Projekt PHARE 1999 pt. „Wspólny Fundusz Mleczarski” – 40 mln euro.

Wraz z uruchomieniem funduszy przedakcesyjnych (program SAPARD) oraz funduszy strukturalnych (programy SPO „Rolnictwo” i PROW) i dopłat bezpośrednich do całej gospodarki żywnościowej popłynął nowy strumień publicznych środków finansowych. Transfery środków publicznych (unijnych i krajowych) zwiększyły się z ok. 1,8 w roku 2003 do około 14 mld zł w roku 2006, a w okresie od początku maja 2004 roku do końca 2006 roku łączny transfer środków publicznych przekroczył 36 mld zł. Największy udział w dopływie strumieni pieniężnych do gospodarki żywnościowej miały płatności obszarowe (ok. 20,3 mld zł), a także wypłaty z tytułu realizacji programów strukturalnych, tj. SAPARD, PROW, SPO „Rolnictwo” oraz SPO „Rybołówstwo. Przemysł spożywczy miał w tych transferach także swój udział i wykorzystał je z dużym sukcesem. Nakłady inwestycyjne w przemyśle spożywczym wzrosły z około 4-5 mld zł w okresie 2000-2002 do około 6 mld zł rocznie w latach 2003-2006.

Program SAPARD był od 2002 roku ważnym uzupełnieniem środków inwestycyjnych w przemyśle spożywczym. Na inwestycje w zakresie poprawy przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych (działanie 1 programu SAPARD) przeznaczono 1708,9 mln zł, tj. 35,3% środków finansowych całego programu. Wśród celów działania znalazły się poprawa bezpieczeństwa produkcji i jakości żywności, zwiększenie liczby zakładów spełniających wymagania sanitarne i weterynaryjne Unii Europejskiej w zakresie przetwórstwa żywności, wspieranie restrukturyzacji produkcji i poprawy konkurencyjności sektora spożywczego, wzmocnienie grup producentów rolnych oraz ograniczenie negatywnego oddziaływania przemysłu spożywczego na środowisko. Programem pomocy objęto jednak tylko cztery sektory produkcji żywności, tj. sektor mleczarski, mięsny, rybny i owocowo-warzywny, dla których w trakcie negocjacji akcesyjnych wynegocjowano również tzw. okresy przejściowe.

Pomimo początkowych trudności z uruchomieniem działania, barier administracyjnych oraz kłopotów z przygotowaniem wniosków przez beneficjentów, w ostatecznym rozrachunku finansowa pomoc publiczna spotkała się z dużym zainteresowaniem przedsiębiorców. Z uwagi na ograniczoną liczbę środków jak i ogromne potrzeby inwestycyjne, część wniosków, na które zabrakło środków finansowych w programie SAPARD, została nawet przesunięta do realizacji w okresie członkowskim w ramach funduszy strukturalnych. W sumie w trakcie realizacji programu SAPARD zawarto z przedsiębiorcami łącznie 1342 umowy na realizację projektów z zakresu poprawy przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych, w tym w przemyśle mięsnym (689 umów), mleczarskim (325 umów), owocowo-warzywnym (241 umowy) oraz rybnym

(87 umów). Według stanu na koniec 2006 roku łączna wartość dofinansowania na podstawie złożonych wniosków o płatność przekroczyła 1523 mln zł. Uzyskane subwencje przeznaczone były głównie (59% kwoty pomocy) na zakup nowych maszyn i urządzeń do przetwarzania produktów rolnych. W zdecydowanej większości przedsięwzięcia te związane były z dostosowaniem do norm Unii Europejskiej i wdrażaniem wymogów sanitarnych i weterynaryjnych. W 513 zakładach wdrożono system HACCP, a w 716 zakładów dostosowano do norm Unii Europejskiej. Przyznana firmom pomoc w 60% nie przekraczała jednak 1 mln zł, a w 4% firm wahała się w granicach maksymalnego przedziału, tj. od 5 do 10 mln zł. W układzie rodzajowym największy udział, tj. blisko 60% miały koszty zakupu i instalacji maszyn i urządzeń do przetwarzania produktów rolnych. Zakupy materiałów, prac budowlanych, instalacji i wyposażenia stanowiły zaś niespełna 40% kosztów ogółem.

Po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, poza realizacją podpisanych w okresie przedczłonkowskim umów z programu SAPARD, przemysł spożywczy uzyskał dostęp do nowych źródeł pomocy publicznej w ramach działania „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych” programu SPO „Rolnictwo”. Działanie stanowi element wsparcia dostosowań przemysłu rolno-spożywczego do standardów Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa żywności i ochrony środowiska. Celem udzielanej pomocy jest także rynkowe ukierunkowanie produkcji i wykorzystanie istniejących „nisz rynkowych”, tworzenie nowych kanałów dystrybucji, stosowanie nowych technologii, poprawa bezpieczeństwa i jakości żywności oraz ochrona środowiska, wzrost wartości dodanej produkcji, poprawa dobrostanu zwierząt. Inwestycje mogą również obejmować działalność w zakresie dostosowania infrastruktury rynków hurtowych do handlu hurtowego artykułami rolno-spożywczymi, chłodnictwa artykułów żywnościowych i ich sortowania. Możliwością uzyskania wsparcia została objęta znacznie szersza (niż w przypadku programu SAPARD) grupa przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie przetwórstwa produktów rolnych (mleka, mięsa, owoców i warzyw, zbóż, ziemniaków na skrobię, jaj, chmielu, miodu, lnu i konopi), usługowego przechowywania i zamrażania mięsa lub pakowania jaj oraz handlu hurtowego. Łącznie na dofinansowanie tych inwestycji w latach 2004-2006 przeznaczono 1976,0 mln zł, tj. 26,3% środków publicznych programu SPO „Rolnictwo”.

Do końca października 2006 roku umowy o łącznej wartości 1861 mln zł zawarto z 1089 przedsiębiorcami. W ten sposób wykorzystany już został w całości limit środków przeznaczony na realizację działania. Najwięcej inwestycji

realizowanych jest przez przemysł mięsny (35% wszystkich projektów), mleczarski (23%), owocowo-warzywny (21%) i drobiarski (11%). Taka struktura dowodzi, że chociaż z subwencji mogą korzystać inne sektory przetwórstwa spożywczego, aż 90% podpisanych w SPO „Rolnictwo” umów (tabela 1) dotyczy sektorów współfinansowanych poprzednio z programu SAPARD. Równocześnie blisko 1/3 projektów realizowana jest przez przedsiębiorców, którzy wcześniej korzystali z SAPARD-u. Nawet jeśli przygotowanie i realizacja projektu inwestycyjnego nastęcza przedsiębiorcom wiele trudności, uważają oni jednak, że środki te warto w firmie zainwestować. Wyrazem dużego ich zainteresowania było przekroczenie już w październiku 2005 roku budżetu działania o 50%. Spowodowało to wstrzymanie naboru kolejnych wniosków. Założony w działaniu limit 1000 beneficjentów, którym udzielone zostanie wsparcie finansowe został znacznie przekroczony⁴.

Współfinansowane z SPO „Rolnictwo” inwestycje prowadzą najczęściej (w 70%) małe i średnie firmy, których wartości sprzedaży netto nie przekracza 50 mln zł. Tylko niespełna 20% projektów realizują zakłady, w których sprzedaż netto przekracza 100 mln zł. Średnia kwota przyznanej pomocy na jeden projekt jest jednak niewielka i wynosi ok. 1,7 mln zł. Działanie jest dla przedsiębiorców atrakcyjne finansowo, a blisko połowa beneficjentów ma już na swoim koncie realizację co najmniej 2 projektów.

W strukturze współfinansowanych z SPO projektów, najwięcej (ponad 45% ogólnej ich liczby) dotyczy poprawy warunków sanitarno-higienicznych produkcji oraz poprawy jej jakości (rysunek 2). Najbardziej kosztochłonne są jednak inwestycje, których celem jest rynkowe ukierunkowywanie produkcji, poszukiwanie nisz produkcyjnych oraz wprowadzanie nowych technologii. W układzie rodzajowym kwalifikowanych kosztów inwestycji dominują zakupy i instalacja maszyn i urządzeń do przetwórstwa (blisko 50% wszystkich kosztów kwalifikowanych w programie SPO) oraz związane z budową lub remontem i modernizacją budynków (22%).

⁴ W sumie do ARiMR wpłynęły aż 1644 wnioski o pomoc finansową w ramach działania 1.5. „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych”.

Tabela 1. Podział projektów działania „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych” programu SPO „Rolnictwo” według sektorów

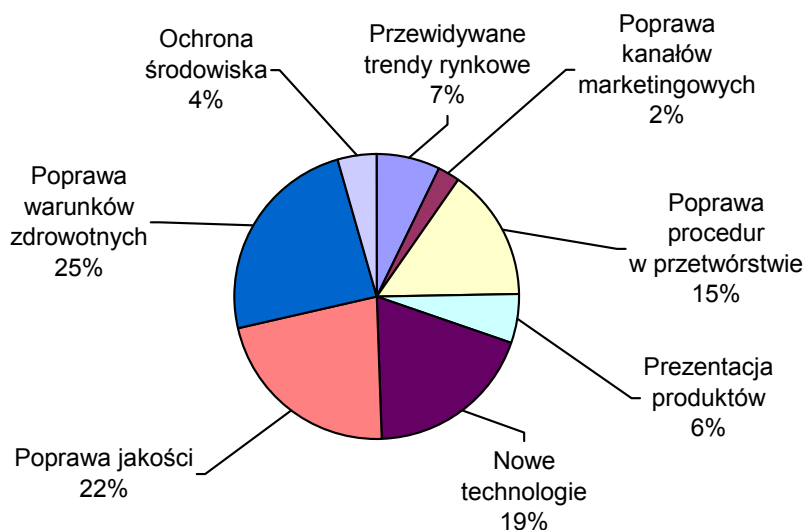
Główny sektor	Liczba zatwierdzonych projektów	Liczba zrealizowanych projektów
Mięsny	189	41
Mleczarski	216	40
Drobiarski (jaja i drób)	103	8
Pozostałych produktów zwierzęcych	135	23
Produktów zbożowych	35	6
Produkty białkowe	6	1
Owoców i warzyw	199	37
Kwiaciarski i roślin ozdobnych	6	2
Ziemniaczany	6	0
Chmielu	1	0
Miodu	1	0
Przetwórstwo lnu i konopi	1	0
Innych produktów roślinnych	0	0
Produktów mieszanych	18	1
Pozostałe	13	1
RAZEM	929	160
w tym: produktów rolnictwa ekologicznego	2	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR (stan z końca II kwartału 2006 r.)

Potrzeba sprostania konkurencji na rynku wewnętrznym i rynkach zagranicznych oraz nakazy administracyjne wymusiły wprowadzenie w firmach spożywczych systemów zarządzania jakością. Inwestycje ze środków własnych zostały wsparte subwencjami z funduszy strukturalnych. Według danych z 2006 roku system Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP) wdrożony został w ponad 50% ogółu przedsiębiorstw przemysłu spożywczego, a kolejne około 30% przedsiębiorstw było na etapie jego wdrażania. System Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP) stosowany był w tym czasie w około 45% firm spożywczych (około 30% firm był na etapie jego wdrażania), zaś system HACCP stosowało około 30% ogółu przedsiębiorstw (nieco ponad 20% firm było na etapie jego wdrażania). Największą dynamikę wdrażania obligatoryjnych systemów zarządzania

jakością odnotowywano po 1 maja 2004 roku w małych firmach spożywczych. Liczba posiadających ten system wzrosła dwu, a nawet trzykrotnie w zależności od sektora. Wdrożenie systemów gwarantujących jakość produkcji zaowocowało także wzrostem liczby zakładów posiadających uprawnienia eksportowe. W połowie 2006 roku w przemyśle mięsnym podmiotów takich było już ok. 850, ponadto uprawnienia eksportowe posiadało także ok. 270 przedsiębiorstw zajmujących się przetwórstwem mleka, 220 firm drobiarskich oraz około 190 w przemyśle rybnym.

Rysunek 2. Struktura projektów według celów głównych inwestycji w przemyśle spożywczym (w procentach)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych monitoringu ARiMR.

Wartość subwencji udzielanych przedsiębiorcom z programu SPO „Rolnictwo” jest regionalnie bardzo zróżnicowana. Średnie kwoty przyznanej pomocy wahają się od 640 tys. w woj. śląskim do ponad 3 mln zł w woj. podlaskim. Generalnie jednak w województwach, w których jest silny przemysł spożywczy (głównie są duże mleczarnie oraz zakłady mięsne), kwota dofinansowania jest wyższa niż w pozostałych. W zdecydowanej większości podpisanych pomiędzy przedsiębiorcami i ARiMR umów, kwota wnioskowanej pomocy była niższa w stosunku do możliwej do uzyskania kwoty dofinansowania i wahała się średnio od 6,5 mln zł w woj. podlaskim oraz 5,6 mln zł w woj. warmińsko-mazurskim do 1,3 mln zł w woj. śląskim czy 1,9 mln zł w woj. lubuskim.

W większości (65% projektów) dofinansowane nie przekraczało 1 mln zł, zaś zaledwie 3,5% przekraczało 10 mln zł. Oznacza to, że określony w programie limit 20 mln zł okazał się limitem na wyrost.

