



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Wspólnotowe
zasady ewaluacji
oraz ocena oddziaływania
programów rolnych
w okresie 2004-2008***

nr 105

Warszawa 2008

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



***Wspólnotowe
zasady ewaluacji
oraz ocena oddziaływania
programów rolnych
w okresie 2004-2008***



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Wspólnotowe
zasady ewaluacji
oraz ocena oddziaływania
programów rolnych
w okresie 2004-2008***

*Praca zbiorowa pod redakcją
dr. Marka Wigiera*

*Autorzy:
mgr Małgorzata Bułkowska
mgr inż. Katarzyna Chmurzyńska
dr Ryszard Kata
dr Dariusz Kusz
dr Janusz Rowiński
mgr Barbara Wieliczko
dr Marek Wigier*



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

Warszawa 2008

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 badań i wniosków płynących z prowadzonej oceny wykorzystania wpływu funduszy strukturalnych na gospodarkę żywnościową i rozwój obszarów wiejskich.

Opracowanie komputerowe

Anna Staszczak

Korekta

Joanna Gozdera

Redakcja techniczna

Leszek Ślipski

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-60798-90-4

*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

1. Wprowadzenie	7
<i>dr Marek Wigier</i>	
2. Wspólnotowe zasady oceny programów wsparcia wsi i rolnictwa realizowanych w okresie programowania 2000-2006.....	11
<i>mgr Barbara Wieliczko</i>	
System oceniania wsparcia w okresie 2000-2006.....	11
Ocena końcowa wsparcia rolnictwa w ramach działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”	15
Wskazówki dla państw członkowskich.....	21
Podsumowanie i wnioski.....	22
3. Zmiany w rozporządzeniach dotyczących wdrażania działań PROW 2004-2006 a realizacja tego programu.....	24
<i>mgr Barbara Wieliczko</i>	
Działanie 1. „Renty strukturalne” PROW 2004-2006	26
Działanie 2. „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” PROW 2004-2006.....	28
Działanie 3. „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” PROW 2004-2006	29
Działanie 4. „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt” PROW 2004-2006.....	32
Działania 5. „Zalesianie gruntów rolnych” PROW 2004-2006	35
Działanie 6. „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE” PROW 2004-2006	37
Działanie 7. „Grupy producentów rolnych” PROW 2004-2006.....	38
Podsumowanie i wnioski.....	40
4. Ocena efektów finansowych i rzeczowych realizacji programów SAPARD, PROW 2004-2006 i SPO „Rolnictwo” oraz wstępna ocena PROW 2007-2013	42
<i>mgr Małgorzata Bulkowska, mgr inż. Katarzyna Chmurzyńska, dr Janusz Rowiński, dr Marek Wigier</i>	
Program SAPARD	43
PROW 2004-2006	46
Pogram SPO „Rolnictwo”	51
PROW 2007-2013	55
Regionalne efekty polityki wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich	57

5. Charakterystyka gospodarstw rolnych korzystających z funduszy unijnych w regionie Polski południowo-wschodniej	59
<i>dr Ryszard Kata, dr Dariusz Kusz</i>	
Wstęp.....	59
Problemy strukturalne rolnictwa rozdrobnionego.....	60
Aktywność rolników w regionie Polski południowo-wschodniej w absorpcji funduszy unijnych wspierających przekształcenia i rozwój rolnictwa	64
Charakterystyka ekonomiczno-finansowa gospodarstw rolnych korzystających z funduszy unijnych na przekształcenia i rozwój rolnictwa.....	71
Charakterystyka ogólna badanych gospodarstw	75
Zmiany w zasobach czynników wytwórczych i przekształcenia gospodarstw.....	84
Ekonomiczne wyniki gospodarowania i źródła utrzymania rodziny rolniczej	87
Działalność inwestycyjna gospodarstw i źródła jej finansowania	98
Wnioski	101
6. Ocena wpływu funduszy strukturalnych na gospodarkę żywnościową i rozwój obszarów wiejskich – wnioski.....	105
<i>dr Marek Wigier</i>	
7. Spis literatury	114

1. Wprowadzenie

Najważniejszą przesłanką pomocy publicznej w sferze rolnictwa jest problem niestabilnych i niedostatecznych dochodów rolniczych¹. Do strategicznych celów wsparcia rolnictwa z funduszy publicznych (krajowych oraz unijnych), należy poprawa efektywności wykorzystania zasobów produkcyjnych tego sektora, zwłaszcza zasobów pracy, a także poprawa konkurencyjności rolnictwa oraz ochrona środowiska naturalnego. Celem wsparcia rolnictwa ze środków publicznych może być również tworzenie alternatywnych źródeł dochodów dla ludności rolniczej, przyspieszenie zmian międzypokoleniowych w gospodarstwach rolnych, dostosowanie gospodarstw do wymogów ochrony środowiska i standardów dobrych praktyk rolniczych oraz rozwój zasobów ludzkich.

Wśród form bezpośredniego wsparcia finansowego rolników z funduszy unijnych można wyróżnić: dopłaty bezpośrednie i płatności kompensacyjne, granty oraz dotacje inwestycyjne. Fundusze unijne kierowane na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich mają zatem różny charakter i wspierają różne cele. Generalnie w polityce UE wobec wsi i rolnictwa można wyróżnić dwie grupy instrumentów. Pierwsza grupa obejmuje instrumenty wykorzystywane do wsparcia polityki rynkowej i dochodów gospodarstw rolnych, stosowane w ramach I filaru WPR. Zalicza się do nich subsydia eksportowe, magazynowanie produktów rolnych, podtrzymywanie cen produktów rolnych oraz dopłaty bezpośrednie². Druga grupa instrumentów wykorzystywana jest do wspierania rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR). Wśród instrumentów kierowanych do gospodarstw rolnych, w ramach drugiego filaru w latach 2004-2006 funkcjonowały tzw. środki towarzyszące, tj. działania wspierające gospodarstwa położone w niekorzystnych warunkach (płatności ONW), wspierające przekształcenia i zmiany dostosowawcze gospodarstw (zmiany pokoleniowe, podniesienie konkurencyjności gospodarstw, dostosowanie do standardów unijnych) oraz działania zmierzające do ochrony środowiska przyrodniczego (pakiety rolnośrodowiskowe, zalesienia). Ponadto w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej funkcjonowały instrumenty wspierające modernizację i rozwój gospodarstw (inwestycje w gospodarstwach, ułatwianie startu młodym rolnikom, poprawa

¹ J. Wilkin, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie – dlaczego był, jest i będzie*, [w:] *Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej*, SGH, IERiGŻ, ARR, Warszawa 2003, s. 39-50.

² D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie z budżetu Unii Europejskiej polityk strukturalnych w nowych krajach członkowskich w latach 2004-2006*, „Wiś i Rolnictwo”, nr 3(128), IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 21-36.

infrastruktury rolnej) oraz wspierające wielofunkcyjny rozwój wsi i rolnictwa (różnicowanie działalności).

Pomijając dopłaty bezpośrednie i powiązane z nimi płatności ONW, które mają aspekt jednoznacznie dochodowy, pozostałe instrumenty umownie możemy określić jako prorozwojowe, gdyż ich celem jest wspieranie przekształceń i rozwoju rolnictwa, zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich³.

Ponad czteroletni okres, jaki minął od objęcia polskiego rolnictwa wsparciem z funduszy unijnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) uprawnia do przeprowadzania pierwszych analiz i formułowania wniosków, dotyczących wykorzystania tych funduszy przez rodzimych producentów rolnych. Jest to tym istotniejsze, że w kolejnym okresie programowania 2007-2013, pomimo istotnych zmian w zakresie podziału środków na poszczególne priorytety i działania, generalne cele wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich (ujęte w 4 osie wsparcia) nie uległy zmianom. Wiele instrumentów funkcjonujących w poprzednim okresie programowym ma swoją kontynuację w niezmienionej formie lub po niewielkich modyfikacjach w okresie 2007-2013. Zatem doświadczenia i wnioski z poprzedniego okresu finansowania rolnictwa z funduszy unijnych mogą mieć znaczenie dla poprawienia efektywności alokacji tych funduszy w rodzimym rolnictwie.

Niniejsza 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 niniejszym opracowaniu wykorzystano także szereg prac wewnętrznych wykonywanych przez członków zespołu badawczego oraz eks-

³ Wielofunkcyjność rolnictwa związana jest z realizowaniem przez gospodarstwa rolne wielu rynkowych i pozarynkowych funkcji. Zagadnienie to wiąże się silnie ze zrównoważonym rozwojem rolnictwa, gdyż ważnym elementem funkcji realizowanych przez rolnictwo, są te które dotyczą ochrony środowiska naturalnego oraz zachowania przyrodniczych i społeczno-kulturowych walorów wsi. Z kolei wielofunkcyjność rolnictwa jest także niezbędnym elementem wielofunkcyjności obszarów wiejskich. Stąd w opracowaniu zagadnienia te są traktowane nierozłącznie. Szerzej na temat tych zagadnień pisze J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] M. Kłodziński (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, IRWiR PAN, Warszawa 2008, s. 9-20.

pertyz zewnętrznych przygotowanych specjalnie na potrzeby realizacji niniejszego zadania badawczego.

Celem opracowania jest przedstawienie wybranych badań i wniosków płynących z prowadzonej oceny wykorzystania wpływu funduszy strukturalnych na gospodarkę żywnościową i rozwój obszarów wiejskich. Prowadząc badania odwoływano się również nie tylko do ocen ekonomicznych, ale również poddano ocenie wspólnotowe zasad ewaluacji programów wsparcia wsi i rolnictwa realizowane w okresie programowania 2000-2006 ze szczególnym uwzględnieniem oceny instrumentu wsparcia inwestycji w rolnictwie. Praca ma również za zadanie wskazanie na główne luki unijnego systemu oceny, które powinny być w miarę możliwości eliminowane na poziomie krajowym. W opracowaniu podjęto także próbę określenia skali i charakteru zmian w regulacjach wdrożeniowych dotyczących wybranych działań PROW 2004-2006⁴. Przeprowadzona analiza pozwala na dokonanie wstępnej oceny jakości przyjmowanych rozwiązań, a tym samym możliwości ewentualnego ograniczenia poziomu kosztów ponoszonych przez administrację publiczną związaną z opracowaniem regulacji prawnych oraz przez instytucje wdrażające program w związku z koniecznością dostosowywania sposobu obsługi każdego z działań do nowych rozwiązań prawnych. W opracowaniu zaprezentowano także podstawowe informacje na temat efektów finansowych i rzeczowych realizacji programów SAPARD, PROW 2004-2006 i SPO „Rolnictwo” oraz wstępną ocenę PROW 2007-2013.

⁴ Nie zostały uwzględnione:

- Działanie 8 „Pomoc techniczna”,
- Działanie 9 „Uzupełnienie płatności obszarowych”,
- Działanie 10 „Projekty w ramach rozporządzenia nr 1268/1999”.

Działania 9 i 10 pominięto, gdyż nie były to typowe działania polityki Unii Europejskiej i stanowiły jedynie uzupełnienie w stosunku do innych instrumentów wsparcia. Natomiast działanie 8 bezpośrednio nie służyło celom realizacji programu, lecz miało jedynie przyczynić się do jego efektywniejszego i skuteczniejszego wdrażania, a jego beneficjentem były instytucje realizujące ten program.

2. Wspólnotowe zasady oceny programów wsparcia wsi i rolnictwa realizowanych w okresie programowania 2000-2006

Rok 2008 jest ostatnim rokiem realizacji programów współfinansowanych przez Unię Europejską w ramach okresu programowania 2000-2006. W związku z tym nadszedł czas na ocenę końcową wdrożenia tych programów. Ocena ta jest istotna ze względu na konieczność wypracowania rozwiązań w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na okres po roku 2013. Dla Polski analiza wyników pierwszych programów realizowanych po uzyskaniu członkostwa w UE jest szczególnie ważna z punktu widzenia tempa zmian w polskim rolnictwie, które mają mu pozwolić na konkurowanie na rynkach europejskich.

Ocena rezultatów interwencji jest w praktyce niezwykle trudna choćby dlatego, że trudno odizolować wpływ samego wsparcia od innych czynników oddziałujących na kondycję sektora rolnego. Co więcej, cele stawiane całej polityce wsparcia, jak i jej poszczególnym instrumentom mają bardzo złożony charakter, a ich zgrupowanie lub uszeregowanie według ważności stanowi znaczny problem.

Znaczenie dla samej oceny ma również fakt, że korzystanie ze środków takich programów, jak SPO „Rolnictwo” 2004-2006 czy PROW 2004-2006 ma dobrowolny charakter, co oznacza, że już na wstępie nie mamy do czynienia z gospodarstwami reprezentatywnymi dla całej populacji, a jedynie z grupą tych, które są na tyle aktywne, aby realizować określone projekty prorozwojowe⁵.

System oceniania wsparcia w okresie 2000-2006

Kwestia oceniania programów wsparcia pojawiła się we Wspólnocie w latach 70. XX wieku w związku z programami prorozwojowymi adresowanymi do państw trzecich. Natomiast w odniesieniu do środków przeznaczanych na rozwój społeczno-ekonomiczny państw członkowskich realizowanych w ramach funduszy strukturalnych nastąpiło to znacznie później, bo dopiero po reformie z 1988 roku związanej z tzw. Planem Delorsa. System oceniania jest stale rozwijany i doskonalony. Każdy kolejny okres programowania przynosi nowe rozwiązania, choć ich zakres i znaczenie nie zawsze wykraczają poza drobne modyfikacje.

Ocena poszczególnych polityk i programów wsparcia rozwoju realizowanych przez Unię Europejską ma służyć takim celom, jak:

⁵ Szersze omówienie problemu ewaluacji instrumentów polityki rolnej zawiera praca – A. Pufahl, Ch.R. Weiss, *Evaluating the Effects of Farm Programs: Results from Propensity Score Matching*, Working Paper No. 113, Vienna University of Economics & B.A. Department of Economics Working Paper Series, November 2007.

- „wnoszenie wkładu do procesu projektowania interwencji, w tym ma swój udział w określaniu priorytetów /unijnej/ polityki,
- wspieranie efektywnej alokacji zasobów,
- przyczynianie się do poprawy jakości interwencji,
- umożliwianie raportowania o osiągnięciach interwencji”⁶.

Proces oceny programów wsparcia realizowany jest w oparciu o zestaw podstawowych kryteriów ewaluacji. Do najważniejszych z nich należą:

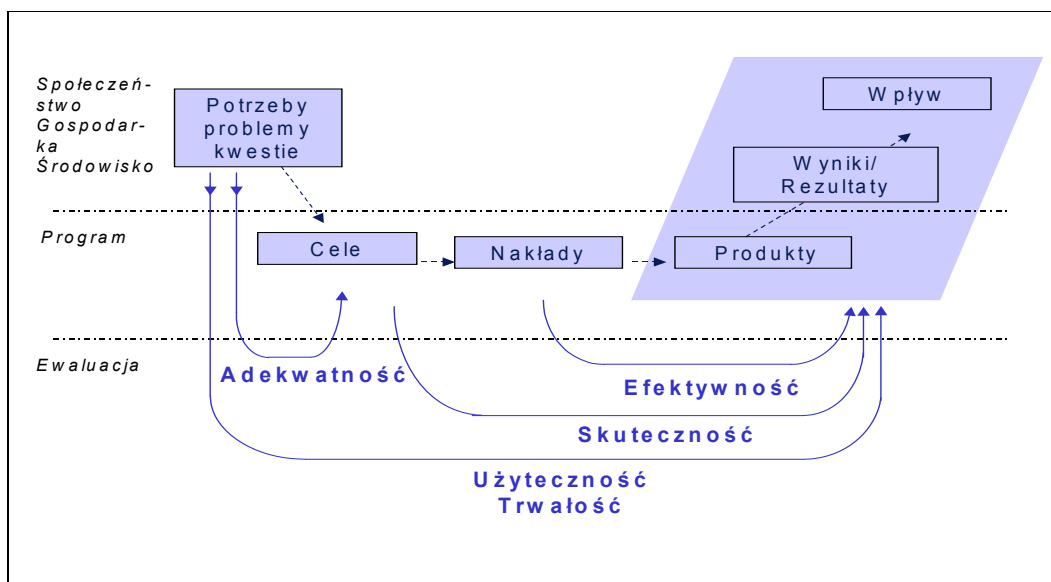
- adekwatność – odnosi się do stosowności przyjętych rozwiązań interwencyjnych w stosunku do problemów, które należy rozwiązać;
- skuteczność – dotyczy wyników programu w porównaniu do jego celów. Analizie poddawane są osiągnięcia i trudności związane z realizacją programu oraz wpływ czynników zewnętrznych na uzyskiwane efekty;
- efektywność – ocenia się koszt uzyskania osiągniętych wyników;
- wpływ (oddziaływanie) – wiąże się z określeniem skali i zakresu trwałego wkładu, jaki realizacja programu wniosła, zarówno w przypadku bezpośrednich beneficjentów pomocy, jak i ich otoczenia;
- użyteczność – określa wpływ programu na realizację szerszych potrzeb społecznych i ekonomicznych;
- trwałość – odnosi się do tego, jak długo po zakończeniu realizacji programu jego rezultaty będą funkcjonowały, zwłaszcza w kontekście zaprzestania dalszego finansowania danego projektu ze środków publicznych;
- system kontroli – swego rodzaju meta kryterium, dotyczące zadań związanych z oceną realizowanych działań (rysunek 2.1).

Obok nich można wymienić również inne kryteria, takie jak: równość (ang. *equity*), spójność (ang. *coherence*), synergii czy możliwość kopiowania wykorzystanych rozwiązań w innych uwarunkowaniach (ang. *reproducibility*)⁷. Kryteria wykorzystywane w procesie ewaluacji danego programu są nierozdzielnie związane z kluczowymi pytaniami, które postawiono się uwzględnić w fazie projektowania danego przedsięwzięcia ewaluacyjnego. Pytania te muszą być wypracowane w toku kilkuetapowego procesu obejmującego współdziałanie ze wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w proces opracowywania i wdrażania programu.

⁶ European Commission, *Evaluating EU activities. A practical guide for the Commission services*, July 2004, s. 9.

⁷ W anglosaskiej literaturze przedmiotu ocena gospodarności, efektywności i skuteczności określana jest jako „3E” (*Economy, Efficiency, Effectiveness*). Dołączane są coraz częściej inne „E”: *Equity* (równość) – równy dostęp do usług publicznych, *Ethics* (etyka) – obejmuje: *Equity, Empathy* (empatia) i *Ecology* (ekologia).

Rysunek 2.1. Główne kryteria ewaluacji



Źródło: Tavistock Institute in association with GHK & IRS: Box 2.1.

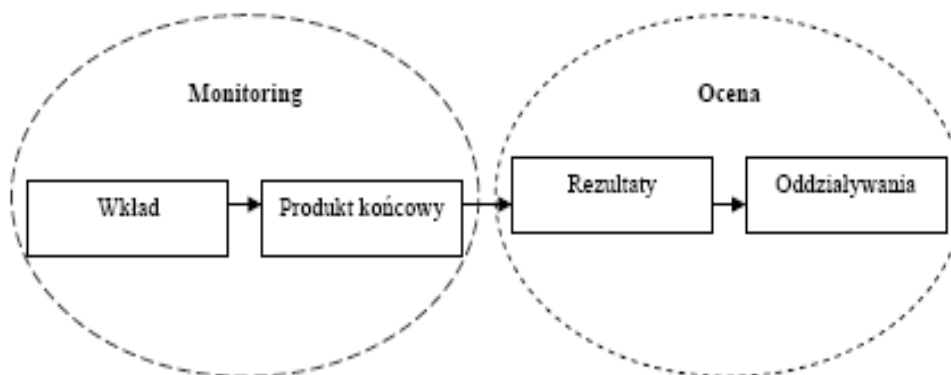
Efektowność i skuteczność realizowanej polityki wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa to podstawowe kategorie jej oceny. Również w przypadku systemu oceny stosowanego w Unii Europejskiej te dwa aspekty stanowią istotny element analizy, jednakże nie są to jedyne kwestie stanowiące przedmiot badań ewaluacyjnych stosowanych wobec programów wsparcia.

W okresie programowania 2000-2006 kształt wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFOiGR) wyznaczyło rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999. W rozporządzeniu tym nie tylko określono instrumenty pomocowe, które miały służyć realizacji wspólnotowych celów w zakresie polityki wiejskiej, ale także wyznaczono podstawowe zasady systemu oceny ich realizacji.

Instrumentem wspomagającym proces wdrażania wsparcia oraz służącym ocenie były wskaźniki monitorowania. Monitorowanie oraz wykorzystywane do niego wskaźniki są odrębnym elementem całego systemu oceny polityki wsparcia. Monitorowanie odnosi się do bieżącego nadzorowania procesu wdrażania programów pomocowych i koncentruje się na takich kwestiach, jak poziom absorpcji środków czy produkty rzeczowe zrealizowanych projektów. Natomiast ocena dotyczy szerszego spojrzenia na efekty wsparcia i obejmuje analizę bezpośredniego oraz długookresowego wpływu wdrażanych projektów na sytuację społeczno-gospodarczą sektora bądź regionu, w zależności od specyfiki instrumentu wsparcia.

Niewątpliwie wskaźniki monitorowania stanowią istotny punkt odniesienia do oceny rezultatów wsparcia oraz oceny efektywności programu (rysunek 2.2). Wskaźniki monitorowania obejmują wskaźniki wkładu oraz wskaźniki produktu końcowego. W przypadku wskaźników wkładu analizowany jest poziom środków finansowych przeznaczonych na realizację danego działania. Natomiast wskaźniki produktu końcowego dotyczą efektów rzeczowych wynikających z realizacji danego instrumentu np. ilości zakupionych maszyn i urządzeń rolniczych, długości wodociągów wybudowanych przy wykorzystaniu wsparcia finansowego oferowanego w ramach programu. W przypadku wskaźników oceny również wyróżnia się dwa rodzaje wskaźników. Pierwszym z nich są wskaźniki rezultatu informujące o bezpośrednich efektach realizacji projektów wsparcia, jakimi mogą być np. odsetek projektów, które przyczyniły się do utworzenia nowego miejsca pracy. Drugą grupę tworzą wskaźniki oddziaływania dotyczące efektów wsparcia wykraczających poza bezpośrednie skutki i odnoszą się zarówno do beneficjentów wsparcia, jak i ich otoczenia społeczno-gospodarczego.

Rysunek 2.2. Wskaźniki monitorowania a wskaźniki oceny



Źródło: Komisja Europejska Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa, Dyrekcja F. Aspekty horyzontalne rozwoju obszarów wiejskich; SAPARD F.3. Spójność rozwoju obszarów wiejskich: Wspólne wskaźniki monitoringu programowania rozwoju obszarów wiejskich 2000-2006, Dokument roboczy Komisji D/761 wersja ostateczna: 01.2005, rysunek 1.

Zgodnie z unijnym systemem ewaluacji ze względu na etap wdrażania programu, na którym dokonuje się oceny, wyróżnia się trzy kategorie ewaluacji:

- ocena *ex ante*;
- ocena średniookresowa;
- ocena *ex post* (ocena końcowa).

Ocena *ex ante* realizowana jest na etapie opracowywania programu. Pozwala określić, na ile przygotowany program odpowiada potrzebom obszarów i sektorów, których dotyczy. Ocena ta stanowi obecnie integralną część programu wsparcia, a jej wyniki umożliwiają, jeśli zachodzi taka potrzeba, skorygowanie programu jeszcze przed jego ostatecznym przyjęciem przez KE. Ocena średnio-okresowa dokonywana jest w połowie okresu przewidywanego wdrażania programu, a jej celem jest weryfikacja przyjętych rozwiązań i ocena wstępnych rezultatów. Wnioski i rekomendacje wymienione w raporcie ewaluacyjnym mogą posłużyć do wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu realizowanego programu. Natomiast ocena końcowa realizowana jest dopiero po ostatecznym zamknięciu realizacji programu i skupia się na weryfikacji rezultatów i oddziaływania wdrożonych działań. Wyniki tej oceny powinny być wykorzystane przy konstruowaniu polityki wsparcia w kolejnych okresach programowania.

Ocena końcowa wsparcia rolnictwa w ramach działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”

Państwa, które stały się członkami UE w maju 2004 roku nie miały możliwości przeprowadzenia oceny średniookresowej ze względu na zbyt krótki okres programowania. Z tego względu w KE opracowała dla tych państw odrębny zestaw pytań oceniających. W przypadku działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” wdrażanego w Polsce w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004-2006” przygotowano siedem pytań ewaluacyjnych. Wymienione wymogi, co do elementów oceny tego działania mają bardzo ogólny charakter. W związku z tym, to w gestii państwa członkowskiego zlecającego ocenę końcową całego programu leży określenie ostatecznego zakresu i formy analizy efektów wsparcia.

Procedura oceny realizacji każdego działania powinna bazować na przepisanej mu logice interwencji. W przypadku inwestycji w gospodarstwach rolnych Komisja Europejska wyróżniła trzy cele główne realizacji tego działania (rysunek 2.3), którymi są:

- Zabezpieczenie dochodów,
- Ochrona/ poprawa stanu środowiska naturalnego,
- Poprawa ochrony zdrowia ludzi i dobrostanu zwierząt.

Określono również sześć podstawowych typów interwencji, które miały prowadzić do realizacji wymienionych celów oraz bezpośrednie efekty tych inwestycji. Dla przykładu, lepsze wykorzystanie czynników produkcji ma prowadzić do redukcji kosztów, co w dalszym rzędzie ma zabezpieczać dochody rolnika.

W przypadku polskiego SPO „Rolnictwo”, w ramach którego wdrażano to działanie 2wyznaczono aż 11 różnych celów, z których większość stanowią te składające się na logikę interwencji przygotowaną przez KE. Zgodnie z polskim SPO „Rolnictwo” wsparcie miało prowadzić do:

- wzrostu dochodu rolniczego,
- poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych,
- redukcji kosztów produkcji,
- poprawy organizacji produkcji,
- dostosowania profilu produkcji gospodarstw rolnych do wymagań rynku,
- zwiększania wartości dodanej produktów rolnych,
- poprawy jakości produktów rolnych,
- poprawy warunków i bezpieczeństwa pracy,
- ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego, krajobrazu, zachowania i promocji dziedzictwa kulturowego wsi i kultury regionalnej,
- poprawy warunków sanitarno-higienicznych produkcji,
- poprawy warunków utrzymania (dobrostanu) zwierząt⁸.

Ten nieco inny zestaw celów powinien zostać uwzględniony w badaniu ewaluacyjnym. Ewaluatorzy muszą się odnieść do tego, w jaki sposób ukształtowana została specyfika tego działania w Polsce i jakie miało to skutki dla efektów wdrażania.

Pytania ewaluacyjne w większości dotyczą celu stricte ekonomicznego, czyli zabezpieczenia dochodów rolników (tabela 2.1). Każdemu z pytań przyporządkowano również kryterium oraz wskaźnik oceny. W niektórych przypadkach wymieniono kilka wskaźników. Należy zauważyć, że zwłaszcza w odniesieniu do wskaźników, sformułowania przyjęte przez KE są mało precyzyjne. Czasem również nie w pełni odpowiadają kryteriom ewaluacyjnym. Dla przykładu, sam wskaźnik „Dochód brutto gospodarstwa, które skorzystało ze wsparcia (w euro)” nie pozwoli na udzielenie odpowiedzi na pytanie o skalę wzrostu dochodów rolnika-beneficjenta wynikającego ze zrealizowania wspartej inwestycji. W tym przypadku niezbędne byłoby przynajmniej porównanie poziomu dochodów przed i po realizacji inwestycji. Naturalnie, także i taka informacja nie byłaby wystarczająca do udzielenia rzetelnej odpowiedzi na to pytanie ewaluacyjne. Precyzyjna analiza wymagałaby chociażby zbadania zmian w poziomie cen produktów rolnych w tym okresie.

⁸ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006”. Załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2004 r. (poz. 2117), s. 23.

Tabela 2.1. Pytania, kryteria i wskaźniki wyznaczone przez Komisję Europejską dla działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”

PYTANIA	KRYTERIA	WSKAŹNIKI
I.1. W jakim stopniu inwestycja zwiększyła dochód rolnika-beneficjenta?	I.1-1. Dochód rolnika-beneficjenta zwiększył się	I.1-1.1. Dochód brutto gospodarstwa, które skorzystało ze wsparcia (w euro)
I.2. W jakim stopniu inwestycja poprawiła efektywność gospodarstwa?	I.2-1. Wzrost produktywności czynników produkcji	I.2-1.1. Wartość produkcji z ha we wspartych gospodarstwach (w euro/ha) I.2-1.2. Wartość produkcji za 1h we wspartych gospodarstwach (w euro/h) I.2-1.3. Koszt [bezpośredni nakład] na jednostkę podstawowej produkcji sprzedanej we wspartych gospodarstwach (np. euro/t)
I.3. W jakim stopniu inwestycja przyczyniła się do reorientacji gospodarstwa poprzez zmniejszenie skali dotychczasowej produkcji i dywersyfikacji działalności?	I.3-1. Przesunięcie produkcji gospodarstw poprzez wycofanie nadwyżkowej produkcji lub wprowadzenie produktów, które mają znaczący rynek zbytu	I.3-1.1. „Zmiana netto” w „nadwyżce produkcji” po inwestycji = gospodarstwa z sumą wyników dla wszystkich nadwyżkowych kierunków produkcji > 0 [wynik gospodarstwa (dla każdego nadwyżkowego produktu) = +1, gdy ≥ 10% spadek rocznej średniej liczby zwierząt lub obszaru upraw 0, gdy zmiana (-10%, 10%) -1, gdy ≥ 10% wzrost średniej] [Produkty nadwyżkowe = zboża, wołowina, mleko, wino, oliwki, oliwa z oliwek: z wyłączeniem specyficznych typów produktów mających rynkowe szanse]
I.4. W jakim stopniu inwestycja poprawiła jakość produktów rolnych?	I.3-2. Gospodarstwa podejmują więcej alternatywnych typów działalności	I.3-2.1. Liczba wspartych gospodarstw wprowadzających alternatywne typy działalności z alternatywnej działalności (w proc.) I.3-2.2. Udział wspartych gospodarstw ze znaczną częścią obrotów (≥ 10%) pochodzących z alternatywnej działalności (w proc.) I.3-2.3. Udział czasu pracy poświęconego na alternatywną działalność gospodarstwa
I.4. W jakim stopniu inwestycja poprawiła jakość produktów rolnych?	I.4-1. Poprawiła się jakość produktów gospodarstwa	I.4-1.1. Wskaźnik – cena podstawowych produktów, których jakość dzięki pomocy uległa poprawie do ich średniej ceny I.4-1.2. Wartość brutto sprzedaży produktów, których jakość dzięki pomocy uległa poprawie (euro)
I.4-2. Produkty gospodarstwa spełniają standardy jakości, zwłaszcza standardy UE	I.4-2. Produkty gospodarstwa spełniają standardy jakości, zwłaszcza standardy UE	I.4-2.1. Udział wspartych produktów sprzedanych ze znakiem jakości (w proc.) (a) w tym ze znakiem jakości UE (w proc.) (b) w tym z krajowym znakiem jakości (w proc.) (c) w tym z innym znakiem jakości (w proc.)
I.5. W jakim stopniu dywersyfikacja działalności gospodarstwa związana z inwestycją pomogła w utrzymaniu zatrudnienia?	I.5-1. Poziom zatrudnienia został utrzymany lub wzrósł dzięki alternatywnej działalności gospodarstwa	I.5-1.1. Liczba miejsc pracy w przeliczeniu na pełne etaty utrzymanych lub utworzonych dzięki wsparciu na rozpoczęcie alternatywnej działalności (zatrudnienie na pełen etat)

cd. Tabela 2.1.

PYTANIA	KRYTERIA	WSKAŹNIKI
I.6. Jak znaczący jest wpływ inwestycji na środowisko wiejskie?	I.6-1. Włączenie troski o środowisko do projektu inwestycji	I.6-1.1. Udział gospodarstw-beneficjentów wprowadzających ulepszenia sprzyjające środowisku dzięki wsparciu (w proc.) (a) w tym z ulepszeniem sprzyjającym środowisku jako bezpośrednim celem inwestycji (w proc.) (b) w tym jako efekt uboczny (np. dzięki nowemu wyposażeniu nabytemu głównie z powodów ekonomicznych) (w proc.) (c) w tym odnoszące się do odpadów i nadmiernej ilości obornika (w proc.) (d) w tym odnoszące się do gospodarki wodą w gospodarstwie (w proc.) (e) w tym odnoszące się do (innych) dobrych praktyk i systemów rolniczych (w proc.)
	I.6-2. Poprawa w przechowywaniu i rozdysponowywaniu obornika	I.6-2.1 Udział wspartych gospodarstw, które poprawiły przechowywanie/ rozdysponowywanie obornika (w proc.) (a) w tym współfinansowane z udzieleniej pomocy (w proc.) (b) w tym przechowywanie (w proc.) (c) w tym rozdysponowanie (w proc.) I.6-2.2. Wskaźnik pojemność przechowalnicza obornika we wspartych gospodarstwach do całkowitej produkcji obornika tych gospodarstw I.6-2.3. Udział wspartych gospodarstw spełniających standardy dotyczące obornika (w proc.)
I.7. W jakim stopniu inwestycja poprawiła jakość procesu produkcji, a zwłaszcza warunki pracy, dobrotę zwierząt i warunki higieniczno-sanitarne?	I.7-1. Warunki pracy uległy poprawie I.7-2. Nastąpiła poprawa w zakresie dobrostanu zwierząt	I.7-1.1. Istnieją dowody, iż wsparcie pozwoliło znacząco zredukować narażenie na: nieprzyjemne zapachy, kurz, ekstremalne warunki klimatyczne na zewnątrz/ wewnątrz, podnoszenie ciężkich ładunków, zmienne godziny pracy (opis) I.7-2.1. Udział zwierząt we wspartych gospodarstwach dysponujących warunkami poprawionymi dzięki wspartej inwestycji (w proc.) (a) w tym te, dla których poprawa dobrostanu zwierząt była bezpośrednim celem inwestycji (w proc.) (b) w tym te, dla których poprawa dobrostanu stanowiła efekt uboczny (np. dzięki nowym zabudowaniom czy wyposażeniu nabytemu z uwagi na inne ich cechy (w proc.) (c) w tym odnoszące się do standardów dobrostanu zwierząt (w proc.) (d) w tym odnoszące się do standardów dobrostanu zwierząt UE (w proc.)

Źródło: European Commission Directorate General for Agriculture, Part B. The set of common evaluation questions with criteria and indicators. The set of common evaluation questions with criteria and indicators pursuant to Article 42(2) of Commission Regulation (EC) 1750/1997. December 2000.