Efektom prowadzonych dotychczas w przemyśle spożywczym inwestycji współfinansowanych ze środków publicznych jest poprawa jakości i konkurencyjności jego produkcji. Firmy spożywcze koncentrowały się głównie na inwestycjach z zakresu poprawy i kontroli warunków zdrowotnych i jakości produkcji, wprowadzaniu nowych technologii. Poza zainteresowaniem przedsiębiorców pozostawały jednak działania z zakresu rozwoju nowych rynków zbytu, działalności innowacyjnej i inwestycji służących lepszemu wykorzystaniu lub utylizacji odpadów i produktów ubocznych.

W nowym okresie budżetowym 2007-2013 w programie PROW⁵ przewidziano także współfinansowanie ze środków publicznych inwestycji w przemyśle spożywczym, wprowadzając jednocześnie zmiany zarówno w samym celu podejmowanych inwestycji, jak również wysokości i zakresie udzielanego przedsiębiorcom wsparcia finansowego. Celem działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej lub leśnej” staje się poprawa konkurencyjności poprzez wzrost wartości dodanej, jakości produkcji, obniżka kosztów, rozwój nowych produktów, procesów i technologii jak również poprawa warunków produkcji w odniesieniu do istniejących i nowowprowadzanych norm. Pośrednio udzielana przedsiębiorcom pomoc ma wpływać także na sytuację producentów rolnych, którzy ze względu na powiązania kontraktacyjne z zakładami przetwórczymi mają osiągnąć większą stabilizację zbytu produktów rolnych.

W odróżnieniu od programu SAPARD i SPO „Rolnictwo” nowy program⁶ na lata 2007-2013 kierowany będzie do wszystkich małych, średnich i dużych podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w zakresie przetwórstwa lub wprowadzania do obrotu produktów rolnych, zatrudniających do 750 pracowników lub których obrót nie przekracza równowartości 200 mln euro. Wsparciem objętych zatem zostanie więcej niż w dotychczasowych programach, sektorów przetwórstwa rolno-spożywczego, w tym produkcja i przetwórstwo: mięsa, soków i przetworów z owoców i warzyw, mleka, zbóż, nieoczyszczonych i rafinowanych olejów i tłuszczów na cele energetyczne, skrobi z ziemniaków

⁵ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

⁶ Projekt rozporządzenia MRiRW w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” objętego PROW na lata 2007-2013, www.minrol.gov.pl.

i zbóż, pasz dla zwierząt gospodarskich, jaj w proszku, chmielu na ekstrakt i granulaty, miodu, alkoholu etylowego na cele energetyczne, win owocowych i jabłecznika, lnu i konopi. Ponadto przewidziano wsparcie w zakresie sprzedaży hurtowej zbóż, nasion i pasz dla zwierząt, kwiatów i roślin, owoców i warzyw, mięsa i jego wyrobów, a także w zakresie usługowego zamrażania, przechowywania i magazynowania produktów rolnych oraz wynajmu budynków niemieszkalnych na potrzeby handlu hurtowego produktami rolnymi.

W stosunku do programów SPO „Rolnictwo”, a także i programu SAPARD w nowym programie rozszerzono zakres możliwych do sfinansowania ze środków publicznych inwestycji, jednak pomoc może zostać udzielona jedynie zakładom spełniającym obowiązujące standardy higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt. Przewidziane odstępstwa od tej reguły dotyczą mikroprzedsiębiorstw zatrudniających do 10 pracowników, o rocznych obrotach nie przekraczających 2 mln euro. Mogą one ubiegać się o współfinansowanie inwestycji, których celem jest dostosowanie do nowowprowadzonych standardów wynikających z przepisów Unii Europejskiej. Zróżnicowano także (w odróżnieniu od dotychczas przyjętych rozwiązań) poziom dofinansowania inwestycji (od 25 do 50% kosztów kwalifikowanych) w zależności od wielkości przedsiębiorstwa oraz formy współpracy z dostawcami surowców. Im firma jest mniejsza, a współpraca z rolnikami lub grupami producentów odbywa się na zasadach kontraktacji, tym poziom dofinansowania jest wyższy.

Pomoc publiczna, jaka w ostatnich latach dopłynęła do przemysłu spożywczego, doprowadziła do istotnej jego modernizacji i wzrostu konkurencyjności. Przemiany te możliwe były jednak przede wszystkim dzięki otwarciu polskiej gospodarki na konkurencję zewnętrzną. Stopniowe włączanie się w strukturę UE dało szansę zaistnienia polskim przedsiębiorstwom na wspólnym rynku. Polska gospodarka żywnościowa uzyskała swobodny dostęp do europejskiego rynku ponad 420 mln konsumentów, ale równocześnie została otwarta na bezpośrednią konkurencję producentów żywności z pozostałych 24 krajów członkowskich Unii Europejskiej. Od 1 stycznia 2007 roku z racji przystąpienia do UE Bułgarii i Rumunii rynek ten powiększył się jeszcze o kolejnych 28 mln konsumentów. Choć wiele przedsiębiorstw przemysłu spożywczego nie było przygotowanych do funkcjonowania na tym rynku, produkty ich nie spełniały standardów Unii Europejskiej i istniały obawy, że nie będą one w stanie dostosować się do wymagań unijnych, okazało się, że zaskakująco wiele zakładów podjęło działania dostosowawcze. W zakładach przetwórczych (głównie dotyczy to sektorów wrażliwych) podejmowano inwestycje związane z koniecznością ich

dostosowania do standardów Unii Europejskiej. Prawdziwy boom inwestycyjny rozpoczął się w 2003 roku. Nakłady inwestycyjne rosły o 1 mld zł rocznie do poziomu blisko 6 mld zł. Liczba zakładów mających uprawnienia eksportowe na rynki UE wzrosła w latach 2004-2006 czternastokrotnie w przemyśle mięsnym (do 856 zakładów), pięciokrotnie w przemyśle drobiarskim (do 218 zakładów) i mleczarskim (do 272 zakładów), trzykrotnie w przemyśle rybnym (do 195 zakładów). Przyspieszeniu uległ proces wdrażania systemów zarządzania jakością (HACCP, GHP, GMP). Niebagatelną w tym rolę odegrał program SAPARD i SPO „Rolnictwo”, dzięki którym zrealizowano blisko 2,9 tys. projektów inwestycji w firmach spożywczych. Polskie przetwórstwo rolno-spożywcze stało się konkurencyjne na rynku europejskim.

Potrzeby inwestycyjne, szczególnie w zakresie innowacyjności, obniżki kosztów produkcji i ochrony środowiska są jednak nadal wysokie. Dotychczasowe rezultaty udzielonej przemysłowi spożywczemu pomocy publicznej dowodzą, że została ona efektywnie wykorzystana. Proponowane w programie na lata 2007-2013 rozwiązania chociaż są korzystne dla przemysłu spożywczego, nie rozwiążą jednak wszystkich jego problemów. MRiRW szacuje, że w okresie siedmiu lat z programu skorzysta ok. 3000 przedsiębiorców, tzn. 15% uprawnionych. Przy zakładanym budżecie na realizację działania (tj. 1,1 mld euro na lata 2007-2013) średnia wartość pomocy w przeliczeniu na jeden podmiot wyniesie około 370 tys. euro (1450 tys. zł), tj. znacznie poniżej zakładanego maksymalnego limitu wsparcia. Niewykluczone jednak, że PROW 2007-2013 jest jedną z ostatnich szans uzyskania przez przemysł spożywczy pomocy publicznej współfinansowanej z budżetu UE, której celem jest poprawa konkurencyjności, jakości i innowacyjności produkcji, obniżka jej kosztów i wzrost wartości dodanej oraz wsparcie dostosowań do obowiązujących lub nowowprowadzanych przepisów. Jak przedsiębiorcy wykorzystają tę szansę zależeć będzie od nich samych. W dobie wszechobecnej globalizacji nie jest to „gra” o sumie zerowej. Przedsiębiorcy powinni mieć także na uwadze, że subwencje inwestycyjne mogą osłabiać dążenie do poprawy efektywności produkcji i powodować „zniekształcenie” rachunku ekonomicznego.

Rolnictwo

Wraz z akcesją do UE proces transformacji polskiego rolnictwa i przemysłu spożywczego został silnie uzależniony od Wspólnej Polityki Rolnej. Pod koniec ubiegłego wieku WPR uległa wyraźnej reorientacji z polityki wspierającej

wzrost produkcji rolniczej na politykę wspierającą wzrost konkurencyjności rolnictwa europejskiego i wielofunkcyjny rozwój wsi. Jednocześnie wprowadzono instrumenty bezpośrednio wynagradzające zaangażowanie gospodarstw rolnych w produkcję dóbr niewycenianych przez rynek. Szczególnie podkreślono rolę rolnictwa w zarządzaniu dobrami środowiskowymi oraz możliwości wykorzystania zasobów w innych działach wiejskiej gospodarki.

Programy SPO „Rolnictwo” oraz PROW są ważnymi instrumentami realizacji polityki strukturalnej wobec rolnictwa w Polsce. Dają one kilkuletnią perspektywę realizacji zdefiniowanych celów gospodarczych przyczyniając się tym samym do stabilizacji polityki strukturalnej. Łączny ich budżet na finansowanie tylko rolnictwa (poza modernizacją przemysłu spożywczego, działaniami wspierającymi zrównoważony rozwój obszarów wiejskich oraz pomocą techniczną) wynosi ponad 17,6 mld zł. Po odjęciu środków nie związanych z inwestycjami, tj. dopłat z tytułu ONW, rent strukturalnych, dopłat bezpośrednich oraz wsparcia przedsięwzięć rolnośrodowiskowych, budżet ten, chociaż zmniejsza się do ok. 8,3 mld zł, jest nadal znaczący.

Pomimo kilkumiesięcznych opóźnień na początku wdrażania i realizacji oba programy są przez rolników dobrze oceniane. Dużą rolę w ich odbiorze społecznym odegrał także program SAPARD. Dowiódł on, że pomoc strukturalna ma wymiar realny. Zwiększenie w ostatnich dwóch latach możliwości inwestycyjnych oraz wzrost dochodów rolniczy, wywołany poza wzrostem cen surowców, także wypłatą dopłat bezpośrednich i płatności ONW, wywołały wzrost zainteresowania inwestowaniem w rolnictwo. Prowadzenie gospodarstwa rolnego przynajmniej dla części (ok. 300-400 tys. rolników) staje się działalnością dochodową. Ich zainteresowanie uzyskaniem subwencji inwestycyjnych jest tak duże, że większość środków zostanie zapewne i w większości wykorzystana.

Większość (ponad 60%) z dotychczas realizowanych przez rolników projektów inwestycyjnych w działaniu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” oraz „Ułatwianie startu młodym rolnikom” dotyczy gospodarstw o kierunku produkcji uprawa zbóż, hodowla bydła mlecznego oraz trzody chlewnej. Te kierunki produkcji są także dominującymi w strukturze polskiego rolnictwa. W sumie do końca października 2006 roku inwestycje w gospodarstwach rolnych (wraz z inwestycjami realizowanymi przez młodych rolników) podjęło ponad 40 tys. rolników. Beneficjentów charakteryzuje wysoki poziom wykształcenia, bowiem aż 60-75% rolników (w zależności od działania) posiada wykształcenie wyższe lub średnie, w tym 2/3 rolnicze (według danych spisu rolnego

z 2002 roku wykształcenie takie posiada zaledwie 6,5% rolników). Budujące jest, że większość gospodarstw ubiegających się o pomoc inwestycyjną w momencie składania wniosku spełniała już standardy Unii Europejskiej (w przypadku gospodarstw młodych rolników odsetek ten był o kilka punktów procentowych niższy).

Równolegle inwestycje, których celem jest dostosowanie do standardów Unii Europejskiej, realizuje ponad 70 tys. gospodarstw. Działanie to jest tak wysoce popularne wśród rolników, że z powodu obawy o brak środków, nabór wniosków wstrzymano na początku 2005 roku, po niespełna 1,5 miesięcznym okresie od jego uruchomienia. Nie bez wpływu na ogromne zainteresowanie działaniem miały także niewielkie wymagania w stosunku do beneficjentów. Dotychczas wypłacono blisko 1,5 mld zł subwencji co stanowi ok. 53% limitu środków. Największym zainteresowanie rolników (91% wniosków) wzbudziły inwestycje umożliwiające wyposażenie gospodarstwa w urządzenia do składowania nawozów naturalnych (płyty gnojowe). Inwestycje te choć z punktu widzenia rolnika, są zupełnie bezproduktywnymi, chronią środowisko naturalne, a samemu rolnikowi dają „przepustkę” do ubiegania się o pomoc w kolejnych latach (zasada *cross-compliance*).

Inwestycje podejmują zazwyczaj właściciele gospodarstw o większym niż przeciętny potencjale ekonomicznym. Wartość standardowej nadwyżki bezpośredniej 50% gospodarstw inwestujących w rolnictwo przekraczała 16 ESU (według danych PSR 2002 w całym kraju gospodarstw o wartości SGM powyżej 16 ESU było zaledwie 3,6%). Z pomocy korzystają zatem głównie gospodarstwa towarowe, których właściciele wiążą swoją przyszłość z rolnictwem. Kwalifikowane koszty projektu (średnio 197 tys. zł) i związana z nimi kwota subwencji (105 tys. zł) jest jednak blisko trzykrotnie niższa od kwoty maksymalnej możliwej do uzyskania. Być może rolnicy nadal dość ostrożnie inwestują. Ponadto możliwości finansowe wielu gospodarstw rolnych w Polsce są nadal niewielkie. Projekty, którym przyznano subwencje, mają na celu głównie poprawę organizacji produkcji (50% projektów), poprawę konkurencyjności (16%), wzrost dochodu rolniczego (14%) oraz redukcję kosztów produkcji rolniczej (11%).