Bazując na odpowiedziach na wszystkie siedem pytań oceniających trudno o rzetelną ocenę efektów realizacji działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”. Dobrym przykładem jest tutaj pytanie 3 „W jakim stopniu inwestycja przyczyniła się do reorientacji gospodarstwa poprzez zmniejszenie skali dotychczasowej produkcji i dywersyfikacji działalności?”. Poza wskaźnikami ilościowymi, rzetelna ocena powinna zawierać również informacje o charakterze jakościowym, tj. informacje o podejmowanych przez beneficjentów typach alternatywnej działalności oraz o rodzajach produktów, które zastępują produkty nadwyżkowe. Zasadnym byłoby również przyjrzenie się rynkom nowej aktywności beneficjentów wsparcia i określenie, jaki jest ich potencjał rozwojowy, a więc również perspektywy gospodarstwa rolnego, które uzyskało wsparcie.

Podobnie o analizę jakościową należałoby rozszerzyć kwestię zatrudnienia poruszoną w pytaniu 5. Poza samą odpowiedzią na pytanie „W jakim stopniu dywersyfikacja działalności gospodarstwa związana z inwestycją pomogła w utrzymaniu zatrudnienia?” należałoby dokonać choćby pobieżnej oceny trwałości utworzonych bądź zachowanych miejsc pracy. Co więcej, zasadnym byłoby również przeprowadzenie analizy poziomu kapitału ludzkiego prezentowanego przez zatrudnionych, tj. m.in. ich poziomu wykształcenia i struktury wiekowej.

Analizy jakościowej domaga się również odpowiedź na pytanie dotyczące stopnia środowiskowego charakteru zrealizowanego projektu inwestycyjnego, czyli na pytanie 6 „Jak znaczący jest wpływ inwestycji na środowisko wiejskie?”. Poza ilościowymi danymi o strukturze rodzajowej inwestycji sprzyjających środowisku, należałoby scharakteryzować rodzaj i zakres wdrażanych technologii z punktu widzenia ich środowiskowego charakteru.

Również w odniesieniu do poprawy dobrostanu zwierząt należałoby rozszerzyć badanie o aspekty jakościowe wskazujące na rodzaj zmian. Interesującą kwestią byłoby również przedstawienie danych ilościowych dotyczących wielkości i specjalizacji gospodarstw, które dokonały tego typu inwestycji oraz liczby i rodzaju posiadanych przez nie zwierząt.

Jedynie w przypadku kwestii poprawy warunków pracy (element pytania 7) wyraźnie zaznaczono, że wymieniony tam wskaźnik „Istnieją dowody, iż wsparcie pozwoliło znacząco zredukować narażenie na: nieprzyjemne zapachy, kurz, ekstremalne warunki klimatyczne na zewnątrz/ wewnątrz, podnoszenie ciężkich ładunków, zmienne godziny pracy” ma być przedstawiony w formie opisu. Jednakże wydaje się, że w celu podniesienia użyteczności i porównywalności takiego opisu, należałoby się jednak odwołać do stosowanych w badaniach bezpieczeństwa i higieny pracy norm.

Szczególny brak precyzji cechuje natomiast pytanie 4 „W jakim stopniu inwestycja poprawiła jakość produktów rolnych?”. Pytanie i odnoszące się do niego wskaźniki nie definiują pojęcia „poprawa jakości produktów rolnych”. Najbardziej niejasny jest wskaźnik „cena podstawowych produktów, których jakość dzięki pomocy uległa poprawie do ich średniej ceny”. Należy przecież mieć na uwadze zmiany w strukturze podaży i popytu dotyczące poziomu jakości poszczególnych produktów. Kolejny wskaźnik „Wartość brutto sprzedaży produktów, których jakość dzięki pomocy uległa poprawie (euro)” ma bardzo niewielką wartość dodaną, gdyż sama wartość sprzedaży takich produktów nieodniesiona do całkowitej wartości sprzedaży nie pokazuje skali zmiany uzyskanej dzięki otrzymanemu wsparciu.

Podsumowując, pytania i wskaźniki odnoszące się do działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” pozwalają jedynie na bardzo pobieżną ocenę efektów wsparcia i wydają się być niedopracowane zarówno w samym sposobie ich sformułowania, jak i w zakresie problematyki, którą obejmują.

Wskazówki dla państw członkowskich

Zważywszy na tak dużą swobodę w kształtowaniu ewaluacji dotyczącej programów wspieranych ze środków UE oraz możliwości zlecenia badań ewaluacyjnych niezwiązanych bezpośrednio z wymogami raportowania, cała odpowiedzialność za jakość i użyteczność wyników oceny wdrażania programu spoczywa na krajowej instytucji zarządzającej. Z pewnością zasadnym jest opracowanie kilku raportów przez różne zespoły ewaluatorów. Poza raportem przygotowywanym na potrzeby KE warto opracować raporty odnoszące się do działań czy regionów stanowiących szczególnie ważny obszar problemowy z punktu widzenia danego kraju. Pozwoliłoby to bliżej przyjrzeć się kluczowym aspektom polityki rolnej i wiejskiej, a wiedza ta mogłaby być wykorzystana podczas opracowywania nowych rozwiązań w zakresie wspierania wsi i rolnictwa.

Użytecznym rozwiązaniem byłoby opracowanie, na poziomie unijnym oraz krajowym zestawu wskaźników, które mogą być stosowane do badań ewaluacyjnych w przypadku poszczególnych działań. Dla przykładu katalog krajowy mógłby zawierać następujące elementy:

- „Nazwa wskaźnika (w oryginale),
- Nazwa wskaźnika (w języku polskim),
- Definicja,
- Algorytm obliczania,
- Źródło danych zasilających wskaźnik,

- Wartości uzyskiwane w kraju, gdzie jest stosowany i przykłady interpretacji,
- Wykorzystanie w dziedzinie polityki publicznej,
- Przykłady powiązania danego wskaźnika z celami operacyjnymi instytucji publicznych,
- Wykorzystanie na szczeblu regionalnym,
- Przynależność do szerszego portfela wskaźników i funkcja w obrębie takiego portfela”⁹.

Dysponowanie takim katalogiem usprawniłoby realizację oceny wsparcia oraz stanowiłoby pierwszy krok na drodze do określenia potrzeb w zakresie tworzenia nowych wskaźników pozwalających na podniesienie jakości wyników ewaluacji. Na etapie zlecenia opracowania raportu oceniającego program lub jego wybrane aspekty należy dokładnie sprecyzować, jakie wskaźniki powinny stanowić podstawę analizy. Ważnym jest również przygotowanie zestawu pytań ewaluacyjnych, które bezpośrednio odnoszą się do celów realizacji poszczególnych działań oraz całego programu. Na jakość raportów ewaluacyjnych znacząco wpływa także dostarczenie oceniającym w odpowiednim czasie pełnego zestawu zgromadzonych danych o realizacji programu. Opóźnienia w tym zakresie nie pozwalają badającym na rozszerzenie oceny o bardziej czasochłonne metody analizy i w rezultacie ograniczają możliwość przygotowania rzeczywiście użytecznych rekomendacji.

Podsumowanie i wnioski

Rozwiązania dotyczące oceny programów wsparcia wsi i rolnictwa współfinansowanych ze środków UE realizowanych w okresie 2000-2006 określone przez KE koncentrują się na zestawie pytań ewaluacyjnych opatrzonych kryteriami oceny i wskaźnikami, które miały pozwolić na precyzyjną analizę efektów wsparcia. Jednakże większość pytań jest na tyle ogólna, a wskaźniki niewystarczająco precyzyjne i nie zawsze odpowiednio dobrane, żeby można było w pełni określić faktyczne efekty wsparcia i stopień realizacji zakładanych celów.

Ograniczenie się przez państwa członkowskie jedynie do zestawu pytań i wskaźników ewaluacyjnych opracowanych przez Komisję Europejską z pewnością nie pozwala na uzyskanie oceny wdrożenia instrumentów wsparcia o wysokiej jakości i użyteczności. Z tego względu należy rozszerzyć analizę o elementy

⁹ J. Górniak, S. Mazur, *Wskaźniki – instrument pomiaru skuteczności i efektywności polityki spójności*, Referat przedstawiony podczas III Konferencji Ewaluacyjnej pt. „Rola ewaluacji w kreowaniu polityki spójności”, MRR, PARP, Warszawa, 25 października 2007 r.

koncentrujące się na specyficie wdrażania programu w danym kraju. Szczególną uwagę należy zwrócić na dobrane jak najlepszych wskaźników dających jak najszersze możliwości analizy.

Unijny system oceny polityki wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa na okres 2007-2013 nie uległ zasadniczym zmianom o charakterze systemowym. Nadal państwa członkowskie dysponują znaczną swobodą w określaniu szczegółowych rozwiązań dotyczących sposobu i zakresu prowadzenia oceny realizacji programów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Co więcej, nadal istnieje szerokie pole manewru jeśli chodzi o dalsze doskonalenie metod ewaluacyjnych. Należy dbać o to, żeby ewaluacja na poziomie krajowym nie ograniczała się jedynie do spełnienia minimalnych wymogów narzuconych przez KE, ale była tak realizowana, żeby jej wyniki mogły być przełożone na konkretne rozwiązania w kolejnych programach wsparcia.

3. Zmiany w rozporządzeniach dotyczących wdrażania działań PROW 2004-2006 a realizacja tego programu

Bezpośrednio po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej w ramach okresu programowania 2000-2006¹⁰ wdrażane były dwa programy ściśle związane z rolnictwem i obszarami wiejskimi. Były to: Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPO Rolnictwo) oraz Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 (PROW 2004-2006).

Zgodnie z unijnymi zasadami wdrażania programów wsparcia współfinansowanych ze środków Wspólnoty, w gestii państw członkowskich pozostaje określenie szczegółowych rozwiązań wykonawczych dotyczących wdrażania poszczególnych działań objętych krajowymi programami zatwierdzonymi przez Komisję Europejską. Krajowe regulacje prawne, określające m.in. wzory wniosków o wsparcie, czy definiujące procedurę aplikowania i rozpatrywania wniosków o środki, są ważnym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji o ubieganiu się o wsparcie, gdyż w istocie determinują koszty transakcyjne ponoszone przez potencjalnego beneficjenta. Również w odniesieniu do administracji publicznej określają skalę niezbędnego zaangażowania instytucji wdrażającej w realizację każdego z działań. Naturalnie same zapisy ujęte w rozporządzeniach wdrażających nie pozwalają bezpośrednio wyznaczyć poziomu kosztów ponoszonych przez obie strony. Niemniej jednak pozwalają prognozować poziom tych kosztów.

Z punktu widzenia efektywności wdrażania programów wsparcia istotne znaczenie ma stabilność przyjętych rozwiązań wdrożeniowych. Każda kolejna zmiana oznacza konieczność poniesienia dodatkowych kosztów transakcyjnych, a co za tym idzie mniejsza efektywność wdrażania wsparcia.

Wszystkie regulacje wdrożeniowe przyjęte w odniesieniu do poszczególnych działań PROW 2004-2006 opierają się na Ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej¹¹. W ustawie tej zostały określone m.in. podstawowe zadania instytucji związanych z wykorzystywaniem środków Unii Europejskiej przeznaczonych dla Polski w ramach

¹⁰ W przypadku Polski i pozostałych dziewięciu państw, które stały się członkami UE w dniu 1 maja 2004 r., okres ten był skrócony i obejmował lata 2004-2006.

¹¹ Opracowano na podstawie: Dz. U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2273, z 2004 r. Nr 42, poz. 386, Nr 148, poz. 1551, Nr 162, poz. 1709, z 2005 r. Nr 10, poz. 64.

Sekcji Gwarancji EFOiGR. W odniesieniu do siedmiu analizowanych działań PROW 2004-2006 przyjęto łącznie 41 rozporządzeń, z których 8 dotyczyło wzorów wniosków o wsparcie (tabela 3.1). Pierwsze rozporządzenia przyjęto jeszcze przed przystąpieniem przez Polskę do UE, w kwietniu 2004 roku, zaś ostatnie w październiku 2008 roku, czyli kilka miesięcy przed końcem ostatniego roku, w którym możliwe jest wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na ten program (tabela 3.2). Analiza terminów przyjmowania poszczególnych rozporządzeń pokazuje, że często miesiąc po miesiącu pojawiały się kolejne regulacje prawne odnoszące się do jednego działania.

Tabela 3.1. Liczba rozporządzeń przyjętych w ramach PROW 2004-2006 dla poszczególnych działań

Działanie	Liczba przyjętych rozporządzeń	Liczba rozporządzeń dotyczących wzorów wniosków
Działanie 1	4	1
Działanie 2	3	1
Działanie 3	9	0
Działanie 4	8	1
Działanie 5	6	2
Działanie 6	5	1
Działanie 7	6	2
Łącznie	41	8

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę jedynie samą liczbę zmian w rozporządzeniach wdrażających działania PROW 2004-2006 trudno jednoznacznie odpowiedzieć, czy jakość aktów prawnych była zadowalająca. Należy bliżej przypatrzeć się charakterowi i zakresowi poszczególnych zmian. Z jednej strony zmiany mogą wynikać z dążenia do doprecyzowania dokumentów i poprawienia jakości rozwiązań wdrożeniowych, które w praktyce okazały się nie w pełni właściwe i efektywne. Jednakże z drugiej strony, zmiany mogą być wymuszone błędami i brakiem należytej precyzji w przygotowaniu pierwotnych rozwiązań.

Należy również pamiętać, że rozporządzenia wykonawcze nie są jedynymi dokumentami wyznaczającymi zasady funkcjonowania systemu wdrażania. Obok nich występują np. wytyczne dla beneficjentów, czy wewnętrzne procedury wdrożeniowe obowiązujące w instytucjach zaangażowanych w realizację programów wsparcia.

Tabela 3.2. Kalendarium przyjmowania kolejnych regulacji dotyczących działań PROW 2004-2006*

Data	Działanie 1	Działanie 2	Działanie 3	Działanie 4	Działanie 5	Działanie 6	Działanie 7
4.2004	1		1				
5.2004							
6.2004			1				
7.2004	1			1			
8.2004				1	2		
9.2004			1	1			
10.2005					1		1
11.2004					1		1
12.2004		1					
1.2005		1		1		2	
2.2005							1
3.2005			1				
4.2005							
5.2005		1	1			1	1
6.2005			1	1			
...							
10.2005	1						
...							
3.2006			1		1		
4.2006			1	1			
5.2006					1		
6.2006							
7.2006	1						
8.2006						1	
...							
11.2006							1
12.2006			1				1
...							
3.2007				1			
...							
1.2008						1	
...							
10.2008				1			

* Kolorem czerwonym wyróżniono regulacje dotyczące wzorów wniosków. W przypadkach, w których w danym miesiącu przyjęto dwie regulacje, jedna z nich dotyczyła wzoru wniosku.

Źródło: opracowanie własne.

Działanie 1. „Renty strukturalne” PROW 2004-2006

W odniesieniu do Działania 1 „Renty strukturalne”: przyjęto trzy rozporządzenia Rady Ministrów regulujące jego wdrażanie:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2004 r. Nr 114, poz. 1191);
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie wzorów wniosków o udzielenie pomocy finansowej na uzyskanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1684);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2005 r. Nr 211, poz. 1759);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2006 r. zmieniające Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 135, poz. 951).

Pierwotne zapisy dotyczące szczegółowych warunków i trybu realizacji udzielania pomocy w przypadku tego działania zmieniły dwa rozporządzenia. Pierwsze rozporządzenie zmieniające pojawiło się ok. 1,5 roku po przyjęciu pierwotnego rozporządzenia i obejmowało kilkanaście zmian. Wiele spośród nich oznaczało zaostrzenie kryteriów przyznawania rent i zmniejszenie maksymalnego poziomu świadczeń. Wydaje się, że najistotniejszą ze zmian było wprowadzenie słowa „bezpośrednio” do paragrafu 4 ust. 2, co zaostrzyło wymogi wobec ubiegających się o renty strukturalne. Zgodnie z nowym zapisem potencjalny beneficjent musiał „w okresie co najmniej 10 lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o rentę strukturalną i przez okres co najmniej 5 lat podlegać ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu”. Wcześniejszy zapis pozbawiony słowa „bezpośrednio” oznaczał, iż wymóg prowadzenia działalności rolniczej mógł być spełniony w dowolnym okresie pracy zawodowej ubiegającego się o świadczenie¹².

Kolejne rozporządzenie zmieniające pierwotną regulację przyjęto w lipcu 2006 roku. Wprowadzone zmiany miały różnego rodzaju charakter jednakże nie wiązały się, jak poprzednio, z istotną modyfikacją samego kształtu działania.

¹² Szersze omówienie kolejnych rozporządzeń dotyczących działań 1-7 PROW 2004-2006 zawiera praca: B. Wieliczko, *Ocena polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich*, maszynopis, Warszawa 2008 r.

Jednakże ograniczeniu uległa możliwość prowadzenia działalności pozarolniczej. Zgodnie z nowym rozporządzeniem wnioskujący był zobowiązany do dostarczenia „zaświadczenia właściwego organu podatkowego o niepodleganiu wnioskodawcy, jak i jego małżonka, opodatkowaniu podatkiem dochodowym z tytułu prowadzenia działów specjalnych produkcji rolnej”. Ważnym elementem zmian wprowadzanych na mocy nowego rozporządzenia było uregulowanie sposobu postępowania w przypadku śmierci ubiegającego się o świadczenie dla siebie i współmałżonka.

Liczba i charakter zmian wprowadzonych do pierwotnego rozporządzenia regulującego wdrażanie Działania 1 PROW 2004-2006 była, na tle pozostałych działań, dość nieznaczna, co sugeruje, iż wstępne zapisy pozwalały na realizację działania w zakładanej formie. Jednakże wydaje się, iż większość ze zmian wynikała z niedopracowania pierwszego rozporządzenia.

Działanie 2. „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” PROW 2004-2006

W odniesieniu do Działania 2 przyjęto jedynie trzy regulacje, z których jedna odnosiła się do wzoru wniosków:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2004 r. Nr 286, poz. 2870);
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie wzorów wniosków o pomoc finansową na wspieranie gospodarstw niskotowarowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 120);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 781).

Przyjęcie tylko jednego rozporządzenia zmieniającego pierwotne rozwiązania w zakresie tego działania sugeruje, iż w trakcie wdrażania tego działania nie pojawiały się częste potrzeby zmian dotyczących kształtu tego instrumentu wsparcia, a same rozwiązania legislacyjne nie wymagały kolejnych poprawek.

Jedynie rozporządzenie zmieniające odnosiło się tylko do jednego paragrafu i wiązało się z koniecznością usankcjonowania dłuższego niż przewidywano w pierwotnej regulacji procesu oceny wniosków o wsparcie. W związku z opóźnieniem się uzyskania przez ARiMR akredytacji oraz dużą liczbą złożonych

wniosków dokonano zmiany mającej umożliwić Agencji wywiązanie się z obowiązku wydania decyzji. Akredytację na obsługę finansową działań PROW ARiMR otrzymała z dniem 1 stycznia 2006 r.

Przyjęcie tylko jednej zmiany do pierwotnej wersji rozporządzenia dotyczącego wdrażania wskazuje na bardzo rzetelne przygotowanie rozporządzenia, dzięki czemu nie było konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z opracowaniem i wprowadzaniem kolejnych regulacji w tym zakresie.

Działanie 3. „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” PROW 2004-2006

W przypadku Działania 3 przyjęto najwięcej, bo aż dziewięć rozporządzeń. Należy przy tym dodać, że inaczej niż w odniesieniu do innych działań, tutaj nie tworzono odrębnych regulacji dotyczących wzorów wniosków o wsparcie. Listę przyjętych regulacji tworzą:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2004 r. Nr 73, poz. 657);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2004 r. Nr 158, poz. 1652);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 września 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (Dz. U. z 2004 r. Nr 213, poz. 2159);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 marca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2005 r. Nr 44, poz. 423);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 maja 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych

warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2005 r. Nr 92, poz. 770);

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2005 r. Nr 106, poz. 891);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 marca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2006 r. Nr 42, poz. 278);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2006 r. Nr 75, poz. 522);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2006 r. Nr 246, poz. 1791).

Pierwsza zmiana w pierwotnym rozporządzeniu dotyczącym tego działania nastąpiła w dwa i pół miesiąca po jego przyjęciu. Zmiany wprowadzone na mocy rozporządzenia z dnia 29 czerwca 2004 r. dotyczyły nie tylko doprecyzowania przepisów, ale także ograniczyły uprawnienie do dopłat jedynie do działek przekraczających 1 ha i położonych na obszarach ONW. Istotną zmianą było również wyrażenie stawek płatności w złotych, a nie jak dotąd w euro, co uniezależniło beneficjentów od ryzyka kursowego. Dokonano również zmian w załączniku zawierającym wykaz obszarów ONW. Ograniczono liczbę gmin strefy nizinnej I i II uprawnionych do płatności ONW. Zwiększono natomiast liczbę gmin objętych płatnościami zaliczanych do obszarów o specyficznych trudnościach. Natomiast w przypadku wykazu gmin górskich nie wprowadzono żadnych zmian.

Kolejne rozporządzenie zmieniające dotychczasowe rozwiązania dotyczące Działania 3 zostało przyjęte po ok. 3 miesiącach od poprzedniego. Zmiany ograniczały się właściwie do zasad zmniejszania świadczenia w przypadku

późniejszego niż przewidywany terminu złożenia wniosku, co miało na celu nakłonienie beneficjentów do wcześniejszego składania wniosków o wsparcie. Dodatkowo wprowadzono również zapisy dotyczące bieżącego roku przyznawania płatności, tj. roku 2004. Określono terminy zmniejszania płatności w przypadku późniejszego złożenia wniosków odpowiadające kalendarzowi składania wniosków w tym roku. Zmianom uległ również załącznik obejmujący wykaz obszarów ONW. Jednakże wprowadzono bardzo niewielkie korekty w liczbie gmin objętych płatności.

Następne rozporządzenie odnoszące się do Działania 3 przyjęto po blisko pół roku od poprzedniej zmiany. Ważny element nowego rozporządzenia stanowiło uregulowanie kwestii dalszego postępowania z płatnościami w przypadku śmierci beneficjenta oraz w sytuacji zmiany właściciela gospodarstwa, na które przyznano płatność, co stanowiło istotne uzupełnienie istniejącej do tej pory luki prawnej w tym zakresie. Wydaje się, że rozporządzenie to zostało przygotowane bez należytej staranności, gdyż już po dwóch miesiącach przyjęto kolejne rozporządzenie odnoszące się jedynie do jednej kwestii, którą regulowało poprzednie rozporządzenie. Nowa regulacja wprowadzała tylko zapisy precyzujące poprzedni sposób uregulowania postępowania z wnioskami złożonymi w okresie obowiązywania wcześniejszego rozporządzenia i nie powodowała istotnych skutków w sposobie obsługi tych wniosków.

W miesiąc od poprzedniego rozporządzenia wydano kolejne. Również i w tym przypadku zawierało ono jedynie jeden element polegający na dodaniu kolejnego paragrafu odnoszącego się bezpośrednio tylko do płatności w roku 2005, co oznacza, że była to zmiana pozbawiona charakteru systemowego.

Kolejna regulacja została przyjęta w dniu 9 marca 2006 r. W tym przypadku zmiany w rozwiązaniach dotyczących Działania 3 koncentrowały się na kwestii nabywców działek rolnych położonych na obszarach ONW. Nowe zapisy rozszerzyły krąg nabywców takich działek, co powinno było sprzyjać swobodniejszemu obrotowi ziemią. Wprowadzono również dodatkowy przypadek wykluczający konieczność zwrotu uzyskanych płatności ONW. Uzupełnienie dotyczyło sytuacji rozwiązania umowy dzierżawy nie z winy dzierżawcy.

Następne rozporządzenie przyjęto w 1,5 miesiąca po poprzednim i wprowadzało jedynie dwa nowe rozwiązania. Można przypuszczać, biorąc pod uwagę krótki okres jaki upłynął od poprzedniej zmiany rozporządzenia, że konieczność przyjęcia rozporządzenia z dnia 25 kwietnia 2006 r. wynikała z braku zachowania należytej staranności podczas przygotowywania poprzedniej regulacji lub pośpiechu w jej przyjmowaniu uniemożliwiającym jednoczesne wprowadzenie wszystkich planowanych zmian. Rozporządzenie to zawierało również odniesienie

do bieżących płatności i oznaczało przedłużenie terminu wydawania decyzji administracyjnych w sprawie przyznania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania za 2005 r. zapisanego w § 6 ust. 5 rozporządzenia z dnia 8 marca 2005 r. (termin tam zapisany to 30 kwietnia) do dnia 31 maja 2006 r.

Ostatnią regulacją dotyczącą Działania 3 PROW 2004-2006 było rozporządzenie z dnia 21 grudnia 2006 r.. Dopiero w tym rozporządzeniu wprowadzono zapis elastycznie wyznaczający termin składania wniosków wiążący wnioski o płatności ONW z wnioskami o inne płatności bezpośrednio. Ponadto określono na rok 2006 terminy składania wniosków oraz okres, w którym złożenie wniosku skutkowało obniżeniem płatności.

Częstotliwość przyjmowania kolejnych rozporządzeń dotyczących Działania 3 oraz zakres wprowadzanych na ich mocy zmian wskazują na brak systemowego podejścia do wdrażania tego instrumentu oraz niedostatek należytej staranności w opracowaniu regulacji prawnych. Jednakże należy równocześnie mieć na uwadze, iż działanie to, ze względu na swą specyfikę (coroczne płatności dla bardzo dużej grupy beneficjentów) sprawiała, iż jego obsługa wiązała się również z opóźnieniami typowymi dla początkowego okresu realizacji dużych i złożonych przedsięwzięć.

Działanie 4. „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt” PROW 2004-2006

W odniesieniu do Działania 4 przyjęto osiem rozporządzeń, z których tylko jedno odnosiło się do wzoru wniosków:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2004 r. Nr 174, poz. 1809);
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 sierpnia 2004 r. w sprawie wzorów wniosków o przyznanie płatności z tytułu realizacji przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt (Dz. U. z 2004 r. Nr 181, poz. 1878);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 września 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy

dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2004 r. Nr 213, poz. 2160);

- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2005 r. Nr 22, poz. 179);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2005 r. Nr 131, poz. 1095);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy na przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2006 r. Nr 75, poz. 521);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 marca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2007 r. Nr 46, poz. 302);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2008 r. Nr 190, poz. 1160).

Pierwsze rozporządzenie zmieniające szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy finansowej w ramach Działania 4 uchwalona już w dwa miesiące po pierwotnym rozporządzeniu w tej sprawie. Zmiana ograniczała się jedynie do wprowadzenia dodatkowego paragrafu dotyczącego rolnictwa ekologicznego.

Kolejna regulacja, przyjęta po ok. 4 miesiącach od poprzedniej, wprowadzała znacznie więcej zmian, z których wiele oznaczało zaostrzenie kryteriów realizacji poszczególnych pakietów przewidzianych w tym działaniu. Dla przykładu, znacząco rozszerzono zakres wymogów, które musiał spełniać plan działalności rolnośrodowiskowej, co skutkowało wzrostem poziom kosztów transakcyjnych po obu stronach umowy oraz ograniczeniem dostępności wsparcia. Dokonano również zmian w załączniku nr 1 do rozporządzenia. Wprowadzone

zmiany w znacznym stopniu ograniczyły się do niewielkich uzupełnień uszczegóławiających zadania realizowane w ramach pakietów lub wariantów. Poza zmianami w dotychczasowych regulacjach dotyczących tego działania określono także rozwiązania dotyczące bieżących spraw, jak chociażby kwestii wynikłej w związku z nieposiadaniem przez ARiMR akredytacji w zakresie zadania wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt – pakiet rolnictwo ekologiczne. Na mocy tego rozporządzenia usankcjonowano odroczenie decyzji dotyczących wniosków odnoszących się do tego pakietu do czasu uzyskania akredytacji.

Następna zmiana rozporządzenia nastąpiła w czerwcu 2005 roku i wprowadzała szereg zmian uszczegóławiających i upraszczających poprzednie zapisy. Jedną ze zmian było rozszerzenie możliwości realizacji na małych działkach pakietów: utrzymanie łąk ekstensywnych oraz utrzymanie pastwisk ekstensywnych.

Kolejne rozporządzenie zostało przyjęte w kwietniu 2006 roku. Wprowadzono różnego rodzaju zmiany. W niektórych przypadkach rozszerzono obszar, na którym możliwa była realizacja poszczególnych pakietów tego działania. Za istotną zmianę należy uznać uchylene ust. 4 w § 6 o treści: „W poszczególnych województwach program rolnośrodowiskowy może być realizowany w strefach priorytetowych w ramach limitu powierzchni użytków rolnych określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia”. Usunięcie tego zapisu zwiększało prawdopodobieństwo pełnego wykorzystania planowanej kwoty wsparcia dzięki możliwości przesuwania środków pomiędzy województwami.

Część zmian określonych w tym rozporządzeniu dotyczyła bieżącego roku i określała harmonogram realizacji działania. Co ciekawe, w § 3. określono, iż „przepis § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia wymienionego w § 1 w brzmieniu nadanym niniejszym rozporządzeniem stosuje się do spraw wszczętych od dnia 1 marca 2006 r.”, czyli zezwolono na działanie prawa wstecz. Należy przy tym dodać, że zmiana w § 9, o której mowa rozszerzała obszar, na którym możliwe było uzyskanie 120% stawki podstawowej.

Następną zmianę rozporządzenia dotyczącego Działania 4 przyjęto w marcu 2007 roku. Większość nowych zapisów miała charakter redakcyjny lub uszczegóławiający ich dotychczasową treść i nie wpływała znacząco na funkcjonowanie mechanizmów wsparcia.

Ostatnia zmiana została wprowadzona 21 października 2008 r. Jej głównym celem było dostosowanie zapisów regulacji do zmian w innych aktach prawnych, a zwłaszcza do ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147, poz. 1033). W związku z tym wprowadzono liczne zmiany

dotyczące zasad zwykłej dobrej praktyki rolnej (ZDPR) w zakresie stosowania i przechowywania nawozów. Co więcej, z uwagi na zmiany regulacji dotyczących płatności ONW dodano załącznik obejmujący zasady ZDPR. Określono również sposób postępowania w przypadku śmierci beneficjenta tego działania. Podobne zapisy pojawiły się znacznie wcześniej w regulacjach dotyczących innych działań, dlatego trudno zrozumieć powód tak późnego uwzględnienia takiej sytuacji w odniesieniu do Działania 4. W przypadku tego rozporządzenia dostępny jest również jego projekt przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dokument ten zawiera również uzasadnienie oraz ocenę skutków regulacji (OSR). Niestety OSR jest bardzo lakoniczna i nie pokazuje, jaki będzie wpływ nowego rozporządzenia na podmioty, których ono dotyczy, czyli producentów rolnych i ARiMR.

Biorąc pod uwagę fakt, iż Działanie 4 dotyczyło najbardziej skomplikowanego i złożonego instrumentu wsparcia zawierającego szereg pakietów i wariantów liczbę i zakres wprowadzonych zmian należy uznać za niewielkie. System wdrażania tego działania wyznaczony ramami pierwotnego rozporządzenia można tym samym określić jako stabilny.

Działania 5. „Zalesianie gruntów rolnych” PROW 2004-2006

W odniesieniu do Działania 5 przyjęto sześć rozporządzeń, z których połowa dotyczyła wzoru wniosków o wsparcie:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2004 r. Nr 187, poz. 1929);
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie wzorów wniosków o pomoc na zalesianie gruntów rolnych oraz zawartości planu do tego działania (Dz. U. z 2004 r. Nr 187, poz. 1941);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2004 r. Nr 236, poz. 2362);
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 listopada 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru wniosku o pomoc na zalesianie gruntów rolnych oraz zawartości planu do tego działania (Dz. U. z 2004 r. Nr 254, poz. 2554);

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 marca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2006 r. Nr 60, poz. 424);
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 maja 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru wniosku o pomoc na zalesianie gruntów rolnych oraz zawartości planu do tego działania (Dz. U. z 2006 r. Nr 92, poz. 645).

Pierwsze zmiany do szczegółowych rozwiązań w zakresie realizacji Działania 5 zostały wprowadzone w zaledwie dwa miesiące po przyjęciu pierwotnej regulacji. W większości zmiany ograniczały się do niewielkich uzupełnień porządkujących poprzednią regulację prawną i nie wpływały na charakter tego instrumentu.

Kolejną zmianą, jakiej dokonano w odniesieniu do Działania 5, było wprowadzenie nowego wzoru wniosków określonego w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 listopada 2004 r. Zmiany we wzorze wniosku były bardzo ograniczone. Wprowadzono jedynie kilka nowych informacji, które ułatwiają Agencji obsługę tych wniosków, jak np. konieczność wpisania numeru wezwania do korekty wniosku czy wymóg podania numeru grupy, jeśli wniosek był składany przez grupę producentów rolnych.

Najważniejszą zmianą było uzupełnienie treści informacji o załącznikach o zaświadczenie potwierdzające, że przeznaczenie działek rolnych do zalesienia nie jest sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako alternatywę dla wypisu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co było wymuszone przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2004 r., Nr 236, poz. 2362).

Ponowną zmianę we wzorze wniosków wprowadziło rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 maja 2006 r. Na mocy tego rozporządzenia rozszerzono wniosek o kilka nowych pozycji, do których należały m.in.:

- dokument potwierdzający wyrażenie zgody przez pozostałych właścicieli działek rolnych,
- prawomocne potwierdzenie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku albo odpis skrócony aktu zgonu,
- kopia umowy sprzedaży lub innej umowy, w wyniku której została przeniesiona własność działek rolnych,
- oświadczenie wnioskującego o współwłasności działki.

Po raz drugi zmiany w szczegółowych warunkach i trybie udzielania pomocy ze środków przeznaczonych na Działanie 5 zostały wprowadzone rozporządzeniem z dnia 14 marca 2006 r. Liczne zmiany wynikające z tego rozporządzenia w większości miały na celu doprecyzowanie wcześniejszych zapisów. Jednym z takich uzupełnień było uwzględnienie współwłasności w szczegółowych zapisach dotyczących trybu postępowania w określonych przypadkach.

Kolejne zmiany rozporządzeń dotyczących Działania 5 obejmowały jedynie drobne korekty wzorów wniosków i doprecyzowanie wcześniejszych zapisów. Oznacza to, że konieczność uchwalenia większości z przyjętych rozporządzeń zmieniających poprzednie zapisy wynikała jedynie z braku należytej staranności przy przygotowywaniu poszczególnych regulacji, a nie z potrzeby wprowadzenia istotnych zmian systemu wdrażania tego działania.