Podobnie jak w programie SAPARD celem inwestycji w programie SPO aż w 84% są zakupy sprzętu ruchomego i wyposażenia. Dowodzi to m.in., że takie zakupy są najprostszą formą wykorzystania pomocy. Skoro jednak istnieją takie możliwości rolnicy wolą unikać długoterminowych inwestycji, obawiając

się problemów proceduralnych z ich realizacją. Ponadto niezwykle istotnym motywem zakupów jest zwyczajne niedoposażenie gospodarstw rolnych w nowoczesne maszyny i urządzenia. W wyniku realizacji programów inwestycyjnych w rolnictwie następuje poprawa wyposażenia technicznego gospodarstw rolnych, a dzięki nim także poprawy jego konkurencyjności.

Tabela 2. Realizacja wybranych działań inwestycyjnych programów SPO „Rolnictwo” i PROW

Działanie	Zawarte umowy		Zrealizowane płatności	
	liczba wniosków (w tys.)	kwota ogółem (w mln zł)	liczba wniosków (w tys.)	kwota ogółem (w mln zł)
Inwestycje w gospodarstwach rolnych	21,6	2 210	11,9	1 054
Ułatwianie startu młodym rolnikom	14,2	707	14,2	707
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE	69,5	.	68,1	1 311

Źródło: na podstawie danych monitoringu ARiMR z połowy listopada 2006 roku.

Wśród przyszłych kierunków rozwoju WPR należy brać pod uwagę dalsze ograniczenia interwencji rynkowej oraz bezpośredniego wsparcia dochodów rolniczych. W zamian należy spodziewać się wzrostu znaczenia instrumentów wspierających wdrażanie postępu technologicznego w gospodarstwach rolnych, wzmacniających pozarolnicze (środowiskowe i kulturowe) funkcje rolnictwa oraz wzmacniające pozarolniczą gospodarkę wiejską jak też zwiększających rolę rolnictwa w bezpieczeństwie energetycznym kraju.

Obszary wiejskie

Przez dziesięciolecia wieś i rolnictwo traktowano jako jednolity i nierozzerwalny system współzależności, wzajemnie przenikających się relacji ekonomiczno-społecznych. W rezultacie pomiędzy polityką gospodarczą wobec obszarów wiejskich oraz wobec rolnictwa stawiano znak równości. Wieś to rolnictwo. Dopiero narastające problemy strukturalne rolnictwa oraz wyraźny niedorozwój społeczny, gospodarczy i infrastrukturalny obszarów wiejskich w stosunku do terenów zurbanizowanych sprawiły, że na kwestie te zaczęto patrzeć

poprzez pryzmat rozwoju zrównoważonego. W szerszym ujęciu rozwój zrównoważony oznacza prowadzenie polityki rozwojowej w sposób zapewniający trwałość struktur społecznych, gospodarczych i kulturowych w długim okresie. W odniesieniu do obszarów wiejskich wiąże się to z koncepcją wielofunkcyjności, kształtowaniem warunków dla różnorodnej działalności ekonomicznej prowadzonej z poszanowaniem środowiska naturalnego, rozwoju funkcji społecznych i kulturowych, dbałością o zapewnienie mieszkańcom wsi dobrych warunków życia i pracy. Inwestycje o tym charakterze, są często dominacją samorządów lokalnych. Od początku okresu transformacji zasadniczą część wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego pochłaniały inwestycje z zakresu infrastruktury. Główna uwaga władz samorządowych i społeczności lokalnych koncentrowała się na wybranych jej elementach, przede wszystkim na rozwoju sieci drogowej, wodociągowej, kanalizacyjnej wraz z oczyszczalniami ścieków, a także na budowie i modernizacji obiektów szkolnych. Sumaryczne nakłady na infrastrukturę techniczną zdecydowanie dominowały i nadal dominują w strukturze wydatków inwestycyjnych.

Biorąc za podstawę wielkość nakładów finansowych na poszczególne dziedziny układ najważniejszych priorytetów inwestycyjnych, zarówno w okresie przed wstąpieniem do UE, jak i w okresie funkcjonowania funduszy strukturalnych, był praktycznie stały, zmieniała się tylko w jego obrębie pozycja poszczególnych rodzajów infrastruktury. Najbardziej charakterystyczna zmiana w ostatnich kilku latach to wzrost udziału wydatków na drogi gminne, na tyle duży, że w 2005 roku po raz pierwszy znalazły się one na pierwszej pozycji, zarezerwowanej do tej pory dla wydatków inwestycyjnych na gospodarkę wodno-kanalizacyjną. Druga, to poszerzenie, na razie co prawda, jeszcze w nieznacznym stopniu, zakresu inwestycji podejmowanych przez samorządy terytorialne. Wydaje się, że jest to rezultat większych, po uruchomieniu funduszy strukturalnych, środków przeznaczanych na rozwój obszarów wiejskich, a także możliwości finansowania w ramach programów Unii Europejskiej, tych dziedzin, które do tej pory nie polegały na dodatkowym finansowaniu.

Analiza struktury wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na priorytetowe znaczenie dla gmin inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej. Potwierdzeniem jej roli w rozwoju obszarów wiejskich mogą też wyniki ostatnich badań wśród przedstawicieli samorządu terytorialnego. Za najbardziej prorozwojowe i najbardziej potrzebne w gminie uznali oni inwestycje z zakresu dróg, wodociągów kanalizacji oraz oczyszczalni ście-

ków. Natomiast waga każdego kolejnego elementu była w tej hierarchii już niewielka. Bardzo nisko lokowały się inwestycje z zakresu gospodarki odpadami.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej umożliwiło zwiększenie nakładów inwestycyjnych na działania związane z rozwojem infrastruktury i wspieraniem wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. W latach 2004-2006 poza SPO „Rolnictwo” finansowanie to odbywa się za pośrednictwem ZPO „Rozwój Regionalny”, SPO „Transport i gospodarka morska”, SPO „Rozwój zasobów ludzkich”, SPO „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw”, SPO „Środowisko”. W SPO „Rolnictwo” na cele zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich przeznaczono łącznie 1,6 mld zł, tj. 23% budżetu całego programu. W stosunku do potrzeb inwestycyjnych jest to kwota wysoce niewystarczająca, jednak biorąc pod uwagę ograniczenia budżetowe, przyjęty podział wydaje się być uzasadniony. W SPO „Rolnictwo” priorytet „zrównoważony rozwój” realizowany jest za pośrednictwem 6 działań oraz programu pilotażowego LEADER, z których największymi z finansowego punktu widzenia są subwencjonowanie rolniczego gospodarowania zasobami wodnymi (31% środków), różnicowanie działalności rolniczej (25%) oraz odnowa i zachowanie dziedzictwa kulturowego wsi (21%). Na działania programu Leader przeznaczono zaledwie 4,4% środków. Taki podział środków wskazuje na brak jasno sprecyzowanych priorytetów i celów wspierania rozwoju zrównoważonego. Wprawdzie środki finansowe potrzebne są we wszystkich obszarach, jednak dla uzyskania jak największych efektów zasadna byłaby koncentracja środków, zaś sprawy infrastrukturalne, gospodarki wodnej, scalania gruntów czy produkcji leśnej powinny być raczej rozwiązywane za pośrednictwem innych programów.

Według stanu z początku listopada 2006 roku na wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich z programu SPO „Rolnictwo” złożono blisko 16 tys. wniosków. W sumie ich wartość o 55% przekracza możliwości finansowe programu. Dotychczas umowy zawarto z 9,4 tys. beneficjentami oraz zrealizowano 3,6 tys. płatności co stanowi około 13% limitu środków przeznaczonych na realizację tego priorytetu. Adresatami pomocy są rolnicy, nadleśnictwa i właściciele lasów prywatnych oraz urzędy marszałkowskie.

Inwestycje podejmowane przez rolników z zakresu tworzenia alternatywnych do działalności rolniczej źródeł dochodów dotyczyły głównie drobnych usług na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich (ok. 40% projektów), turystyki i agroturystyki (29% projektów) oraz usług na rzecz rolnictwa i gospodarki leśnej (23% projektów). Pozostałe kategorie współfinansowane z SPO podej-

owane były jedynie okazjonalnie i sporadycznie. Rozkład projektów dowodzi zatem, że mieszkańcy wsi chcą pracować przed wszystkim poza rolnictwem i te działania należy w jak najszerszym zakresie wspierać w przyszłości. Argumentację tę wzmacnia fakt, że działania te aż w 73% podejmowali właściciele małych gospodarstw, których wielkość ekonomiczna nie przekracza 4 ESU. Rolnicy ci nie wiążą swojej przyszłości z działalnością rolniczą, bo już nawet w dniu dzisiejszym ich gospodarstwa mają raczej charakter „socjalny” niż towarowy i tendencja ta w przyszłości będzie się raczej wzmacniała. Równocześnie trzeba zdać sobie sprawę, że inwestycje z zakresu turystyki i wypoczynku, drobnych usług czy małego przetwórstwa są bardziej kapitałochłonne (koszty kwalifikowane na jeden projekt wynosiły średnio ok. 170 tys. zł) i podejmowane były najczęściej przez gospodarstwa o wielkości ekonomicznej 15-25 ESU.

W działaniu „Przywracanie potencjału produkcji leśnej” prawie wszystkie projekty realizowane są na terenie lasów państwowych (99%). Potwierdza to, że ich znaczenie w gospodarce leśnej w Polsce jest nieporównanie większe niż w krajach Europy Zachodniej. Tym bardziej dziwi fakt, że Komisja Europejska w przypadku Polski nie zgodziła się, aby beneficjentem programu zalesień były Lasy Państwowe. Środowisko naturalne nie rozróżnia przecież kwestii własności, a efekt końcowy jest taki sam. Subwencje przeznaczane są głównie (60% umów) na wprowadzanie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych katastrofom naturalnym (np. wzmocnienie systemu ochrony przeciwpożarowej, w tym budowę i modernizację dróg przeciwpożarowych, rzadziej zakup sprzętu i modernizację obiektów szkółkarskich).

Pomimo podjętych inwestycji i zaangażowanych środków na obszarach wiejskich jedną z ważniejszych kwestii wymagających rozwiązania pozostaje niedostateczny rozwój infrastruktury technicznej. Bez rozwoju sieci drogowej, wodnej, kanalizacyjnej, mediów elektronicznych, nie jest możliwa skuteczna aktywizacja obszarów wiejskich, napływ inwestorów prywatnych i tworzenie nowych miejsc pracy. Niezbędne inwestycje powinny dotyczyć także rozbudowy infrastruktury społecznej (szkolnictwa, opieki zdrowotnej itp.). Dopiero kompleksowość wszystkich tych działań otworzy możliwości dodatkowych źródeł zarobkowania. Ważną rolę w całym tym procesie mogą odegrać lokalni liderzy. To oni poprzez swoją aktywność i umiejętności są najbardziej otwarci na zmiany. Ważnym instrumentem tej aktywizacji powinny być także działania służące ochronie środowiska i dziedzictwa kulturowego. Zrównoważony rozwój to przecież prawo do zaspokajania potrzeb obecnego pokolenia bez ograniczania praw przyszłych pokoleń, co w zasadniczej mierze odnosi się do aspektów śro-

dowiskowych rozwoju gospodarczego. Wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich powinno być jednym z najważniejszych zadań polityki gospodarczej w najbliższych latach.

Działanie 2.6. „Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem” programu SPO „Rolnictwo” umożliwiło podjęcie inwestycji z zakresu poprawy lub umożliwienia rolnikom dostępu do infrastruktury technicznej, ochrony i poprawy środowiska naturalnego, poprawy warunków sanitarno-higienicznych na obszarach wiejskich, wzrostu dochodu rolniczego i poprawy organizacji produkcji rolniczej. Projekty objęte finansowym wsparciem w ramach Działania 2.6. zgodnie z złożeniami programowymi dotyczyły:

- budowy lub remontu połączonego z modernizacją dróg wewnętrznych,
- budowy lub remontu połączonego z modernizacją urządzeń zaopatrzenia w wodę,
- budowy lub remontu połączonego z modernizacją urządzeń do odprowadzania i oczyszczania ścieków, w tym urządzeń do gromadzenia, odprowadzania, przesyłania i oczyszczania ścieków pochodzących z gospodarstwa domowego lub rolnego,
- budowy lub remontu połączonego z modernizacją sieci i urządzeń zaopatrzenia w energię.

Z analizy struktury projektów działania 2.6. wynika, że zdecydowanie największym zainteresowaniem beneficjentów cieszyły się inwestycje w zakresie budowy lub remontu połączonego z modernizacją dróg wewnętrznych. Polegały one zarówno na budowie lub modernizacji dróg dojazdowych, jak i modernizacji placów manewrowych. Często podejmowane były obydwa te działania jednocześnie. W stosunku do liczby potencjalnych beneficjentów udział realizujących ten rodzaj inwestycji był znikomy (poniżej 0,1%). W skali obszarów wiejskich trudno więc mówić o jakiegokolwiek poprawie, ze względu na niewielką skalę inwestycji. Zaznaczyć należy, że kategoria dróg wewnętrznych objęta wsparciem w ramach Działania 2.6. „Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem” nie podlegała do tej pory finansowemu wsparciu w żadnym z większych programów pomocowych. Nie wchodzi też w zakres finansowania ze środków budżetowych.

Tabela 3. Struktura projektów w Działaniu 2.6.

Nr	Rodzaj inwestycji	Odsetek	
		liczby projektów	wartości projektów
1.	Budowa lub remont połączony z modernizacją dróg wewnętrznych	54,8	76,3
2.	Budowa lub remont połączony z modernizacją urządzeń zaopatrzenia w wodę	1,3	0,4
3.	Budowa lub remont połączony z modernizacją urządzeń do odprowadzania i oczyszczania ścieków, w tym urządzeń do gromadzenia, odprowadzania, przesyłania i oczyszczania ścieków pochodzących z gospodarstwa domowego lub rolnego	30,0	5,2
4.	Budowa lub remont połączony z modernizacją sieci i urządzeń zaopatrzenia w energię	5,9	4,7
5.	„Inne” (gdy realizowany był więcej niż jeden projekt)	8,0	13,4
RAZEM Działanie 2.6.		100,0	100,0

Źródło: ARiMR, Baza danych dotyczących projektów Działania 2.6., stan grudzień 2005 r.

Prawie co trzeci realizowany w ramach Działania 2.6. projekt dotyczył inwestycji z zakresu budowy lub remontu połączonego z modernizacją urządzeń do odprowadzania i oczyszczania ścieków, w tym urządzeń do gromadzenia, odprowadzania, przesyłania i oczyszczania ścieków pochodzących z gospodarstwa domowego lub rolnego. Środki finansowe przeznaczone na ten cel stanowiły niewiele ponad 5% ogółu kwoty. W skali działania liczba realizowanych tego typu projektów była relatywnie duża, w stosunku do ilości potencjalnych beneficjentów i skali potrzeb w tej dziedzinie znikoma. Stosunkowo wysoki poziom zaspokojenia potrzeb w zakresie rozwoju sieci wodociągowej tłumaczy małe zainteresowanie tymi inwestycjami. Natomiast niewielki udział inwestycji dotyczących modernizacji sieci i urządzeń zaopatrzenia w energię wynikał z konieczności zaspokojenia potrzeb w bardziej priorytetowych dla gospodarstw rolnych dziedzinach.

W Działaniu 2.6. mamy do czynienia z dość dużym przestrzennym rozrzutem projektów. Biorąc pod uwagę inwestycje według tej samej kategorii rozproszenie po wszystkich 16 województwach jest jeszcze większe. Możemy mówić raczej o ich punktowym rozmieszczeniu i to nie tylko w skali kraju, ale

nawet poszczególnych gmin. Co prawda zauważalne są pewne regionalne preferencje, tzn. kumulacja inwestycji tego samego typu w obrębie jednej lub kilku gmin (np. przydomowych oczyszczalni ścieków). Ale skala tego zjawiska jest niewielka. Wydaje się, że osiągnięcie zakładanego dla tego działania celu, a mianowicie ochrona i poprawa środowiska naturalnego w szerszym wymiarze jest raczej niemożliwa. Zwłaszcza że brak przestrzennej spójności z inwestycjami Działania 3.1. ZPORR, a zwłaszcza komplementarności pomiędzy projektami z zakresu sieci wodociągowej (Działanie 3.1. ZPORR) realizowanymi na poziomie gmin, a projektami wspierającymi budowę przydomowych oczyszczalni ścieków w gospodarstwach domowych (Działanie 2.6. SPO „Rolnictwo”). Nie uzupełniają się one w układach przestrzennych. Wydaje się, że w Działaniu 2.6. projekty realizowane były tam, gdzie są rolnicy, którzy potrafią sięgnąć po środki UE, posiadają finansowe możliwości podjęcia takich działań, a nie tam gdzie potrzeby są największe. Dobrym przykładem potwierdzającym tą tezę może być województwo pomorskie, podlaskie i lubelskie, na terenie których odnotowujemy zbliżoną liczbę inwestycji dotyczących przydomowych oczyszczalni ścieków, aczkolwiek przed uruchomieniem funduszy strukturalnych poziom rozwoju sieci kanalizacyjnej w każdym z nich był różny. W woj. lubelskim 8%, podlaskim 12% ludności wiejskiej korzystało z sieci kanalizacyjnej, podczas gdy w woj. pomorskim odpowiednio 31%, co w stosunku do średniej dla obszarów wiejskich (15,8%) było „dobrym” wynikiem. W przypadku tych trzech województw, największy postęp w dziedzinie rozwoju sieci kanalizacyjnej (w latach 2004-2006) dokonał się w woj. Pomorskim, charakteryzującym się już „na starcie” korzystniejszą sytuacją w omawianym względzie.

Niewielka skala finansowania nie pozwalała nawet przed uruchomieniem tego Działania oczekiwać radykalnej poprawy w infrastrukturalnym wyposażeniu gospodarstw rolnych. Kwota przeznaczona na „Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem” stanowiła bowiem niecałe 3% kwoty przeznaczonej na realizację całego SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, co świadczy o „ubocznym znaczeniu tego działania w całym Programie, aczkolwiek z uwagi na istotę inwestycji i inne potrzeby polskiego rolnictwa jego zakres na obecnym etapie programowania był optymalny”⁷. Relatywnie liczna grupa beneficjentów, którzy tylko w ramach tego jednego działania realizowała po kilka inwestycji

⁷ Ocena *ex ante* Uzupelnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, Ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Białystok 2004, s. 71.

jednocześnie pozwala przypuszczać, że dla niektórych rolników środki finansowe z UE oznaczają szybszy niż do tej pory i bardziej kompleksowy rozwój ich gospodarstw rolnych. Szeroki zakres interwencji w ogólnym rezultacie sprzyjać może w ostatecznym rezultacie pogłębianiu się różnic pomiędzy gospodarstwami rolnymi. Na jednym biegunie znajdować się będą „rolnicy inwestorzy” sięgający po „unijne” środki finansowe na różne cele, na drugim ci, którzy z takich możliwości, z różnych względów, w ogóle korzystać nie będą. Podobnie, jak niektóre jednostki samorządu terytorialnego, tak i niektórzy rolnicy w celu powiększenia prawdopodobieństwa pozyskania środków finansowych, próbują zdobyć pieniądze z różnych programów czy różnych źródeł. W konsekwencji część realizowanych inwestycji to niekoniecznie te najważniejsze, najbardziej potrzebne, ale te, na które udało się pozyskać dofinansowanie.

Wydaje się, że ze względu na bardzo duże potrzeby w zakresie rozwoju dróg dojazdowych, urządzeń do odprowadzania i oczyszczania ścieków, modernizacji sieci energetycznej a więc tych elementarnych dla prawidłowego funkcjonowania gospodarstw i możliwości ich ekonomicznego rozwoju rodzajów infrastruktury, warto na ten cel przeznaczyć więcej niż do tej pory środków finansowych. W celu większej skuteczności wpływu inwestycji infrastrukturalnych na poprawę sytuacji środowiska naturalnego przydatne byłoby opracowanie i wdrożenie mechanizmów sprzyjających koncentracji inwestycji z zakresu odprowadzania i oczyszczania ścieków w miejscach, gdzie potrzeby są największe, czyli tam gdzie, dysproporcje pomiędzy liczbą przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych są największe, największy jest też zakres dysproporcji pomiędzy ilością wody dostarczonej a odprowadzonej z gospodarstw. Bardziej lub mniej równomierne ich rozproszenie w skali kraju nie przyniesie bowiem większego efektu w żadnej dziedzinie.

Działanie 2.3. „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego” SPO „Rolnictwo” miało na celu podniesienie standardu życia i pracy na wsi, podniesienie atrakcyjności turystycznej, wzrost atrakcyjności inwestycyjnej, zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych, rozwój tożsamości społeczności wiejskich i zachowania dziedzictwa kulturowego. Projekty objęte finansowym wsparciem w ramach tego działania zgodnie z złożeniami dotyczyły:

- realizacji inwestycji w zakresie modernizacji i wyposażenia obiektów pełniących funkcje kulturalne, rekreacyjne i sportowe,
- odnowy obiektów zabytkowych charakterystycznych dla tradycji budownictwa wiejskiego regionu i ich adaptacji na cele publiczne,

- modernizacji przestrzeni publicznej na wsi,
- publicznej infrastruktury przyczyniającej się do rozwoju funkcji turystycznych wsi oraz działania związane z promocją regionu.

W związku z tym, że większość celów tego działania zorientowana jest na poprawę sytuacji w zakresie infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich dominują w nim inwestycje w zakresie modernizacji i wyposażenia obiektów pełniących funkcje kulturalne, rekreacyjne i sportowe (grupa pierwsza). Wśród nich największy udział mają projekty dotyczące remontu, modernizacji, adaptacji, wyposażenia świetlic wiejskich. Udział projektów skupiających się na modernizacji przestrzeni publicznej na wsi jest relatywnie niewielki. Stanowi niewiele ponad 14% wszystkich projektów w tym działaniu, a na ich realizację przeznaczono niecałe 16% łącznej kwoty.

Tabela 4. Struktura projektów w Działaniu 2.3. według rodzaju inwestycji

Nr	Rodzaj inwestycji:	Odsetek:	
		liczby projektów	wartości projektów
1.	Modernizacja i wyposażenie obiektów pełniących funkcje kulturalne, rekreacyjne i sportowe	70,1	69,4
2.	Odnowa obiektów zabytkowych charakterystycznych dla tradycji budownictwa wiejskiego regionu i ich adaptacji na cele publiczne	4,4	4,3
3.	Modernizacja przestrzeni publicznej na wsi	14,3	15,7
4.	Publiczna infrastruktura przyczyniająca się do rozwoju funkcji turystycznych wsi oraz działania związane z promocją regionu	11,2	10,6
RAZEM Działanie 2.3.		100,0	100,0

Źródło: Baza danych projektów Działania 2.3., stan grudzień 2005 r.

Ze szczegółowego opisu projektów wynika, że w głównej mierze polegają one na przebudowie lub modernizacji głównego ciągu komunikacyjnego w miejscowości gminnej (lub innej większej), modernizacji ważnych placów – punktów centralnych, parkingów, a więc inwestycji ważnych z punktu widzenia organizacji codziennego życia w gminie. Działanie to potencjalnie może przyczyniać się do przyrostu liczby nowych podmiotów gospodarczych na obszarach

wiejskich, głównie za sprawą poszerzenia w wyniku modyfikacji czy modernizacji zakresu funkcji np. „lokalnego centrum”. Komunikacyjne „udroźnienie” niektórych stref w układach lokalnych wiązać się może ze wzrostem ich atrakcyjności z punktu widzenia lokalizacji działalności gospodarczej (np. działalności handlowo-usługowej). Nie kwestionowany jest także korzystny wpływ działania na ułatwienia w funkcjonowaniu już istniejących i działających w zasięgu oddziaływania tych inwestycji podmiotów gospodarczych.

Ze względu na przeważający w Działaniu 2.3. niewielki rozmiar przedsięwzięć i ich specyfikę nie należy się natomiast spodziewać, przynajmniej w krótkim czasie znaczącego wzrostu z ich powodu atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich. Nawet w skali poszczególnych gmin nie można liczyć na „rewolucyjne” zmiany w tym zakresie. Chyba, że inwestycje tego typu stanowią jeden z elementów kompleksowej strategii rozwoju gminy, przejawiający się szerokim zakresem kompatybilnych ze względu na skalę i rodzaj działań inwestycyjnych. Cała logika interwencji strukturalnych w zakresie infrastruktury opiera się właśnie na takim założeniu i skonstruowana została tak, aby nawet na poziomie poszczególnych gmin mogły zachodzić efekty synergii między projektami. Odpowiedź na pytanie, czy tego typu relacje pomiędzy projektami różnej skali i o różnym charakterze faktycznie mają miejsce na obszarach wiejskich, wymaga bardziej szczegółowych badań w układach lokalnych.

Wnioski

Zaprezentowane realne efekty członkostwa Polski w UE dowodzą, że polskie rolnictwo, obszary wiejskie a także gospodarka żywnościowa zmieniają się. Pesymizm i bezradność towarzyszący mieszkańcom wsi przed integracją z UE ustępują miejsca zadowoleniu i zaradności. Mieszkańcy wsi coraz częściej biorą sprawy „we własne ręce” w celu poprawy swojej sytuacji materialnej, modernizacji warsztatów pracy, podnoszenia jakości życia na obszarach wiejskich itp. Zdają sobie oni sprawę, iż nie da się utrzymać poprzedniego *status quo* i konieczne są zmiany w zakresie wykształcenie i wiedzy, jakości produkcji i jej specjalizacji, większej dbałości o środowisko naturalne i krajobraz, wielofunkcyjnego rozwoju czy wreszcie innowacji. Rolnicy chcą wykorzystać polski potencjał i specjalizować się w produkcji ekologicznej. Chcą jednak równocześnie budować nowoczesne, wysokotowarowe i specjalistyczne gospodarstwa rolne, zdolne do sprostania konkurencji na rynkach międzynarodowych.