Działanie 6. „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE” PROW 2004-2006

W związku z wdrażaniem Działania 6 przyjęto pięć rozporządzeń, w tym jedno dotyczące wzoru wniosków:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2005 r. Nr 17, poz. 142);
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 stycznia 2005 r. w sprawie wzorów wniosków o pomoc na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE (Dz. U. z 2005 r. Nr 17, poz. 153);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 780);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1016);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Euro-

pejskiej objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2008 r. Nr 9, poz. 55);

Już po czterech miesiącach od pierwszego rozporządzenia przyjęto rozporządzenie zmieniające warunki i tryb realizacji wsparcia w ramach Działania 6. Można sądzić, że jedynym istotnym powodem przyjęcia tego nowego rozporządzenia były opóźnienia we wdrażaniu działania. Wyraźnie wskazuje na to dodany art. 12 a, który mówi, iż „w przypadku wniosków o przyznanie płatności złożonych w 2005 r. kierownik biura powiatowego Agencji wydaje decyzje w sprawie przyznania płatności w terminie 3 miesięcy od dnia uzyskania przez Agencję akredytacji w zakresie zadania – dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej, realizowanego w ramach planu rozwoju obszarów wiejskich”. Była to jedyna zmiana wprowadzona w tym rozporządzeniu poza niewielką zmianą w załączniku do rozporządzenia dotyczącą limitów produkcji obornika i zawartości w nim azotu w odniesieniu do drobiu.

Kolejna zmiana rozporządzenia nastąpiła w sierpniu 2006 roku. Wiele z zawartych w niej rozwiązań, stanowi uzupełnienie dotychczasowych zapisów o kwestie dotyczące przeniesienia praw własności, które nie zostały uwzględnione we wcześniejszych regulacjach. Wprowadzono również zapisy odnoszące się do zbliżającego się zakończenia okresu realizacji działania.

Ostatnia zmiana, a zarazem ostatnie z rozporządzeń przyjęte w ramach realizacji PROW 2004-2006 zostało przyjęte w styczniu 2008 roku. Na mocy tego rozporządzenia wprowadzono ostateczny termin realizacji przez beneficjentów działania ich zobowiązań

Rozporządzenia dotyczące Działania 6 w dużej mierze koncentrowały się na kwestiach związanych z terminami wdrażania tego działania. Liczba i zakres wprowadzonych zmian wskazuje na stosunkowo dobre przygotowanie pierwotnego rozporządzenia.

Działanie 7. „Grupy producentów rolnych” PROW 2004-2006

W odniesieniu do Działania 7 przyjęto sześć rozporządzeń, z których połowa dotyczyła wzoru wniosków:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2004 r. Nr 238, poz. 2391);

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 listopada 2004 r. w sprawie wzorów wniosków o przyznanie pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2004 r. Nr 245, poz. 2464);
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 lutego 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzorów wniosków o przyznanie pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2005 r. Nr 36, poz. 324);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2005 r. Nr 106, poz. 892);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 214, poz. 1578);
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru wniosku o przyznanie pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 221, poz. 1625).

Pierwsze zmiany, które miały wyłącznie charakter redakcyjny w pierwotnym rozporządzeniu dotyczącym wzoru wniosków wprowadzono już w kilka miesięcy po jego przyjęciu. W odniesieniu do rozporządzenia dotyczącego szczegółowych warunków udzielania pomocy pierwszej zmiany obejmującej jedynie jeden paragraf dokonano w czerwcu 2005 roku. Nowy zapis nałożył na ARiMR obowiązek realizacji swoich zadań w ściśle określonym terminie, co zmniejszało niepewność w planowaniu przepływów finansowych beneficjentów.

Następna zmiana została wprowadzona w związku z koniecznością dostosowania rozporządzenia do zmian w innych regulacjach prawnych. Nowe zapisy nie wprowadzały istotnych zmian w funkcjonowaniu działania, lecz odnosiły się jedynie do zmiany podmiotu odpowiedzialnego za wydawanie dokumentów wymaganych jako załączniki do wniosku.

Ostatnia zmiana rozporządzenia dotyczącego Działania 7 odnosiła się do wzoru wniosków i została przyjęta pod koniec 2006 roku. Na mocy nowej regulacji we wzorze wniosku uwzględniono zmianę organu wydającego dokumenty o wpisie grupy producentów do rejestru.

Wszystkie zmiany dokonane w obu rozporządzeniach dotyczących wdrażania Działania 7 miały charakter drobnych korekt i dostosowań do zmian w innych regulacjach i nie wpłynęły na system realizacji tego działania, co świadczy o stosunkowo dobrym przygotowaniu pierwotnych regulacji.

Podsumowanie i wnioski

Analiza rozporządzeń dotyczących wdrażania poszczególnych działań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz wprowadzanych w nich zmian pozwala określić kształt i stabilność systemu realizacji wsparcia. Daje to również wyobrażenie o kosztach transakcyjnych ponoszonych zarówno przez administrację publiczną, jak i beneficjentów instrumentów pomocowych.

Ważnym elementem oceny potencjału administracyjnego oraz efektywności systemu wdrażania jest zakładany czas rozpatrywania wniosków. W tym kontekście warto zauważyć, że w przypadku niektórych działań PROW 2004-2006 zmiany w rozporządzeniach dotyczyły właśnie kwestii wydłużenia tego okresu, co wynikało przede wszystkim z przedłużającego się braku akredytacji do obsługi tych działań przez ARiMR.

Dopiero porównanie skali i intensywności wprowadzania zmian w rozporządzeniach wykonawczych dotyczących PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013 pozwoli na szersze zbadanie stabilności systemu wdrażania. Jednakże należy przy tym podkreślić, że tak jak w poprzednim okresie programowania, tak również i obecnie nie prowadzi się monitoringu poziomu kosztów transakcyjnych ponoszonych przez administrację publiczną. Koszty te, zwane często kosztami administracyjnymi, powinny stanowić jeden z podstawowych wyznaczników efektywności systemu wdrażania programów wsparcia. Jednym z kluczowych czynników determinujących poziom kosztów ponoszonych w związku z realizacją zadań odnoszących się do instrumentów wsparcia są regulacje określające zasady przyjmowania wniosków, ich obsługi i późniejszej wypłaty przyznanego wsparcia.

Brak danych dotyczących kosztów samego opracowania rozporządzeń i ich kolejnych zmian oraz skutków zmian dla instytucji wdrażających, jak i ich wpływu na samą popularność poszczególnych działań, która w dalszej kolejności przekłada się na liczbę i jakość składanych wniosków nie pozwala jednoznacznie ocenić systemu wdrażania PROW 2004-2006. Biorąc od uwagę fakt, że był to pierwszy program¹³ dotyczący wsparcia wsi i rolnictwa realizowany po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej można uznać, że wiele zmian

¹³ Obok SPO „Rolnictwo”.

wynikało właśnie z braku doświadczenia w realizacji tak dużych przedsięwzięć pomocowych. Z tego względu porównanie doświadczeń poprzedniego okresu programowania z obecnym będzie istotnym wskaźnikiem wzrostu potencjału administracyjnego instytucji związanych z rolnictwem¹⁴.

Analiza zmian w rozporządzeniach dotyczących działań 1-7 PROW 2004-2007 wskazuje na bardzo duże zróżnicowanie w liczbie i zakresie zmian, co wynika m.in. ze specyfiki poszczególnych działań. Znaczna część rozporządzeń wprowadzała jedynie drobne poprawki o charakterze redakcyjnym służące doprecyzowaniu poprzednich zapisów. Większość z tych zmian nie miała zasadniczego wpływu na wielkość grupy potencjalnych beneficjentów, a tym samym nie wpływała na możliwości pełnego wykorzystania przewidzianej puli środków. Jedynie kilka zmian mogło w niewielkim stopniu zmienić możliwości skorzystania ze wsparcia. Poza płatnościami ONW, w przypadku których beneficjentami mogli być prowadzący gospodarstwa znajdujące się na terenie zakwalifikowanym jako obszary ONW, istotną zmianą było uwzględnienie w wielu działaniach kwestii współwłasności gospodarstw rolnych. Wydaje się, iż szczegółowa analiza prawna poszczególnych zapisów i odniesienie ich do struktury populacji polskich gospodarstw rolnych pozwoliłaby na precyzyjniejsze ocenienie wpływu zmian w regulacjach prawnych.

W wielu krajach ocena skutków regulacji (OSR)¹⁵ od kilkunastu lat staje się coraz powszechniej stosowanym narzędziem. W Polsce jej zastosowanie dopiero jest wprowadzane. OSR to opracowanie obejmujące analizę wpływu zapisów proponowanej regulacji prawnej na poszczególne dziedziny życia społeczno-gospodarczego związane z tym aktem prawnym. Rzetelnie przygotowana ocena skutków regulacji odnosząca się do proponowanych rozwiązań legislacyjnych w zakresie rozporządzeń wykonawczych dotyczących poszczególnych działań powinna być elementem procesu wdrażania programów wsparcia. Pozwoliłoby to zwiększyć efektywność i stabilność systemu realizacji polityki wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa eliminując zbędne koszty transakcyjne.

¹⁴ W odniesieniu do Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia została opracowana analiza potencjału administracyjnego instytucji realizujących poszczególne elementy NSRO, które nie obejmują PROW 2007-2013. W badaniu dokonano oceny m.in. kadr, poziomu informatyzacji i stabilności regulacji wdrożeniowych. (Szerzej – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Potencjał administracyjny instytucji uczestniczących w systemie realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013, Dokument przyjęty w dniu 6 listopada 2008 r. przez Komitet Rady Ministrów i przedstawiony do wiadomości Rady Ministrów, Warszawa, 21 listopada 2008 r.).

¹⁵ Szerzej na temat OSR i stosowania tego instrumentu w Polsce – W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.

4. Ocena efektów finansowych i rzeczowych realizacji programów SAPARD, PROW 2004-2006 i SPO „Rolnictwo” oraz wstępna ocena PROW 2007-2013

Programy na lata 2004-2006 oraz, w pewnym stopniu, Program SAPARD miały korzystny wpływ na zmianę sposobu myślenia rolników i mieszkańców obszarów wiejskich o funduszach Unii Europejskiej. Początkowa niechęć i brak zaufania zostały zastąpione otwartością i myśleniem przyszłościowym. Przeprowadzony przez beneficjentów rachunek ekonomiczny wykazał, że z funduszy tych warto korzystać, a w niektórych przypadkach nawet zdecydował o nie odchodzeniu od produkcji rolniczej. Wyniki badań wskazują jednak, że wielu rolników nie jest dostatecznie przygotowanych do absorpcji funduszy unijnych o charakterze prorozwojowym, a zwłaszcza wspierających inwestycje. Ich gospodarstwa obciążone są także ograniczeniami wewnętrznymi (mały obszar, brak kapitału, brak następcy, zdekapitalizowany majątek itd.) utrudniającymi korzystanie z tych środków. Ponadto w regionie funkcjonuje duża grupa gospodarstw faktycznie „nieczynnych” lub prowadzących pozorną produkcję (dla potrzeb uzyskania dopłat bezpośrednich) lub produkujących jedynie na samozaopatrzenie, których użytkownicy w praktyce nie są zainteresowani funduszami unijnymi, wiążącymi się z przekształceniami i rozwojem warsztatu rolniczego. Jednakże w regionie Polski południowo-wschodniej istnieją także gospodarstwa, których użytkownicy są zainteresowani sięganiem po fundusze unijne na przekształcenia i rozwój rolnictwa, z pozyskaniem których wiąże się konieczność realizowania działań inwestycyjnych i innowacyjnych.

Gospodarstwa korzystające w latach 2004-2006 z funduszy o charakterze prorozwojowym w ramach PROW oraz SPO „Restrukturyzacja...” (a także wcześniej z SAPARD-u) wyraźnie, pozytywnie różnią się pod względem potencjału ekonomicznego oraz wyników produkcyjnych od pozostałych gospodarstw w regionie, które korzystają jedynie z dopłat bezpośrednich i płatności ONW lub w ogóle odcięte są od wsparcia unijnego. Ponadto użytkownicy tych gospodarstw różnią się także korzystnie od pozostałych rolników w regionie pod względem cech psychospołecznych (młodszy wiek, lepsze wykształcenie, lepsze przygotowanie do zawodu, pozytywna ocena perspektyw rozwoju gospodarstwa oraz wyższy poziom zadowolenia z wykonywania zawodu rolnika w kontekście polityki rolnej UE). To w szczególności do tej grupy gospodarstw, powinny być kierowane instrumenty finansowe wspierające przekształcenia i rozwój rolnictwa z funduszy unijnych.

Na tle przeciętnych cech gospodarstw będących beneficjentami funduszy strukturalnych UE, gospodarstwa rolnicze korzystające z wsparcia inwestycji, charakteryzują się znacznym potencjałem produkcyjnym oraz młodym wiekiem rolników i ich dobrym przygotowaniem zawodowym do pracy w rolnictwie. Cechy te są ważnym elementem wpływającym pozytywnie na skłonność i możliwości inwestycyjne rolników. Młodzi rolnicy wykazują znaczną aktywność, przedsiębiorczość, a także skłonność do podejmowania ryzyka związanego z działalnością inwestycyjną. Zrealizowane przez nich przy współudziale funduszy unijnych inwestycje mają głównie charakter modernizacyjny i rozwojowy. Taki charakter inwestycji może wskazywać, że rolnicy dążą głównie do obniżania kosztów produkcji (inwestycje modernizacyjne) oraz do wzrostu skali produkcji i umacniania pozycji rynkowej (inwestycje rozwojowe). Realizowane w gospodarstwach inwestycje modernizacyjne są inwestycjami o niższym poziomie ryzyka. Także inwestycje rozwojowe dotyczą zaś przeważnie prowadzonych już w gospodarstwie działalności. Ryzyko niepowodzenia w takiej sytuacji jest mniejsze, gdyż rolnik – inwestor ma już sprawdzoną wiedzę co do warunków realizacji projektu inwestycyjnego, czy też warunków funkcjonowania na rynku wytwarzanych produktów.

Głównym źródłem finansowania działalności inwestycyjnej w gospodarstwach jest kapitał własny oraz środki pozyskane w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Taka hierarchia źródeł finansowania działalności inwestycyjnej wynika z dążenia rolników do izolowania gospodarstw rolniczych od rynku kredytowego i chęci pozyskania kapitału o możliwie niskich kosztach. Charakter zrealizowanych inwestycji, jak i struktura kapitału zasilająca proces inwestycyjny świadczy również o tym, że rolnicy w działalności inwestycyjnej starają się minimalizować ryzyko.

Ogólnie aktywność rolników w zakresie pozyskania funduszy unijnych w dodatni, statystycznie istotny, sposób przekłada się na efektywność ekonomiczną gospodarstw wyrażaną dochodowością ziemi, a także dochodowością pracy. Wzrost środków finansowych pozyskiwanych przez rolnika w ramach funduszy unijnych, zwłaszcza funduszy wspierających inwestycje, sprzyja wzrostowi efektywności ekonomicznej gospodarstwa, mierzonej poziomem dochodu na 1 ha UR oraz na 1 zatrudnionego.

Program SAPARD

W programie SAPARD można wyodrębnić cele krótko- i długookresowe. Celem krótkookresowym było dostosowanie przedsiębiorstw przemysłu spożywczego branż wrażliwych: mięsnej, drobiarskiej i mleczarskiej oraz owocowo-

-warzywnej do standardów sanitarnych i weterynaryjnych obowiązujących w Unii Europejskiej. Środki programu SAPARD były istotnym uzupełnieniem innych źródeł finansowania inwestycji i miały pozytywny wpływ na terminowe dostosowanie przedsiębiorstw do norm sanitarnych i weterynaryjnych. Ich udział w nakładach inwestycyjnych był zróżnicowany w zależności od branży. W przemyśle mleczarskim i mięsnym wsparcie stanowiło 12%, w rybnym – 18%, a w przetwórstwie owoców i warzyw – 8% wydatków inwestycyjnych ogółem.

Inwestycje w gospodarstwach rolnych współfinansowane środkami programu SAPARD polegały głównie na modernizacji sprzętu we wspieranych gospodarstwach. Uwzględniając skalę pomocy (zrealizowano 13 tysięcy projektów, co stanowi niewielki odsetek w odniesieniu do ogólnej liczby gospodarstw indywidualnych, które mogły otrzymać dofinansowanie z programu) trudno mówić o znaczących przemianach na poziomie całego sektora gospodarstw rolnych. Należy też zaznaczyć, że biorąc pod uwagę przeciętną powierzchnię gospodarstw korzystających z SAPARD-u, skorzystały z niego największe, a zatem najprawdopodobniej najsilniejsze ekonomicznie, gospodarstwa.

Środki programu były niewystarczające do znaczących zmian stanu wyposażenia w infrastrukturę techniczną na obszarach wiejskich. Stanowiły jednak uzupełnienie innych źródeł finansowania tego typu przedsięwzięć (15% nakładów inwestycyjnych ogółem na ten cel), co było istotne zwłaszcza dla uboższych samorządów.

Stworzenie „kopert regionalnych” w działaniu „Inwestycje w gospodarstwa rolnych”, „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich” oraz „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich” wynikało ze zdecentralizowanego zarządzania tymi działaniami. Natomiast ze względu na stosunkowo niewielką liczbę wspieranych projektów oraz wysokie kwoty dotacji, zrezygnowano z podziału między województwa środków na wsparcie przedsiębiorstw przemysłu spożywczego. Regionalne zróżnicowanie, zarówno aktywności potencjalnych beneficjentów, jak i znaczenia dotacji SAPARD w strukturze nakładów inwestycyjnych wynikało z charakterystycznych dla poszczególnych rodzajów inwestycji (działań) uwarunkowań.

Wyniki analiz na poziomie regionalnym pozwoliły na potwierdzenie hipotezy, że zarówno w działaniu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, jak i „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolno-spożywczych”, ze wsparcia chętniej korzystały podmioty (odpowiednio: gospodarstwa i przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego) większe i silniejsze. Środki programu miały natomiast większe znaczenie w strukturze finansowania inwestycji w jednostkach mniejszych i mających mniejsze możliwości inwestycyjne.

Program SAPARD miał charakter „elitarny” dla gospodarstw. W działaniu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” zrealizowano jedynie 13 tys. projektów, co oznacza, że pomoc trafiła do niewielkiego odsetka gospodarstw. Natomiast uwzględniając liczbę przedsiębiorstw wspieranych kierunków przetwórstwa rolno-spożywczego, zatrudniających powyżej 9 osób, oraz liczbę zrealizowanych projektów stwierdzono, że uczestnictwo w programie SAPARD było wśród nich powszechne.

Znaczenie środków programu SAPARD jako źródła finansowania inwestycji było największe w województwach, w których działały słabsze przedsiębiorstwa. Mniejsze znaczenie wsparcie z programu miało w województwach, w których działały silne przedsiębiorstwa z ugruntowaną pozycją.

Finansowanie mniejszych inwestycji umożliwiło przyznanie dotacji większej liczbie przedsiębiorstw niż zakładano. Ich powszechny dostęp do środków programu zdecydował o poprawie konkurencyjności całej branży. Gwałtowny wzrost liczby przedsiębiorstw spełniających unijne normy przed 1 maja 2004 r. umożliwił przedsiębiorstwom przemysłu mięsnego wykorzystanie szansy, jakim było otwarcie wspólnego rynku. Świadczy o tym wzrost przychodów ze sprzedaży, w tym z eksportu bezpośredniego, co wpłynęło na poprawę wskaźników rentowności.

Inwestycje w przemyśle mięsnym i drobiarskim, związane z procesami dostosowawczymi do unijnych standardów sanitarnych i weterynaryjnych oraz restrukturyzacją branży, miały wpływ na krótkookresowe pogorszenie sytuacji finansowej przedsiębiorstw. Zgodnie z zasadami współfinansowania inwestycji przedsiębiorcy musieli samodzielnie sfinansować projekt przed otrzymaniem dotacji. Pogorszenie sytuacji finansowej, spowodowane dużymi nakładami inwestycyjnymi było zatem przejściowe. Płatności ze środków sapardowskich na rzecz beneficjentów po rozliczeniu projektu, pozwoliły na spłatę zaciągniętych kredytów i poprawę stanu finansowego.

O znaczeniu programu SAPARD w procesie dostosowań przemysłu mięsnego do funkcjonowania na wspólnym rynku świadczy udział środków programu w strukturze nakładów inwestycyjnych oraz liczba przedsiębiorstw, które dzięki dotacjom działały zgodnie ze standardami sanitarnym i weterynaryjnymi, których spełnienie warunkowało ich dostęp do unijnego rynku. Brak wsparcia z programu SAPARD oznaczałoby, że około 1/3 inwestycji zrealizowanych w badanym okresie byłaby odłożona w czasie. Oznaczałoby to późniejsze wejście na rynek europejski i gorszą pozycję startową polskich producentów.

Nie można pominąć znaczenia programu SAPARD jako doświadczenia w zdobywaniu dodatkowych źródeł finansowania inwestycji, mających na celu umacnianiu zdolności do konkurowania już po przystąpieniu Polski do Unii

Europejskiej. Dzięki inwestycjom mającym na celu dostosowanie polskich przedsiębiorstw przemysłu spożywczego do standardów sanitarnych i weterynaryjnych obowiązujących w Unii Europejskiej, możliwe było ich funkcjonowanie na wspólnym rynku. Tuż po przystąpieniu Polski do UE mogły konkurować na wspólnym rynku ceną, dzięki osiąganym przewagom kosztowym. W ciągu czterech lat sytuacja makroekonomiczna uległa zmianie. Wysokie ceny surowców, aprecjacja polskiej waluty względem dolara i euro, rosnące koszty pracy, wpływają niekorzystnie na przewagi kosztowe polskich przetwórców, które w dłuższej perspektywie słabną. Istotne jest zatem kontynuowanie procesów inwestycyjnych. Przedsiębiorstwa muszą skupić się w dłuższej perspektywie na konkurovaniu jakością. Samo dostosowanie do standardów umożliwiło polskim producentom sprzedaż na rozszerzonym rynku, ale nie jest gwarancją ich sukcesu.

PROW 2004-2006

Etap „czynnej” realizacji programu PROW 2004-2006 zakończył się 31 grudnia 2006 r. W roku 2008 następowały jednak dalsze wypłaty środków finansowych beneficjentom. Według danych MRiRW z dnia 12 września 2008 r. łącznie w ramach PROW złożono 6,7 mln wniosków, zawarto 6,6 mln umów oraz wypłacono 14 mld zł (99% budżetu PROW) dla 6,6 mln beneficjentów (tabela 4.1). Oznacza to, że dostępne w programie środki wykorzystano w całości.

Najwięcej rolników skorzystało w programie PROW 2007-2013 z uzupełniających płatności obszarowych oraz dopłat do ONW – odpowiednio: 1,4 mln oraz 700 tys. rolników rocznie. Działania te były działaniami powszechnymi gdyż dopłaty UPO mógł otrzymać każdy rolnik, który posiadał gospodarstwo o powierzchni powyżej 1 ha, a z dopłaty do ONW, ten którego gospodarstwo położone jest na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Z innych działań PROW, ze względu na kryteria dostępu oraz ograniczone środki finansowe, mogło skorzystać znacznie mniej osób. Wśród nich najliczniejszą grupę beneficjentów stanowili właściciele gospodarstw niskotowarowych (171 tys. wniosków) oraz rolnicy, ubiegający się o dofinansowanie inwestycji dostosowujących gospodarstwa rolne do standardów UE (73 tys. wniosków). Wielu rolników (56 tys. wniosków) złożyło również wnioski o rentę strukturalną. Mniej chętnie z proponowanej pomocy korzystały natomiast grupy producentów rolnych – złożono 107 wniosków (tabela 4.1).

W działaniu „Renty strukturalne” od sierpnia 2004 do 12 września 2008 r. renty otrzymało 53 732 beneficjentów. Średnia wartość przyznanej renty to 1566 zł. Łączna powierzchnia przekazanych w programie użytków rolnych to 536 tys. ha,

w tym: na przejęcie przez następcę – 242 tys. ha UR, na powiększenie innego gospodarstwa – 294 tys. ha UR, na rzecz Skarbu Państwa – 159 ha, na cele związane z ochroną środowiska – 15 ha UR, na zalesienie – 52 ha UR.

Tabela 4.1. Realizacja Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006

Lp.	Nazwa działania	Limit środków	Liczba wniosków	Liczba beneficjentów, którzy otrzymali płatność	Wyplacona kwota mln zł	Procent wykorzystania limitu
Priorytet I Wzrost konkurencyjności gospodarstw						
1	Renty strukturalne	534,88	56 179	53 732	2 084	100,03
2	Wspieranie gospodarstw niskotowarowych	341,00	172 472	157 192	1 316	100,17
3	Grupy producentów rolnych	6,40	103	79	24	99,58
Priorytet II Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich						
4	Wspieranie działalności rolniczej na obszarach ONW	945,79	717 628	705 682	3 708	100,25
			706 351	691 849		
			628 762	607 114		
5	Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt	208,70	71 203	78 261	814	100,05
6	Zalesianie gruntów rolnych	100,00	10 513	18 009	384	100,18
7	Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE	633,86	72939	70 756	2 432	99,69
Pozostałe działania						
8	Pomoc techniczna	24,90	107	28	18	19,75
9	Uzupełnienie płatności obszarowych	677 65	1 433 167	1 412 781	2 866	99,97
			1 450 595	1 429 174		
			1 366 042	1 351 112		
10	Projekty zatwierdzone w ramach rozporządzenia (KE) nr 1268/1999	119,29	1 829	1 218	468	100,11
Razem PROW		3592,40	6 687 867	6 577 039	14 115	99,45

Źródło: PROWinki tygodniowe, nr 37, z dnia 12 września 2008 r., MRiRW.

Średnia powierzchnia przekazywanych gospodarstw była silnie zróżnicowana w zależności od regionu, ale zbliżona do przeciętnej powierzchni gospodarstw w województwie. Średnia dla całej zbiorowości wyniosła 9,80 ha. Duże zainteresowanie działaniem wynikało głównie z wysokiej stawki renty. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że ponad 80% użytkowników rolnych zostało przekazanych rolnikom w wieku poniżej 40 lat. Wielu z nich nie było następcami. Okazało się, że młodzi rolnicy prowadzący własne gospodarstwa byli zainteresowani powiększaniem ich powierzchni. Na wzrost zainteresowania rolnictwem wśród młodych osób mogło mieć wpływ wsparcie finansowe przewidziane w programie SPO „Rolnictwo” w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”

mające postać jednorazowej premii w wysokości 50 tys. zł kierowane do osób rozpoczynających działalność rolniczą. Działanie, ze względu na niewielką skalę działania, nie przyczyniło się jednak w sposób znaczący do poprawy struktury agrarnej gospodarstw w kraju.

Od 1 lutego 2005 r. do 12 września 2008 r. „Wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych” otrzymało 157 192 beneficjentów, czyli około 60% ogółu gospodarstw niskotowarowych (o wielkości ekonomicznej od 2 do 4 ESU) w Polsce. Średnia powierzchnia gospodarstw korzystających ze wsparcia to 7,91 ha. Pomoc dla tych gospodarstw polegała na wypłacie premii przez okres 3 lub 5 lat w wysokości stanowiącej równowartość 1250 euro rocznie. Warunkiem otrzymania premii w 4. i 5. roku było zrealizowanie do końca 3. roku wskazanego w Planie rozwoju gospodarstwa niskotowarowego przedsięwzięcia. Otrzymane pieniądze rolnicy planowali przeznaczyć głównie na zakup maszyn rolniczych, zakup zwierząt gospodarskich oraz zakup lub dzierżawę gruntów rolnych. Liczbę gospodarstw, które osiągnęły poszczególne cele, ARiMR uzyska na podstawie ankiet składanych przez beneficjentów po otrzymaniu 3. płatności (tj. w 2008 roku). Nawet jeśli rolnicy wywiążą się ze zobowiązań i otrzymają całość wsparcia, to jednak kwota pomocy (około 25 tys. zł rozłożone na 5 lat) jest zbyt mała, by mogła spełnić zakładane cele. Gospodarstwo o sile ekonomicznej 2-4 ESU nie ma dużych możliwości przekształcenia się w gospodarstwo żywotne. Zatem, w obecnej postaci, działanie jest raczej zapomogą socjalną, niż jednym z instrumentów poprawiających konkurencyjność polskiego rolnictwa.

„Wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” (ONW) udzielane było w formie corocznych płatności w wysokości od 179 do 320 zł na ha użytków rolnych w zależności od strefy ONW. W ramach kampanii 2004, 2005 i 2006 rozpatrywano w sumie 2 052 761 wniosków o wsparcie z tytułu ONW na łączną wnioskowaną powierzchnię 20 708 855,56 ha. W roku 2004 złożono 628 762 wniosków, w 2005 roku – 706 351, czyli o 13% więcej niż w roku poprzednim, natomiast zadeklarowana powierzchnia do objęcia płatnościami w 2005 roku wyniosła 7 057 659 ha, i była o 10% większa niż w 2004 roku. W 2006 roku liczba złożonych wniosków wyniosła 717 643 była o 2% wyższa niż w 2005 roku. O 2% większa była również deklarowana przez rolników powierzchnia – 7 191 049 ha. Otrzymane z tytułu ONW wsparcie rolnicy mogli przeznaczyć na dowolny cel, zatem nie musiało ono służyć modernizacji gospodarstw. Niemniej jednak wypłacane rolnikom co roku dopłaty stanowiły pewne, często znaczące i jedyne wsparcie, jakie otrzymali z UE. Znaczna część otrzymanych z tego tytułu środków (wraz z dopłatami bezpośrednimi) przeznaczona została na sfinansowanie inwestycji

w gospodarstwach rolnych, a także na edukację młodego pokolenia. Zatem, można stwierdzić, że wsparcie to ma nie tylko duże znaczenie socjalne, ale również, w sposób pośredni, wpływa na poprawę warunków życia rodzin rolniczych.

W działaniu „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawa dobrostanu zwierząt” w kampanii 2004, 2005 i 2006 rozpatrywano łącznie 71 203 wniosków z 82 349 pakietami, spośród których 63% dotyczyło „ochrony gleb i wód”, 18% „utrzymania łąk ekstensywnych”, 14% „rolnictwa ekologicznego”, 2,4% „rolnictwa zrównoważonego”, 1,6% „utrzymania pastwisk ekstensywnych”, 0,9% „zachowania lokalnych ras zwierząt gospodarskich” i 0,1% tworzenia „stref buforowych”. Do 23 maja 2008 r. wsparcie otrzymało 78 261 beneficjentów. Duża popularność pakietu „ochrona gleb i wód” wynika z tego, że jest on najmniej uciążliwy dla rolników. Na uwagę zasługuje również rosnące zainteresowanie rolników rolnictwem ekologicznym. Dotychczas trudno jednak mówić o efektach wzmożonego zainteresowania rolników produkcją ekologiczną, tym bardziej że w porównaniu z innymi krajami mamy dopiero rozwijające się w tej materii przetwórstwo i dystrybucję.

Działanie „Zalesianie gruntów rolnych” obejmuje trzy formy wsparcia: wsparcie na zalesianie; premię pielęgnacyjną za utrzymanie nowej uprawy leśnej (przez 5 lat od nasadzenia); premię zalesieniową, stanowiącą ekwiwalent za wyłączenie gruntów rolnych z uprawy (przez 20 lat). W ramach wszystkich kampanii zalesieniowych 2004-2006 złożono łącznie 10 513 wniosków. Do dnia 12 września 2008 r. wsparcie na zalesianie otrzymało 18 009 beneficjentów. Łączna powierzchnia zalesień, wynikająca z przyznanych decyzji, wyniosła 48 124,67 ha. Producenci rolni, którzy uzyskują co najmniej 20% dochodów z rolnictwa stanowili 92% beneficjentów działania. Oznacza to, że z programu korzystały osoby, dla których rolnictwo stanowiło główne źródło utrzymania. Średnia płatność na 1 beneficjenta wyniosła 21 651,48 zł. Działanie to przynosi obok finansowych również korzyści środowiskowe, poprzez wyłączenie z produkcji rolnej gruntów niskich klas bonitacyjnych oraz kształtowanie struktury przestrzennej, warunków przyrodniczych oraz pożądanego poziomu różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich.

W ramach działania „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE” od 1 lutego do 23 maja 2008 r. zostało wydanych 71 348 decyzji przyznających pomoc: w schemacie I – dostosowanie gospodarstw rolnych do wymagań w zakresie przechowywania nawozów naturalnych – 71 102, a w schemacie II – dostosowanie gospodarstwa do wymagań w zakresie minimalnych standardów higieny udoju mleka – 5 337. Wsparcie w działaniu realizowane było w formie rocznej płatności pokrywającej koszty inwestycyjne w celu dostosowania gospo-

darstw do standardów UE, do maksymalnej kwoty 25.tys. euro na gospodarstwo. Od uruchomienia programu zrealizowano płatności na łączną kwotę 2 421 548 124,12 zł. Średnia wartość dofinansowania inwestycji w schemacie I wyniosła 60 366 zł, natomiast w schemacie II – 16 899 zł. W schemacie III – dostosowanie gospodarstw rolnych do wymagań w zakresie minimalnych warunków utrzymania kur nieśnych – nie wydano ani jednej decyzji przyznającej pomoc. Narzucenie przez ustawę o nawozach i nawożeniu z 2000 roku wymogów składowania nawozów naturalnych na płytach we wszystkich gospodarstwach stanowiło zaostrenie przepisów Unii Europejskiej. Jednakże środki PROW, były jedyną szansą na zrealizowanie tego typu przedsięwzięć w całości ze środków publicznych. Średnia powierzchnia gospodarstw korzystających ze wsparcia wynosiła 24,48 ha, i była trzykrotnie większa niż w przypadku działania „Wsparcie gospodarstw niskotowarowych”. Oznacza to, że inwestycje dostosowujące gospodarstwa do standardów Unii Europejskiej przeprowadzały gospodarstwa średnie, pod względem powierzchni.

Wsparcie w działaniu „Grupy producentów rolnych” było skierowane do grup, które zostały wpisane do rejestru prowadzonego właściwego marszałka województwa ze względu na siedzibę grupy między 1 maja 2004 r., a 31 grudnia 2006 r. Pomoc finansowa jest realizowana w formie rocznych płatności przez okres 5 lat od daty wpisania grupy do rejestru prowadzonego przez marszałka województwa. Od 15 grudnia 2004 r. do 12 września 2008 r. zostały złożone 103 wnioski. Najwięcej w woj. wielkopolskim (23) i w kujawsko-pomorskim (21), natomiast ani jeden wniosek nie został złożony w województwach: łódzkim i podlaskim, a jeden w województwie śląskim i świętokrzyskim. Do 12 września 2008 r. wydano 100 decyzji przyznających pomoc, a dla 79 grup wypłacono środki finansowe. Łączna kwota wypłaconych środków to 24 197 882,87 zł. Podstawowym celem tego działania jest wsparcie procesów konsolidacji w ramach grup producenckich, a przez to osiągnięcie poprawy organizacji rynku produktów rolnych w wyniku zwiększenia siły przetargowej po stronie producentów oraz lepszego dostosowania asortymentu do potrzeb rynku. Mimo korzyści jakie producenci rolni mogą uzyskać łącząc się w grupy, zainteresowanie programem, choć rośnie, jest jednak wciąż niewielkie.