Pogłębia się proces polaryzacji gospodarstw. W miejsce gospodarstw „średnich” powstają albo gospodarstwa towarowe, albo gospodarstwa produkujące na samozaopatrzenie z drugim, pozarolniczym źródłem dochodów. Ludzie młodzi i właściciele małych gospodarstw często podejmują decyzje o zaprzestaniu działalności rolniczej. Dostrzegają swoją szansę w rozwoju małej przedsiębiorczości. Ucząc się korzystania z możliwości, jakie daje nasze członkostwo w Unii Europejskiej zarówno w zakresie chłonności rynku europejskiego, jak i możliwości, jakie stwarzają mechanizmy pomocowe, z sukcesem przebudowują i unowocześniają swoje warsztaty pracy. Wykorzystanie środków pomocowych mierzone wykorzystaniem środków publicznych na etapie zawartych umów (zarówno w zakresie PROW, jak i SPO powyżej 90%), dowodzi jak niezaspokojone są nadal potrzeby inwestycyjne.

Pomimo zorganizowania wielu kursów i szkoleń dotyczących funduszy UE i wypełniania wniosków, rolnicy i przedsiębiorcy uważają procedury administracyjne za bardzo zbiurokratyzowane i często przy staraniu się o subwencje korzystają z pomocy wyspecjalizowanych firm i pracowników ODR. Z badań PENTOR wynika, że w stosunku do roku 2005 obserwujemy wzrost odsetka badanych (z 63% do 78%) przekonanych o tym, że aby móc wykorzystać oferowaną pomoc, należy wypełnić bardzo skomplikowane dokumenty. Równocześnie aż 61% rolników uważa, że brak jest dokładnych informacji, w jaki sposób można skorzystać z pomocy Unii Europejskiej.

Trudności administracyjne dostrzegane są przez beneficjentów pomocy na etapie składania wniosku, jego realizacji oraz rozliczania. Przykładem przesadnej biurokracji są m.in. zbierane kopie zapytań ofertowych. Zabiera to czas, a ponadto utrudnia obniżkę kosztów. Jeśli inwestycja jest realizowana po kilku lub kilkunastu miesiącach od złożenia wniosku to i tak zebrane w dokumentacji oferty stają się nieaktualne. Równolegle zmienia się struktura kosztów, co rzutuje na sprawność realizacji projektu i jego rozliczenia. Kolejnym przykładem biurokratyzacji procedur są aktualne zaświadczenia ZUS, urzędu skarbowego, gmin itp. Często wydanie jednego dokumentu jest równoznaczne z posiadaniem innego i jego prezentacja wydaje się bezzasadna, a ponadto przy przeciągających się procedurach administracyjnych dokumenty te często tracą ważność. Także niektóre elementy biznesplanu wydają się bezzasadne⁸, np. określające strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa, plan marketingowy, gromadzenie umów długoterminowych (często są one jedynie biurokratyczną fikcją).

⁸ Potwierdzają to przeprowadzone przez IERiGŻ-PIB w połowie 2006 roku badania ankietowe.

Ważnym utrudnieniem w realizowanych projektach jest brak prostych procedur umożliwiających dokonywanie zmian w umowach. Dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość (np. ceny materiałów budowlanych, maszyn, urządzeń, usług) wymaga elastycznych dostosowań. Wymagają one jednak wielu dodatkowych zabiegów, w związku z czym beneficjenci pomocy publicznej starają się unikać problemów z tym związanych, przez co czasami nie optymalizują swoich działań.

Uproszczenia wymagają także ankiety monitorujące oraz raporty z realizacji projektu. Choć są one zasadne, nie powinny być samym raportowaniem dla raportowania. Jest to zadanie szczególnie trudne dla rolników i małych firmy, realizujących czasami poważne i innowacyjne projekty w oparciu o ograniczone zasoby ludzkie.

Jako zdecydowanie najtrudniejszy etap realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków SPO „Rolnictwo” przedsiębiorcy uznają zgromadzenie dokumentacji technicznej inwestycji, a zwłaszcza kosztorysu inwestorskiego, pozwolenia na budowę, potwierdzonych kopii dokumentu zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych wraz z potwierdzeniem braku sprzeciwu. Świadomość wielu problemów z tym związanych, a zwłaszcza trudności przy rozliczaniu projektu sprawiła, że wiele firm rezygnowało ze starania się o wsparcie finansowe w związku z budową lub modernizacją obiektów produkcyjnych. Niezwykle skomplikowanym i czasochłonnym jest etap przygotowania i złożeniem wniosku o płatność. Liczba załączników, zestawień i innych wymagań jest rozbudowana ponad miarę. Przeprowadzone badania ankietowe wykazały także wiele opóźnień ze strony ARiMR w związku z refundacją kosztów oraz pozyskiwaniem informacji na temat rozliczenia projektu.

Istotną barierą przy korzystaniu przez rolników ze środków pomocowych jest brak kapitału własnego na realizację inwestycji. Równocześnie rolnicy nie chcą na większą skalę wiązać się z instytucjami kredytującymi ich działalność, gdyż obawiają się problemów związanych ze spłatą kredytu. Odmiennie przedstawia się sytuacja w przypadku powiązań przedsiębiorstw z instytucjami kredytującymi.

W latach 2004-2006 politykę strukturalną wobec wsi i gospodarki żywnościowej cechuje duża trafność identyfikacji ważnych problemów rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich, uporządkowany, stabilny i przewidywalny obszar oddziaływania, pewność realizacji wyznaczonych celów, przejrzysta struktura finansowania programów, szeroki wachlarz działań

oraz duża dostępność niektórych środków finansowych. Są to niewątpliwie bardzo mocne strony działań strukturalnych wobec wsi i gospodarki żywnościowej.

Do słabych stron polityki strukturalnej wobec wsi i gospodarki żywnościowej w latach 2004-2006 należy zaliczyć krótką perspektywę czasową, powielanie podobnych działań i rozproszenie środków (mnogość programów – 25), koncentrację celów na maksymalnym wykorzystaniu środków finansowych UE, niedostateczne wsparcie rozwoju nowoczesnej gospodarki, przedsiębiorczości i rozwoju zrównoważonego, oparcie polskiej polityki strukturalnej na priorytetach europejskich, mnożenie barier natury administracyjnej, opóźnienia w podpisywaniu umów i wypłacie środków, brak działań wspierających rozwiązanie problemów bezrobocia na obszarach wiejskich.

Niezbędne przemiany strukturalne w rolnictwie i na obszarach wiejskich nie mają szansy dokonać się ani w okresie 2004-2006, ani nawet w kolejnym okresie realizacji programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013. Przemiany strukturalne mają bowiem charakter zmian pokoleniowych. W nowym programie dla wsi i rolnictwa na lata 2007-2013 należy w jak największym zakresie wyeliminować wymienione wyżej trudności natury organizacyjno-administracyjnej. O ile nie jest już możliwa zmiana charakteru PROW z programu „zachowawczego” na program *stricte* inwestycyjny (choćby ze względu na ograniczenia wynikające ze zobowiązań programów z okresu 2004-2006), powinien on przynajmniej uwzględnić zarysowane tu postulaty w celu ułatwienia działania rolnikom i przedsiębiorcom. Aby program był skuteczny, nie musi być restrykcyjny, powinien zaś być rozsądnie zaplanowany.

Ocena wpływu funduszy strukturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem działań PROW i SPO, na przekształcenia obszarów wiejskich w kontekście regionalnym

Wstęp

Głównym celem polityki regionalnej Unii Europejskiej jest poprawienie konkurencyjności regionów oraz wyrównywanie szans rozwojowych regionów problemowych. W związku z tym wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej, a nawet w okresie przedakcesyjnym, uruchomiono programy wsparcia dla regionów w celu zwiększenia spójności społeczno-ekonomicznej powiększonej Wspólnoty. Działania na rzecz spójności są potrzebne w każdym kraju i regionie, ale szczególną rolę mają one w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich. Tak też jest w Polsce, w której mieszkańcy wsi (zwłaszcza rolnicy) charakteryzuje niższy poziom uzyskiwanych dochodów i bezrobocie (w tym bezrobocie ukryte), a gospodarstwa rolnicze – niedostateczny potencjał wytwórczy itp. Aby rozwiązać wymienione problemy istnieje potrzeba rozwoju obszarów wiejskich i ich wspierania, co wiąże się z polityką gospodarczą i regionalną. Adresatem tej polityki są podmioty gospodarcze i ludność. Biorąc pod uwagę nastawienie polityki gospodarczej i regionalnej w UE na przemiany strukturalne¹, podjęto próbę oceny działań realizowanych w latach 2004-2006 w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Sektorowego Planu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” i płatności do gruntów rolnych. Analizowano przy tym wybrane działania, ukazujące zróżnicowany zakres wspierania rolnictwa, przetwórstwa i częściowo obszarów wiejskich. Do analizy wykorzystano przede wszystkim materiał źródłowy dotyczący realizacji tych programów, uzupełnionych literaturą przedmiotu i materiałami internetowymi. Podstawowe metody, to analiza i synteza oraz indukcja, dedukcja i redukcja. Rozdział ma charakter poznawczy,

¹ Por. S. Kowalczyk, *Fundusze Unii Europejskiej w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2006, nr 3; B. Woś, *Rozwój regionalny i polityka regionalna w Unii Europejskiej i w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005 oraz A.P. Wiatrak, *Fundusze Strukturalne w Unii Europejskiej a rozwój obszarów wiejskich*, „Optimum – Studia Ekonomiczne” 2000, nr 2.

ale też i aplikacyjny – wskazujący na ewentualne kierunki zmian w zakresie polityki gospodarczej i regionalnej.

Analiza płatności do gruntów rolnych w latach 2004-2006 w ujęciu przestrzennym

Płatności bezpośrednie do gruntów rolnych składają się z:

- jednolitej płatności obszarowej, w odniesieniu do gruntów rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej,
- uzupełniającej płatności obszarowej w odniesieniu do wybranych roślin grupy podstawowej i upraw chmielu.

W 2004 roku ARiMR rozpoczęła przyjmowanie wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. Zarejestrowano wówczas w systemie informatycznym 1 400 370 wniosków o przyznanie jednolitych płatności obszarowych², w 2005 roku – 1 483 628 wniosków, w 2006 roku – 1 468 614³. Podobną liczbę wniosków, lecz o 2-3% mniej zarejestrowano w odniesieniu do uzupełniających płatności obszarowych. Dane te wskazują na duże zainteresowanie rolników płatnościami obszarowymi, jako źródłem uzupełnienia dochodów. Z danych tabeli 1 wynika, że większość gospodarstw powyżej 1 ha (ok. 90%) skorzystała z możliwości zasilania gospodarstw z tego źródła.

W przekroju wojewódzkim nie zanotowano dużego zróżnicowania liczby złożonych wniosków – zarówno w przypadku jednolitych płatności obszarowych, jak i uzupełniających. Obserwuje się jednak, że większy odsetek gospodarstw składających wnioski występuje w województwach o większym średnim obszarze gospodarstwa i odwrotnie. I tak w 2005 roku w skali kraju 83,0% gospodarstw korzystało z jednolitych płatności obszarowych, a 81,2% – z płatności uzupełniających, przy czym obszar zmienności odsetka gospodarstw korzystających z płatności jednolitych zawierał się w przedziale od 55,2% w woj. śląskim do 97,1% w woj. wielkopolskim. Wskaźniki te w odniesieniu do płatności uzupełniających kształtowały się odpowiednio od: 58,7% do 95,6%. Również w kolejnych latach analizowanego okresu rozkład płatności był podobny. Podkreślić należy, że wyjątkowo niski poziom tych wskaźników w woj. śląskim wynikał z dużego rozdrobnienia struktury obszarowej gospodarstw oraz niepełnego przeznaczania ziemi na cele rolniczego użytkowania. W innych województwach

² Bez uwzględnienia wniosków umorzonych.

³ Na podstawie danych ARiMR i GUS oraz obliczeń własnych.

odsetek gospodarstw składających wnioski o płatności obszarowe przekraczał poziom 70%, przy czym najwięcej było województw, w których ten wskaźnik kształtował się w granicach 85% (por. dane tabeli 1).

Tabela 1. Liczba złożonych wniosków o jednolitą i uzupełniającą płatność obszarową i ich odsetek w stosunku do liczby gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha według województw w 2005 roku

Województwa	Jednolite płatności obszarowe		Uzupełniające płatności obszarowe	
	wnioski	odsetek	wnioski	odsetek
Dolnośląskie	63 195	84,2	61 900	82,5
Kujawsko-pomorskie	70 190	95,4	68 835	93,6
Lubelskie	186 035	87,9	181 592	85,8
Lubuskie	21 516	69,3	20 856	67,2
Łódzkie	134 567	88,2	131 244	86,0
Małopolskie	142 869	73,2	141 239	72,4
Mazowieckie	223 438	82,6	212 866	78,7
Opolskie	30 551	83,1	30 319	82,2
Podkarpackie	131 511	74,0	130 620	73,5
Podlaskie	84 691	91,7	84 371	91,3
Pomorskie	40 668	79,7	39 733	77,9
Śląskie	56 702	55,2	56 086	58,7
Świętokrzyskie	97 212	88,1	94 016	85,2
Warmińsko-mazurskie	44 093	94,8	43 596	93,7
Wielkopolskie	126 042	97,1	124 143	95,6
Zachodniopomorskie	30 348	81,2	29 179	78,6
POLSKA	1 483 628	83,0	1 450 595	81,2

Źródło: zestawiono na podstawie danych ARiMR i GUS oraz obliczenia własne.