W ramach działania „Pomoc techniczna” realizowane były dwa schematy: schemat I – Wzmocnienie systemu zarządzania, monitorowania, kontroli i oceny stopnia realizacji PROW oraz schemat II – Działania informacyjne i promocyjne. Łącznie w ramach programu złożono 108 wniosków; 30 w schemacie I i 78 w schemacie II oraz podpisano 77 umów. Do 23 maja 2008 r. wypłacono środki dla 24 grup, o łącznej wartości 13,6 mln zł. Z pomocy skorzystały m.in. Ministerstwo

Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Finansów, ośrodki i centa doradztwa rolniczego, izby rolnicze, instytuty naukowe oraz inne instytucje uczestniczące we wdrażaniu PROW. Działanie przyczyniło się do usprawnienia procesu wdrażania Planu oraz jego realizacji.

„Uzupełniające płatności obszarowe” przysługiwały do upraw chmielu oraz innych upraw, określanych corocznie w odpowiednim Rozporządzeniu Rady Ministrów. UPO realizuje się na podstawie wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. W okresie od 15 kwietnia do końca 2007 roku w ramach wszystkich kampanii rozpatrywano 4 249 840 wniosków o wsparcie z tytułu UPO na łączną powierzchnię 37 405 553,72 ha (1 366 042 wnioski na łączną wnioskowaną powierzchnię 12 036 094,29 ha w 2004 roku, 1 450 595 wniosków na powierzchnię 12 701 820,32 ha w 2005 roku i 1 433 203 wniosków na powierzchnię 12 667 639,11 ha w 2006 roku). Ponad 99% złożonych wniosków otrzymało pozytywne decyzje, przyznające pomoc. Do 23 maja 2008 r. wypłacono w sumie 2 865 938 101,79 zł dla 4 192 906 beneficjentów, wykorzystując tym samym budżet działania w 99,7%. UPO, podobnie jak dopłaty do ONW miały duże znaczenie socjalne, zwłaszcza w niewielkich gospodarstwach, stanowiąc dodatkowe źródło przychodu.

Do „Wsparcia w ramach rozporządzenia nr 1268/1999” zakwalifikowano 1829 projektów z programu SAPARD. Większość z nich dotyczyła działania: „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich” – 825 oraz „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” – 752. Sfinansowano 1218 projektów. Wypłacona łączna kwota dofinansowania to 467 712 871,17 zł. Wygospodarowane w programie PROW środki umożliwiły sfinansowanie pozytywnie zatwierdzonych inwestycji, na które zabrakło środków w programie SAPARD.

Pogram SPO „Rolnictwo”

Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” (SPO „Restrukturyzacja...”) został wprowadzony w celu realizowania dwóch założeń Narodowego Planu Rozwoju: „Poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej” – traktowana jest jako najważniejszy cel strategiczny rozwoju polskiego rolnictwa oraz przetwórstwa żywności w pierwszych latach integracji z UE; „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich” – realizowany również poprzez Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz inne programy operacyjne w ramach Narodowego Planu Rozwoju. Realizacji tych założeń służą dwa priorytety: Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym; Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Czynna realizacja SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” (SPO „Rolnictwo”), czyli składanie wniosków o przeprowadzanie projektów współfinansowanych z funduszy unijnych, podpisywanie umów oraz składanie wniosków o płatność, przewidziana była na lata 2004-2006. Programy strukturalne w Polsce realizowane są według zasady n+2, zgodnie z którą okres realizacji płatności jest o dwa lata dłuższy niż czas trwania programu. W związku z tym w 2008 roku nadal były wypłacane środki na te działania, w których nie dokonano jeszcze wszystkich płatności. Wysokość wypłat, jak również stopień wykorzystania limitu Programu przedstawiono w tabeli 4.2. Nie jest to jeszcze pełne wykorzystanie przewidzianych środków, bowiem przedstawione dane pochodzą z końca sierpnia 2008 roku. O tym czy wykorzystanie puli finansowej było całkowite, będzie można mówić dysponując danymi za koniec roku.

Tabela 4.2. Stan realizacji Programu SPO „Rolnictwo” w 2008 roku

Działanie	Limit środków na działanie w latach 2004-2006 (mln zł)	Wypłacone środki podczas trwania Programu (mln zł)	Stopień wykorzystania limitu (proc.)
Inwestycje w gospodarstwach rolnych	2 221 566 070	2 333 719 817	105,05
Ułatwianie startu młodym rolnikom	707 751 987	707 550 000	99,97
Szkolenia	68 744 539	55 513 231	80,75
Wsparcie doradztwa rolniczego	163 786 431	161 755 394	98,76
Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych	1 774 533 970	1 337 976 092	75,40
Przywracanie potencjału produkcji leśnej...	51 683 170	51 589 915	99,82
Scalanie gruntów	72 557 663	35 912 631	61,87
Odnowa wsi i zachowanie dziedzictwa kulturowego	419 645 224	365 678 132	108,92
Różnicowanie działalności rolniczej	300 826 758	266 895 755	88,72
Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi	444 356 622	264 799 648	78,66
Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej...	153 433 688	135 973 816	88,62
Pilotażowy program LEADER +	103 706 652	72 140 866	69,56
Wsparcie systemu zarządzania i wdrażania programu	45 343 039	19 755 264	43,61
Rozwój instytucjonalny	31 217 375	22 561 105	72,27
Informowanie i promocja programu	7 161 742	2 596 098	36,25
Razem	6 566 314 930	5 834 437 785	91,73

Źródło: Miesięczne SPOTkania MRiRW, stan z 31 sierpnia 2008 r.

Komitet Monitorujący 5 grudnia 2008 r. podjął uchwałę o kolejnej realokacji środków, aby umożliwić jak najefektywniejsze ich wykorzystanie. Decyzja ta bazowała na aktualizowanych informacjach o na temat wykorzystania środków finansowych w ramach poszczególnych działań SPO oraz przewidywanych płatnościach do końca okresu programowania. Uzyskane informacje wskazują na niepełne wykorzystanie alokacji finansowych w niektórych działaniach SPO, natomiast powstałe oszczędności na etapie realizacji projektów, mogą być relokowane do działań, w odniesieniu do których Ministerstwo Finansów wyraziło zgodę na nadkontraktację. W ramach priorytetu I, oszczędności powstałe w działaniach: „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, „Wsparcie doradztwa rolniczego”, „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych” przesunięto do działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”. Natomiast w ramach priorytetu II, oszczędności, które powstały w ramach działań: „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów”, „Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem” przesunięto na działania „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego”. Z tego powodu wysokość wypłaconych środków (przedstawiona w tabeli 4.2) na działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” i „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego” przekracza limit przewidziany w Programie.

W kilku działaniach Programu, w 2008 roku nadal wydawano decyzje o przyznaniu dofinansowania. Były to „Odnowa wsi oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego” (35 decyzji) oraz „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi”, „Wsparcie systemu zarządzania i wdrażania programu” (7), „Wsparcie systemu zarządzania i wdrażanie programu” (10), pojedyncze decyzje wydano też w działaniach: „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów”, „Rozwój instytucjonalny”, „Informowanie i promocja programu”.

Wypłacanie środków finansowych było kontynuowane w większości działań Programu w pierwszej połowie 2008 roku. Jedynie w dwóch działaniach priorytetu pierwszego „Ułatwianie startu młodym rolnikom” i „Wsparcie doradztwa rolniczego” nie realizowano już płatności. Limit finansowy został w nich, bowiem wyczerpany, a wszystkie płatności dokonane. Łącznie do dnia 31 sierpnia 2008 r. wypłacono 5 834 437 785,38 zł, co stanowi ponad 91% środków przewidzianych na realizację Programu SPO „Rolnictwo” w okresie programowania 2004-2006.

Program SPO „Restrukturyzacja...”, choć niewątpliwie w pozytywny sposób oddziałuje na polskie rolnictwo i obszary wiejskie, nie ma szansy spełnić swego podstawowego celu, jakim było wprowadzenie zmian strukturalnych w wymienionych obszarach. Najważniejszą przyczyną takiego stanu rzeczy jest krótka perspektywa czasowa. Z definicji zmiany strukturalne wymagają długiego czasu na dokonanie się i mają charakter pokoleniowy.

SPO „Restrukturyzacja...” mimo, iż prawidłowo identyfikował najistotniejsze problemy polskiego rolnictwa, to jego konstrukcja w rzeczywistości uniemożliwiła ich wyeliminowanie. Jednym z tych problemów jest rozdrobniona struktura agrarna polskich gospodarstw rolnych. W Programie jednak jest wyraźnie zaznaczone, że zakup gruntów nie może być współfinansowany z jego środków, zatem powiększanie areału gospodarstw poprzez dokupienie ziemi było wykluczone. Z drugiej strony dwa działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” oraz „Renty strukturalne” (realizowane w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich) wręcz zachęcały do dalszego rozdrabniania struktury agrarnej gospodarstw. By móc z nich skorzystać starsi rolnicy skłonni byli dzielić swe gospodarstwa na części i przekazywać je nawet kilkorgu dzieciom po to, by otrzymać rentę, a ich następcy by mogli uzyskać wsparcie przeznaczone dla młodych rolników. Innym ważny problem, którego rozwiązanie jest niemożliwe przy wsparciu z funduszy unijnych jest ograniczona skala produkcji zwierzęcej. W odniesieniu do tej działalności również istnieje zapis w Programie SPO „Rolnictwo”, który wyklucza realizowanie projektów mających na celu zwiększanie skali produkcji. Zatem Program SPO „Rolnictwo” nie zrestrukturyzował ani produkcji zwierzęcej, ani roślinnej w Polsce. Inwestycje polegające na powiększaniu obszaru gospodarstw mogłyby, bowiem przyczynić się do intensyfikacji produkcji rolniczej, a te zwiększające skalę produkcji zwierzęcej – do poprawy produkcji zwierzęcej. W produkcji zwierzęcej dodatkowym czynnikiem uniemożliwiającym zwiększanie skali produkcji są ograniczenia narzucone przez Unię Europejską, np. kwoty mleczne.

Dzięki działaniu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” finansowanemu ze środków SPO „Rolnictwo” poprawił się stan wyposażenia technicznego gospodarstw rolnych w Polsce. Znaczna część budżetu tego działania została bowiem wykorzystana przez beneficjentów na zakup maszyn oraz urządzeń rolniczych. Choć tego typu inwestycje przyczyniają się do poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych, to ich modernizacja nie polega na zakupie nowych maszyn. W związku z powyższym w okresie programowania 2007-2013 na to działanie zostały nałożone obostrzenia, które zapobiegają przeznaczeniu całej kwoty na podobny cel i przyczynią się do precyzyjnej realizacji założeń Programu.

PROW 2007-2013

PROW 2007-2013 nie jest jedynym, ale jest największym i najważniejszym programem, współfinansowanym z budżetu UE, wspierającym rozwój rolnictwa i regionów wiejskich w okresie programowania 2007-2013. Środki publiczne, którymi dysponuje, w wysokości 17,2 mld euro (z tego środki unijne 13,2 mld euro, a krajowe 4,0 mld euro) plasują go na drugim lub trzecim miejscu wśród realizowanych przez Polskę programów, współfinansowanych z budżetu unijnego w latach 2007-2013. Środki te powinny być przeznaczone zgodnie z nazwą programu przede wszystkim na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. Współfinansowane powinny być zatem przede wszystkim projekty zwiększające konkurencyjność i produktywność polskiej gospodarki żywnościowej (rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego), a także innych działów gospodarki, nawet kosztem pozostałych celów.

PROW 2007-2013 nie spełnia postulatu koncentracji środków na działaniach poprawiających konkurencyjność i produktywność gospodarki w regionach wiejskich. Charakteryzuje go dość równomierne rozłożenie środków publicznych na działania (a) wspierające rozwój, (b) ochronę środowiska i (c) dochody rolnicze. Według zaprezentowanej w tym opracowaniu klasyfikacji, odbiegającej od przyjętego przez Radę i Komisję podziału na osie, który nie ukazuje rzeczywistych celów poszczególnych działań, podział środków publicznych jest następujący: (1) Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej – 5,0 mld euro (29,0% środków ogółem), (2) Środki wspierające inne działy gospodarki – 2,8 mld euro (16,5%), (3) Środki wspierające ochronę środowiska – 3,1 mld euro (18,0%), (4) Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym – 4,6 mld euro (26,9%), (5) Środki wspierające inne cele – 1,6 mld euro (9,5%). Jest to zatem program kompromisowy, uważany również przez niektórych analityków za konformistyczny, który najprawdopodobniej nie zadowoli nikogo, ale równocześnie uniemożliwia postawienie zarzutu, że brak w nim ważnych dla rozwoju regionów wiejskich działań, które mogły być do programu wprowadzone.

Poważną słabością PROW 2007-2013 jest przeznaczenie na działania socjalne i wspierające dochody (renty strukturalne, subwencjonowanie rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW) środków niemal w takiej samej wysokości, jak na wspieranie rozwoju gospodarki żywnościowej. Tymczasem w polskich warunkach dodatkowe subwencjonowanie rolnictwa na znacznej części obszarów ONW nie chroni środowiska naturalnego natomiast spowalnia przekształcenia strukturalne, ograniczając tempo odchodzenia z rolnictwa. Z kolei renty strukturalne to bardzo kosztowny instrument poprawy struktury obszarowej, stwarzający ponadto okazję do działań na pogra-

niczu prawa (fikcyjne przekazywanie gospodarstwa następcy w zamian za rentę). Renty nie spełniają również dobrze roli socjalnej ponieważ liczba możliwych do przyznania rent jest znacznie mniejsza od liczby rolników, ubiegających się o nie i spełniających wszystkie niezbędne warunki.

O tym, że na rozwój rolnictwa i gospodarki żywnościowej przeznaczono w PROW 2007-2013 zbyt mało środków wynika również z porównania wysokości środków publicznych, przewidzianych na niektóre działania. Na kluczowe dla przekształceń rolnictwa działania wspierające rozwój gospodarstw rolnych przewidziano środki publiczne w wysokości 2,6 mld euro, w tym 1,8 mld euro na „Modernizację gospodarstw rolnych”. Równocześnie na uzupełnienie dochodów rolników gospodarujących na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania przeznaczono ponad 2,4 mld euro, na renty strukturalne, będące przede wszystkim środkiem socjalnym blisko 2,2 mld euro, a na programy rolnośrodowiskowe 2,3 mld euro. Jeszcze mniej środków publicznych (1,1 mld euro) przeznaczono na rozwój przemysłu rolno-spożywczego, choć konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej na rynkach międzynarodowych i rynku unijnym zależy właśnie przede wszystkim od jego poziomu.

Jednakże również po przeznaczeniu znacznie większych środków na modernizację gospodarstw rolnych PROW 2007-2013 nie byłby optymalnym programem modernizacji polskiego rolnictwa. Podstawowym ograniczeniem, uniemożliwiającym opracowanie planu optymalnego, jest zasada, że zarówno projekty współfinansowane ze środków unijnych, jak i wyłącznie z krajowych środków publicznych, nie mogą być sprzeczne z polityką rolną Unii Europejskiej. Zasada ta uniemożliwia wspieranie inwestycji optymalizujących skalę produkcji w tak ważnych dla polskiego rolnictwa gałęziach produkcji zwierzęcej jak chów trzody chlewnej i drobiu (niezależnie od tego optymalizację skali produkcji mlecznego chowu bydła utrudniają kwoty mleczne). Z PROW 2007-2013 nie jest również możliwe współfinansowanie zakupu ziemi rolniczej, a zatem program nie ma bezpośredniego wpływu na poprawę struktury obszarowej. Okazuje się więc, że wiele kluczowych dla rozwoju gospodarstw rolnych projektów rolnicy mogą finansować wyłącznie ze środków własnych i/lub kredytów zaciąganych na zasadach komercyjnych.

Pewne mankamenty PROW 2007-2013 można skorygować w okresie realizacji. Powinny one polegać na zwiększaniu środków, przeznaczonych na współfinansowanie rozwoju gospodarki żywnościowej, kosztem innych działań. Ogromne zainteresowanie rolników środkami przeznaczonymi na modernizację gospodarstw rolnych, a przedsiębiorców środkami wspierającymi inwestycje

przemysłu i handlu rolno-spożywczego świadczy, że te grupy beneficjentów mogą zaabsorbować znacznie większe środki niż przewidziano w programie. Zwiększenie kwot, przeznaczonych na współfinansowanie tych dwóch działań, oznaczałoby również zwiększenie wkładu własnego beneficjentów, a w konsekwencji także zakresu rzeczowego programu.

Równocześnie należy wykorzystać możliwość uruchamiania programów krajowych, wspierających rozwój gospodarki żywnościowej. Niebezpieczny jest bowiem dość powszechny pogląd, że środki na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich znajdują się w PROW 2007-2013 i w innych programach współfinansowanych ze środków unijnych i wobec tego nie ma potrzeby dodatkowego wsparcia programami krajowymi.

Regionalne efekty polityki wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich

Z przeprowadzonych badań i analiz dotyczących wykorzystania przez gospodarstwa rolne środków pomocy inwestycyjnej wynika, że było ono regionalnie mocno zróżnicowane. Różnice te mają oczywiście swoje źródło w nadal silnych uwarunkowania historycznych, strukturze gospodarstw, cechach społeczno-demograficznych i możliwościach ekonomicznych gospodarstw regionu. Rolnicy z regionu Polski południowo-wschodniej ustępują rolnikom z innych regionów w kraju w zakresie aktywności oraz skuteczności w pozyskiwaniu funduszy unijnych związanych z wsparciem przekształceń i rozwoju gospodarstw rolnych. Duże różnice w poziomie absorpcji funduszy unijnych, pomiędzy regionem rolnictwa rozdrobnionego a innymi regionami rolniczymi w kraju, dotyczą przede wszystkim tych instrumentów wsparcia unijnego, które związane są z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych lub innych działań związanych z przekształceniami w zasobach produkcyjnych oraz wzrostem konkurencyjności gospodarstw.

W ramach PROW 2004-2006 oraz SPOR, rolnicy z regionu Polski południowo-wschodniej nie ustępowali w absorpcji funduszy unijnych producentom rolnym z innych regionów kraju jedynie w zakresie działań: wspieranie gospodarstw niskotowarowych, zalesianie gruntów rolnych oraz niektórych pakietów programu rolnośrodowiskowego (zwłaszcza pakietu Rolnictwo ekologiczne). Działania te nie wymagają jednak dużych nakładów finansowych i nie są związane z realizacją kosztownych i skomplikowanych przedsięwzięć rozwojowych, natomiast dobrze wpisują się w specyfikę rolnictwa rozdrobnionego.

Relatywnie duże zainteresowanie rolników instrumentami wspierającymi ochronę środowiska przyrodniczego, bioróżnorodność, produkcję ekologiczną oraz różnicowanie działalności rolniczej w gospodarstwach (także poszukiwanie

alternatywnych źródeł dochodów) wskazuje, że istnieje grupa gospodarstw, które mogą realizować ścieżkę zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Dochody tych gospodarstw będą uzależnione od wsparcia publicznego realizowanego w zamian za dostarczanie przez rolników określonych dóbr publicznych i pozytywnych efektów zewnętrznych. Poszerzenie zbiorowości gospodarstw rolnych, które mogłyby realizować taki model rozwoju, wymaga wsparcia gospodarstw ze strony otoczenia instytucjonalnego, w kierunku pobudzenia ich aktywności ekonomicznej oraz zdolności do zmian i adaptacji do wymagań otoczenia rynkowego oraz polityki finansowania rolnictwa z funduszy publicznych.

Warunkiem poprawy pozycji konkurencyjnej gospodarstw rolnych w obszarze rolnictwa rozdrobnionego, jest właściwe wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na rozwój tego sektora z funduszy unijnych. Jednym z nieodzownych kierunków rozwoju winien być rozwój wielofunkcyjny. Jednakże część gospodarstw rolnych w regionie może realizować także model rozwoju agrobiznesowego, prowadzący do podniesienia konkurencyjności gospodarstw rolnych, ich skali produkcji rolnej, wzmocnienia pozycji rynkowej gospodarstw oraz stworzenia trwałych więzi z nierolniczymi segmentami gospodarki żywnościowej (przetwórstwem, handlem, zaopatrzeniem itd.). Taki kierunek rozwoju realizuje część gospodarstw silnych ekonomicznie i towarowych, nastawionych na maksymalizację dochodu z produkcji rolnej, która stanowi główne źródło utrzymania rodzin rolniczych. W obszarze rolnictwa rozdrobnionego jest to jednak bardzo nieliczna grupa. Natomiast dostęp do funduszy unijnych wspierających inwestycje w gospodarstwach rolnych, ale także inne przekształcenia (np. przemiany pokoleniowe, towarowość i jakość produkcji rolnej) stwarza niepowtarzalną szansę na poszerzenie tej zbiorowości gospodarstw.

5. Charakterystyka gospodarstw rolnych korzystających z funduszy unijnych w regionie Polski południowo-wschodniej

Wstęp

Przemiany strukturalne w rolnictwie, wynikające z ogólnego rozwoju gospodarczego i jego konsekwencji są jednoznaczne: występuje trwały proces koncentracji, zwiększania skali produkcji, postępu technicznego. Jednocześnie towarzyszy im tendencja do zmniejszania się liczby gospodarstw rolniczych oraz polaryzacji ich struktury obszarowej. Uznając małe gospodarstwa rolne jako istotny komponent struktury rodzimego rolnictwa należy postawić tezę, iż winny one podlegać procesom przemian prowadzących do maksymalnie efektywnego wykorzystania posiadanych przez nie zasobów i możliwości rozwojowych. Analiza sytuacji sektora żywnościowego różnych krajów wskazuje, że przeobrażenia rolnictwa mogą być realizowane z jednej strony na drodze wspierania koncentracji i rozwoju gospodarstw rolniczych, z drugiej zaś poprzez poszukiwanie alternatywnych źródeł dochodów dla ludności rolniczej, przy czym ich instrumentarium powinno być wyraźnie dostosowane do potrzeb regionalnych. Na szczególną uwagę pod tym względem zasługuje region południowo-wschodniej Polski, który można krótko scharakteryzować jako region rozdrobnionego rolnictwa i przeludnionej agrarnie wsi. Nie ulega wątpliwości, że tempo i zakres przekształceń strukturalnych w tego typu rolnictwie, a tym samym na obszarach wiejskich, uzależnione będą od wykorzystania przez rolników szans, jakie wiążą się z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

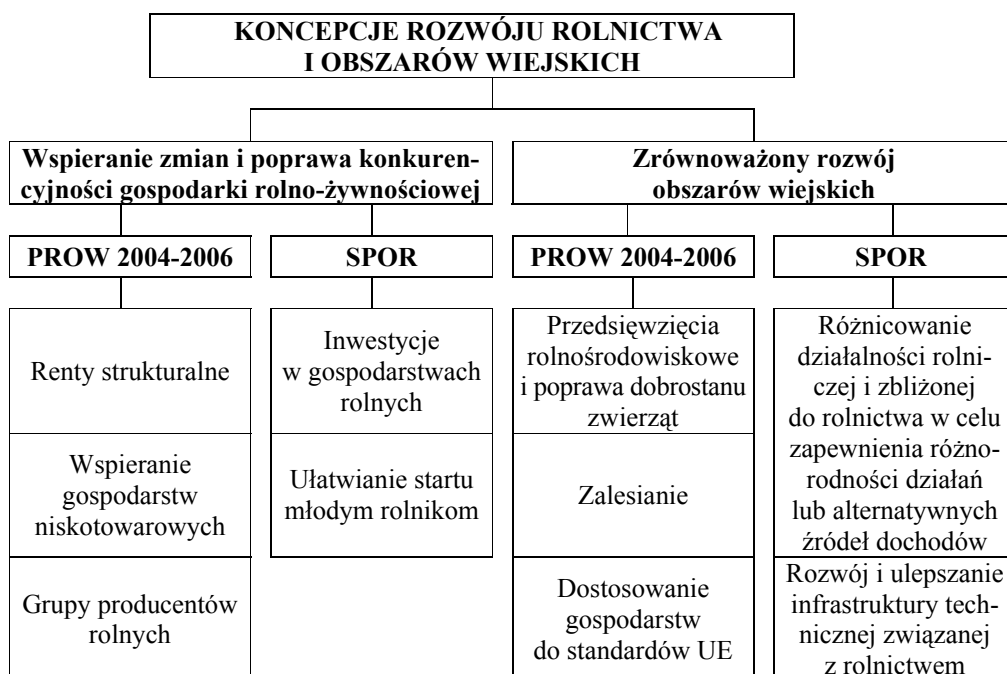
Poszczególne instrumenty finansowe w ramach funduszy unijnych są „nośnikami” określonej polityki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. W tym świetle rozpoznanie zbiorowości gospodarstw rolnych będących beneficjentami prorozwojowych funduszy unijnych, w aspekcie ich liczebności, cech tych gospodarstw oraz oddziaływania funduszy unijnych na ich sytuację ekonomiczno-finansową, może być użyteczne w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie: w jakim stopniu programy unijne wpływają na przekształcenia rolnictwa w Polsce, w tym także rolnictwa rozdrobnionego?

Problem finansowego wsparcia rolnictwa, zwłaszcza procesów jego przekształceń strukturalnych i rozwoju, zderza się z możliwością absorpcji środków finansowych dostępnych w ramach różnych programów przez samych rolników. W tym kontekście w pierwszej części opracowania przedstawiona zostanie analiza wykorzystania funduszy unijnych przez rolników z badanego regionu, na tle rolników z innych regionów rolniczych w kraju. Analiza ta zostanie przeprowadzona w oparciu o dane sprawozdawcze i statystyczne ARiMR.

Problemy strukturalne rolnictwa rozdrobnionego

Dla przekształceń rolnictwa o rozdrobnionej strukturze agrarnej gospodarstw zasadnicze znaczenie mają i będą nadal mieć te programy, które sprzyjają podniesieniu potencjału ekonomicznego i możliwości rozwojowych gospodarstw rolnych. Ważne znaczenie mają też programy wspierające zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, które sprzyjają wielofunkcyjnemu rozwojowi gospodarstw, m.in. poprzez alokację zasobów rolniczych w kierunku działań na rzecz środowiska naturalnego, z jednej strony oraz różnicowania działalności rolniczej i źródeł dochodów z drugiej.

Rysunek 5.1. Wsparcie przekształceń i rozwoju gospodarstw rolnych z funduszy unijnych w okresie programowania 2004-2006



Źródło: opracowanie własne.

Drobne gospodarstwa rolne, tj. o małym obszarze użytków rolnych, a także słabe ekonomicznie i niskotowarowe (lub wyłącznie samozaopatrzeniowe), występują we wszystkich regionach kraju (stanowią wciąż także ważny element rolnictwa europejskiego), niemniej jednak ich duży, dominujący udział w strukturze agrarnej województw Polski południowo-wschodniej, determinuje odrębność tego regionu. W ramach regionu Małopolska i Pogórze, wyróżnić można subregion przeludnionej wsi i rozdrobnionej struktury agrarnej rolnictwa obejmujący woj. podkarpackie, małopolskie i świętokrzyskie. Województwo śląskie

w przeciwieństwie do ww. województw wyróżnia się znacznie niższym odsetkiem ludności rolniczej, a także odmiennością struktury zawodowej i struktury dochodów ludności związanej z gospodarstwem rolnym, co wynika z przemysłowego charakteru tego województwa. Zatem po wyłączeniu woj. śląskiego z analizy, uzyskujemy subregion o wyraźnej wewnętrznej spójności w zakresie struktury agrarnej i siły ekonomicznej rolnictwa. Przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosi w regionie 4,1 ha użytków rolnych, zaś zaledwie 1,9% gospodarstw posiada powierzchnię powyżej 15 ha UR. Ponad połowa populacji regionu (54,9%) to ludność wiejska (w kraju 38,7%). Rozdrobnieniu struktury obszarowej gospodarstw towarzyszy ich słabe powiązanie z rynkiem i niska towarowość (wysoki odsetek gospodarstw samozaopatrzeniowych). Przeciętny skup mleka na 1 ha użytków rolnych wynosił w badanym regionie w 2006 roku 228 litrów mleka, był zatem ponad dwukrotnie niższy od średniej krajowej (528 l) oraz czterokrotnie niższy w porównaniu do najlepszego pod tym względem regionu Mazowsze i Podlasie. O niższej niż w innych regionach intensywności produkcji rolnej świadczy także zużycie nawozów mineralnych, które wynosiło tu 84,3 kg NPK/ha UR, podczas gdy średnio w kraju wielkość ta wynosiła 123 kg, zaś w regionie Wielkopolska i Śląsk 186 kg/ha UR.

W regionie Polski południowo-wschodniej tylko dla 24,7% rodzin rolniczych dochody z gospodarstwa są głównym lub jedynym źródłem utrzymania, zaś dla ponad 40% są nimi renty, emerytury oraz zasiłki socjalne. Region ten w znacznej mierze różni się zatem od innych regionów rolniczych w Polsce (tabela 5.1).

Tabela 5.1. Rozdrobnione rolnictwo regionu Polski południowo-wschodniej na tle regionów rolniczych w Polsce (dane statystyczne dla gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha UR)

Wyszczególnienie	Przeciętny obszar gospodarstwa w ha UR	Odsetek gospodarstw o pow. powyżej 15 ha UR (proc.)	Udział zatrudnienia w rolnictwie w zatrudnieniu ogółem (proc.)	Pracujący na 100 ha UR	Odsetek gospodarstw powyżej 8 ESU	Gospodarstwa uzyskujące dochody wyłącznie lub głównie z działalności rolniczej (proc.)
Pomorze i Mazury	15,5	24,5	10,5	7,7	15,9	48,5
Wielkopolska i Śląsk	11,3	19,0	15,1	9,6	18,1	53,0
Mazowsze i Podlasie	8,4	13,0	27,6	15,8	13,3	46,0
Małopolska i Pogórze	4,3	2,2	22,1	21,4	2,5	20,6
w tym:						
badany region	4,1	1,9	25,2	23,7	2,3	24,7
POLSKA	8,0	11,5	17,0	13,1	10,4	40,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS; *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008 oraz *Rocznik statystyczny województwa podkarpackiego*, US w Rzeszowie, Rzeszów 2007.

Kluczowym problemem rolnictwa w regionie Polski południowo-wschodniej są duże zasoby siły roboczej w gospodarstwach rolnych, co w połączeniu z małą skalą produkcji przeciętnego gospodarstwa sprawia, że wydajność pracy i dochody rolników są bardzo niskie¹⁶. W sytuacji ograniczonych możliwości akumulowania funduszy własnych przez rozdrobnione gospodarstwa rolne, intensyfikacja przekształceń tego typu rolnictwa wymaga transferu środków finansowych z zewnątrz. Efektywność takiego wsparcia uzależniona jest od uruchomienia efektów mnożnikowych, wynikających z połączenia kapitałów publicznych (krajowych i unijnych) oraz funduszy beneficjentów, tj. rolników.

Celem poprawy wykorzystania zasobów rolnictwa jest ukształtowanie efektywnych i konkurencyjnych producentów rolnych, również w efekcie procesów polaryzacyjnych, prowadzących do marginalizacji działalności rolniczej przez część gospodarstw na rzecz rozwoju aktywności pozarolniczej.

Jedną z prawidłowości ogólnego rozwoju gospodarczego są zmiany w rolnictwie, polegające na spadku liczby gospodarstw rolnych oraz koncentracji ziemi. W morzu drobnych gospodarstw powstają i powstawać będą średnie i duże gospodarstwa. Ewolucja rolnictwa będzie jednak bardzo powolna. Długo istnieć będą wiejskie gospodarstwa domowe, dla których małe gospodarstwa rolne będą istotnym źródłem utrzymania lub też istotnym uzupełnieniem źródła utrzymania, nawet wówczas, jeśli będą spełniać jedynie rolę samozaopatrzeniową w artykuły żywnościowe. W Polsce zdaniem wielu autorów (W. Michna¹⁷, J.S. Zegar¹⁸, R. Baum i W. Wielicki¹⁹) jest bowiem miejsce na funkcjonowanie obok sektora rolniczych gospodarstw towarowych (które zapewnią oczekiwaną przez kraj podaż i strukturę produkcji towarowej) także gospodarstw niskotowarowych oraz samozaopatrzeniowych. Również z badań innych autorów²⁰ wynika, że w przyszłości, podobnie jak w krajach wysoko rozwiniętych charakterystyczna dla polskiego rolnictwa będzie dualna droga rozwoju. Polegać ona będzie na tym, że część gospodarstw przyjmie metody produkcji zapewniające głównie wysoką

¹⁶ R. Kata, T. Miś, *Regional differences of Poland's agriculture in aspect of its financing from the European Union Funds*, [w:] *New Members – New Challenges for the European Regional Development Policy*, Technical University of Košice, University of Economics in Bratislava, German Section of ERSA, Novy Smokovec 2005.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ J.S. Zegar, *Kwestia gospodarstw samozaopatrzeniowych w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 1(134), IRWiR PAN, Warszawa 2007, s. 33-57.

¹⁹ R. Baum, W. Wielicki, *Prognoza przeobrażeń w rolnictwie do roku 2030 w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 1(134), IRWiR PAN, Warszawa 2007, s. 19-32.

²⁰ W. Józwiak, Z. Mirkowska, *Średnie, duże i bardzo duże gospodarstwa rolne w Niemczech, Austrii, Danii i Polsce w latach 1997-2001*, seria „Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy”, nr 499, IERiGŻ, Warszawa 2004.

efektywność ekonomiczną, przy respektowaniu jedynie podstawowych wymogów ochrony środowiska, a pewna część gospodarstw obierze metody bardziej przyjazne dla ekosystemu, zapewniające wykorzystanie posiadanych atutów środowiskowych i społeczno-kulturowych.

Taka dualna droga rozwoju wydaje się szczególnie uprawniona w regionie rolnictwa rozdrobnionego. Jak wykazują badania²¹, a także statystyki GUS w makroregionie tym znajdują się gospodarstwa, które powiększając areał użytków rolnych oraz wzmacniając swoją siłę ekonomiczną i konkurencyjność w drodze inwestycji, mogą poszerzyć zbiorowość gospodarstw towarowych, zaspokajających większość popytu na produkty rolne w regionie, a nawet poza nim. Takich wysokotowarowych, indywidualnych gospodarstw rolnych jest obecnie w regionie zaledwie około 12 tysięcy (powyżej 15 ha UR i 8 ESU), ale należy zakładać, że około 20-30 tysięcy kolejnych gospodarstw może z powodzeniem do tej grupy dołączyć (należy tu zaliczyć gospodarstwa towarowe, o obszarze 7-15 ha UR i sile ekonomicznej od 4 do 8 ESU). Warunkiem jest jednak efektywne wykorzystanie przez rolników szans, jakie niosą środki unijne przeznaczone na wsparcie przekształceń strukturalnych oraz poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych.

Z drugiej strony funkcjonuje w regionie liczna grupa gospodarstw (około 50-60 tysięcy) o małej sile ekonomicznej (niskotowarowych), w których jednak przeważa produkcja przeznaczona na rynek. Dla tej grupy gospodarstw ważne jest nie tyle maksymalizowanie dochodu z produkcji rolnej, ile ciągłość gospodarstwa i bezpieczeństwo działania pozwalające na realizację celów generacyjnych i egzystencjalnych²². Dla tych gospodarstw alternatywą powinna być droga rozwoju wielofunkcyjnego i zrównoważonego. Zatem ich żywotność ekonomiczna i pełnienie przez nie oczekiwanych przez społeczeństwo funkcji (np. w zakresie produkcji żywności ekologicznej czy tradycyjnej zdrowej żywności, dostarczaniu dóbr publicznych związanych z zachowaniem środowiska przyrodniczego, a także społecznego i kulturowego dziedzictwa wsi) będą w dużej mierze uzależnione od wykorzystania szans, jakie niosą środki publiczne w ramach działań wspierających zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Ważną kwestią jest aby gospodarstwa rolne w maksymalnym stopniu potrafiły wykorzystać możliwość ubiegania się o wsparcie finansowe ze środków

²¹ A. Czudec, R. Kata, T. Miś, D. Zając, *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.

²² A. Woś, *Instrumenty restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych*, nr 3, IERiGŻ, Warszawa 1999, s. 7.

Unii Europejskiej²³. W przypadku rolnictwa rozdrobnionego chodzi zarówno o środki ukierunkowane na przekształcenia i rozwój gospodarstw rolnych, jak również środki skierowane na wsparcie szeroko rozumianego zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa. Dla dużej części gospodarstw rolnych w regionie kluczowe winno być bowiem wspieranie różnicowania działalności rolniczej i tworzenia alternatywnych źródeł dochodów, jak również dostęp do środków wspierających pozaprodukcyjne funkcje rolnictwa.

Aktywność rolników w regionie Polski południowo-wschodniej w absorpcji funduszy unijnych wspierających przekształcenia i rozwój rolnictwa

O aktywności rolników w staraniu się o pozyskanie środków unijnych świadczą dane o liczbie złożonych wniosków w ramach działań, które wspierają przekształcenia w rolnictwie. W kontekście potrzeby dualnego rozwoju rolnictwa w badanym regionie analizę wykorzystania środków finansowych przez rolników przeprowadzono w oparciu o podział instrumentów unijnych na te, które wspierają przemiany i rozwój produkcji rolnej oraz te, które wspierają zrównoważony rozwój obszarów wiejskich i kierowane do gospodarstw rolnych (ludności rolniczej).

W aspekcie wsparcia przekształceń i poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych w ramach PROW 2004-2006 dostępne dla rolników były środki przeznaczone na renty strukturalne oraz wsparcie gospodarstw niskotowarowych i grup producentów rolnych. Dla dokonania analizy porównawczej aktywności rolników z badanego regionu w pozyskiwaniu środków UE, na tle rolników z innych regionów rolniczych w kraju, zestawiono dane o absorpcji funduszy unijnych, nie tyle w ujęciu wielkości absolutnych, ile w odniesieniu do liczby gospodarstw rolnych oraz powierzchni użytków rolnych w dyspozycji indywidualnych gospodarstw rolnych w poszczególnych regionach. W tym aspekcie zaproponowano dwa rodzaje wskaźnika absorpcji środków unijnych w ramach poszczególnych działań, będące relacją udziału regionu w liczbie złożonych wniosków (wskaźnik Wa_1) w stosunku do jego udziału w liczebności gospodarstw rolnych w kraju oraz udziału regionu w kwocie zrealizowanych płatności (wskaźnik Wa_2) w stosunku do jego udziału w areale użytków rolnych w kraju. Wartość wskaźników absorpcji Wa_1 oraz Wa_2 na poziomie 1,0 oznacza przeciętny dla kraju poziom absorpcji funduszy unijnych w ramach danego działania, natomiast $Wa > 1,0$ świadczy o wyższej niż przeciętnie w kraju aktywności

²³ A. Woś, J. Zegar, *Rolnictwo społecznie zrównoważone – w poszukiwaniu nowego modelu dla Polski*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3(124), IRWiR PAN, Warszawa 2004.

rolników w pozyskaniu funduszy unijnych (odpowiednio $Wa < 1,0$ wskazuje na niższą aktywność rolników). Ponadto na potrzeby analizy porównawczej, odniesiono także liczbę wniosków złożonych przez rolników w przeliczeniu na 1000 gospodarstw rolnych oraz kwotę płatności w przeliczeniu na 1 ha UR w regionie.

Tabela 5.2. Wykorzystanie środków finansowych na przekształcenia i rozwój gospodarstw rolnych w ramach PROW 2004-2006 przez rolników z regionu Polski południowo-wschodniej na tle innych regionów w kraju (według stanu na dzień 30.09.2008 r.)

Wyszczególnienie	Polska	Regiony rolnicze				Subregion południowo-wschodni
		Pomorze i Mazury	Wielkopolska i Śląsk	Mazowsze i Podlasie	Małopolska i Pogórze	
1) Renty strukturalne w ramach PROW 2004-2006						
Liczba wniosków na 1000 gospodarstw	32	36	45	36	19	19
Kwota płatności zł/ha UR w regionie	149,7	87,3	148,6	173,0	160,7	164,3
Wskaźnik absorpcji Wa_1 *	1,00	1,10	1,39	1,12	0,59	0,58
Wskaźnik absorpcji Wa_2 **	1,00	0,58	0,99	1,16	1,07	1,10
Liczba przekazanych gospodarstw	53 644	5 282	13 494	25 058	9 810	8 299
Powierzchnia przekazanych gosp. w relacji do ogółu UR w regionie (proc.)	3,82	3,08	4,23	4,41	2,47	2,48
Grunty przekazane na powiększenie gospodarstw (proc.)	49,3	58,0	53,9	47,2	33,8	32,6
2) Wspieranie gospodarstw niskotowarowych						
Liczba wniosków na 1000 gospodarstw	99	65	73	121	94	104
Kwota płatności zł/ha UR w regionie	94,5	29,8	47,5	119,3	179,2	204,0
Wskaźnik absorpcji Wa_1 *	1,00	0,66	0,74	1,22	0,95	1,05
Wskaźnik absorpcji Wa_2 **	1,00	0,32	0,50	1,26	1,90	2,16

* Wa_1 – udział regionu w liczbie złożonych wniosków ogółem /udział regionu w liczbie gospodarstw ogółem,

** Wa_2 – udział regionu w kwocie zrealizowanych płatności /udział regionu w powierzchni UR ogółem.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ARiMR (System Informacji Zarządczej ARiMR, ARiMR, Warszawa 2008).

Wyniki analizy dowodzą, że rolnicy z regionu Polski południowo-wschodniej byli w mniejszym stopniu zainteresowani korzystaniem z programu rent strukturalnych niż rolnicy indywidualni z innych regionów kraju (tabela 5.2). Świadczy o tym zarówno liczba wniosków w przeliczeniu na 1000 gospodarstw, jak również wskaźnik absorpcji Wa_1 . Nieco lepiej region wypada w aspekcie kwot zrealizowanych płatności, w odniesieniu do użytków rolnych w regionie (świadczy o tym kwota płatności w przeliczeniu na 1 ha UR oraz wskaźnik absorpcji Wa_2).

W PROW 2004-2006 w ramach tego działania przekazano łącznie 8299 gospodarstw, jednakże areal użytków rolnych, który trafił w ten sposób do następców lub innych użytkowników na powiększenie ich gospodarstw, stanowi niespełna 2,5% ogółu użytków rolnych gospodarstw indywidualnych w regionie (średnio w kraju relacja ta wynosiła 3,82%, zaś w niektórych regionach, cechujących się lepszą strukturą agrarną niż region rolnictwa rozdrobnionego, udział ten przekraczał 4,2%). Przeciętnie w kraju połowa przekazywanych w ramach działania Renty strukturalne gruntów trafiała do nowych właścicieli na powiększenie ich gospodarstwa. W regionie Pomorze i Mazury udział tak przekazywanej ziemi wyniósł 58%, natomiast w analizowanym regionie Polski południowo-wschodniej jedynie 1/3 gruntów przekazywanych „za renty” trafiała do nowych właścicieli na powiększenie gospodarstw, natomiast pozostała część przechodziła jedynie w ręce następców. Oczywiście jest to z korzyścią dla żywotności takich gospodarstw, jednakże nie poprawia struktury agrarnej rolnictwa, a zatem w tym aspekcie oddziaływanie tego programu – jak do tej pory – było słabsze niż w innych regionach kraju.

Dużym zainteresowaniem rolników cieszyło się natomiast działanie 2 PROW 2004-2006 Wspieranie gospodarstw niskotowarowych. Działanie to bardzo dobrze wpisało się w uwarunkowania strukturalne rolnictwa regionu Polski południowo-wschodniej. Z programu tego skorzystał w regionie co dziesiąty rolnik, zaś liczba chętnych była znacznie wyższa, jednakże nie wszyscy zainteresowani rolnicy zdążyli przygotować wnioski na czas. Środki przewidziane na lata 2004-2006 zostały wyczerpane po kilkunastu tygodniach naboru wniosków. Rolnicy w dwóch turach naboru złożyli ponad 170 tys. wniosków, w tym w trakcie II tury trwającej zaledwie 11 dni – około 40 tys. wniosków.

W zakresie tego działania rolnicy z regionu południowo-wschodniego wykazali się wyższym poziomem absorpcji środków unijnych niż przeciętnie rolnicy w kraju (kwota płatności uzyskana z tego działania w przeliczeniu na użytki rolne w dyspozycji rolników, jest dwukrotnie wyższa od przeciętnej krajowej). Należy mieć jednak na uwadze, że działanie to było przede wszystkim adresowane do tego typu gospodarstw, które dominują w badanym regionie. W planie rozwoju gospodarstwa niskotowarowego beneficjenci deklarowali najczęściej realizację przedsięwzięć, które mogą przyczynić się do poprawy żywotności ekonomicznej gospodarstw rolnych (zakup maszyn, zwiększenie stada podstawowego, zwiększenie sprzedaży własnych produktów do poziomu co najmniej 20 tys. zł), ale także takich, które służą poprawie struktury agrarnej i zmniejszeniu arealu gruntów odłogowanych lub nieużytkowanych, gdyż w ramach zaplanowanych działań rolnicy deklarowali także zakup gruntów lub ich

dzierżawę. Wydaje się zatem, że realizacja tego działania wbrew wielu septycznym opiniom, jest korzystna dla przekształceń strukturalnych i rozwoju rolnictwa w regionie. Natomiast skala wsparcia nie pozwala oczekiwać, że oddziaływanie tego programu będzie bardzo znaczące, gdyż kwota wsparcia może wynieść przez 5 lat równowartość łącznie 6250 euro na gospodarstwo. Jest to zatem zbyt niska kwota na realizację poważnych przedsięwzięć rozwojowych, nawet w małym gospodarstwie.

Wyniki badań ankietowych wskazują, iż spośród rolników, którzy korzystali z tego działania 2/3 (64,9%) zrealizowało w latach 2005-2007 przedsięwzięcia zmierzające do wzrostu zasobów produkcyjnych gospodarstwa. Wśród nich 31% zwiększyło zasoby ziemi (głównie w efekcie dzierżaw, ale także zakupów), 19,4% inwestowało w budowę lub rozbudowę budynków inwentarskich, 22,7% w drodze zakupów zwiększyło stado podstawowe, zaś najwięcej, tj. 44,2% zakupiło maszyny rolnicze. Środki z działania 2 PROW, nie wystarczały na pokrycie pełnych kosztów takich przedsięwzięć, ale pełniły funkcję mnożnikową. Bez nich rolnicy często nie zdecydowaliby się na tego typu inwestycje. W tym aspekcie środki te sprzyjały akumulacji funduszy własnych rolnika i przeznaczaniu ich na przedsięwzięcia rozwojowe. Natomiast 31,8% rolników, którzy korzystali z wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych, nie zwiększyło w analizowanym okresie swoich zasobów produkcyjnych. Ta grupa rolników, przeznaczając środki z programu na pokrycie bieżących potrzeb gospodarstwa i rodziny. W tym aspekcie środki te służyły podtrzymywaniu żywotności gospodarstwa w sensie prowadzenia produkcji rolnej, często na relatywnie niewielkim poziomie (głównie służącym samozaopatrzeniu). Należy przypuszczać, że bez tych środków i związanej z ich pozyskaniem potrzeby wykazania określonej progresji w sile ekonomicznej gospodarstwa (od 2 do 4 ESU) wielu z rolników, beneficjentów takiej pomocy ograniczałoby produkcję rolną i *de facto* prowadziło do postępującej zapaści ekonomicznej gospodarstwa. Z kolei 3,3% beneficjentów działania 2, zmniejszyło zasoby produkcyjne gospodarstwa w trakcie korzystania z środków unijnych.

Dla gospodarki ważne jest, aby udzielona dotacja dawała jak najsilniejszy bodziec do rozwoju. Większy efekt mnożnikowy wywołują te dotacje, których wypłata uzależniona jest od zaangażowania środków własnych beneficjentów. Taki charakter mają przede wszystkim dotacje inwestycyjne. W zależności od charakteru inwestycji udział środków prywatnych w kosztach kwalifikowanych waha się od 35 do 65%. Wartość inwestycji końcowej jest jednak znacznie większa, gdyż zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami jedynie niektóre koszty inwestycji są współfinansowane ze środków publicznych. Ponadto często inwe-

stycje współfinansowane ze środków UE pobudzają rolników do działania oraz podejmowania tzw. inwestycji towarzyszących²⁴.

Przed akcesją wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych z funduszy unijnych realizowane było w ramach działania 2 programu SAPARD, natomiast po akcesji w latach 2004-2006 jego odpowiednikiem było działanie 1.1 SPOR „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”²⁵. Zakres wsparcia w ramach tego działania obejmował projekty przyczyniające się do poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych. Środki finansowe mogły być przeznaczone na inwestycje związane z modernizacją gospodarstw rolnych, mające na celu wzrost dochodu rolniczego i poprawę warunków produkcji (zmianę kierunku produkcji w związku z sytuacją rynkową, wzrost jakości produkcji, obniżenie kosztów, poprawę dobrostanu zwierząt i działania w zakresie warunków sanitarnych i ochrony środowiska przyrodniczego itp.).

Z kolei instrumentem wspierającym przemiany pokoleniowe w powiązaniu z realizacją przedsięwzięć rozwojowych w gospodarstwach rolnych było działanie 1.2. SPOR „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Działanie to znajduje swoją kontynuację także w PROW 2007-2013. W ramach tego instrumentu rolnik otrzymuje istotny zastrzyk finansowy (50 000 zł), jednakże uzyskanie tych środków jest związane z realizacją planu rozwoju gospodarstwa. Działanie to jest przeznaczone dla młodych rolników (przed 40. rokiem życia), rozpoczynających samodzielnie gospodarowanie (np. obejmujących gospodarstwo na zasadzie następstwa pokoleniowego) pragnących poprawić kondycję ekonomiczną swych gospodarstw, dostosować produkcję do wymogów rynku, poprawić jakość i technologię produkcji itp.

W zakresie pozyskiwania funduszy związanych z realizacją inwestycji oraz spełnieniem określonych kryteriów dotyczących żywotności ekonomicznej gospodarstw i warunków prowadzenia produkcji rolnej, region rolnictwa rozdrobnionego ustępuje zdecydowanie innym regionom rolniczym w Polsce (tabela 5.3). Wnioski o wsparcie finansowe inwestycji w gospodarstwach rolnych, w regionie złożyło dwukrotnie mniej rolników, niż przeciętnie w kraju. Dysproporcja taka występowała w programie SAPARD i utrzymała się w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych z SPOR. Według danych ARiMR (stan na 30.09.2008 r.) w ramach działania 1.1. „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, średnio na 1000 gospodarstw rolnych w kraju przypada 24 gospodarstwa, które podpisały umowy i korzystają z tego typu wsparcia. W makroregionie południowo-

²⁴ M. Wigier, *Wykorzystanie funduszy strukturalnych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

²⁵ W nowym PROW 2007-2013 działanie to nosi nazwę „Modernizacja gospodarstw rolnych”.

-wschodnim, wskaźnik ten wynosił jedynie 12 gospodarstw, podczas gdy w najlepszym pod tym względem regionie Wielkopolska i Śląsk – 38 gospodarstw. Szczegółowa charakterystyka gospodarstw rolnych, które korzystały w badanym regionie ze wsparcia Unii Europejskiej na finansowanie inwestycji znajdzie się w dalszej części niniejszego opracowania.

W porównaniu do działania 1.1. SPOR, jeszcze większe dysproporcje, na niekorzyść regionu południowo-wschodniego, występowały w zakresie wykorzystania środków unijnych w ramach działania 1.2 „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Świadczą o tym nie tylko wielkości absolutne dotyczące liczby podpisanych umów oraz kwoty przyznanych środków finansowych, ale także wielkości relatywne odnoszące tę liczbę i kwotę do liczebności gospodarstw rolnych oraz powierzchni użytków rolnych. Region rolnictwa rozdrobnionego ustępuje w tym zakresie najlepszym pod względem absorpcji środków finansowych z tego działania regionom Wielkopolska i Śląsk oraz Pomorze i Mazury blisko 4-krotnie.

Tabela 5.3. Wykorzystanie środków finansowych na inwestycje i ułatwianie startu młodym rolnikom w ramach SPOR przez rolników z regionu Polski południowo-wschodniej na tle innych regionów w kraju
(według stanu na dzień 30.09.2008 r.)

Wyszczególnienie	Polska	Regiony rolnicze				Subregion południowo-wschodni
		Pomorze i Mazury	Wielkopolska i Śląsk	Mazowsze i Podlasie	Małopolska i Pogórze	
1) SPOR - Działanie 1.1. „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”						
Liczba wniosków na 1000 gospodarstw	24	35	38	25	12	12
Kwota płatności zł/ha UR w regionie	179,1	151,2	216,2	180,1	147,5	145,8
Wskaźnik absorpcji Wa_1^*	1,00	1,45	1,56	1,03	0,51	0,50
Wskaźnik absorpcji Wa_2^{**}	1,00	0,84	1,21	1,01	0,82	0,82
2) SPOR – Działanie 1.2. „Ułatwianie startu młodym rolnikom”						
Liczba wniosków na 1000 gospodarstw	11	17	17	12	4	4
Kwota płatności zł/ha UR w regionie	50,8	39,1	55,9	55,9	42,5	41,9
Wskaźnik absorpcji Wa_1^*	1,00	1,55	1,59	1,07	0,41	0,39
Wskaźnik absorpcji Wa_2^{**}	1,00	0,77	1,10	1,10	0,84	0,83

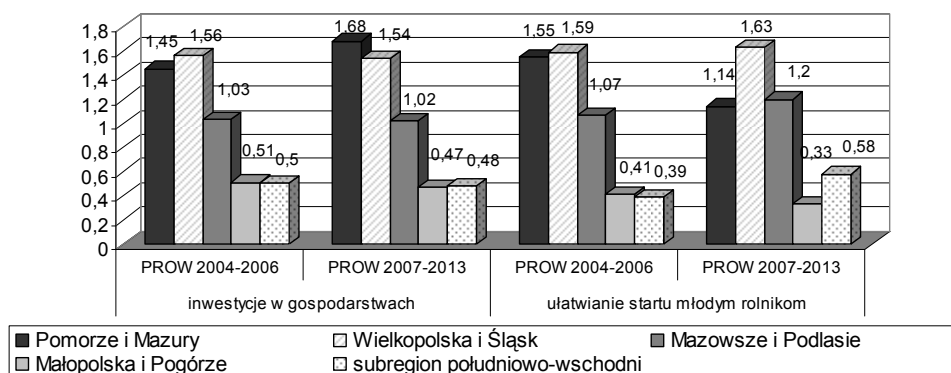
* Wa_1 – udział regionu w liczbie złożonych wniosków ogółem /udział regionu w liczbie gospodarstw ogółem,

** Wa_2 – udział regionu w kwocie zrealizowanych płatności /udział regionu w powierzchni UR ogółem.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ARiMR (System Informacji Zarządczej ARiMR, ARiMR, Warszawa 2008).

Porównując poziom absorpcji tych funduszy mierzony wskaźnikiem Wa_1 (odnoszącym udział gospodarstw rolnych regionu w liczbie wniosków złożonych w ramach danego działania w kraju do udziału regionu w liczbie gospodarstw rolnych w kraju) widać wyraźnie, że dysproporcje pomiędzy regionami utrzymują się na podobnym poziomie (wykres 5.1). W kluczowych dla przekształceń rolnictwa działaniach związanych z realizacją przedsięwzięć rozwojowych (inwestycyjnych) region południowo-wschodni, jak również cały makroregion Małopolska i Pogórze ustępuje 2-3 krotnie najlepszym pod względem absorpcji funduszy unijnych regionom w kraju. Dysproporcje pomiędzy poszczególnymi województwami są jeszcze bardziej wyraźne. Przykładowo różnica w absorpcji funduszy na inwestycje w ramach PROW 2004-2006 pomiędzy województwem podkarpackim (wskaźnik Wa_1 0,27) a kujawsko-pomorskim (wskaźnik Wa_1 2,11) była prawie 9-krotna.

Wykres 5.1. Wskaźnik absorpcji funduszy unijnych przez rolników Wa_1 dla działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” („Modernizacja gospodarstw”) oraz „Ułatwianie startu młodym rolnikom”



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ARiMR (System Informacji Zarządczej ARiMR, ARiMR Warszawa 2008).

Relatywnie mała aktywność rolników w regionie południowo-wschodnim, w zakresie absorpcji funduszy unijnych wspierających przekształcenia w rolnictwie, wynika z wielu przyczyn, będących głównie konsekwencją rozdrobnienia gospodarstw rolnych. Można do nich zaliczyć: słabość ekonomiczną gospodarstw, ich słabe i często nieregularne powiązania z rynkiem, specyfikę osobowości rolników skoncentrowanych na aspektach produkcyjnych, a niedostatecznie poruszających się w materii finansów, koncentrację funkcji ekonomicznych i socjalnych w gospodarstwach rolnych, brak doświadczenia w korzystaniu

z różnych instrumentów finansowania zewnętrznego, niską ocenę perspektyw rozwojowych gospodarstwa (z powodu słabej kondycji finansowej gospodarstwa, braku następcy itd.).

Poszczególne ograniczenia mają różną wagę i wpływ na decyzje dotyczące ubiegania się o środki finansowe z programów unijnych. Ich znaczenie wynika także z tego, po jakie środki sięgają rolnicy. W przypadku programów wiążących się przedsięwzięciami inwestycyjnymi w gospodarstwach, konieczne jest często sięganie po kredyt lub inny instrument zewnętrznego, zwrotnego finansowania. To z kolei, wiąże się z ograniczeniami kredytowymi takimi jak: niska zdolność kredytowa rolników, czy brak dobrych form zabezpieczenia kredytu w gospodarstwach rolników. Skumulowanie się takich niekorzystnych przyczyn, prowadzi do odraczania decyzji inwestycyjnych i tym samym decyzji rolników o ubieganie się wsparcia finansowego z funduszy unijnych.

Czynnikiem, osłabiającym działanie wymienionych wyżej ograniczeń może być informacja i pomoc konsultingowa udzielona rolnikom, na etapie rozpoznawania możliwości pozyskiwania środków unijnych na finansowanie gospodarstwa, jak i na etapie ubiegania się o to wsparcie i realizacji związanych z nim działań. Inną ważną płaszczyzną wsparcia rolników, zwłaszcza ubiegających się o środki inwestycyjne, jest umożliwianie rolnikom dostępu do kredytów oraz innych produktów i usług bankowych (np. gwarancji i promes kredytowych, obsługi finansowej płatności unijnych, pomocy w przygotowaniu wniosków i planów inwestycyjnych).

Charakterystyka ekonomiczno-finansowa gospodarstw rolnych korzystających z funduszy unijnych na przekształcenia i rozwój rolnictwa

W badanej zbiorowości gospodarstw wsparcie ze środków Unii Europejskiej w formie dopłat bezpośrednich w latach 2004-2006 uzyskało 84,1% gospodarstw. Przeciętna kwota dofinansowania z tego tytułu wynosiła niespełna 4,6 tys. zł. Oprócz tego blisko 30% rolników otrzymywało także płatności z tytułu prowadzenia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), których przeciętna kwota wynosiła 2,7 tys. zł na gospodarstwo. Wśród ankietowanych rolników dużym zainteresowaniem, cieszyło się działanie „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”, z którego skorzystało łącznie 28,3% ankietowanych rolników. Podobnie dużym zainteresowaniem rolników cieszyły się także przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe, które realizowało 21,6% ankietowanych gospodarstw. W ramach PROW 2004-2006 mniejszym zainteresowaniem ankietowanych rolników cieszył się natomiast program rent strukturalnych oraz działanie związane z zalesianiem gruntów rolnych

(tabela 5.4). Ankietowani rolnicy korzystali także z programów unijnych przeznaczonych na współfinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych w gospodarstwach rolnych. Spośród badanej grupy 6,0% rolników złożyło w latach 2002-2004 wnioski o dofinansowanie inwestycji w gospodarstwach z programu SAPARD. Natomiast po akcesji z podobnego programu finansowanego z SPOR (działanie 1.1) skorzystało 7,5% respondentów (wśród nich 28,1% to gospodarstwa, które korzystały z działania 2 programu SAPARD). Przeciętna kwota dofinansowania wynosiła 95 248 zł. W ramach SPOR, rolnicy korzystali także z innych działań, tj. ułatwiania startu młodym rolnikom (3,5%) oraz wsparcia różnicowania działalności rolniczej w celu tworzenia alternatywnych źródeł dochodów (1,9%).

Tabela 5.4. Odsetek rolników korzystających ze środków finansowych UE w latach 2002-2006

Wyszczególnienie	Odsetek gospodarstw (proc.)	Przeciętna kwota (zł)	Współczynnik zmienności V (proc.)
1. Dopłaty bezpośrednie	84,1	4 597,1	142,4
2. SAPARD	6,1	47 415,9	83,4
2. PROW 2004-2006			
- wsparcie gospodarstw niskotowarowych	28,3	4 957,1	24,8
- płatności ONW	28,6	2 751,6	116,0
- programy rolnośrodowiskowe ¹	21,6	6 072,7	161,4
- dostosowanie gospodarstw do wymogów UE	6,0	21 417,4	66,7
- zalesianie	0,9	5 756,8	85,4
- renty strukturalne	0,4	12 466,7	52,9
3. SPOR			
- inwestycje w gospodarstwach rolnych	7,5	95 284,8	123,8
- ułatwianie startu młodym rolnikom	3,5	50 000,0	0,0
- różnicowanie działalności	1,9	46 966,2	66,6
- inne	1,2	9 025,9	147,5
Razem (bez dopłat bezp. i ONW)	53,3	16 086,4	311,1
Razem na przekształcenia ²	41,5	13 872,4	349,2
Razem na zrównoważony rozwój ³	27,1	2 578,7	390,9
Razem na inwestycje ⁴	11,4	87 386,3	474,8

¹ kwota dotyczy 5 lat,

² dotyczy takich działań jak: renty strukturalne, wsparcie gospodarstw niskotowarowych, inwestycje w gospodarstwach rolnych, ułatwianie startu młodym rolnikom oraz SAPARD,

³ dotyczy takich działań jak: przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe, zalesianie gruntów rolnych, różnicowanie działalności rolniczej, rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem, dostosowanie gospodarstw do standardów UE,

⁴ dotyczy programu SAPARD (działanie 2) oraz działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”

Źródło: *Badania ankietowe gospodarstw rolnych, realizowane w 2007 r. w regionie Polski południowo-wschodniej.*

W aspekcie absorpcji funduszy unijnych, wyodrębniono 4 grupy jednostek, do których zaliczono gospodarstwa, które korzystały z funduszy unijnych wspierających przekształcenia strukturalne i rozwój rolnictwa (umownie określone dalej jako fundusze strukturalne). Grupy te zostały utworzone w sposób następujący:

- Grupa 1 „Razem” – obejmuje wszystkie gospodarstwa, które korzystały w latach 2004-2006 z funduszy strukturalnych UE w ramach PROW 2004-2006 oraz SPOR. Do grupy tej zaliczono także te gospodarstwa, które korzystały z działania 2 programu SAPARD. Natomiast wyłączone z tej zbiorowości te gospodarstwa, które w badanym okresie korzystały jedynie z dopłat bezpośrednich oraz płatności ONW.
- Grupa 2 nazwana skrótowo w zestawieniach tabelarycznych „Przekształcenia” – to gospodarstwa wyodrębnione z grupy 1, które korzystały ze środków finansowych Unii Europejskiej w ramach działań PROW 2004-2006 i SPOR oraz SAPARD-u, wspierających zmiany i poprawę konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej. Chodzi o te gospodarstwa, które korzystały z funduszy na inwestycje w gospodarstwach rolnych (działanie 2 SAPARD oraz działanie 1.1 SPOR), a także ze środków na ułatwianie startu młodym rolnikom (działanie 1.2 SPOR), wsparcia gospodarstw niskotowarowych oraz rent strukturalnych (działania PROW 2004-2006).
- Grupa 3 „Zrównoważony rozwój” to gospodarstwa, które korzystały z funduszy unijnych na zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Do grupy tej zaliczono gospodarstwa, które korzystały z środków unijnych na różnicowanie działalności rolniczej oraz tworzenie alternatywnych źródeł dochodów (działanie 2.4) oraz działań mających na celu wsparcie ochrony środowiska naturalnego, bioróżnorodności oraz dobrostanu zwierząt, tj. „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych”, „Zalesianie gruntów rolnych”, „Dostosowanie gospodarstw do standardów UE” oraz działania 2.6 SPOR „Rozwój i ulepszanie infrastruktury związanej z rolnictwem”.
- Grupa 4 „Inwestycje” to dodatkowo wydzielona grupa powstała z wyodrębnienia z grupy 1 tych gospodarstw, które korzystały z środków na realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych (działanie 2 SAPARD i działania 1.1 SPOR), przy czym chodziło tutaj o inwestycje zwiększające lub modernizujące potencjał wytwórczy gospodarstw.

Ubieganie się przez rolników o środki unijne z funduszy strukturalnych, związane jest z koniecznością realizacji określonych przedsięwzięć gospodarczych (produkcyjnych), w tym także inwestycyjnych, albo też przemianami pokoleniowymi, przekształceniami w strukturze i charakterze produkcji (ekolo-

giczna, prośrodowiskowa), zmianą źródeł dochodów w kierunku różnicowania działalności rolniczej lub podejmowaniem pozarolniczej aktywności ekonomicznej. Należy zakładać, że takie działania są atrybutem jednostek rozwojowych, zdolnych do adaptacji do zmieniających się warunków rynkowych, czego dowodem samym w sobie jest ubieganie się o prorozwojowe fundusze unijne. Rolnicy, którzy po takie środki sięgają muszą zakładać ciągłość gospodarstwa (jest to zresztą wymóg w ramach niektórych programów unijnych), a w wielu przypadkach formułować plany rozwoju gospodarstwa i się z nich wywiązywać. Zatem w większości są to rolnicy oceniający pozytywnie perspektywy funkcjonowania i rozwoju gospodarstwa.

Tabela 5.5. Absorpcja funduszy unijnych w latach 2002-2006 przez badane gospodarstwa rolne według grup analitycznych gospodarstw oraz charakteru uzyskanego wsparcia

Wyszczególnienie	Gospodarstwa ogółem (0)	Gospodarstwa korzystające z funduszy strukturalnych UE (poza dopłatami bezpośrednimi i ONW)			
		razem (1)	w tym: wspierających:		
			przekształcenia (2)	zrównoważony rozwój (3)	inwestycje (4)
1. Dopłaty UE w ujęciu rocznym bez środków na inwestycje i rozwój¹					
a) odsetek gospodarstw w grupie	84,1	98,9	98,6	100,0	100,0
b) średnia kwota (zł)	6 612,7	10 144,2	10 347,5	11 714,4	13 854,5
- współczynnik zmienności V (proc.)	133,1	99,8	96,6	107,2	123,9
- kwartył Q1	1 431,5	5 857,5	6 510,0	5 717,9	5 000,0
- mediana	5 000,0	8 110,0	8 412,0	8 926,7	8 460,0
- kwartył Q3	8 900,0	11 211,0	11 255,0	12 274,5	13 772,3
2. Fundusze na przedsięwzięcia rozwojowe²					
a) odsetek rolników w grupie	21,4	27,6	27,6	14,7	100,0
b) średnia kwota (zł)	14 016,2	18 780,4	24 123,5	13 214,4	87 386,3
- współczynnik zmienności V (proc.)	354,2	339,7	296,0	398,4	130,2
3. Dopłaty na poprawę środowiska naturalnego³					
a) odsetek gospodarstw	24,9	46,7	33,5	91,8	31,6
b) średnia kwota (zł)	1 488,6	2 794,5	2 146,8	5 492,6	3 740,9
- współczynnik zmienności V (proc.)	357,3	251,7	337,0	165,2	323,9

¹ dopłaty bezpośrednie, ONW, wsparcie gospodarstw niskotowarowych, płatności rolnośrodowiskowe, zalesienia, renty strukturalne,

² dotyczy programów: SAPARD, inwestycje w gospodarstwach rolnych, różnicowanie działalności, wsparcie młodych rolników, dostosowanie do standardów UE, rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem,

³ dotyczy: płatności rolnośrodowiskowych, płatności z tytułu zalesień oraz środków na dostosowanie gospodarstw do standardów unijnych.

Źródło: *Badania ankietowe gospodarstw rolnych, realizowane w 2007 r. w regionie Polski południowo-wschodniej.*

Rozwój należy tu jednak rozumieć szeroko, tj. nie tylko przez pryzmat zmian w kierunku wzmocnienia towarowości i siły ekonomicznej gospodarstwa, ale także jego żywotności ekonomicznej w aspekcie przemian pokoleniowych oraz jego zdolności do zapewniania zatrudnienia i wynagrodzenia za pracę rodzinie rolniczej. W tym sensie także pozyskiwanie środków unijnych sprzyjających wielofunkcyjności gospodarstwa, w tym uzyskiwaniu przez jednostkę dochodów związanych z dostarczaniem dóbr publicznych społeczeństwu czy też uzyskiwaniem alternatywnych do rolnictwa źródeł dochodów, należy traktować jako działania prorozwojowe. Wszystkie te działania można uznać za wspierające przekształcenia i rozwój rolnictwa przy założeniu dualnego charakteru tych procesów. Gospodarstwa pozyskujące fundusze unijne na przekształcenia i rozwój rolnictwa wyróżniają się zasadniczo od pozostałych gospodarstw rolnych w regionie. Cechy, które je wyróżniają (wyniki produkcyjne, sytuacja ekonomiczna i cechy społeczno-osobowe użytkowników) pozwalają zakwalifikować je do gospodarstw rozwojowych lub przynajmniej gospodarstw stabilnych w aspekcie ich żywotności ekonomicznej.