Niższe wskaźniki dotyczące składania wniosków w niektórych województwach były przede wszystkim następstwem niespełnienia wymogów uzyskania tych płatności. Mniejsze gospodarstwa nie zawsze mogły wykazać się gruntami rolnymi utrzymywanymi w dobrej kulturze rolniczej, co znajdowało odbicie w wysokości otrzymywanych płatności (por. tabela 2). Z danych tabeli 2 wynika bowiem, że średnio w kraju w 2005 roku gospodarstwa uzyskały 3743 zł dopłat

obszarowych na gospodarstwo, natomiast w przeliczeniu na 1 ha – 420 zł. Nie są to znaczące dopłaty, ale mają rolę uzupełniania budżetu gospodarstw rolniczych.

Większe zróżnicowanie wypłat w przekroju regionalnym występuje w przeliczeniu na 1 gospodarstwo niż na 1 ha użytków rolnych. Najniższe wypłaty obszarowe otrzymywały gospodarstwa w województwach południowych, a z kolei najwyższe w województwach północnych. Obszar zmienności zawierał się w przedziale od 1243 zł w woj. małopolskim do 10 741 zł w woj. zachodniopomorskim. Duże zróżnicowanie w przeliczeniu na gospodarstwo (ponad 8-krotne) nie przekłada się na podobne zróżnicowanie w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych (ok. 40%). W odniesieniu do wypłat obszarowych w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych zróżnicowanie to zawierało się w przedziale od 342 zł w woj. małopolskim do 468 zł w woj. kujawsko-pomorskim.

Tabela 2. Płatności obszarowe (bezpośrednie i uzupełniające) w 2005 roku w przeliczeniu na 1 gospodarstwo i 1 ha użytków rolnych (w zł)

Województwa	na 1 gospodarstwo	na 1 ha użytków rolnych
Dolnośląskie	5 618	432
Kujawsko-pomorskie	6 651	468
Lubelskie	2 913	412
Lubuskie	5 838	377
Łódzkie	2 982	419
Małopolskie	1 243	342
Mazowieckie	3 261	413
Opolskie	6 617	439
Podkarpackie	1 432	338
Podlaskie	5 389	454
Pomorskie	6 635	435
Śląskie	1 734	343
Świętokrzyskie	2 059	408
Warmińsko-mazurskie	10 110	471
Wielkopolskie	6 317	466
Zachodniopomorskie	10 741	384
POLSKA	3 743	420

Źródło: obliczono na podstawie danych ARiMR oraz danych GUS.

Omawiane dane wskazują, że płatności obszarowe nie są czynnikiem różnicującym warunki gospodarowania na obszarach wiejskich, a tym bardziej czynnikiem sprawczym przemian strukturalnych. Podobne ich kształtowanie się w przekroju województw wskazuje, że płatności te – jeśli będą utrzymane w obecnej formule – w niewielkim stopniu będą racjonalizowały istniejącą strukturę obszarową rolnictwa, a nawet mogą wpływać na utrwalanie dotychczasowej struktury (zwłaszcza w województwach, gdzie te zmiany powinny być najszybsze ze względu na duże rozdrobnienie i niewielką siłę ekonomiczną gospodarstw). Ponadto ich stosunkowo nieduża kwota prawdopodobnie nie stanowi źródła inwestowania w działalność pozarolniczą i zmianę źródeł dochodu. Analiza tych danych na tle źródeł dochodów ludności rolniczej wskazuje, że płatności obszarowe są ważnym źródłem uzupełnienia budżetów rodzinnych i zabezpieczenia odpowiedniego poziomu dochodów rolników, bez potrzeby podwyższania cen dla konsumentów. Uzupełnione dochody w mniejszych gospodarstwach z pewnością w większości są wykorzystywane na cele konsumpcyjne, ale w większych gospodarstwach mogą także stanowić źródło finansowania inwestycji. Możliwość uzyskania tych płatności – niezależnie od sposobu ich przeznaczania – sprzyja decyzjom ubiegania się rolników o ich wypłaty.

Analiza wybranych działań w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 w ujęciu przestrzennym

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 został ukierunkowany na cele ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, co znalazło odzwierciedlenie w jego celach strategicznych, a mianowicie⁴:

- Cel 1 – poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej,
- Cel 2 – zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

W działaniu 1. PROW zaledwie 3,15% ogółu uprawnionych gospodarstw rolnych wystąpiło o przyznanie renty strukturalne. Rozkład przestrzenny tych wniosków świadczy, że było ono zróżnicowane przestrzennie, od 1,29 w woj. małopolskim do 5,92% w woj. kujawsko-pomorskim (por. tabela 3). Zróżnicowanie przestrzenne jest podobne do tego jakie obserwujemy dla wypłat bezpośrednich płatności obszarowych. Najmniej rolników (poniżej 2%) stara się o te płatności na południu Polski, zaś na północy kraju odsetek gospodarstw korzystających z tego działania jest dwukrotnie większy. Można wnioskować, że

⁴ Por. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, Ministerstwo Rolnictwo i Rozwoju Wsi, Warszawa, wrzesień 2004 r.

o różnicowaniu tym decyduje przede wszystkim średni obszar gospodarstwa. Jest on determinantem sposobu prowadzenia gospodarstwa i podejmowania decyzji przez rolników. W okresie do końca września 2006 roku na renty strukturalne wykorzystano 90% przyznanego limitu środków, przeznaczając średnio na 1 zrealizowany wniosek ok. 36,4 tys. zł. Przestrzenne zróżnicowanie wysokości wypłaconych rent strukturalnych – jak wynika z danych tabeli 3 – kształtowało się podobnie jak odsetek gospodarstw starających się o te płatności, tzn. najniższy ich poziom był w woj. małopolskim (33,0 tys. zł), a najwyższy – w woj. podlaskim (40,7 tys. zł).

Tabela 3. Liczba złożonych wniosków w Działaniu 1. PROW w latach 2004-2006 „Renty strukturalne” i ich odsetek w stosunku do liczby gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha w danym województwie oraz wypłata w zł na 1 realizowany wniosek (dane na dzień 30.09.2006 r.)

Województwa	Liczba	Odsetek	Średnie wypłaty w zł/na 1 wniosek
Dolnośląskie	2 984	4,00	36 026
Kujawsko-pomorskie	4 334	5,92	37 065
Lubelskie	5 591	2,65	35 411
Lubuskie	580	1,88	37 294
Łódzkie	6 092	4,00	36 825
Małopolskie	2 524	1,29	32 993
Mazowieckie	9 893	3,66	36 033
Opolskie	1 642	4,49	35 904
Podkarpackie	2 688	1,52	33 491
Podlaskie	4 623	5,01	40 664
Pomorskie	1 667	3,29	37 693
Śląskie	1 587	1,66	33 130
Świętokrzyskie	3 537	3,21	34 695
Warmińsko-mazurskie	1 920	4,15	39 026
Wielkopolskie	5 136	3,97	37 113
Zachodniopomorskie	1 415	3,86	37 159
POLSKA	56 215	3,15	36 392

Źródło: Informator Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, „Prowinki”, <http://www.arimr.gov.pl> oraz obliczenia własne.

Omawiane dane z tabeli 3 wskazują, że wyższy spodziewany poziom renty motywuje rolników do starania się o jej uzyskanie, zwłaszcza że jest to stałe źródło dochodów rodziny. Aż 41% beneficjentów programu przekazało swoje gospodarstwa na rzecz następców. Jednocześnie tylko 49,2% przekazano ją na powiększenie istniejących już gospodarstw. W rezultacie obserwuje się mniejszy, od pierwotnie przypuszczanego, ubytek gospodarstw. W programie rent strukturalnych przekazano 53,6 tys. gospodarstw o łącznej powierzchni 532 tys. ha, co w przeliczeniu na 1 gospodarstwo wynosiło 9,92 ha. Obserwowane zmiany – chociaż powolne – idą w dobrym kierunku, a ponadto przekazana ziemia w większości trafiła do osób młodszych, gdyż aż ok. 84% gruntów rolnych przekazanych za rentę przejęły osoby wieku do 40 lat. Dane te świadczą o wypełnieniu luki pokoleniowej, co może mieć wpływ na sposób gospodarowania ze względu na ich lepsze przygotowanie zawodowe i wykształcenie młodych rolników. W sumie więc działanie związane z rentami strukturalnymi ma pozytywny wpływ na gospodarowanie w rolnictwie i może być podstawą dalszych zmian o charakterze jakościowym, a wraz z tym także zmian strukturalnych w następnych latach. W obecnych warunkach nie należy jednak liczyć na szybkie zmiany w tym zakresie.

W Działaniu 2. „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” zainteresowanie jest szersze niż w poprzednim działaniu, co wynika z dużej liczby gospodarstw o niskich dochodach. W tym przypadku wskaźniki dotyczące składania wniosków są najwyższe w województwach, które mają mniej korzystną strukturę obszarową i odwrotnie. Małe, niskotowarowe gospodarstwa wymagają wsparcia, a tendencja taka utrzymuje się od lat i nie jest tylko związana z poziomem cen rolnych, ale przede wszystkim z kosztami, które w gospodarstwach mniejszych są wyższe. W związku z tym istnieje potrzeba zajęcia się inną działalnością i pracą pozarolniczą. Tak jest np. w woj. śląskim, w którym odsetek gospodarstw, które złożyły wnioski o wspieranie z analizowanego działania był najniższy w Polsce (4,41%), mimo iż struktura gospodarstw nie należy do korzystnych. Sytuacja taka wynikała po pierwsze z małej siły ekonomicznej wielu gospodarstw w tym województwie (mniej niż 2 ESU), a po drugie z braku opracowanego planu rozwoju gospodarstwa, co było warunkiem uzyskania płatności. Analizując te dane można sadzić, że gdy będą większe możliwości pracy, to większe będzie także zainteresowanie rolników pracą pozarolniczą.

Tabela 4. Liczba złożonych wniosków w Działaniu 2. PROW w latach 2004-2006 „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” i ich odsetek w stosunku do liczby gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha oraz wypłata w zł na 1 realizowany wniosek w danym województwie (dane na dzień 30.09.2006 r.)

Województwa	Liczba	Odsetek	Średnie wypłaty w zł/na 1 wniosek
Dolnośląskie	3 283	4,41	7 863
Kujawsko-pomorskie	6 827	9,32	8 163
Lubelskie	29 459	13,94	8 140
Lubuskie	1 301	4,23	8 367
Łódzkie	21 472	14,09	8 078
Małopolskie	15 315	7,85	8 132
Mazowieckie	27 799	10,28	8 003
Opolskie	1 823	4,99	8 408
Podkarpackie	11 007	6,20	7 900
Podlaskie	8 472	9,18	8 010
Pomorskie	4 086	8,06	7 732
Śląskie	2 877	3,02	7 639
Świętokrzyskie	21 758	19,73	7 909
Warmińsko-mazurskie	2 773	5,99	7 505
Wielkopolskie	10 896	8,43	7 397
Zachodniopomorskie	2 117	5,78	7 443
POLSKA	171 265	9,61	7 977

Źródło: Informator Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, „Prowinki”, <http://www.arimr.gov.pl> oraz obliczenia własne.

Przeciętnie w kraju 9,61% gospodarstw złożyło wnioski o wspieranie z analizowanego działania, natomiast w przekroju województw wskaźnik ten – pomijając woj. śląskie – zawierał się w przedziale od 4,41% w woj. dolnośląskim do 19,73% w woj. świętokrzyskim (por. tabela 4). Przeciętne wypłaty w zakresie wspierania gospodarstw niskotowarowych na 1 wniosek nie były przestrzennie zróżnicowane, co wynika z zasad działania tego instrumentu. Niemniej jednak można zaobserwować, że nieco większe wypłaty zostały zrealizowane w województwach o mniej korzystnej strukturze obszarowej gospo-

darstw. Przeciętnie w kraju wypłata na to działanie wynosiła ok. 8 tys. zł, od 7,4 tys. zł w woj. poznańskim do 8,4 tys. zł w woj. opolskim (por. tabela 4).

Tabela 5. Liczba złożonych wniosków w Działaniu 4. PROW w latach 2004-2006 „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt” i ich odsetek w stosunku do liczby gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha oraz wypłata w zł na 1 realizowany wniosek w danym województwie (stan na 30.09.2006 r.)

Województwa	Liczba	Odsetek	Średnie wypłaty w zł/na 1 wniosek
Dolnośląskie	2 665	3,55	13 881
Kujawsko-pomorskie	4 016	5,46	6 865
Lubelskie	11 077	5,24	4 863
Lubuskie	2 315	7,46	14 752
Łódzkie	4 974	3,26	3 545
Małopolskie	3 679	1,88	3 955
Mazowieckie	7 044	2,60	5 092
Opolskie	2 142	5,82	8 214
Podkarpackie	4 343	2,45	6 715
Podlaskie	4 232	4,58	4 866
Pomorskie	4 485	8,79	9 711
Śląskie	1 293	1,36	7 135
Świętokrzyskie	6 106	5,53	3 178
Warmińsko-mazurskie	2 588	5,56	13 454
Wielkopolskie	7 136	5,50	8 932
Zachodniopomorskie	3 851	10,38	19 115
POLSKA	71 946	4,03	7 528

Źródło: Informator Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, „Prowinki”, <http://www.arimr.gov.pl> oraz obliczenia własne.