Charakterystyka ogólna badanych gospodarstw

Zasoby czynników wytwórczych, ich jakość i wzajemne relacje określają rozmiary możliwej do osiągnięcia produkcji, rzutują na wielkość uzyskiwanego dochodu i kształtują siłę ekonomiczną gospodarstwa rolnego. Determinują więc ekonomiczne wyniki procesu gospodarowania w rolnictwie, a także ułatwiają lub utrudniają dostosowywanie się gospodarstw rolnych do zmian zachodzących na rynku²⁶. Poza tym relacje między czynnikami wytwórczymi w znacznej mierze rzutują na ich efektywność, a z kolei efektywne wykorzystanie tych czynników przesądza o konkurencyjności rolnictwa czy też pojedynczego gospodarstwa rolnego²⁷.

Z danych zawartych w tabeli 5.6 widać, że gospodarstwa rolne korzystające z funduszy unijnych na przekształcenia i rozwój rolnictwa posiadają przeciętnie większą powierzchnię użytków rolnych w porównaniu do ogółu gospodarstw rolnych objętych badaniem. Badana zbiorowość gospodarstw jest jednak mocno zróżnicowana zarówno pod względem siły ekonomicznej, jak i zasobów

²⁶ M. Kierepka, *Możliwości poprawy produktywności rolnictwa – wybrane aspekty teoretyczne*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2001, t. III, z. 1, s. 113-117.

²⁷ W. Poczta, A. Mrówczyńska, *Regionalne zróżnicowanie polskiego rolnictwa*, [w:] W. Poczta, F. Wysoki (red.), *Zróżnicowanie regionalne gospodarki żywnościowej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo AR w Poznaniu, Poznań 2002, s. 138-139.

ziemi. Siła ekonomiczna gospodarstwa jest przy tym ściśle skorelowana z zasobami ziemi, zdecydowanie bowiem rośnie wraz ze wzrostem przeciętnej powierzchni użytków rolnych gospodarstwa.

Tabela 5.6. Charakterystyka ogólna objętych badaniem gospodarstw rolnych

Wyszczególnienie	Gospodarstwa ogółem	Gospodarstwa korzystające z funduszy strukturalnych UE			
		razem	w tym: wspierających:		
			przekształcenia	zrównoważony rozwój	inwestycje
	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
1. Obszar użytków rolnych w ha					
- średnia	7,9	10,4	10,3	11,6	19,9
- współczynnik zmienności (proc.)	148,4	138,8	148,0	126,6	130,0
- kwartył Q1	2,9	4,4	4,4	4,6	6,6
- mediana	4,8	6,9	6,6	7,4	9,9
- kwartył Q3	8,8	9,9	9,9	11,4	22,4
2. Siła ekonomiczna w ESU					
- średnia	8,0	11,0	10,1	11,2	20,2
- współczynnik zmienności (proc.)	199,0	183,1	193,4	151,4	156,6
- kwartył Q1	1,4	2,9	3,1	2,8	5,5
- mediana	3,8	5,6	5,5	5,7	10,0
- kwartył Q3	8,3	10,6	9,6	11,7	20,0
3. Gospodarstwa dzierżawiące grunty					
- odsetek (proc.)	16,2	20,8	20,0	21,6	30,6
- udział gruntów dzierżawionych w powierzchni ogólnej (proc.)	7,4	8,9	8,6	9,4	11,6
4. Liczba pełnozatrudnionych					
- średnia	1,4	1,6	1,6	1,6	1,6
- współczynnik zmienności (proc.)	51,2	46,1	46,4	44,0	46,9
5. Odsetek użytkowników (kierowników) gospodarstw zatrudnionych:					
- tylko w gospodarstwie	48,9	58,6	57,7	57,8	65,3
- poza gospodarstwem	34,7	30,3	31,8	28,9	29,6
- prowadzących działalność pozarolniczą	4,4	4,6	4,2	5,6	4,1
- emerytów, rencistów	11,9	6,5	6,2	7,8	1,0

Źródło: Badania ankietowe gospodarstw rolnych, realizowane w 2007 r. w regionie Polski południowo-wschodniej.

Pod względem obszaru UR oraz siły ekonomicznej zdecydowanie wyróżniają się gospodarstwa, które korzystały z programów unijnych współfinansujących inwestycje produkcyjne. Gospodarstwa te posiadają przeciętnie prawie 2-krotnie wyższy obszar UR oraz siłę ekonomiczną od gospodarstw pozostałych grup. Różnica ta byłaby zapewne jeszcze wyraźniejsza, gdyby nie fakt, że gospodarstwa te znajdują się także w pozostałych grupach przekrojowych. Gospodarstwa te wyraźnie przewyższają pod względem potencjału ekonomicznego te

jednostki, które korzystają z unijnych funduszy strukturalnych ale na przedsięwzięcia nie wiążące się z inwestycjami (związanymi z rozbudową i modernizacją potencjału wytwórczego). Natomiast różnice pomiędzy grupą gospodarstw inwestujących, a ogółem gospodarstw objętych badaniem są jeszcze większe. Wystarczy powiedzieć, że wydzielenie tej grupy z ogólnej próby gospodarstw powoduje spadek przeciętnego obszaru gospodarstw rolnych do 6,4 ha, a przeciętnej siły ekonomicznej do 6,5 ESU. Wskazuje to, że gospodarstwa inwestujące za pomocą funduszy unijnych posiadają potencjał ekonomiczny prawie 3,5 razy większy niż pozostałe gospodarstwa w regionie prowadzące produkcję rolną.

Natomiast nie ma większych różnic pod względem przeciętnego obszaru UR gospodarstw oraz ich wielkości ekonomicznej, pomiędzy jednostkami korzystającymi z funduszy unijnych na przekształcenia gospodarstw rolnych (grupa 2), a jednostkami korzystającymi z funduszy wspierających zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich (grupa 3). Grupa 2 nieznacznie ustępuje grupie 3 pod względem analizowanych wielkości. Może to jednak wynikać z tego, że w grupie 2 znajdują się gospodarstwa, które korzystały z rent strukturalnych, przede wszystkim zaś w jej składzie znajduje się duża liczba gospodarstw niskotowarowych, które posiadają siłę ekonomiczną pomiędzy 2 do 4 ESU. Natomiast w grupie 3 znajduje się duża liczba jednostek korzystających z programu rolno-środowiskowego, który w wielu pakietach jest atrakcyjny dla gospodarstw dysponujących relatywnie większym obszarem użytków rolnych.

Gospodarstwa inwestujące, na tle innych grup gospodarstw korzystających ze środków unijnych, zwłaszcza zaś ogólnej grupy gospodarstw, wykazują znacznie większy odsetek jednostek dzierżawiących grunty. Wyższy jest również w tej grupie przeciętny udział gruntów dzierżawionych w powierzchni ogólnej gospodarstwa. Może to wskazywać na ich prorozwojową orientację, koncentrującą się między innymi na powiększaniu zasobów ziemi w użytkowaniu. Ten sposób powiększania obszaru użytków rolnych gospodarstwa jest łatwiejszy w regionie rolnictwa rozdrobnionego niż zwiększanie zasobów poprzez zakup ziemi lub inne formy związane z przeniesieniem własności gruntów rolnych. Wynika to z bardzo ograniczonego rynku ziemi rolniczej w regionie.

Gospodarstwa korzystające z funduszy unijnych na przekształcenia i rozwój rolnictwa dysponują przeciętnie podobnymi zasobami pracy mierzonymi liczbą osób pełnozatrudnionych²⁸. Przeciętna liczba pracujących w gospodarstwie

²⁸ Osoba pełnozatrudniona jest to jednostka przeliczeniowa pracy AWU wyrażająca nakłady pracy w ramach działalności operacyjnej gospodarstwa wynoszące 2200 godz./rok.

wynosi 3-4 osoby, jednakże przeważnie poza jedną osobą, pozostali domownicy pracują w wymiarze mniejszym niż etat (często ćwierć lub pół etatu).

Spośród ogółu badanych, tylko w gospodarstwie zatrudnionych jest niepełna połowa użytkowników (kierowników gospodarstw). W grupie gospodarstw korzystających z funduszy unijnych odsetek ten jest nieco większy i wynosi 58,6% (tabela 5.6). Pod tym względem nie ma istotnych różnic między gospodarstwami korzystającymi z funduszy strukturalnych UE, z wyjątkiem grupy jednostek inwestujących za pomocą środków unijnych, gdzie odsetek kierowników zatrudnionych wyłącznie w gospodarstwie sięga 65,3%. Z kolei, największy odsetek kierowników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą (główne miejsce zatrudnienia), znajduje się w grupie gospodarstw sięgających po środki unijne na zrównoważony rozwój (5,6%), a zatem także na różnicowanie działalności rolniczej i alternatywne źródła dochodów. Zbiorowość gospodarstw sięgających po unijne fundusze strukturalne wyróżnia się także na tle ogółu badanych gospodarstw, prawie 2-krotnie niższym odsetkiem kierowników będących już emerytami lub rencistami. Szczególnie niski odsetek emerytów i rencistów (1%) dotyczy gospodarstw inwestujących.

Przeciętny wiek użytkownika gospodarstwa, sięgającego po unijne fundusze prorozwojowe, wynosi 43 lata, tj. o rok mniej niż średnia wieku użytkowników wszystkich ankietowanych jednostek. W przekroju poszczególnych grup analitycznych można zauważyć, iż relatywnie najmłodszy użytkownicy znajdują się w grupie jednostek realizujących przekształcenia w gospodarstwach, zwłaszcza zaś w grupie gospodarstw inwestujących. Ponadto szczegółowa analiza badanej zbiorowości gospodarstw wskazuje, że w miarę wzrostu siły ekonomicznej i powierzchni gospodarstwa, wzrasta udział rolników w wieku 31-50 lat, zaś maleje udział osób starszych, tj. w wieku 51 lat i więcej.

Wśród kierowników gospodarstw rolnych zdecydowanie przeważają mężczyźni. Stanowią oni prawie 70% kierowników badanych jednostek, kobiety zaś niespełna 30% (tabela 5.7). W zbiorowości jednostek sięgających po fundusze strukturalne, dysproporcja ta pogłębia się tak, że w grupie gospodarstw inwestujących, kobiety stanowią już tylko 24,5% kierowników. Generalnie należy podkreślić, że odsetek mężczyzn jako kierowników wzrasta, wraz ze wzrostem siły ekonomicznej i powierzchni gospodarstwa. Największy odsetek kobiet jako kierowników gospodarstw (44,9%) występuje wśród jednostek nie korzystających nawet z dopłat bezpośrednich UE (posiadających przeciętnie najmniejszą siłę ekonomiczną oraz powierzchnię UR).

Tabela 5.7. Charakterystyka społeczno-osobowa użytkowników (kierowników) gospodarstw

Wyszczególnienie	Gospodarstwa ogółem (0)	Gospodarstwa korzystające z funduszy strukturalnych UE			
		razem (1)	w tym: wspierających:		
			przekształcenia (2)	zrównoważony rozwój (3)	inwestycje (4)
1. Wiek użytkownika gospodarstwa w latach					
- średnia	44	43	42	43	41
- współczynnik zmienności (proc.)	24,5	22,8	23,1	22,6	19,4
- kwartył Q1	36	35	35	35	35
- mediana	45	43	43	44	41
- kwartył Q3	52	50	50	51	47
2. Struktura płci kierowników gospodarstw					
Kobieta	30,6	29,2	29,0	25,0	24,5
Mężczyzna	69,4	70,8	71,0	75,0	75,5
3. Wykształcenie kierowników gospodarstw:					
a) rolnicze	48,0	46,5	44,8	50,9	51,0
b) co najmniej średnie	49,2	57,0	57,2	55,6	66,3
4. Odsetek odpowiedzi rolników na pytanie: Czy gospodarstwo rolne, które użytkują, jest rozwojowe?					
a) tak i raczej tak	52,0	71,3	71,0	72,8	92,9
b) nie i raczej nie	37,2	19,7	18,9	19,8	2,0
c) brak zdania	10,8	9,0	10,1	7,3	5,1
5. Odsetek odpowiedzi respondentów na pytanie: Czy – w kontekście wejścia Polski do UE – jest Pan/i zadowolony/a z wykonywania zawodu rolnika:					
- jest coraz bardziej zadowolony	9,1	14,0	15,2	17,2	15,3
- jest zadowolony	31,9	39,3	39,4	40,9	53,1
- jest coraz mniej zadowolony	13,0	15,4	14,6	12,5	9,2
- jest niezadowolony	7,4	3,5	3,4	3,9	3,1
- nie ma zdania	37,7	24,1	27,3	25,4	19,4

Źródło: Badania ankietowe gospodarstw rolnych, realizowane w 2007 r. w regionie Polski południowo-wschodniej.

Użytkownicy badanych gospodarstw rolnych najczęściej posiadają wykształcenie średnie oraz zawodowe. Prawie połowa rolników posiada przy tym wykształcenie rolnicze (przeważnie średnie). Na tej podstawie można więc stwierdzić, że użytkownicy badanej zbiorowości gospodarstw są dosyć dobrze przygotowani zawodowo do pracy w rolnictwie. Największy udział rolników z wykształceniem rolniczym występuje w grupie gospodarstw inwestujących (51%), ponadto w grupie tej 2/3 rolników posiada wykształcenie co najmniej średnie, w tym 13,3% wykształcenie wyższe. Generalnie w zbiorowości gospo-

darstw sięgających po fundusze strukturalne UE odsetek użytkowników z wykształceniem co najmniej średnim jest wyższy (57%) niż ogółem w badanej próbie (49,2%). Niższy jest natomiast odsetek użytkowników z wykształceniem rolniczym (tabela 5.7). W ogólnej zbiorowości badanych jednostek dominują jednak użytkownicy z wykształceniem rolniczym na poziomie zawodowym (60% wśród ankietowanych z wykształceniem rolniczym), zaś wśród gospodarstw sięgających po środki unijne rośnie udział użytkowników posiadających wykształcenie rolnicze, ale na poziomie średnim i wyższym (52% wśród ankietowanych z wykształceniem rolniczym).

Jak wcześniej podkreślono, gospodarstwa sięgające po środki unijne wspierające przekształcenia i rozwój rolnictwa, są potencjalnie gospodarstwami rozwojowymi (zorientowanymi na rozwój). W tym kontekście niezwykle istotne wydaje się poznanie opinii rolników na temat możliwości rozwoju kierowanych przez nich jednostek. Jak pokazują wyniki badań, potwierdza się przypuszczenie, że rolnicy sięgający po środki unijne z funduszy strukturalnych, znacznie częściej deklarowali przekonanie o możliwościach rozwoju (umacniania siły ekonomicznej) zarządzanych przez siebie gospodarstw. Szczegółowe analizy pokazują wyraźną dodatnią współzależność pomiędzy takimi cechami, jak obszar użytków rolnych gospodarstwa i jego siła ekonomiczna, a także takimi cechami użytkowników, jak młodszy wiek i lepsze wykształcenie²⁹. Takie cechy są atrybutem jednostek sięgających po fundusze unijne, zwłaszcza wspierające inwestycje i przekształcenia w gospodarstwa rolne. Stąd jak wskazują wyniki badań (tabela 5.7) ponad 71% użytkowników gospodarstw sięgających po środki unijne pozytywnie oceniało możliwości rozwoju swoich warsztatów rolniczych. Odsetek ten w przypadku gospodarstw inwestujących wynosił prawie 93%. Wśród wszystkich ankietowanych jednostek, odsetek pozytywnych deklaracji rolników wynosił 52%. Po wyłączeniu z grupy ogółem jednostek sięgających po fundusze strukturalne UE, odsetek pozytywnych ocen wśród pozostałych gospodarstw zmniejszyła się do 30%, zaś 55,8% wynosi odsetek negatywnych opinii, co do możliwości rozwoju gospodarstwa. Analiza wypowiedzi rolników pozwala także na spostrzeżenie innej wyraźnej tendencji, otóż w zbiorowości rolników sięgających po środki unijne, wraz z większą liczbą wykorzystywanych instrumentów i kwotą pozyskiwanych środków, zwiększał się odsetek respondentów pozytywnie oceniających możliwości rozwoju gospodarstwa, zmniejszał natomiast nie tylko odsetek negatywnych opinii, ale także opinii wskazujących na brak zdania

²⁹ R. Kata, *Bariery współpracy rolników z instytucjami*, [w:] A. Czudec, R. Kata, T. Miś, D. Zając, *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobionej strukturze gospodarstw*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 227-229.

rolników na ten temat (co także należy oceniać w kontekście negatywnym). Znamienne jest, że w grupie rolników nie sięgających po środki strukturalne, nie tylko wysoki jest odsetek odpowiedzi negatywnych co do możliwości rozwoju gospodarstwa, ale także odsetek rolników nie mających zdania na ten temat (14,3% wypowiedzi). Wyniki innych badań prowadzonych na Podkarpaciu wskazują, że cecha, jaką jest pozytywna ocena perspektyw rozwoju gospodarstwa, jest charakterystyczna dla rolników aktywnych ekonomicznie i inwestujących w rozwój gospodarstwa³⁰. Negatywne nastawienie w tym aspekcie jest zatem istotnym ograniczeniem w obszarze absorpcji funduszy unijnych przez rolników.

Interesujące w tym aspekcie są także wypowiedzi użytkowników gospodarstw na temat ich zadowolenia z wykonywania zawodu rolnika w kontekście członkostwa Polski w UE, a co za tym idzie dostępu rolników do instrumentów wsparcia finansowego w ramach WPR. Na tak postawione pytanie 41% ankietowanych rolników odpowiedziało, że są zadowoleni, w tym 9,1%, że są coraz bardziej zadowoleni (tabela 5.7). Wskazania negatywne wynosiły łącznie 20,4%, zaś ponad 1/3 rolników (37,7%) nie miało na ten temat zdania. W grupie rolników sięgających po środki unijne rozkład wypowiedzi wykazywał znacznie większe nachylenie w kierunku ocen pozytywnych. Zadowolenie z wykonywania zawodu rolnika deklarowało łącznie 53,3% ankietowanych, 15,4% deklarowało spadek zadowolenia, 3,5% jego brak, zaś 24,1% użytkowników gospodarstw nie miało na ten temat zdania. Po wyłączeniu z ogólnej próby jednostek tych gospodarstw, które korzystały z prorozwojowych funduszy unijnych, okazuje się, że zaledwie 14,1% badanych rolników deklarowało zadowolenie z wykonywania zawodu rolnika, 36% wskazywało na spadek zadowolenia lub jego brak, a połowa respondentów nie miała na ten temat zdania. Wyniki te dowodzą, jak istotną rolę w kształtowaniu postaw rolników mogą odgrywać obecnie fundusze unijne. Zgodnie z przypuszczeniami grupą, w której największy odsetek respondentów deklarowało zadowolenie z wykonywania zawodu rolnika w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej, byli użytkownicy jednostek, które inwestowały w rozwój warsztatu rolnego przy udziale funduszy unijnych (68,4% pozytywnych wypowiedzi).

Wśród barier wewnętrznych rolnicy najczęściej wymieniali mały obszar gospodarstwa oraz brak kapitału (tabela 5.8). Spośród ogółu ankietowanych, na mały obszar gospodarstwa wskazało 2/3 rolników, zaś na brak kapitału 46,7%. Co prawda wyższy odsetek rolników niż w przypadku tej ostatniej bariery, wskazał na problemy osobiste, jednakże ta kategoria ograniczeń zawiera w sobie

³⁰ R. Kata, *Rola banków spółdzielczych w finansowaniu rolnictwa regionu podkarpackiego*, Uniwersytet Rzeszowski, Wyd. Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2003, s. 205.

syntezę wielu różnych wypowiedzi, jakie wymieniali respondenci, mających swoje podłoże w ich sytuacji osobistej (życiowej). Do ograniczeń tych należy zaliczyć zły stan zdrowia, brak następcy czy zmianę planów życiowych, prowadzącą się do ograniczenia lub likwidacji produkcji rolnej. Mały obszar gospodarstwa, problemy osobiste, a także brak kapitału były też najczęściej wskazywane przez rolników jako najważniejsza bariera (na miejscu pierwszym). Wysoki odsetek wskazań respondentów świadczy, że ważnym ograniczeniem dla rolników jest także słabe wyposażenie gospodarstwa w majątek, dekapitalizacja już użytkowanego majątku, zaś wśród innych ograniczeń; słaby dostęp do rynku wynikający m.in. z niekorzystnej lokalizacji gospodarstwa, ale też braku sieci powiązań z rynkiem czy niskiej jakości produktów gospodarstwa.

Tabela 5.8. Najważniejsze bariery wewnętrzne w rozwoju gospodarstwa w opinii rolników (proc.)*

Wyszczególnienie	Rodzaj bariery				
	mały obszar gosp.	brak kapitału	problemy osobiste ¹	majątek gospodarstwa ²	inne ³
1. Gospodarstwa ogółem (grupa 0)					
- odsetek wskazań	67,8	46,7	56,4	38,9	29,4
- w tym na 1 miejscu	31,3	20,1	26,1	4,7	6,8
2. Gospodarstwa korzystające z funduszy strukturalnych UE (grupa 1):					
- odsetek wskazań	64,5	49,1	49,4	35,1	31,3
- w tym na 1 miejscu	31,8	22,6	18,8	4,8	9,3
3. W tym: korzystające z funduszy UE na:					
a) przekształcenia (grupa 2)					
- odsetek wskazań	64,8	48,2	50,1	34,1	29,6
- w tym na 1 miejscu	31,0	32,1	19,8	4,5	8,7
b) zrównoważony rozwój (grupa 3)					
- odsetek wskazań	62,5	46,1	53,4	35,4	34,1
- w tym na 1 miejscu	29,7	21,1	19,0	5,2	11,6
c) inwestycje (grupa 4)					
- odsetek wskazań	56,1	41,8	47,9	25,5	35,7
- w tym na 1 miejscu	30,6	19,4	15,3	4,1	9,1

* rolnicy mieli możliwość wskazania trzech barier, uwzględniając hierarchię ich ważności, tj. od 1 do 3 (gdzie 1 najważniejsza),

¹ stan zdrowia, brak następcy, zmiana planów życiowych,

² słabe wyposażenie w majątek, zły stan aktywów gospodarstwa,

³ słaby dostęp do rynku, niska jakość produktów itp.

Źródło: *Badania ankietowe gospodarstw rolnych, realizowane w 2007 r. w regionie Polski południowo-wschodniej.*

W przypadku gospodarstw korzystających z funduszy unijnych, co trzecie gospodarstwo posiada umowy z kontrahentami, zaś w przypadku gospodarstw inwestujących umowy takie posiada blisko 45% gospodarstw. Wśród wszystkich ankietowanych gospodarstw, co czwarty rolnik deklaruje posiadanie umowy z kontrahentami, jeżeli jednak weźmiemy pod uwagę grupę gospodarstw nie korzystających z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, to odsetek gospodarstw posiadających takie umowy topnieje do 17%. O żywotności ekonomicznej, wyrażającej się w poszukiwaniu dodatkowych źródeł dochodów, świadczy udział gospodarstw prowadzących alternatywne formy działalności, takie jak: produkcja wyrobów regionalnych i lokalnych, sprzedaż bezpośrednia, pozarolnicza działalność gospodarcza, produkcja metodami ekologicznymi, wdrażanie działań rolnośrodowiskowych (pakiety rolnośrodowiskowe, zalesienia).

Określenie „alternatywne działalności” jest w istocie sformułowaniem sprowadzającym do wspólnego mianownika te formy aktywności rolników, które są substytucyjne lub komplementarne do tradycyjnej produkcji rolniczej. Ich występowanie może wskazywać na wielofunkcyjny charakter gospodarstwa. W badanej zbiorowości gospodarstw taką aktywność prowadziło 36,3% rolników. Należy jednak podkreślić, że na ogół była to tylko jedna z wymienionych działalności (prowadziło ją 72,5% rolników) mająca często – zwłaszcza w przypadku sprzedaży bezpośredniej – dosyć sporadyczny charakter lub bardzo mały udział w dochodach gospodarstwa. W zbiorowości gospodarstw korzystających z funduszy unijnych odsetek rolników prowadzących takie formy działalności był większy i wynosił 53,3%. Jak można było przypuszczać zdecydowanie największy odsetek tego typu jednostek, znajduje się w grupie gospodarstw korzystających z funduszy unijnych na wsparcie zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (82,8%). Wynika to z faktu zliczenia do tego typu aktywności ekonomicznej przedsięwzięć rolnośrodowiskowych, które realizowała większość gospodarstw w tej grupie. Niemniej trzeba podkreślić, że wiele gospodarstw prowadziło także inne z wymienionych form aktywności, np. działalność pozarolniczą czy sprzedaż bezpośrednią. Łącznie 48% gospodarstw w tej grupie stosowało więcej niż jedną z wymienionych działalności. Około 1/3 gospodarstw prowadzących sprzedaż bezpośrednią, realizowało ją na nieco większą skalę (udział w sprzedaży towarowej powyżej 30%) lub świadomie wybierało tę formę dystrybucji produktów, jako jedyny wykorzystywany kanał sprzedaży (np. producenci miodu, sera, owoców i warzyw).

Z kolei w zbiorowości gospodarstw nie ubiegających się o fundusze strukturalne UE, odsetek gospodarstw prowadzących alternatywne formy działalności wynosi tylko 8% jednostek. Działalność ta, polegająca głównie na sprzedaży

bezpośredniej, miała zresztą w większości przypadków bardzo sporadyczny charakter. W zasadzie była ona elementem „ubocznym” produkcji na samozaopatrzenie. Rolnicy po prostu sprzedawali nadwyżki produkcji, której nie byli w stanie skosztować na własne potrzeby, a sprzedaż bezpośrednia była konsekwencją braku więzi z agrobiznesem.

Zmiany w zasobach czynników wytwórczych i przekształcenia gospodarstw

Atrybutem gospodarstw sięgających po fundusze strukturalne Unii Europejskiej powinna być skłonność do zmian i zdolności do ich realizacji. W całej ankietowanej zbiorowości gospodarstw rolnych, zmian w zasobach czynników produkcji w latach 2002-2006 dokonało relatywnie niewielu rolników. Ich odsetek jest zróżnicowany w zależności od rodzaju czynnika produkcji oraz kierunku zmian. W przypadku czynnika ziemi i kapitału rzeczowego, wyraźnie wyższy jest odsetek gospodarstw, w których zwiększono te zasoby, zaś znikomy odsetek stanowią takie, w których zostały one zmniejszone. Najwięcej gospodarstw zwiększyło zasoby maszyn i urządzeń rolniczych (34,8%), nieco mniej powiększyło zasoby ziemi (25,7%), zaś najmniej zasoby budynków inwentarskich (14%) oraz stada podstawowego (19,5%). W przypadku zasobów pracy zmiany, w kierunku wzrostu lub spadku tych zasobów dotyczyły najmniejszego odsetka gospodarstw. Jedynie w przypadku gospodarstw inwestujących przy udziale funduszy unijnych, można zauważyć wyraźnie wyższy odsetek gospodarstw, w których te zasoby wzrosły niż na odwrót (tabela 5.9).

Zmiany jakie były dokonywane w badanej zbiorowości gospodarstw, zwłaszcza idące w kierunku wzrostu potencjału produkcyjnego gospodarstwa, dotyczyły głównie tych jednostek, które pozyskiwały środki unijne na przekształcenia i rozwój rolnictwa (tabela 5.9). Jeżeli tę grupę gospodarstw wydzielimy z ogólnej próby badawczej (grupa 0), to wówczas okazuje się, że zmiany w kierunku wzrostu zasobów w pozostałej grupie gospodarstw (nie korzystających z funduszy unijnych) zrealizowało niewielu rolników. W przypadku zasobów ziemi zmian takich dokonało 13,7% rolników, stada podstawowego 10,2%, budynków inwentarskich 7,2%, zaś maszyn i urządzeń 15,2%. Natomiast znacznie więcej gospodarstw – w porównaniu do pozostałych grup – notowało zmiany w kierunku spadku potencjału produkcyjnego gospodarstwa. Jeżeli uznamy jednak, że to właśnie w tej zbiorowości gospodarstw są jednostki, których zasoby (zwłaszcza ziemi) powinny przejmować gospodarstwa rozwojowe, to trzeba stwierdzić, że odsetek jednostek „uwalniających” w ten sposób zasoby czynników wytwórczych jest bardzo mały (w przypadku ziemi – 3,2%).

Tabela 5.9. Zmiany w zasobach czynników wytwórczych oraz działalności rolniczej gospodarstw w latach 2002-2006

Wyszczególnienie	Gospodarstwa ogółem (0)	Gospodarstwa korzystające z funduszy strukturalnych UE			
		razem (1)	w tym: wspierających:		
			przekształcenia (2)	zrównoważony rozwój (3)	inwestycje (4)
1. Odsetek gospodarstw realizujących zmiany zasobów:					
a) pracy:					
- wzrost	3,2	4,6	5,4	3,9	11,2
- spadek	3,9	3,5	3,7	4,3	2,0
b) ziemi:					
- wzrost	25,7	36,2	35,8	38,8	54,1
- spadek	3,9	1,3	1,1	0,9	1,0
c) stada podstawowego:					
- wzrost	19,5	27,6	26,5	29,7	20,4
- spadek	5,3	3,7	3,9	2,2	3,1
d) budynków inwentarskich:					
- wzrost	14,0	20,0	20,3	22,8	26,5
- spadek	0,6	0,7	0,8	0,4	1,0
e) maszyn i urządzeń:					
- wzrost	34,8	52,0	53,2	53,4	81,6
- spadek	0,8	0,2	0,3	0,4	0,0
2. Odsetek gospodarstw realizujących zmiany w działalności rolniczej w kierunku:					
a) zwiększenie liczby działalności	10,9	16,7	17,5	19,4	17,3
b) poprawy stanu środowiska naturalnego	24,9	46,7	33,5	91,8	31,6

Źródło: Badania ankietowe gospodarstw rolnych, realizowane w 2007 r. w regionie Polski południowo-wschodniej.

Użytkownicy gospodarstw pozyskujących prorozwojowe fundusze unijne, wykazywali 2-3 krotnie wyższą skłonność do zamian w porównaniu do tych, którzy po takie środki nie sięgali. Przy czym grupa gospodarstw inwestujących wyróżniała się, na tle całej zbiorowości gospodarstw sięgających po fundusze unijne, wysokim odsetkiem jednostek zwiększających zasoby budynków inwentarskich, a także ziemi oraz przede wszystkim maszyn i urządzeń. Są to zatem gospodarstwa modernizujące swoje warsztaty rolnicze i zwiększające (głównie na drodze dzierżawy) zasoby ziemi. Natomiast porównując grupę gospodarstw sięgających po fundusze unijne na zrównoważony rozwój (grupa 3) z grupą jednostek finansujących przekształcenia i wzrost konkurencyjności (grupa 2) widzimy, że większe zmiany zasobów, ale w obu kierunkach, notowały gospo-

darstwa zaliczane do grupy 3. Różnice w tym względzie nie są jednak zbyt duże (tabela 5.9).

Użytkownicy gospodarstw sięgających po fundusze unijne, wykazywali także większą skłonność do poszerzania zakresu działalności rolniczej. W przypadku gospodarstw nie korzystających z funduszy strukturalnych UE, liczbę działalności zwiększyło w latach 2002-2006 tylko 4,2% rolników, w zbiorowości przeciwstawnej odsetek ten wyniósł 16,7%. Najwyższy odsetek gospodarstw, które zwiększyły liczbę działalności rolniczych dotyczył grupy gospodarstw korzystających z funduszy unijnych na zrównoważony rozwój. Również ta grupa zdecydowanie górowała pod względem odsetka gospodarstw, które zmieniały produkcję rolną w kierunku poprawy stanu środowiska naturalnego. Te dane potwierdzają, iż są to najbardziej zrównoważone i wielofunkcyjne jednostki w ramach badanej populacji gospodarstw rolnych.

Wyniki badań wskazują, że w zbiorowości gospodarstw sięgających po fundusze strukturalne UE dominują jednostki, których użytkownicy zamierzają rozwijać produkcję rolną (tabela 5.10). Takie działania deklarowało w perspektywie najbliższych 3 lat (do 2010 roku) 56,8% ankietowanych z tej grupy. Pozostali rolnicy (40,1%), zamierzają utrzymać produkcję rolną na takim samym poziomie, jedynie 1,7% użytkowników zamierza ograniczać produkcję rolną lub wręcz zlikwidować gospodarstwo. Najwięcej użytkowników, tj. 67,3% deklarowało rozwój produkcji w grupie gospodarstw inwestujących. W zbiorowości gospodarstw nie korzystających z unijnych funduszy strukturalnych, odsetek rolników którzy deklarowali rozwój produkcji rolnej wynosił 30,5%, natomiast aż 20,7% użytkowników gospodarstw deklarowało chęć ograniczenia produkcji lub likwidacji gospodarstwa (11%).

Analizując pozostałe zamierzenia rolników do 2010 roku, należy zauważyć, że najczęściej dotyczą one wprowadzenia specjalizacji w produkcji rolniczej oraz zmian w technologii produkcji (głównie w kierunku jej modernizacji). Takie przedsięwzięcia rozwojowe zamierza realizować około 30% ankietowanych rolników (tabela 5.10). Znacznie niższy jest natomiast odsetek rolników, którzy zamierzają nawiązać współpracę z innymi producentami rolnymi (np. w formie grupy producenckiej lub wspólnego użytkowania maszyn). Nieco ponad 15% rolników zamierza przestawić produkcję rolniczą na ekologiczną, zaś 10,2% uruchomić działalność pozarolniczą (tabela 5.10). Wymienione zamierzenia rozwojowe deklarowali głównie rolnicy, którzy korzystali z unijnych funduszy strukturalnych.

Na tle innych grup gospodarstw korzystających z funduszy unijnych, grupę gospodarstw inwestujących charakteryzuje wyższy odsetek rolników dążących

do specjalizacji produkcji, wprowadzania zmian technologicznych oraz integrowania się z innymi producentami rolnymi. Natomiast gospodarstwa skupione w grupie 3 („zrównoważony rozwój”) charakteryzuje wyższy odsetek rolników dążących do przestawienia produkcji na ekologiczną, a także wprowadzenia działalności pozarolniczej w gospodarstwach.