W działaniu 4. „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt” wdrażano pakiety rolnictwa zrównoważonego, rolnictwa ekologicznego, ochrony gleb i wód, tworzenia stref buforowych itp. W całym kraju średnio 4,03% gospodarstw zadeklarowało swój udział w pro-

gramie, przy czym przestrzennie udział ten był zróżnicowany: od 1,36% w woj. śląskim i 1,88% w woj. małopolskim do 10,38% w woj. zachodniopomorskim (por. tabela 5). Z danych tej tabeli wynika, że wzrasta znaczenie tych programów w województwach o większych obszarowo gospodarstwach, a jednocześnie maleje w województwach o rozdrobionej strukturze obszarowej. Obserwowane zależności wynikają przede wszystkim z możliwości określonych działań i wyboru formy tej działalności. Z jednej strony działaniom rolnośrodowiskowym sprzyja większy obszar gospodarstwa, z drugiej zaś wpływ taki wywiera też poziom kultury rolnej, który warunkuje tego typu działania i sposób gospodarowania. Podkreślić tutaj należy świadomy wybór określonych działań, które dają korzyści rolnikom. Świadczy o tym może m.in. odsetek gospodarstw uczestniczących w programach rolnośrodowiskowych i wypłaty na 1 działanie. I tak np. w woj. dolnośląskim odsetek gospodarstw uczestniczących w tym działaniu był na poziomie średnim (3,55%), ale wypłaty z tego tytułu w przeliczeniu na 1 gospodarstwo były jednymi z większych (ok. 13,9 tys. zł). Podobną zależność obserwowano również w innych województwach. Dane te świadczą, że w tych województwach wybierano działania, które były w największym stopniu wspierane (np. uprawy sadowniczo-jagodowe w okresie przedstawiania na rolnictwo ekologiczne). Średni poziom wypłat na 1 decyzję dotyczącą działań rolnośrodowiskowych wynosił w skali kraju 7,5 tys. zł, natomiast obszar zmienności tego wskaźnika zawierał się w przedziale od 3,2 tys. zł w woj. świętokrzyskim do 19,1 tys. zł w woj. zachodniopomorskim (tabela 5).

Działanie 6. „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE” jest nastawione na wyposażenie gospodarstw w urządzenia do przechowywania nawozów naturalnych, dostosowanie produkcji mleka do standardów zdrowia publicznego oraz modernizowanie ferm specjalizujących się w produkcji jaj konsumpcyjnych. W działaniu tym uczestniczyło 4,11% gospodarstw, od 0,49% w woj. małopolskim do 18,06% w woj. kujawsko-pomorskim (por. tabela 6). Z danych tej tabeli wynika, że nie ma zarysowanych tendencji przestrzennych w tym zakresie. Wynika to z różnych czynników. Po pierwsze w wielu województwach proces takich zmian występował wcześniej (np. woj. dolnośląskie, zachodniopomorskie i podlaskie), dlatego też obecnie jest mniejsze zainteresowanie. Po drugie proces dostosowania gospodarstw do standardów UE występował coraz szerzej w gospodarstwach i województwach będących na „średnim poziomie”, stąd też większe zainteresowanie występuje w województwach środkowej Polski. Po trzecie mały obszar gospodarstwa nie sprzyja tego rodzaju innowacjom, ze względu na skalę działania, dlatego też małe znaczenie mają te

dostosowania w województwach południowo-wschodnich (np. małopolskie, podkarpackie czy świętokrzyskie). Wyniki te, jak i prezentowane we wcześniejszych tabelach, potwierdzają, że w województwach o mniejszej średniej powierzchni gospodarstw maleje znaczenie rolnictwa i powiązania gospodarstw z rynkiem. W związku z tym należy zastanowić się, jakie podjąć działania, które pozwolą racjonalnie wykorzystać posiadane zasoby zarówno na cele rolnicze, jak i pozarolnicze.

Tabela 6. Liczba złożonych wniosków w Działaniu 6. PROW w latach 2004-2006 „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE” i ich odsetek w stosunku do liczby gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha oraz wypłata w zł na 1 realizowany wniosek w danym województwie (dane na dzień 30.09.2006 r.)

Województwa	Liczba	Odsetek	Średnie wypłaty w zł/na 1 wniosek
Dolnośląskie	678	0,90	21 334
Kujawsko-pomorskie	13 286	18,06	29 983
Lubelskie	3 053	1,44	25 514
Lubuskie	567	1,83	31 298
Łódzkie	5 876	3,85	27 826
Małopolskie	952	0,49	24 932
Mazowieckie	13 922	5,14	30 858
Opolskie	650	1,77	30 405
Podkarpackie	703	0,40	24 514
Podlaskie	6 059	6,56	33 133
Pomorskie	4 627	9,07	26 267
Śląskie	665	0,70	27 840
Świętokrzyskie	1 496	1,36	25 446
Warmińsko-mazurskie	4 401	9,46	34 489
Wielkopolskie	15 178	11,69	30 697
Zachodniopomorskie	1 299	3,50	24 116
POLSKA	73 412	4,11	29 825

Źródło: Informator Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, „Prowinki”, <http://www.arimr.gov.pl> oraz obliczenia własne.

Poziom wypłat na 1 decyzję w działaniach dostosowujących gospodarstwa do standardów unijnych wynosił średnio w skali Polski ok. 30 tys. zł, przy czym w skali województw zawierał się w przedziale od 21,3 tys. zł w woj. dolnośląskim do 34,5 tys. zł w woj. warmińsko-mazurskim. Na poziom tego zróżnicowania miały wpływ omówione czynniki, przy czym czynnikiem niwelującym to zróżnicowanie były zasady konstrukcji tych wypłat.

Analiza wybranych działań w Sektorowym Planie Operacyjnym 2004-2006 „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” w ujęciu przestrzennym

Celem strategicznym Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” była poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Wyrażało się to w dwóch priorytetach⁵:

- Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym,
- Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

W ramach tych priorytetów określono działania wspierające przemiany w agrobiznesie i na obszarach wiejskich, które wzajemnie się warunkują poprzez wykorzystanie zasobów wytwórczych.

W działaniu 1.1. „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” odsetek gospodarstw rolnych w Polsce korzystających z tego instrumentu wynosił 1,2%. W skali województw wskaźnik ten zawierał się w przedziale od 0,5 w woj. małopolskim do 2,5% w woj. kujawsko-pomorskim (tabela 7). Odsetek gospodarstw korzystających z tego środka nie jest duży, ale należy uwzględnić dostępność środków, gdyż zainteresowanie rolników było dużo większe. Analiza odsetka gospodarstw korzystających z analizowanego instrumentu wskazuje, że najmniejsze zainteresowanie, ale też i możliwości, są w województwach południowych (małopolskim, podkarpackim, świętokrzyskim i śląskim). W tych województwach dotychczasowe zasoby wytwórcze i siła ekonomiczna gospodarstw nie sprzyjają wsparciu z tego instrumentu. Dane te potwierdzają, tak jak w przypadku innych instrumentów wsparcia, że przy obecnym poziomie ich gospodarowania i możliwości nie należy liczyć się z dużymi przemianami strukturalnymi. Większym zainteresowanie rolników będą się tutaj cieszyły instrumenty,

⁵ Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.

które sprzyjają zajęciom pozarolniczym i koncentracji ziemi. W pozostałych województwach wzrasta zainteresowanie inwestycjami, a w szczególności w tych, w których jest korzystniejsza struktura obszarowa i jednocześnie wyższy poziom kultury rolnej (jak w województwach kujawsko-pomorskim i wielkopolskim). Zwraca tutaj uwagę duże znaczenie tych inwestycji w woj. opolskim (2,2% ogółu gospodarstw), w którym korzystna struktura obszarowa i dobrze rozwinięta produkcja mleczarska sprzyjają inwestowaniu. Przestrzenne zróżnicowanie korzystania ze środków na inwestycje wynikają z czynników, które mają wpływ na możliwości własnego inwestowania i zapewnienia tzw. kosztów kwalifikowanych. Czynniki te znajdują także odzwierciedlenie w średniej wysokości wypłaty w przeliczeniu na 1 wniosek.

Tabela 7. Liczba zrealizowanych wniosków i ich odsetek w stosunku do liczby gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha oraz wypłaty w tys. zł na 1 wniosek w Działaniu 1.1. SPO w latach 2004-2006 „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” (dane na dzień 30.09.2006 r.)

Województwa	Liczba wniosków	Odsetek gospodarstw	Średnie wypłaty w tys. zł/na 1 wniosek
Dolnośląskie	690	0,9	126,9
Kujawsko-pomorskie	1 826	2,5	82,7
Lubelskie	2 548	1,2	70,6
Lubuskie	269	0,9	128,7
Łódzkie	1 856	1,2	68,1
Małopolskie	1 056	0,5	64,8
Mazowieckie	3 676	1,4	73,5
Opolskie	535	1,5	112,7
Podkarpackie	561	0,3	75,1
Podlaskie	2 044	2,2	86,6
Pomorskie	833	1,6	108,9
Śląskie	550	0,6	85,2
Świętokrzyskie	1 626	1,5	52,7
Warmińsko-mazurskie	816	1,8	125,0
Wielkopolskie	2 865	2,2	98,2
Zachodniopomorskie	543	1,5	135,4
POLSKA	22 294	1,2	84,2

Źródło: dane ARiMR oraz obliczenia własne.

Przeciętny poziom wypłat na 1 wniosek wynosił 84,2 tys. zł, przy obszarze zmienności od 52,7 tys. zł w woj. świętokrzyskim do 135,4 tys. zł w woj. zachodniopomorskim (tabela 7). Pod względem wysokości wypłat na inwestycje w gospodarstwach rolnych można podzielić województwa na dwie grupy: województwa zachodnie, w których średni poziom wypłat na 1 projekt jest wysoki oraz województwa wschodnie, w których jest sytuacja odwrotna. Takie zróżnicowanie jest następstwem omówionych czynników związanych z posiadaniem zasobów i sposobów gospodarowania, które znajdują odzwierciedlenie we wskaźnikach żywotności (wyrażonych w ESU). Dla porównania, wskaźnik żywotności ekonomicznej gospodarstw rolnych w woj. świętokrzyskim kształtował się na poziomie 12,3 ESU, a w województwie zachodniopomorskim – 67 ESU. Wskaźniki żywotności ekonomicznej gospodarstw w województwach potwierdzają przyczyny istniejącego stanu i to nie tylko w odniesieniu do inwestycji.

Tabela 8. Liczba zrealizowanych wniosków i ich odsetek w stosunku do liczby gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha w Działaniu 1.2. SPO w latach 2004-2006 „Ułatwianie startu nowym rolnikom” (dane na dzień 30.09.2006 r.)

Województwa	Liczba wniosków	Odsetek gospodarstw
Dolnośląskie	617	0,8
Kujawsko-pomorskie	1 129	1,5
Lubelskie	1 547	0,7
Lubuskie	220	0,7
Łódzkie	1 310	0,9
Małopolskie	531	0,3
Mazowieckie	2 348	0,9
Opolskie	402	1,1
Podkarpackie	372	0,2
Podlaskie	1 156	1,3
Pomorskie	574	1,1
Śląskie	339	0,4
Świętokrzyskie	629	0,6
Warmińsko-mazurskie	700	1,5
Wielkopolskie	1 844	1,4
Zachodniopomorskie	433	1,1
POLSKA	14 151	0,8

Źródło: dane ARiMR oraz obliczenia własne.

Kolejne Działanie w SPO – „Ułatwienie startu młodym rolnikom” także wykazuje przestrzenne zróżnicowanie, podobne jak w działaniu dotyczącym inwestycji w gospodarstwach rolnych. Najmniej takich projektów (w stosunku do ogólnej liczby gospodarstw) było w województwach położonych na południu kraju, natomiast więcej w województwach północnych oraz w środkowo-zachodniej części Polski. Podkreślić należy, że 11% beneficjentów działania 1.2. zostało także beneficjentami działania 1.1., co wskazuje na zbieżność aktywności rolników z czynnikami kształtującymi tę aktywność. Odsetek złożonych wniosków w stosunku do ogółu gospodarstw indywidualnych wynosił średnio w skali kraju 0,8%, a obszar zmienności tego wskaźnika zawierał się w przedziale od 0,2 w woj. podkarpackim do 1,5% w woj. kujawsko-pomorskim i warmińsko-mazurskim. Dane te potwierdzają charakter zróżnicowania przestrzennego w analizowanym działaniu (por. tabela 8).

W działaniu 1.5. dotyczącym poprawy przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych liczba realizowanych projektów nie była zbyt duża. W sumie zrealizowano 813 projektów, przy czym najwięcej w województwach mazowieckim i wielkopolskim (27% ogółu), co było w dużym stopniu związane z powierzchnią tych województw, a co za tym idzie i liczbą potencjalnych beneficjentów. Średnia kwota finansowania na 1 wniosek wynosiła około 1041,0 tys. zł (por. tabela 9).

Najniższe wypłaty na 1 wniosek były w województwach polski południowej, przy jednoczesnym mniejszym ogólnym zainteresowaniu tym działaniem potencjalnych beneficjentów mających tam swoje siedziby. Z kolei największe dofinansowanie uzyskali przedsiębiorcy w województwie podlaskim (1991,9 tys. zł na 1 wniosek), co było związane z rozwojem przetwórstwa w tym województwie, a zwłaszcza przetwórstwa mleka. Duże wypłaty (powyżej 1300 tys. zł na wniosek) uzyskali przedsiębiorcy w województwach: dolnośląskim, mazowieckim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim). Podkreślić należy także dużą aktywność przedsiębiorców z centralnej Polski, co jest związane przede wszystkim z nadrabianiem zaległości w tym zakresie, tj. braku dostatecznej liczby zakładów przetwórczych przy jednoczesnym zwiększaniu produkcji rolniczej, a zwłaszcza poprawy ich wyposażenia w nowoczesne urządzenia, sprzyjające różnicowaniu asortymentowym produkcji żywności i zwiększaniu jej jakości. Podkreślić należy także, że na zainteresowanie beneficjentów korzystaniem z tego działania silny wpływ miały wysokie, i wciąż rosnące, standardy unijne w zakresie zarządzania jakością produktów żywnościowych.