Tabela 5.10. Zamierzenia dotyczące produkcji rolniczej i gospodarstwa (do 2010 roku)

Wyszczególnienie	Gospodarstwa ogółem (0)	Gospodarstwa korzystające z funduszy strukturalnych UE			
		razem (1)	w tym: wspierających:		
			prze kształcenia (2)	zrównoważony rozwój (3)	inwestycje (4)
1. Odsetek gospodarstw, których użytkownicy, w zakresie produkcji rolnej zamierzają:					
a) rozwijać produkcję	44,5	56,8	57,5	57,8	67,3
b) utrzymać produkcję na dotychczasowym poziomie	43,2	40,1	39,7	39,7	32,7
c) ograniczać produkcję	5,3	1,5	1,4	1,3	0,0
d) zlikwidować gospodarstwo	5,3	0,2	0,3	0,0	0,0
2. Odsetek gospodarstw, których użytkownicy zamierzają dążyć do:					
a) specjalizacji produkcji	31,1	41,7	42,5	39,6	48,9
b) zmian w technologii produkcji	29,9	34,4	34,9	34,9	38,8
c) integrowania się (współpracy) z innymi rolnikami	12,0	16,7	16,3	19,4	26,5
d) przestawienia produkcji rolniczej na ekologiczną	15,4	16,2	14,4	19,8	5,1
e) wprowadzenia działalności pozarolniczej	10,2	13,2	12,7	16,8	12,2
f) innych zmian rozwojowych	4,1	5,7	5,4	6,0	5,1
3. Odsetek rolników zamierzających realizować zmiany rozwojowe	65,2	77,6	77,7	80,6	81,6

Źródło: Badania ankietowe gospodarstw rolnych, realizowane w 2007 r. w regionie Polski południowo-wschodniej.

Ekonomiczne wyniki gospodarowania i źródła utrzymania rodziny rolniczej

Pozycję gospodarstwa na rynku rolnym określa przede wszystkim charakter realizowanych kontraktów i wielkość produkcji, jaką udało się rolnikom sprzedać. Równocześnie należy brać po uwagę, że zróżnicowanie poziomu produkcji towarowej ma istotny wpływ na dysproporcje w kondycji ekonomicznej

gospodarstw, zwłaszcza na wielkość środków pieniężnych, jaką rolnicy mogą przeznaczać na restrukturyzację i modernizację swoich warsztatów pracy³¹.

W badanej zbiorowości gospodarstw rolnych, jednostki sprzedające wytworzone produkty rolne stanowią 90,4% ogółu ankietowanych. Produkcję roślinną sprzedaje 60,7% gospodarstw, zaś produkcję zwierzęcą 67,5% gospodarstw. Odsetek gospodarstw sprzedających produkty rolnicze jest o kilka procent wyższy w zbiorowości gospodarstw korzystających z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Przeciętna wartość produkcji towarowej gospodarstwa wynosiła w 2006 roku w tej grupie 45 tys. zł (tabela 5.11). Badane gospodarstwa rolne są jednak dość mocno zróżnicowane pod tym względem, o czym świadczy wysokość współczynnika zmienności (203%). Należy podkreślić, że tę grupę gospodarstw charakteryzuje znacznie wyższy odsetek gospodarstw sprzedających produkty rolne oraz wartość produkcji towarowej (odniesionej także na 1 ha UR oraz na 1 pełnozatrudnionego) w porównaniu do gospodarstw nie korzystających z funduszy strukturalnych UE. W tej ostatniej zbiorowości produkty rolne sprzedaje 83% jednostek, jednakże w przypadku wielu z nich jest to sprzedaż w bardzo małych rozmiarach, o sporadycznym charakterze. Przeciętna wartość produkcji towarowej gospodarstwa wynosi tu 18 tys. zł, tj. 2,5-krotnie mniej niż średnia dla gospodarstw korzystających z funduszy unijnych. Podobna relacja dotyczy produkcji towarowej odniesionej na 1 ha UR (2,3 krotność). W przypadku 25% tych jednostek, wartość produkcji sprzedanej gospodarstwa nie przekracza 5,2 tys. zł rocznie.

W zbiorowości gospodarstw korzystających z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, najwyższą wartość produkcji towarowej notują gospodarstwa inwestujące. Wartość produkcji towarowej ogółem oraz produkcji towarowej odniesionej na 1 ha UR jest tutaj 2-3 krotnie wyższa, niż przeciętnie w innych grupach gospodarstw korzystających z funduszy unijnych. Relacja ta jest jeszcze korzystniejsza dla gospodarstw inwestujących, w przypadku produkcji towarowej odniesionej na 1 zatrudnionego. Najniższą wartość produkcji towarowej na 1 zatrudnionego (niższą nawet od wartości dla ogółu badanych) osiągały gospodarstwa finansujące z funduszy unijnych zrównoważony rozwój. W przypadku tych gospodarstw nie może to jednak dziwić, gdyż są to jednostki, które starają się uzupełniać niskie przychody z produkcji rolnej, przychodami z alternatywnych form działalności oraz dotacjami unijnymi, rekompensującymi im straty w przychodach z produkcji rolnej spowodowane działaniami prośrodowiskowymi.

³¹ B. Karwat-Woźniak, *Gospodarstwa rozwojowe w procesach dostosowawczych do gospodarki rynkowej*, seria „Studia i Monografie”, nr 125, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005, s. 51.

Tabela 5.11. Produkcja towarowa badanych gospodarstw rolnych w 2006 roku

Wyszczególnienie	Gospodarstwa ogółem (0)	Gospodarstwa korzystające z funduszy strukturalnych UE			
		razem (1)	w tym: wspierających:		
			przekształcenia (2)	zrównoważony rozwój (3)	inwestycje (4)
1. Gospodarstwa sprzedające produkty rolnicze					
- odsetek (proc.)	90,4	96,7	98,0	95,7	100,0
2. Produkcja towarowa gospodarstwa (w zł)					
- średnia	32 434,7	45 050,5	44 104,7	41 792,0	105 254,0
- współczynnik zmienności (proc.)	219,9	203,5	216,8	159,5	153,9
- kwartyl Q1	3 299,7	7 938,7	9 130,0	6 641,0	21 923,0
- mediana	13 125,0	19 950,0	19 320,0	17 904,0	62 625,0
- kwartyl Q3	34 350,0	44 241,5	37 580,0	47 216,5	115 400,0
3. Produkcja towarowa na 1 ha UR (w zł)					
- średnia	3 827,8	4 576,7	4 625,8	3 877,9	7 729,0
- współczynnik zmienności (proc.)	165,2	166,0	172,3	174,7	173,6
4. Produkcja towarowa na 1 pełnozatrudnionego (AWU) w zł					
- średnia	32 485,4	32 485,4	32 805,7	27 499,3	79 577,3
- współczynnik zmienności (proc.)	240,4	240,4	259,2	143,6	188,2

Źródło: Badania ankietowe gospodarstw rolnych, realizowane w 2007 r. w regionie Polski południowo-wschodniej.

Wśród gospodarstw korzystających z funduszy unijnych, większy odsetek jednostek sprzedaje produkty zwierzęce (72,8%) w porównaniu do wszystkich ankietowanych gospodarstw (67,5%), a tym bardziej grupy gospodarstw nie korzystających z funduszy unijnych (52,8%). W przypadku gospodarstw inwestujących odsetek ten przekracza 83%.

Uzyskanie przychodów ze sprzedaży produktów rolnych wiąże się z poniesieniem kosztów i nakładów związanych z działalnością operacyjną gospodarstwa. Poziom i struktura tych kosztów, a także nakładów pracy własnej rolnika i jego domowników może wskazywać na intensywność produkcji rolnej oraz żywotność ekonomiczną gospodarstwa.

Przeciętny poziom kosztów ogółem gospodarstwa rolnego (z pominięciem amortyzacji) wynosił w badanej próbie gospodarstw w 2006 roku 18,7 tys. zł, natomiast w przeliczeniu na 1 ha UR niespełna 2,5 tys. zł (tabela 5.12). Poziom kosztów ogółem, a także kosztów ogółem przeliczonych na 1 ha UR, jest znacząco wyższy w gospodarstwach korzystających z funduszy unijnych wspierających przekształcenia i rozwój rolnictwa. W grupie gospodarstw nie korzystających z takich funduszy, przeciętna kwota kosztów ogółem wynosiła 11,3 tys. zł,

(2,1 tys. zł/ha UR). Nie ma istotnych różnic w przeciętnym poziomie kosztów ogółem, gospodarstw korzystających z środków unijnych wspierających przekształcenia w gospodarstwach rolnych oraz wspierających zrównoważony rozwój. Natomiast znacznie wyższy poziom kosztów ogółem można zaobserwować w grupie gospodarstw inwestujących (jest on tu przeciętnie 2-krotnie wyższy, niż w pozostałych grupach gospodarstw korzystających z funduszy unijnych). Jednocześnie nakłady pracy własnej rolnika i jego domowników, w przeliczeniu na 1 ha UR, są tu o blisko 40% niższe niż w pozostałych grupach gospodarstw korzystających z funduszy unijnych i 2-krotnie niższe niż ogółem w badanej próbie gospodarstw. Można zatem wnioskować, iż w tej grupie gospodarstw praca własna jest w większym stopniu, niż w innych grupach, zastępowana nakładami kapitałowymi.

Tabela 5.12. Koszty produkcji i nakłady pracy własnej w badanych gospodarstwach rolnych w 2006 roku

Wyszczególnienie	Gospodarstwa ogółem (0)	Gospodarstwa korzystające z funduszy strukturalnych UE			
		razem (1)	w tym: wspierających:		
			przekształcenia (2)	zrównoważony rozwój (3)	inwestycje (4)
1. Koszty ogółem (w zł)*					
- średnia	18 732,4	25 414,9	24 696,3	25 356,3	53 575,6
- współczynnik zmienności (proc.)	175,4	161,2	155,9	158,1	113,5
- kwartyl Q1	4 022,5	7 342,5	7 455,0	6 626,3	16 283,0
- mediana	9 139,5	12 520,5	12 400,0	12 485,0	31 161,0
- kwartyl Q3	19 461,8	24 870,3	23 598,0	26 381,5	59 205,3
2. Koszty na 1 ha UR					
- średnia	2 419,2	2 659,5	2 665,2	2 307,9	3 928,4
- współczynnik zmienności (proc.)	143,3	154,4	163,7	101,9	197,0
3. Udział poszczególnych kategorii kosztów w ogólnych kosztach gospodarstwa rolnego* (proc.)					
- bezpośrednie koszty produkcji	50,0	51,1	48,8	51,4	52,1
- koszty czynników zewnętrznych	38,8	38,9	41,0	38,5	41,1
- obciążenia finansowe	11,3	10,0	10,2	10,1	6,8
4. Nakłady pracy na 1 ha UR (w FWU)¹					
- średnia	0,34	0,27	0,27	0,25	0,17
- współczynnik zmienności (proc.)	96,3	80,7	80,3	83,9	94,5

* bez amortyzacji

¹ FWU – nakłady pracy, w ramach działalności operacyjnej gospodarstwa, rolnika i członków jego rodziny (osób nieopłaconych) w przeliczeniu na pełnozatrudnionych (1 FWU – 2200 godz. pracy/rok).

Źródło: *Badania ankietowe gospodarstw rolnych, realizowane w 2007 r. w regionie Polski południowo-wschodniej.*

W strukturze kosztów ogółem badanych gospodarstw rolnych, największy udział mają koszty bezpośrednie produkcji, stanowiące przeciętnie połowę wartości wszystkich kosztów i obciążeń finansowych gospodarstwa. Koszty czynników zewnętrznych, tj. koszty ogólnogospodarcze obejmujące m.in. koszty paliw i energii, obcych usług produkcyjnych, napraw, remontów, czynszów itd., stanowią przeciętnie 38,8% w strukturze kosztów ogółem. Natomiast obciążenia finansowe, takie jak składki ubezpieczeń społecznych i majątkowych oraz podatki, stanowią przeciętnie 11,3%. Gospodarstwa korzystające z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, w stosunku do ogólnej próby jednostek, szczególnie zaś gospodarstw nie będących beneficjentami funduszy unijnych, notują wyższy udział bezpośrednich kosztów produkcji oraz kosztów czynników zewnętrznych w strukturze kosztów ogółem, niższy zaś udział obciążeń finansowych (dotyczy to zwłaszcza gospodarstw inwestujących).

Efektom prowadzonej działalności gospodarczej są przychody pieniężne. Przychody te stanowią sumę uzyskaną ze sprzedaży towarowej produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz przychodów z działalności dodatkowej gospodarstwa (agroturystyka, usługi świadczone sprzętem rolniczym, czynsze za wydzierżawioną ziemię, przychody ze sprzedaży produktów lasu itp.). Przychody te uzupełniane są przez różnego rodzaju dopłaty ze środków publicznych krajowych i unijnych. Od 1 maja 2004 r., w związku z objęciem naszego rolnictwa instrumentami WPR UE, udział dopłat w strukturze przychodów i dochodów gospodarstw znacząco wzrósł. W roku 2006 przeciętny udział dopłat w dochodzie z rodzinnego gospodarstwa rolnego wynosił w Polsce 49%³².

Przeciętne przychody pieniężne z działalności operacyjnej w badanej zbiorowości gospodarstw rolnych kształtowały się na poziomie niespełna 38 tys. zł (tabela 5.13). Przychody gospodarstw korzystających z funduszy strukturalnych UE były ponad 2-krotnie wyższe, w porównaniu do gospodarstw, które z takiej pomocy nie korzystały (przeciętne przychody wynosiły tu 18,9 tys. zł). Spośród gospodarstw sięgających po fundusze strukturalne, zdecydowanie największe przychody pieniężne osiągały gospodarstwa inwestujące (przeciętnie 2-krotnie wyższe od przychodów gospodarstw pozostałych grup tej zbiorowości). Pod względem poziomu przychodów z działalności operacyjnej gospodarstwa inwestujące były też najmniej zróżnicowane.

Z kolei przeciętna suma dopłat uzyskiwanych przez ankietowane gospodarstwa wynosiła 8,1 tys. zł, przy czym na dopłaty te składały się wszystkie

³² W. Dzun, W. Józwiak, *Polskie gospodarstwa przed i po wejściu do UE*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2008, nr 10, dodatek: *Rolnictwo dziś i jutro*, s. 25.

dopłaty unijne realizowane w formie płatności (dopłat, grantów) rocznych oraz środki pomocy krajowej, takie jak: dopłaty do paliwa rolniczego, wsparcie z tytułu klęsk żywiołowych itp. W zakresie dopłat unijnych do rachunku brane były: dopłaty bezpośrednie, płatności ONW, dotacje do gospodarstw niskotowarowych, renty strukturalne, płatności rolnośrodowiskowe oraz dopłaty do zalesień.

Tabela 5.13. Przychody pieniężne badanych gospodarstwach rolnych w 2006 roku

Wyszczególnienie	Gospodarstwa ogółem (0)	Gospodarstwa korzystające z funduszy strukturalnych UE			
		razem (1)	w tym: wspierających:		
			przekształcenia (2)	zrównoważony rozwój (3)	inwestycje (4)
1. Przychody z działalności operacyjnej gospodarstwa (w zł)					
- średnia	37 957,5	54 653,3	46 442,7	58 972,4	107 747,1
- współczynnik zmienności (proc.)	328,0	304,8	205,6	349,1	149,6
- kwartyl Q1	4 915,0	10 461,8	10 850,0	8 125,0	28 789,5
- mediana	15 468,5	21 801,5	21 100,0	21 100,0	66 575,0
- kwartyl Q3	37 265,0	46 920,4	42 033,0	52 927,5	114 900,0
2. Suma dopłat	8 141,6	12 828,3	13 377,9	13 412,5	21 032,0
3. Suma przychodów i dopłat	46 099,1	67 481,6	59 820,6	72 384,9	128 779,1
4. Udział dopłat w przychodach	17,7	19,0	22,4	18,5	16,3
- w tym dopłat UE*	13,6	14,1	16,5	14,8	10,2
- w tym dopłat bezpośrednich	10,0	7,7	8,5	8,6	7,6
5. Rolnicy uzyskujący przychody z działalności dodatkowej związanej z gospodarstwem					
- odsetek rolników	22,2	25,7	25,4	26,7	35,7
- udział przychodów dodatkowych w przychodach gospodarstwa	15,2	17,8	5,4	29,5	3,4

*wszystkie dopłaty o charakterze płatności rocznych z wyłączeniem środków na inwestycje i wsparcie młodych rolników

Źródło: *Badania ankietowe gospodarstw rolnych, realizowane w 2007 r. w regionie Polski południowo-wschodniej.*

Jak wykazują wyniki badań przeciętna kwota dopłat uzyskiwanych przez gospodarstwa korzystające z funduszy strukturalnych UE była o ponad 50% wyższa od średniej dla całej próby, zaś w stosunku do gospodarstw nie korzystających z funduszy unijnych (poza dopłatami bezpośrednimi i ONW) wyższa 3-krotnie (średnia wartość dopłat w tej zbiorowości gospodarstw wynosiła 2798,7 zł). Nie zanotowano większej różnicy pomiędzy przeciętną kwotą dopłat w grupach gospodarstw korzystających z funduszy strukturalnych na przekształcenia i na zrównoważony rozwój, natomiast wyraźnie wyższą przeciętną kwotę

dopłat uzyskiwały gospodarstwa inwestujące pomimo, że do rachunku tego nie wliczano funduszy unijnych wspierających inwestycje, a także środków wspierających młodych rolników.

W przychodach ogółem gospodarstw, dopłaty stanowiły przeciętnie 17,7%. Wyższy udział notowały gospodarstwa korzystające z funduszy strukturalnych, poza grupą gospodarstw inwestujących, w których dopłaty stanowiły 16,3% przychodów pieniężnych ogółem. W strukturze dopłat środki unijne stanowiły przeciętnie 77%. Relatywnie wysoki udział dopłat krajowych wynikał z faktu, iż w 2006 roku spora liczba gospodarstw (21,3% ankietowanych) uzyskała wsparcie z tytułu kłęski suszy. Z kolei w dopłatach unijnych największą pozycję stanowiły dopłaty bezpośrednie (średnio około 75%).

Przychody z działalności dodatkowej gospodarstwa uzyskiwało 22,2% ankietowanych jednostek, przy czym w zbiorowości gospodarstw korzystających z funduszy strukturalnych 25,7%, zaś w zbiorowości jednostek nie korzystających z takiego wsparcia 18,2%. Dostyc zaskakujący może się wydawać fakt, iż największy odsetek tego typu gospodarstw (35,7%) znajduje się w grupie jednostek inwestujących. Dowodzi to jednak, że gospodarstwa te są aktywniejsze ekonomicznie od pozostałych i poszukują także dodatkowych źródeł dochodów z gospodarstwa (głównie z tytułu usług świadczonych sprzętem rolniczym). Udział takich przychodów w ogólnej kwocie przychodów tych gospodarstw był jednak niski (3,4%). Natomiast, co nie może dziwić, udział ten był najwyższy (29,5%) w grupie jednostek korzystających z funduszy unijnych na zrównoważony rozwój.

Jak wcześniej wspomniano gospodarstwa rozwojowe, za jakie należy uznawać jednostki korzystające z środków unijnych na przekształcenia i rozwój rolnictwa, powinny zapewnić zatrudnienie i wynagrodzenie dla przynajmniej jednego członka rodziny rolniczej. Kategorią która decyduje o tym, jest dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego.

W sensie ekonomicznym jest on opłatą za zaangażowanie własnych czynników produkcji do działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego oraz opłatą za ryzyko podejmowane przez prowadzącego gospodarstwo rolne w roku obrachunkowym (może mieć charakter zysku lub straty)³³. Zgodnie z metodologią FADN, dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego oblicza się przez odjęcie od przychodów z gospodarstwa rolnego (produkcja ogółem) kosztów czynników produkcji (w tym kosztów czynników zewnętrznych i amortyzacji) oraz korektę

³³ Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2006 r., FADN, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

o saldo dopłat i podatków dotyczących działalności operacyjnej oraz inwestycji. Jak wynika z powyższego elementem, który istotnie wpływa na ostateczny wynik jest poziom uzyskiwanych przez rolnika dopłat i subsydiów. Z kolei przychody i koszty działalności operacyjnej gospodarstwa są uzależnione m.in. od pozycji przetargowej gospodarstwa na rynku.

Poziom dochodów z rodzinnego gospodarstwa rolnego odzwierciedla sytuację ekonomiczną rodziny rolniczej, ale także jest miernikiem efektywności gospodarowania i zaangażowania poszczególnych czynników wytwórczych.

Objęte badaniami gospodarstwa rolne są mocno zróżnicowane pod względem dochodów rolniczych (tabela 5.14). Przeciętny dochód ankietowanych jednostek w 2006 roku wynosił 25,7 tys. zł. Dochody gospodarstw korzystających z funduszy strukturalnych UE, zarówno w ujęciu absolutnym, jak również w przeliczeniu na 1 ha UR i 1 zatrudnionego, były znacząco wyższe przeciętnie o 55%, dochodów na 1 ha UR 48%, zaś dochodów na pełnozatrudnionego 54%).

Tabela 5.14. Dochody z rodzinnego gospodarstwa rolnego i udział dopłat unijnych w dochodach w 2006 roku

Wyszczególnienie	Gospodarstwa ogółem (0)	Gospodarstwa korzystające z funduszy strukturalnych UE			
		razem (1)	w tym: wspierających:		
			przekształcenia (2)	zrównoważony rozwój (3)	inwestycje (4)
1. Dochody z rodzinnego gospodarstwa rolnego ogółem (w zł)					
- średnia	25 753,0	39 789,2	39 486,8	38 389,4	97 310,0
- współczynnik zmienności (proc.)	250,2	208,6	221,4	166,2	149,8
- kwartyl Q1	901,8	7 049,3	7 377,5	6 576,8	26 748,7
- mediana	9 311,5	17 330,0	17 058,9	18 306,0	53 195,5
- kwartyl Q3	26 786,5	38 382,0	35 176,0	41 646,8	122 880,0
2. Dochód na 1 ha UR(w zł)					
- średnia	2 757,7	4 059,0	4 088,9	3 716,4	6 767,3
- współczynnik zmienności (proc.)	206,4	172,8	170,9	207,8	154,9
3. Dochód na 1 pełnozatrudnionego (w zł)					
- średnia	19 254,3	29 649,4	30 749,4	24 840,3	77 594,3
- współczynnik zmienności V	297,1	252,2	268,8	146,4	186,7
4. Udział dopłat UE¹ w dochodach gospodarstw					
- średnia	40,5	51,4	52,8	53,9	23,8
- współczynnik zmienności (proc.)	91,8	69,6	68,4	65,9	115,5

¹ dotyczy dopłat bezpośrednich, ONW, dopłat rolnośrodowiskowych, dopłat do gosp. nisko-towarowych i zalesień (w ujęciu kwot rocznych)

Źródło: Badania ankietowe gospodarstw rolnych, realizowane w 2007 r. w regionie Polski południowo-wschodniej.

Gospodarstwa, które nie korzystały z unijnych funduszy strukturalnych, uzyskiwały przeciętny dochód rolniczy na poziomie 9,7 tys. zł (1274,2 zł/ha UR i 7403,8 zł/1 AWU). Zatem różnice w dochodach rolniczych pomiędzy tą zbiorowością a gospodarstwami korzystającymi z funduszy unijnych, sięgały 3-4 krotności we wszystkich analizowanych kategoriach dochodowych.

Różnice w zakresie dochodów z gospodarstwa rolnego są konsekwencją różnic w wartości produkcji towarowej, świadczącej o potencjale produkcyjnym gospodarstwa i jego powiązaniu z rynkiem, a także różnic w kwocie uzyskiwanych dopłat, zwłaszcza unijnych. W tym aspekcie, nie może dziwić, że gospodarstwa inwestujące uzyskiwały także w zakresie dochodów rolniczych dużą przewagą nad innymi grupami gospodarstw. Kategorią, która świadczy o efektywności gospodarowania jest dochód odniesiony do powierzchni użytków rolnych oraz dochód na 1 pełnozatrudnionego. W zakresie tych wielkości, gospodarstwa korzystające z wsparcia inwestycji, uzyskiwały około 2-krotnie wyższe wartości w porównaniu do pozostałych grup gospodarstw sięgających po środki unijne.

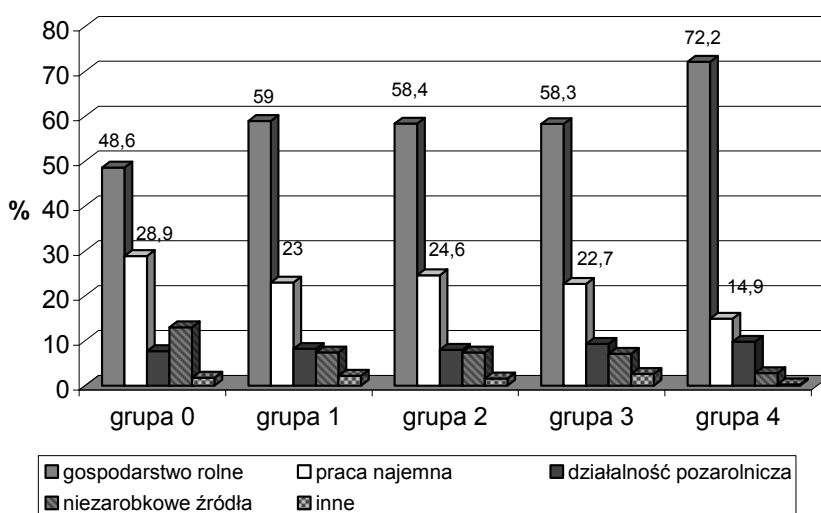
Udział dopłat unijnych w dochodach z gospodarstwa rodzinnego wynosił przeciętnie 40,5%. Udział ten w gospodarstwach korzystających z strukturalnych funduszy unijnych wynosił średnio 51,4%. Poza gospodarstwami inwestującymi udział ten był jednak wyższy sięgając 60% i więcej. Natomiast w grupie gospodarstw inwestujących wynosił 23,8%. Należy jednak podkreślić, że do dopłat tych nie były wliczane środki wspierające inwestycje. Natomiast wysokie dochody z gospodarstwa rodzinnego, tej grupy jednostek były zasługą wysokiego dodatniego salda dopłat i podatków (VAT) dotyczących inwestycji.

Gospodarstwo rolne spełnia wobec użytkującej je rodziny szereg różnorodnych funkcji wykraczających poza sferę ekonomiczną. Jednak podstawowym celem prowadzonej działalności rolniczej jest zabezpieczenie materialnych warunków bytu³⁴. W gospodarstwach prowadzących działalność rolniczą, udział dochodów z gospodarstwa w strukturze źródeł utrzymania rodziny wskazuje na wagę warsztatu rolnego jako źródła dochodów rodziny, a tym samym określa także perspektywy rozwojowe tego typu działalności. Wiadomo, że w tych jednostkach gdzie dominują inne dochody w strukturze źródeł utrzymania rodzin, trudno oczekiwać od użytkowników gospodarstwa silnego bodźca do rozwoju produkcji rolnej lub choćby innych działalności, związanych jednak z gospodarstwem rolnym.

³⁴ F. Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Teraźniejszość i przyszłość*, PWRiL, Warszawa 1988, s. 11.

Na wykresie 5.2 przedstawiono strukturę źródeł utrzymania rodzin rolniczych badanych gospodarstw. W grupie jednostek korzystających z funduszy strukturalnych UE, dochody z gospodarstwa rolnego stanowią główne źródło utrzymania rodzin. Przeciętnie ich udział wynosi 59% w strukturze dochodów pieniężnych rodzin rolniczych. Dla niespełna 2/3 rodzin (63,4%) dochody te stanowią co najmniej 50% w strukturze źródeł utrzymania. W grupie gospodarstw nie korzystających z funduszy unijnych, udział dochodów z gospodarstwa rolnego stanowi przeciętnie 36,5% w strukturze źródeł utrzymania rodzin rolniczych, zaś tylko dla 1/3 rodzin (34%) dochody te stanowią 50% i więcej w strukturze źródeł utrzymania.

Wykres 5.2. Struktura źródeł utrzymania rodzin rolniczych w 2006 roku



Źródło: Badania ankietowe gospodarstw rolnych, realizowane w 2007 r. w regionie Polski południowo-wschodniej.

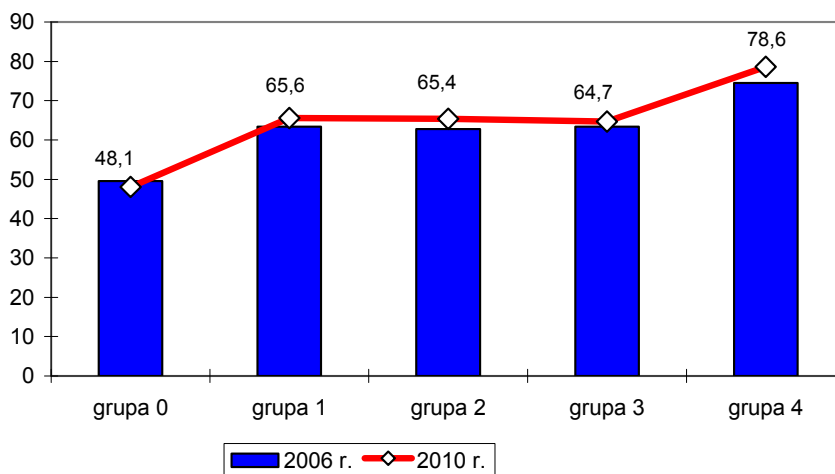
Z kolei grupą, w której dochody z gospodarstwa rolnego mają zdecydowanie najwyższy udział w strukturze dochodów rodzin rolniczych są gospodarstwa grupy 4, tj. te, które inwestują przy wsparciu funduszy unijnych. W tej zbiorowości przeciętny udział dochodów rolniczych w strukturze źródeł utrzymania rodzin wynosi 72,2%, zaś dla 3/4 rodzin (74,5%) dochody te stanowią co najmniej połowę w strukturze dochodów pieniężnych rodziny.

W badaniach ankietowych zapytano użytkowników gospodarstw o to, jakie są ich przewidywania w zakresie struktury źródeł utrzymania rodziny w przyszłości (w perspektywie do 2010 roku). Analiza wypowiedzi rolników

wskazuje, że wzrostu udziału dochodów rolniczych w strukturze źródeł utrzymania rodziny spodziewało się 15,5% ankietowanych, zaś ich spadku 11,8%. Skala przewidywanych zmian daje zaś łączny spadek tego udziału w 2010 roku w stosunku do 2006 roku o 0,5% (wykres 5.3). Jednakże w zbiorowości gospodarstw nie korzystających z funduszy strukturalnych UE jest wiele gospodarstw, które zamierzają istotnie ograniczyć lub wręcz całkowicie pozbyć się dochodów rolniczych (17,0%), a przeciętny przewidywany udział dochodów rolniczych w strukturze źródeł utrzymania wynosi tu 31,5%, a zatem zmniejsza się w stosunku do 2006 roku o 5%.

Z kolei we wszystkich analizowanych grupach gospodarstw korzystających z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, rolnicy przewidywali nieznaczny wzrost udziału dochodów rolniczych w strukturze dochodów rodziny. Wzrost ten wyniósł przeciętnie 2,2%, przy czym 20,8% respondentów przewidywało wzrost udziału dochodów rolniczych w strukturze źródeł utrzymania rodziny, a 10,3% spadek.

Wykres 5.3. Udział dochodów z gospodarstwa rolnego w strukturze źródeł utrzymania rodzin rolniczych – stan w 2006 roku oraz stan przewidywany w 2010 roku



Źródło: Badania ankietowe gospodarstw rolnych, realizowane w 2007 r. w regionie Polski południowo-wschodniej.

W grupie gospodarstw inwestujących wzrost udziału dochodów rolniczych w strukturze źródeł utrzymania rodziny przewidywało 15,3% respondentów, a spadek 7,1%, zaś deklarowana skala tych zmian pozwoliła tej grupie gospodarstw zanotować największy przewidywany wzrost udziału dochodów rolni-

czych w strukturze źródeł utrzymania, tj. o 4,1%. Niewielki wzrost pod tym względem (1,3%) dotyczy także grupy gospodarstw korzystających z funduszy unijnych na zrównoważony rozwój rolnictwa. Jednakże w tej grupie więcej rolników przewidywało spadek udziału dochodów rolniczych w strukturze dochodów rodziny (15,5%) niż wzrost (12%).

Działalność inwestycyjna gospodarstw i źródła jej finansowania

Aktywność inwestycyjna gospodarstw jest nie tylko niezbędnym warunkiem budowania pozycji gospodarstw na rynku i w systemie agrobiznesu, ale również informuje o postawach użytkowników gospodarstw wobec prowadzonej działalności rolniczej oraz potwierdza jej trwałość³⁵. Równocześnie zachowania inwestycyjne poszczególnych producentów rolnych są w dużym stopniu uzależnione od kondycji ekonomicznej prowadzonych gospodarstw³⁶.

Tabela 5.15. Charakterystyka działalności inwestycyjnej gospodarstw rolnych oraz źródeł jej finansowania

Wyszczególnienie	Gospodarstwa ogółem (0)	Gospodarstwa korzystające z funduszy strukturalnych UE			
		razem (1)	w tym: wspierających:		
			przekształcenia (2)	zrównoważony rozwój (3)	inwestycje (4)
1. Odsetek gospodarstw realizujących przedsięwzięcia inwestycyjne w latach 2002-2006:					
- ogółem	44,5	59,8	57,2	51,3	100,0
- w tym: finansowane z środków UE na inwestycje	11,4	21,5	27,6	15,1	73,1
2. Udział wydatków na inwestycje z dopłat bezpośrednich					
- średnia	14,3	21,4	20,5	27,2	18,4
- współczynnik zmienności (proc.)	174,6	133,5	134,4	113,4	145,8
3. Odsetek gospodarstw korzystających z kredytów rolnych					
- kredyty ogółem	28,5	39,9	41,1	38,4	69,4
w tym:					
- inwestycyjne	17,3	25,4	27,0	22,8	63,3
- obrotowe	16,9	23,0	22,3	25,4	24,5

Źródło: *Badania ankietowe gospodarstw rolnych, realizowane w 2007 r. w regionie Polski południowo-wschodniej.*

³⁵ A. Woś, *Wzrost gospodarczy i strategie rozwoju polskiego rolnictwa. Eseje 2*, IERiGŻ, Warszawa 1998.

³⁶ B. Karwat-Woźniak, *Gospodarstwa rozwojowe...*, op. cit., s. 79.

W latach 2002-2006 w 44,5% badanych gospodarstw rolnych podejmowano działalność inwestycyjną³⁷. Przeciętna kwota realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych ustalona według szacunkowych deklaracji rolników wynosiła 32,5 tys. zł. Inwestycje na relatywnie większą skalę realizowały te gospodarstwa, które korzystały z kredytów inwestycyjnych lub/i korzystały z funduszy unijnych wspierających inwestycje w gospodarstwach rolnych. Przeciętna kwota inwestycji realizowanych przez gospodarstwa, które korzystały z kredytów inwestycyjnych wynosiła 86,4 tys. zł. Natomiast te gospodarstwa, które współfinansowały inwestycje z kredytów oraz funduszy unijnych realizowały inwestycje o przeciętnej wartości 123 tys. zł.

W grupie gospodarstw nie korzystających z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, przedsięwzięcia inwestycyjne realizowało w latach 2002-2006 niepełna 27% gospodarstw. Przeciętna kwota inwestycji nie przekraczała 20 tys. zł, a wiele z nich miało niewielką skalę i sprowadzało się najczęściej do wymiany zużytych maszyn i urządzeń, relatywnie niewielkich remontów budynków inwentarskich oraz również niewielkich (ale przekraczających kwotę 3500 zł) zakupów stada podstawowego.