Tabela 9. Liczba zrealizowanych wniosków i wypłaty w tys. zł na 1 wniosek w Działaniu 1.5. SPO w latach 2004-2006 „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych” (dane na dzień 30.09.2006 r.)

Województwa	Liczba	Średnie wypłaty w tys. zł/na 1 wniosek
Dolnośląskie	18	1 283,1
Kujawsko-pomorskie	60	960,5
Lubelskie	75	1 097,2
Lubuskie	25	714,2
Łódzkie	45	1 078,3
Małopolskie	61	682,0
Mazowieckie	96	1 445,2
Opolskie	17	485,2
Podkarpackie	34	830,0
Podlaskie	48	1 991,9
Pomorskie	42	667,4
Śląskie	52	445,8
Świętokrzyskie	35	1 222,5
Warmińsko-mazurskie	58	1 307,0
Wielkopolskie	126	936,5
Zachodniopomorskie	21	796,8
POLSKA	813	1 041,0

Źródło: dane ARiMR oraz obliczenia własne.

Działanie SPO 2.4. „Różnicowanie działalności rolniczej” nie cieszyło się dużym zainteresowaniem potencjalnych beneficjentów, co było zarówno następstwem niewielkiej wartości pomocy przeznaczonej na ten cel, jak i konsekwencją niedostrzegania przez nich możliwości i perspektyw na zmianę działalności gospodarczej oraz szukanie alternatywnych form dochodów. Podkreślić należy, że w tym działaniu zrealizowano jedynie 3894 wnioski, co stanowiło 0,3% ogółu gospodarstw w kraju. Przestrzennie odsetek ten kształtował się w przedziale od 0,1% do 0,3% w przeliczeniu na województwo (tabela 10). Wartość wypłat na 1 decyzję wynosiła średnio w skali Polski ok. 64 tys. zł, przy czym w skali wo-

jewództw zawierała się w przedziale od 53,6 tys. zł w woj. podkarpackim do 72,8 tys. zł w woj. wielkopolskim (tabela 10).

Tabela 10. Liczba zrealizowanych wniosków i ich odsetek w stosunku do liczby gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha oraz wypłaty w tys. zł na 1 wniosek w Działaniu 2.4. SPO w latach 2004-2006 „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów” (dane na dzień 30.09.2006 r.)

Województwa	Liczba wniosków	Odsetek gospodarstw	Średnie wypłaty w tys. zł/na 1 wniosek
Dolnośląskie	71	0,1	69,8
Kujawsko-pomorskie	228	0,3	69,0
Lubelskie	710	0,3	57,6
Lubuskie	34	0,1	62,9
Łódzkie	195	0,1	69,0
Małopolskie	437	0,2	65,3
Mazowieckie	416	0,2	71,5
Opolskie	77	0,2	71,7
Podkarpackie	295	0,2	53,6
Podlaskie	208	0,2	64,0
Pomorskie	94	0,2	65,9
Śląskie	149	0,2	66,0
Świętokrzyskie	256	0,2	63,2
Warmińsko-mazurskie	100	0,2	57,2
Wielkopolskie	284	0,2	72,8
Zachodniopomorskie	50	0,1	68,1
POLSKA	3 604	0,2	64,4

Źródło: dane ARiMR oraz obliczenia własne.

Działanie 2.6. SPO dotyczyło rozwoju i ulepszania infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem. Zainteresowanie tym działaniem było w całej Polsce, ale tak jak i w przypadku innych działań – ze względu na skalę dostępnych środków – nie mogło być szerzej rozwijane. W sumie zrealizowano ponad

2,6 tys. wniosków, przy czym najwięcej z nich realizowano w województwach: lubelskim, mazowieckim i podlaskim. Mniejsze znaczenie miały tego typu działania w województwach, w których dotychczas było dużo PGR-ów, gdyż tam poziom rozwoju infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem jest wyższy i występuje mniej potrzeb w tym zakresie. Dane te wskazują, że na większe zainteresowanie tym działaniem wpływa dążenie do wyrównywania rozwoju infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem w przekroju województw. Takie zainteresowanie należy ocenić pozytywnie, przy czym tradycyjnie w województwach południowych zainteresowanie jest najniższe (por. tabela 11).

Tabela 11. Liczba zrealizowanych wniosków i wypłaty w tys. zł na 1 wniosek w Działaniu 2.6. SPO w latach 2004-2006 „Rozwój ulepszenie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem” (dane na dzień 30.09.2006 r.)

Województwa	Liczba	Średnie wypłaty w tys. zł/na 1 wniosek
Dolnośląskie	24	72,5
Kujawsko-pomorskie	169	37,5
Lubelskie	461	22,3
Lubuskie	34	55,9
Łódzkie	152	35,1
Małopolskie	159	28,2
Mazowieckie	372	44,7
Opolskie	159	21,1
Podkarpackie	89	27,9
Podlaskie	346	29,3
Pomorskie	135	28,8
Śląskie	68	34,7
Świętokrzyskie	180	27,0
Warmińsko-mazurskie	52	59,3
Wielkopolskie	202	68,2
Zachodniopomorskie	39	67,0
POLSKA	2 641	35,3

Źródło: dane ARiMR oraz obliczenia własne.

Średni poziom wypłat w przeliczeniu na 1 wniosek wynosił 35,3 tys. zł. Zróżnicowanie przestrzenne kwoty wypłat na 1 wniosek jest stosunkowo duże, gdyż zawiera się w przedziale od 21,1 tys. zł w woj. opolskim do 72,5 tys. zł w woj. dolnośląskim. Na zwiększone zróżnicowanie poziomu wypłaty na 1 projekt miało wpływ wiele czynników, które były już omawiane, w tym zwłaszcza możliwość pokrycia przez beneficjentów kosztów kwalifikowanych związanych z realizacją projektu. Z tego też względu w województwach zachodnich i środkowo-zachodnich wypłaty te są wyższe.

Przeprowadzona analiza wybranych działań w ramach SPO 2004-2006 wskazuje, że na poziom zainteresowania realizacją działań współfinansowanych ze środków unijnych mają wpływ głównie czynniki związane z dotychczasowym potencjałem zasobów wytwórczych beneficjentów i możliwością finansowania przez nich nowych przedsięwzięć.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza działań PROW i SPO „Rolnictwo” oraz płatności obszarowych w latach 2004-2006 w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich wskazuje, że:

- Płatności obszarowe nie są czynnikiem różnicującym warunki gospodarowania na obszarach wiejskich, a tym bardziej czynnikiem sprawczym przemian strukturalnych ze względu na podobne ich kształtowanie w przekroju województw. Płatności te – jeśli będą utrzymane w obecnej formule – w niewielkim stopniu będą racjonalizowały istniejącą strukturę obszarową rolnictwa, a stosunkowo nieduża kwota prawdopodobnie nie stanowi źródła inwestowania w działalność pozarolniczą i zmianę źródeł dochodu.
- Płatności obszarowe są natomiast ważnym źródłem uzupełnienia budżetów rodzinnych i zabezpieczenia odpowiedniego poziomu dochodów rolników, bez potrzeby podwyższania cen dla konsumentów. Łatwość uzyskania tych płatności – niezależnie od sposobu ich przeznaczania – sprzyja podjęciu przez rolnika decyzji o staraniu się o te dopłaty, z czego polscy rolnicy w pełni skorzystali.
- Przekazywanie ziemi za renty sprzyja poprawie struktury obszarowej, ale nie są to znaczące zmiany, ponieważ są w dużym stopniu połączone z przekazywaniem gospodarstw członkom rodziny, zamieszkującym w tym samym gospodarstwie, a nie w celu powiększenia gospodarstw już istniejących.

Niemniej jednak należy uwzględnić ich pozytywny wpływ na dokonywania wymiany pokoleniowej rolników, a tym samym na zmianę sposobu gospodarowania w rolnictwie.

- Proces inwestowania w gospodarstwa rolnicze i korzystania ze wsparcia unijnego jest tym większy im większa jest skala gospodarstwa, jego powierzchnia, potencjał ekonomiczny, zasoby wytwórcze. Znajduje to potwierdzenie w większej wartości wypłat w przeliczeniu na gospodarstwo w województwach o korzystniejszej strukturze obszarowej i wyposażeniu w majątek trwałe. Jednakże nie są to różnice znaczące.
- Różnicowanie działalności rolniczej nie cieszyło się dużym zainteresowaniem rolników, co było zarówno następstwem niewielkiej wartości pomocy przeznaczonej na ten cel, jak i konsekwencją braku realnej możliwości zmiany działalności oraz niewielkiej kreatywności potencjalnych beneficjentów przy oszukiwaniu alternatywnych dochodów w istniejącej strukturze produkcyjno-ekonomicznej obszarów wiejskich.
- Przeprowadzona analiza poszczególnych działań w ujęciu przestrzennym wskazuje, że w przyszłości należy zwrócić większą uwagę na sposób wspierania rolników z województw Polski południowej, gdzie dominują niewielkie, gospodarstwa rodzinne, w których aktywność gospodarcza i kreatywność jest niska i prawdopodobnie nie będzie wzrastała ze względu na niewielką ich siłę ekonomiczną. W tych województwach należy szerzej uwzględnić różnicowanie działalności na obszarach wiejskich w połączeniu ze zmianą struktury obszarowej gospodarstw. Takie działania należy uwzględnić i w innych województwach, ale na południu kraju są one niezbędne do zrealizowania w pierwszej kolejności.
- W związku z tym w dalszych działaniach szerzej należy uwzględnić instrumenty, które sprzyjają zajęciom pozarolniczym i koncentracji ziemi, a wraz z tym inwestycjom. W przemianach obszarów wiejskich należy sięgać po wiele instrumentów polityki gospodarczej i regionalnej, w tym szerzej wykorzystywać możliwości, jakie daje przyszła perspektywa finansowa Unii Europejskiej w odniesieniu do regionów, a nie tylko do regionów rolniczych. Obecna polityka w odniesieniu do obszarów wiejskich ma głównie charakter branżowy⁶. Na rozwój obszarów wiejskich patrzy się poprzez pryzmat rolnic-

⁶ Por. A.P. Wiatrak, *Kierunki rozwoju turystyki wiejskiej w świetle planów rozwojowych Polski*, „Wieś i Rolnictwo” 2006, nr 4.

twa i ludności rolniczej oraz problemów do rozwiązania tam występujących, a nie poprzez powiązanie z ogólną strategią rozwoju kraju oraz działaniami związanymi z jej realizacją. Takie ujęcie pozwoliłoby uwzględnić specyfikę obszarów wiejskich, choć nie jest podejściem optymalnym. Warto byłoby powiązać rozwój obszarów wiejskich z małymi miastami, których wpływ na funkcjonowanie wsi jest duży, a nie zawsze jest w pełni doceniany.

- Obecne plany zmiany struktury gospodarczej obszarów wiejskich nie są ze sobą w pełni powiązane, tzn. nie tworzą systemu oddziaływania. Warto byłoby pomyśleć o wsparciu procesu zmian poprzez mechanizm tzw. „większego uderzenia”, tzn. wzmocnienia instrumentów oddziaływania na zmiany poprzez programy krajowe i wsparcie ich ze środków krajowych oraz instrumenty prawne, które sprzyjałyby wykorzystaniu środków unijnych.

Oddziaływanie na obszary wiejskie przez dotychczasową politykę gospodarczą i regionalną, w tym wsparcie ze środków unijnych, ma charakter instrumentu produkcyjno-ekonomicznego, ale poprzez finansowanie różnych działań i braku systemowego wsparcia oraz przy jednoczesnym braku „mocnego uderzenia” określonych działań spełnia ono także rolę instrumentu socjalnego. Taka sytuacja nie sprzyja zmianom strukturalnym, a nawet opóźnia proces tych zmian. W związku z tym warto zastanowić się, jak zmienić tę sytuację oraz jakie podjąć działania, aby lepiej wykorzystać fundusze w perspektywie finansowej lat 2007-2013.

Literatura

1. Informator Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, „Prowinki”, <http://www.arimr.gov.pl>.
2. Kowalczyk S., *Fundusze Unii Europejskiej w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2006, nr 3.
3. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, Ministerstwo Rolnictwo i Rozwoju Wsi, Warszawa, wrzesień 2004 r.
4. Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.

5. Wiatrak A.P., *Fundusze Strukturalne w Unii Europejskiej a rozwój obszarów wiejskich*, „Optimum – Studia Ekonomiczne” 2000, nr 2.
6. Wiatrak A.P., *Kierunki rozwoju turystyki wiejskiej w świetle planów rozwojowych Polski*, „Wieś i Rolnictwo” 2006, nr 4.
7. Woś B., *Rozwój regionalny i polityka regionalna w Unii Europejskiej i w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk: Dział Wydawnictw IERiGŻ-PIB

Oprawa: UWIPAL