Natomiast w zbiorowości gospodarstw korzystających z unijnych funduszy prorozwojowych, inwestycje realizowało w badanym okresie prawie 60% gospodarstw. Przy czym inwestycje takie realizowały wszystkie gospodarstwa, które sięgały po fundusze unijne wspierające inwestycje. W tej grupie gospodarstw 73,1% inwestycji było współfinansowanych ze środków unijnych. Gospodarstwa, które korzystały z środków unijnych na przekształcenia i wzrost konkurencyjności (grupa 2) wykazywały nieco większą aktywność inwestycyjną (mierzoną odsetkiem jednostek realizujących inwestycje) w porównaniu do jednostek korzystających ze wsparcia zrównoważonego rozwoju (grupa 3).

Gospodarstwa, które nie korzystały z funduszy unijnych na wsparcie inwestycji obok kredytów inwestycyjnych (6,3% ankietowanych jednostek) finansowały tego typu przedsięwzięcia z środków własnych. W ramach tak rozumianych środków własnych, istotny udział stanowiły jednak fundusze pieniężne uzyskane z innych „nieinwestycyjnych” programów unijnych. Z deklaracji rol-

³⁷ Za przedsięwzięcia inwestycyjne uznawano zakupy środków trwałych, zakupy ziemi, remonty i budowę budynków inwentarskich, remonty i budowę infrastruktury technicznej gospodarstw rolnego oraz zakupy stada podstawowego i trwałe nasadzenia. Dla wyeliminowania przedsięwzięć w rodzaju drobnych napraw i remontów, za przedsięwzięcie inwestycyjne uznawano takie z ww. działań, w których bezpośrednio nakłady pieniężne przekraczały 3500 zł.

ków wynika, że przeciętnie 14,3% środków pochodzących z dopłat bezpośrednich przeznaczali oni na finansowanie nakładów związanych z przedsięwzięciami inwestycyjnymi. W zbiorowości gospodarstw korzystających z funduszy strukturalnych, odsetek ten wynosił 21,4%, najwięcej zaś (27,2%) w grupie gospodarstw realizujących przekształcenia (grupa 2). Ponadto rolnicy przeznaczali na inwestycje także środki pochodzące z innych instrumentów unijnych, np. grantów dla gospodarstw niskotowarowych czy płatności rolnośrodowiskowych. Generalnie w całej badanej zbiorowości udział środków finansowych uzyskanych przez rolników w postaci równego rodzaju płatności unijnych (nie związanych wprost z inwestycjami), w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych wynosił 27,1%, a w grupie gospodarstw, które korzystały z funduszy strukturalnych odsetek ten wynosił 29,3%. W największym stopniu (udział 31,5%) z tego typu źródeł korzystały gospodarstwa, które były beneficjentami takich działań, jak „Ułatwianie startu młodym rolnikom” oraz „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”. Oznacza to, że środki z pomocy publicznej realizowanej w formie tego typu instrumentów unijnych, są przez wielu rolników wykorzystywane na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych. W przypadku beneficjentów wsparcia gospodarstw niskotowarowych były to zazwyczaj niewielkie kwotowo przedsięwzięcia, jednakże istotne z punktu widzenia żywotności ekonomicznej tych gospodarstw.

Należy podkreślić, że większość inwestycji produkcyjnych prowadzona była w oparciu środki własne rolników. Niewielu rolników decydowało się na korzystanie z kredytu bankowego. W całej badanej zbiorowości z kredytów rolnych w latach 2002-2006 korzystało 28,5% ankietowanych, jednakże połowa z nich sięgała tylko po kredyty obrotowe. W zbiorowości gospodarstw korzystających z unijnych funduszy strukturalnych po kredyty sięgało blisko 40% gospodarstw z tego 25,4% po kredyty inwestycyjne. Po wyłączeniu tej grupy gospodarstw z ogólnej próby, okazuje się że w pozostałej zbiorowości gospodarstw, odsetek użytkowników którzy sięgali po kredyty rolne wynosi zaledwie 15,5%, w tym po kredyty inwestycyjne 8%.

Odsetek rolników, którzy sięgali po instrumenty kredytowe w finansowaniu gospodarstwa jest wyraźnie wyższy w grupie gospodarstw inwestujących za pomocą funduszy unijnych. W tej grupie prawie 70% rolników korzystało z kredytów bankowych, w tym 63,3% współfinansowało w ten sposób inwestycje. Większość tych kredytów była zresztą powiązana z funduszami unijnymi, gdyż – jak wiadomo – rolnik chcąc uzyskać refundację części kosztów kwalifikowanych, związanych z inwestycjami w gospodarstwie, musi najpierw sfinansować

całość lub znaczącą część inwestycji ze środków własnych. W tej sytuacji 60% rolników z grupy 4 sięgało po kredyty bankowe (zwykle pomostowe).

Wyniki badań potwierdzają, że korzystanie z kredytów bankowych na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych należy traktować jako atrybut jednostek silnych ekonomicznie i zorientowanych na modernizację i rozwój swoich warsztatów rolniczych. Bankowe kredyty inwestycyjne rzadko były natomiast wykorzystywane do finansowania alternatywnych do produkcji rolnej form działalności gospodarczej. Spośród rolników, którzy zainicjowali lub prowadzili w latach 2002-2006 tego typu działalność (np. agroturystykę) po kredyty inwestycyjne sięgnęło tylko 17,4% ankietowanych.

Wnioski

Rolnicy z regionu Polski południowo-wschodniej ustępują rolnikom z innych regionów w kraju w zakresie aktywności oraz skuteczności w pozyskiwaniu funduszy unijnych związanych z wsparciem przekształceń i rozwoju gospodarstw rolnych. Duże różnice w poziomie absorpcji funduszy unijnych, pomiędzy regionem rolnictwa rozdrobnionego a innymi regionami rolniczymi w kraju, dotyczą przede wszystkim tych instrumentów wsparcia unijnego, które związane są z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych lub innych działań związanych z przekształceniami w zasobach produkcyjnych oraz wzrostem konkurencyjności gospodarstw.

W ramach PROW 2004-2006 oraz SPOR rolnicy z regionu Polski południowo-wschodniej nie ustępowali w absorpcji funduszy unijnych producentom rolnym z innych regionów kraju jedynie w zakresie działań: wspieranie gospodarstw niskotowarowych, zalesianie gruntów rolnych oraz niektórych pakietów programu rolnośrodowiskowego (zwłaszcza pakietu Rolnictwo ekologiczne). Działania te nie wymagają jednak dużych nakładów finansowych i nie są związane z realizacją kosztownych i skomplikowanych przedsięwzięć rozwojowych, natomiast dobrze wpisują się w specyfikę rolnictwa rozdrobnionego.

Relatywnie duże zainteresowanie rolników instrumentami wspierającymi ochronę środowiska przyrodniczego, bioróżnorodność, produkcję ekologiczną oraz różnicowanie działalności rolniczej w gospodarstwach (także poszukiwanie alternatywnych źródeł dochodów) wskazuje, że istnieje w regionie grupa gospodarstw, które mogą realizować ścieżkę zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Dochody tych gospodarstw będą uzależnione od wsparcia publicznego realizowanego w zamian za dostarczanie

przez rolników określonych dóbr publicznych i pozytywnych efektów zewnętrznych. Poszerzenie zbiorowości gospodarstw rolnych, które mogłyby realizować taki model rozwoju, wymaga wsparcia gospodarstw ze strony otoczenia instytucjonalnego, w kierunku pobudzenia ich aktywności ekonomicznej oraz zdolności do zmian i adaptacji do wymagań otoczenia rynkowego oraz polityki finansowania rolnictwa z funduszy publicznych.

Warunkiem poprawy pozycji konkurencyjnej gospodarstw rolnych w obszarze rolnictwa rozdrobnionego, jest właściwe wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na rozwój tego sektora z funduszy unijnych. Jednym z nieodzownych kierunków rozwoju winien być rozwój wielofunkcyjny. Jednakże część gospodarstw rolnych w regionie może realizować także model rozwoju agrobiznesowego, prowadzący do podniesienia konkurencyjności gospodarstw rolnych, ich skali produkcji rolnej, wzmocnienia pozycji rynkowej gospodarstw oraz stworzenia trwałych więzi z nierolniczymi segmentami gospodarki żywnościowej (przetwórstwem, handlem, zaopatrzeniem itd.). Taki kierunek rozwoju realizuje część gospodarstw silnych ekonomicznie i towarowych, nastawionych na maksymalizację dochodu z produkcji rolnej, która stanowi główne źródło utrzymania rodzin rolniczych. W obszarze rolnictwa rozdrobnionego jest to jednak bardzo nieliczna grupa. Natomiast dostęp do funduszy unijnych wspierających inwestycje w gospodarstwach rolnych, ale także inne przekształcenia (np. przemiany pokoleniowe, towarowość i jakość produkcji rolnej) stwarza niepowtarzalną szansę na poszerzenie tej zbiorowości gospodarstw.

Wyniki badań wskazują, że wielu rolników nie jest dostatecznie przygotowanych do absorpcji funduszy unijnych o charakterze prorozwojowym, a zwłaszcza wspierających inwestycje. Ich gospodarstwa obciążone są także ograniczeniami wewnętrznymi (mały obszar, brak kapitału, brak następcy, zdekapitalizowany majątek itd.) utrudniającymi korzystanie z tych środków. Ponadto w regionie funkcjonuje duża grupa gospodarstw faktycznie „nieczynnych” lub prowadzących pozorną produkcję (dla potrzeb uzyskania dopłat bezpośrednich) lub produkujących jedynie na samozaopatrzenie, których użytkownicy w praktyce nie są zainteresowani funduszami unijnymi, wiążącymi się z przekształceniami i rozwojem warsztatu rolniczego. Jednakże w regionie Polski południowo-wschodniej istnieją także gospodarstwa, których użytkownicy są zainteresowani sięganiem po fundusze unijne na przekształcenia i rozwój rolnictwa, z pozyskaniem których wiąże się konieczność realizowania działań inwestycyjnych i innowacyjnych.

Przeprowadzone badania dowodzą, że gospodarstwa korzystające w latach 2004-2006 z funduszy o charakterze prorozwojowym w ramach PROW oraz SPOR (a także wcześniej z SAPARD-u) wyraźnie, pozytywnie różnią się pod względem potencjału ekonomicznego oraz wyników produkcyjnych od pozostałych gospodarstw w regionie, które korzystają jedynie z dopłat bezpośrednich i płatności ONW lub w ogóle odcięte są od wsparcia unijnego. Ponadto użytkownicy tych gospodarstw różnią się także korzystnie od pozostałych rolników w regionie pod względem cech psychospołecznych (młodszy wiek, lepsze wykształcenie, lepsze przygotowanie do zawodu, pozytywna ocena perspektyw rozwoju gospodarstwa oraz wyższy poziom zadowolenia z wykonywania zawodu rolnika w kontekście polityki rolnej Unii Europejskiej). To w szczególności do tej grupy gospodarstw, powinny być kierowane instrumenty finansowe wspierające przekształcenia i rozwój rolnictwa z funduszy unijnych.

Spośród gospodarstw korzystających z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej nie wykazano istotnych różnic w zakresie wyników produkcyjnych i sytuacji ekonomicznej pomiędzy gospodarstwami korzystającymi z środków unijnych na przekształcenia i wzrost konkurencyjności rolnictwa, a tymi, które korzystały z funduszy na szeroko rozumiany zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Gospodarstwa tej drugiej grupy wykazywały jedynie większe zróżnicowanie działalności rolniczej i źródeł dochodów oraz większą aktywność w poszukiwaniu dodatkowych (alternatywnych do tradycyjnej produkcji rolnej) źródeł dochodów.

Jednostkami, które wyraźnie przewyższały pod względem siły ekonomicznej oraz wyników produkcyjnych i efektywności ekonomicznej ogół gospodarstw w regionie, w tym także wyróżniały się w zbiorowości gospodarstw korzystających z funduszy strukturalnych UE, były gospodarstwa korzystające z unijnego wsparcia inwestycji (w szczególności inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w zakresie potencjału produkcyjnego gospodarstwa).

Na tle przeciętnych cech gospodarstw będących beneficjentami funduszy strukturalnych UE, gospodarstwa rolnicze korzystające z wsparcia inwestycji, charakteryzowały się znacznym potencjałem produkcyjnym oraz młodym wiekiem rolników i ich dobrym przygotowaniem zawodowym do pracy w rolnictwie. Cechy te są ważnym elementem wpływającym pozytywnie na skłonność i możliwości inwestycyjne rolników. Młodzi rolnicy wykazują znaczną aktywność, przedsiębiorczość, a także skłonność do podejmowania ryzyka związanego z działalnością inwestycyjną.

Zrealizowane przy współudziale funduszy unijnych inwestycje miały głównie charakter modernizacyjny i rozwojowy. Taki charakter inwestycji może wskazywać, że rolnicy dążyli głównie do obniżania kosztów produkcji (inwestycje modernizacyjne) oraz do wzrostu skali produkcji i umacniania pozycji rynkowej (inwestycje rozwojowe). Realizowane w gospodarstwach inwestycje modernizacyjne są inwestycjami o niższym poziomie ryzyka. Także inwestycje rozwojowe dotyczyły przeważnie prowadzonych już w gospodarstwie działalności. Ryzyko niepowodzenia w takiej sytuacji jest mniejsze, gdyż rolnik – inwestor ma już sprawdzoną wiedzę co do warunków realizacji projektu inwestycyjnego czy też warunków funkcjonowania na rynku wytwarzanych produktów.

Głównym źródłem finansowania działalności inwestycyjnej w badanych gospodarstwach rolniczych był kapitał własny oraz środki pozyskane w ramach funduszy strukturalnych UE. Taka hierarchia źródeł finansowania działalności inwestycyjnej może wynikać z dążenia rolników do izolowania gospodarstw rolniczych od rynku kredytowego i chęci pozyskania kapitału o możliwie niskich kosztach. Charakter zrealizowanych inwestycji, jak i struktura kapitału zasilająca proces inwestycyjny świadczy o tym, że badani rolnicy w działalności inwestycyjnej starają się minimalizować ryzyko.

Przeprowadzona analiza dowodzi, że aktywność rolników w zakresie pozyskania funduszy unijnych w dodatni, statystycznie istotny sposób, przekłada się na efektywność ekonomiczną gospodarstw wyrażaną dochodowością ziemi, a także dochodowością pracy. Wzrost środków finansowych pozyskiwanych przez rolnika w ramach funduszy unijnych, zwłaszcza funduszy wspierających inwestycje, sprzyja wzrostowi efektywności ekonomicznej gospodarstwa, mierzonej poziomem dochodu na 1 ha UR oraz na 1 zatrudnionego.

6. Ocena wpływu funduszy strukturalnych na gospodarkę żywnościową i rozwój obszarów wiejskich – wnioski

Przystępując w 2004 roku do UE Polska liczyła na uzyskanie znacznych korzyści dla sektora rolnego i gospodarki żywnościowej. Argumentem przemawiającym za akcesją była m.in. stabilność polityki rolnej, umożliwiająca rolnikom długookresowe planowanie i większą przewidywalność skutków podjętych decyzji produkcyjnych i inwestycyjnych. Nadzieje wiązano z możliwością przeprowadzenia głębokiej restrukturyzacji i modernizacji sektora rolnego, wsparciem procesów poprawy konkurencyjności produkcji w gospodarce żywnościowej, a w konsekwencji wzrostem dodatniego salda handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi, poprawą dochodów mieszkańców wsi, a także możliwością wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, czy bardziej planową ochroną środowiska naturalnego. Uzyskanie tych korzyści uzależnione było od napływu środków publicznych, w postaci funduszy inwestycyjnych i pomocy bezpośredniej, oraz od sprostania wyzwaniom konkurencyjnym wymuszanim działaniem praw rynku.

Integracja europejska oznaczała zatem dla obszarów wiejskich nowe wyzwania, wynikające m.in. z konieczności sprostania normom i wymogom unijnym, znacząco wyższego niż dotychczas wsparcia dla rolnictwa i zmiany jego form, a także z zachodzących na wsi zmian społecznych i demograficznych, w tym – jak pokazują doświadczenia obecnych krajów członkowskich – groźby zwiększonej migracji do miast i pustoszenia wsi. Jednocześnie przed obszarami wiejskimi otworzyły się nowe szanse. Są one związane z lepszymi możliwościami dostępu do edukacji oraz do nowych rynków, ale w pierwszym okresie członkostwa jedną z najważniejszych szans są środki pomocowe – głównie fundusze strukturalne – z których korzystają mieszkańcy wsi.

Obawy towarzyszące integracji z UE wynikały m.in. z poczucia nierównych zasad konkurencji (niższy poziom płatności bezpośrednich w porównaniu ze starymi państwami członkowskimi UE), niższej konkurencyjności produkcji wynikającej m.in. z niższej niż w średnio w UE-15 wydajności pracy w rolnictwie i przemyśle spożywczym, ograniczenia możliwości rozwoju produkcji kwotami i limitami produkcyjnymi, oparcia restrukturyzacji sektora rolnego na priorytetach polityki strukturalnej starych państw członkowskich (chodzi m.in. o ograniczenie dofinansowania ze środków publicznych inwestycji powodujących wzrost potencjału produkcyjnego gospodarstw rolnych), czy wreszcie

przeprowadzonej bez udziału Polski (i innych nowych krajów członkowskich) reformie WPR w 2003 roku.

Dotychczasowy bilans zmian, jakie przyniosło członkostwo Polski w UE, jest dodatni zarówno dla sektora rolno-żywnościowego, jak i dla obszarów wiejskich i przewyższa prognozowane przed integracją korzyści. Bezpośrednim efektem integracji są wzrost dochodów rolniczych oraz poprawa rentowności w przemyśle spożywczym. Ich przyczyną są m.in. rosący eksport oraz zwiększający się popyt krajowy. Wprawdzie w rolnictwie nie nastąpił znaczący wzrost produkcji, gdyż przeciętne poziomy produkcji globalnej rolnictwa w latach 2001-2003 oraz 2004-2007 były podobne, jednak objawy ożywienia wystąpiły m.in. w hodowli bydła rzeźnego, produkcji drobiu i jaj. Równocześnie wzrosła towarowość produkcji rolniczej (6-8% rocznie), a w ślad za tym wzmocniły się powiązania z rynkiem. W 2004 roku w wyniku uruchomienia dopłat bezpośrednich, dochody rolnicze wzrosły ponad dwukrotnie, po czym w kolejnych latach ten wzrost wynosił (w stosunku do 2004 roku) ok. 3% rocznie. Zjawiskiem korzystnym, z punktu widzenia rolników, był szybszy wzrost przychodów niż kosztów produkcji, mający swe źródło m.in. w postępie technicznym i w zastępowaniu droższych środków produkcji tańszymi, a także w postępujących przemianach agrarnych i wzrastającej towarowości produkcji rolniczej.

Również wyniki i stan polskiego przemysłu spożywczego w latach 2004-2007 wskazują, że ta część gospodarki żywnościowej została dobrze przygotowana do integracji z Unią Europejską. Przebudowa i modernizacja tego przemysłu w całym okresie transformacji oraz procesy dostosowawcze zakładów przetwórczych do standardów unijnych, spowodowały dobre wykorzystanie szans, jakie powstały w wyniku otwarcia zamożnego europejskiego rynku żywności. Począwszy od 2003 roku w tempie 7-9% rocznie rosła produkcja sprzedana przemysłu spożywczego. Eksport rolno-spożywczy w latach 2003-2007 wzrósł z 4 mld euro do 9,8 mld euro, zaś import z 3,6 mld euro do 7,8 mld euro. Tym samym nadwyżka w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi wzrosła czterokrotnie do blisko 2 mld euro. Trwałym zjawiskiem była także poprawa i stabilizacja wyników ekonomiczno-finansowych głównych działów produkcji żywności. W ślad za tym nastąpiła również stabilizacja struktur podmiotowych tego sektora. Wysoka konkurencyjność polskich producentów żywności wynikała m.in. z przewag o charakterze kosztowo-cenowym, których źródłem były niższe ceny czynników produkcji, w tym zwłaszcza niższa opłata pracy, a także z konsekwentnie przeprowadzanych inwestycji o charakterze

modernizacyjno-innowacyjnym, których wartość w ostatnich latach wynosiła 5-6 mld zł rocznie.

Wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej skala wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego bezprecedensowo się zwiększyła. Źródłem korzystnych przemian zachodzących w sektorze żywnościowym oraz na obszarach wiejskich stały się Fundusze Strukturalne (FS) oraz środki finansowe przeznaczane na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Zakres ich oddziaływani dotyczy rolnictwa, rybołówstwa, przetwórstwa spożywczego, rozwoju przedsiębiorczości, rozwoju zasobów ludzkich, rozwoju i modernizacji infrastruktury, ochrony środowiska oraz działań o charakterze horyzontalnym itp.

Realizowane w okresie przedakcesyjnym oraz pełnego członkostwa inwestycje przyczyniły się do modernizacji, poprawy konkurencyjności oraz dostosowania do norm sanitarnych i weterynaryjnych blisko 3 tys. zakładów przemysłu spożywczego. Inwestycje o charakterze produkcyjnym, modernizacyjnym czy służącym dywersyfikacji dochodów przeprowadziło ponad 140 tys. gospodarstw rolnych. Z dopłat bezpośrednich korzysta co roku ok. 1,5 mln rolników. Łączna wartość transferów finansowych dla rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich od maja 2004 roku do końca września 2007 roku przekroczyła 48 mld zł. Większość tych transferów (blisko 40 mld zł) stanowią środki przekazane w ramach WPR. Ich wartość przekracza pięciokrotnie wartość płatności dla obszarów wiejskich w ramach funduszy strukturalnych (8 mld zł). Same transfery za pośrednictwem funduszu rolnego, tj. funduszu FEOGA przekroczyły 44 mld zł, podczas gdy pozostałe transfery FS kierowane na obszary wiejskie (poza programem SPO Transport) nieco ponad 3 mld zł. Dopływ środków finansowych i inwestycje przyczyniają się znacząco do poprawy konkurencyjności sektora żywnościowego i do nadrobienia zapóźnień cywilizacyjnych obszarów wiejskich, choć w chwili obecnej skala potrzeb jest jeszcze znacznie większa niż możliwości finansowe.

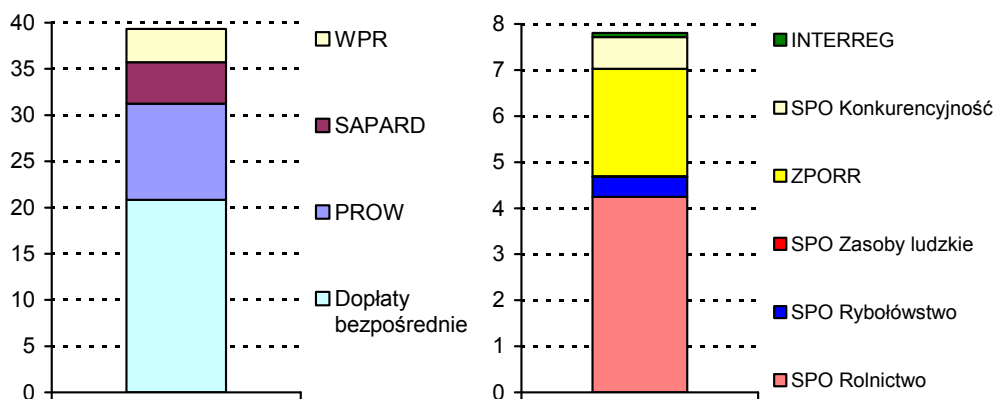
Mówiąc o rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich w Polsce należy pamiętać, że przyjmując jako kryterium ich delimitacji, obszar znajdujący się poza terytorium miast, mamy na uwadze ok. 93% terytorium kraju, zamieszkałe przez blisko 15 mln mieszkańców (tj. 39% ogółu ludności), ponad 4,1 mln gospodarstw domowych, 1589 gmin wiejskich, 582 gminy miejsko-wiejskie, 42 tys. wsi oraz około 50 tys. skupisk ludzkich w formie przysiółków, osad, kolonii itp. Zarówno zatem zasięg obszarów wiejskich, liczba ludności, jak i rozproszona sieć osadnicza zarysowują skalę problemu. Rodzi to szczególne

wyzwania w poszukiwaniu sposobów, metod i instrumentów oddziaływania w proces modelowania przekształceń i aplikacji koncepcji rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich.

Wykres 6.1. Transfery finansowe do gospodarki żywnościowej i na obszary wiejskie (maj 2004 – wrzesień 2007 roku, w mld zł)

Poza Funduszami Strukturalnymi

Fundusze Strukturalne



Zdefiniowanie modelu ekonomicznej aktywności obszarów wiejskich i jego implementacja praktyczna mają zatem podstawowe znaczenie dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Obszary wiejskie mają bowiem z jednej strony określony potencjał rozwojowy, zdolność do dynamizmu ekonomicznego, którego celem jest kreowanie dobrobytu, ale z drugiej strony zawierają określoną sumę czynników stagnacyjnych. Uwarunkowania rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich można zatem podzielić na uwarunkowania typu endogenicznego, wynikające z wewnętrznej charakterystyki obszarów wiejskich oraz typu egzogenicznego, generowane stanem i tempem rozwoju gospodarki narodowej.

Wśród czynników wewnętrznych pierwszoplanową i kluczową rolę odgrywają zasoby ludzkie. Zarówno liczba ludności w wieku produkcyjnym na obszarach wiejskich, jak i jej struktura wiekowa czy poziom wykształcenia stanowią najbardziej realne parametry programowania rozwoju. Ludzie mają bowiem określone aspiracje zawodowe i życiowe, poszukują określonych szans i możliwości zrealizowania własnych aspiracji. Kapitał ludzki decyduje zatem o potencjale wytwórczym obszarów wiejskich czy poziomie *know how*. Drugim nie

mniej ważnym czynnikiem wewnętrznym decydującym o potencjale rozwojowym obszarów wiejskich jest ich infrastruktura techniczna, sieć dróg, połączeń telekomunikacyjnych, linii energetycznych, sieci wodno-kanalizacyjnych i gazowych itp. Jej rozwój decyduje o atrakcyjności inwestycyjnej danego obszaru, a zatem i o jego rozwoju i awansie gospodarczym. Wśród czynników zewnętrznym podstawą dla rozwoju obszarów wiejskich są zdrowe, makroekonomiczne podstawy gospodarki narodowej pozwalające utrzymać relatywnie wysokie tempo wzrostu PKB oraz właściwa polityka makroekonomiczna, regionalna i strukturalna.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej endogeniczne i egzogeniczne determinanty rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich obserwujemy zachodzący proces ich polaryzacji na orientację rolniczą oraz pozarolniczą. Dotyczy on zarówno poszczególnych osób, gospodarstw domowych, jak i podmiotów gospodarczych działających na tych terenach. Nasila się także tendencja do mieszania się różnych sfer aktywności gospodarczej ludności wiejskiej. W tym duchu wsparcie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich środkami publicznym (w naszym przypadku mamy na myśli środki funduszy strukturalnych) powinno opierać się również na dążeniu do zapewnienia realizacji nowoczesnej koncepcji kształtowania równowagi wewnętrznej tych obszarów. Koncepcja ta polega na maksymalizacji korzyści netto z rozwoju ekonomicznego przy równoczesnej ochronie i zapewnieniu odtwarzania użyteczności zasobów naturalnych w długim okresie. Koncepcja rozwoju zrównoważonego zmierza zatem do związania ze sobą rozwoju gospodarczego, ochrony zasobów naturalnych i globalnej równowagi ekosystemów. Jest zatem jednym z przykładów myślenia globalnego. Chodzi tu bowiem nie tylko o odległą perspektywę czasową, której być może obecni decydenci nawet nie doczekają (zatem mają większą pokusę kierowania się celami krótkookresowymi), ale także o uwzględnienie dużej liczby zmiennych ekonomicznych i środowiskowych, które łącznie kształtują rozwój społeczno-gospodarczy.

Przyjęty w NPR schemat oddziaływania na rozwój i przekształcenia obszarów wiejskich odzwierciedla ich potencjał wewnętrzny, poprawnie definiuje ich potrzeby zgodnie z logiką endogenicznych i egzogenicznych determinant rozwoju, z uwzględnieniem koncepcji rozwoju zrównoważonego. W NPR, co należy podkreślić, znalazły się bowiem programy wręcz wspierające polaryzację gospodarki wiejskiej na typowo rolniczą (działania SPO „Rolnictwo...”) oraz pozostałą działalność gospodarczą (np. SPO „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” czy Zintegrowany Program Operacyjny Rozwój Regionalny). Nie pominięto także oddziaływania na kluczowe dla zdynamizowania rozwoju

gospodarczego obszarów wiejskich czynniki, takie jak zasoby ludzkie (SPO „Rozwój zasobów ludzkich”) oraz infrastruktura (elementy oddziaływania na zmiany infrastrukturalne znalazły się w kilku programach operacyjnych). Zastosowane podejście do przekształceń obszarów wiejskich wpisuje się zatem w nowoczesny nurt tzw. ekonomii terenów wiejskich.

Słabością programów NPR jest ich „uniwersalność”. W większości (poza wybranymi działaniami SPO „Rolnictwo...”, SPO „Rybołówstwo...” czy też ZPORR) są one adresowane do beneficjentów zarówno z terenów miast, jak i wsi. Istniejąca zatem naturalna konkurencja o ograniczone środki finansowe stawia w uprzywilejowanej pozycji bardziej aktywnych, dysponujących lepiej wykształconymi kadrami, czy mających większe możliwości finansowe mieszkańców miast. Zgodnie z teorią „centrów wzrostu” wokół miast tworzą się okręgi centralne, ssące kapitał ludzki i finansowy z obszarów peryferyjnych. Jest to naturalna tendencja rozwoju gospodarczego. Aby jej przeciwdziałać, w trosce o zachowanie aktywności gospodarczej terenów wiejskich, trzeba położyć maksymalny nacisk na rozbudowę ich infrastruktury technicznej i społecznej oraz jakość czynnika ludzkiego. Są to programy, które zarówno w bieżącej perspektywie finansowej, jak i programach okresu 2007-2013 powinny być priorytetowymi. Prawidłowy rozwój infrastruktury technicznej stymuluje przedsiębiorców do podejmowania inwestycji, ułatwia mieszkańcom wsi komunikację i przemieszczanie się do miejsc pracy, a w połączeniu z właściwie rozwiniętą infrastrukturą społeczną, podnosi atrakcyjność zamieszkiwania na obszarach wiejskich. Tym samym obszary te stają się nie tylko sypialniami miast, ale także realnymi terenami rozwoju społeczno-gospodarczego. Programy infrastrukturalne i podnoszące jakość kapitału ludzkiego powinny mieć charakter planowych i długookresowych strategii rozwoju regionalnego. One też pomimo ograniczonych środków finansowych mają ogromny wpływ na aktywizację gospodarczą terenów wiejskich i wyrównywanie szans rozwoju pomiędzy miastem i wsią.

Z punktu widzenia przejrzystości oddziaływania programów strukturalnych na rozwój obszarów wiejskich należałoby się zastanowić, czy w okresie programowania 2007-2013 nie przyjąć zasady „jeden obszar oddziaływania – jeden program – jeden fundusz”. Zasada taka ułatwiłaby beneficjentom poruszanie się w gąszczu różnorodnych procedur administracyjnych i jednostek wdrażających, a i samym organom administracji ułatwiła programowanie i koordynację prac. Rozproszenie działań o podobnym charakterze pomiędzy różne programy i organy odpowiedzialne za ich wdrażanie powoduje m.in. dublowanie interwencji oraz podniesienie kosztów ich realizacji (ponieważ instytucje wdrażające

muszą stworzyć oddzielne procedury i zatrudnić oddzielny personel). Zdarza się, że różne instytucje realizujące podobne inwestycje, lecz finansowane z różnych źródeł na terenie np. powiatu, nie uzgadniają ze sobą i nie koordynują prac, co nie sprzyja minimalizacji kosztów tych inwestycji, czy wręcz prowadzi czasami do ewidentnego braku ciągłości i logiki tych działań.

Wejście Polski w struktury UE przyspieszyło procesy polaryzacji aktywności gospodarczej mieszkańców obszarów wiejskich. Fundusze przedakcesyjne typu SAPARD oraz działania SPO „Rolnictwo...” wsparte instrumentami WPR kierowane bezpośrednio do rolników przyspieszyły tworzenie towarowych gospodarstw rolnych i kreowanie konkurencyjnego sektora gospodarki narodowej. Podobny skutek przyniosły działania których adresatem jest przemysł rolno-spożywczy. Na naszych oczach, w okresie programowania 2004-2006 (choć działania inwestycyjne, podnoszące jakość i konkurencyjność produkcji podejmowane były już znacznie wcześniej) dokonała i nadal dokonuje się niezwykle dynamiczna przebudowa sektora żywnościowego w Polsce. Jej wyrazem jest choćby poprawa salda bilansu handlu zagranicznego żywnością z wysoce ujemnego przez cały okres lat dziewięćdziesiątych na dodatni począwszy od 2003 roku (w 2006 roku nadwyżka ta wyniosła 2,1 mld euro). Z drugiej strony środki finansowe skierowane do drobnych gospodarstw rolnych w postaci np. wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych, współfinansowanie zmian pokoleniowych kierowników gospodarstw rolnych czy dopłat bezpośrednich przyczyniło się do przekazania rolnikom znaczących środków pieniężnych, głównie na cele socjalne. Fundusze te przeznaczone wielokrotnie na cele bytowe przyczyniały się do kreowania dodatkowego popytu konsumpcyjnego na obszarach wiejskich. Dodatkowy strumień pieniędzy powodował powstawanie nowych miejsc pracy choćby w drobnym handlu czy usługach. Powstawanie nowych, nie związanych z rolnictwem miejsc pracy symulowane było ponadto działaniami SPO „Rolnictwo...” (a wcześniej SAPARD) kierowanymi do rolników. Efekt ochrony środowiska naturalnego osiągnano jest albo przez działania bezpośrednio nakierowane na te właśnie cele (np. programy rolnośrodowiskowe, zalesienia), bądź pośrednio w działaniach inwestycyjnych rolników (np. płyty gnojowe, zbiorniki na gnojowicę, nowoczesne maszyny i urządzenia) lub przedsiębiorców (np. zagospodarowanie odpadów, ograniczenie emisji zanieczyszczeń, dobrostan zwierząt). Programy rolne odnoszą się także do drobnej infrastruktury technicznej gospodarstw rolnych i na obszarach wiejskich.

Realny strumień środków finansowych, jaki dopłynął bezpośrednio do sektora rolnego a tym samym na obszary wiejskie, związany z samymi tylko

funduszami strukturalnymi, szacowany jest (według zobowiązań) na 4,4 mld zł, zaś wartość wszystkich rzeczywistych transferów finansowych, jakie dopływały do gospodarki żywnościowej w okresie od maja 2004 roku do maja 2007 roku wyniosła około 34 mld zł. Tak potężna skala interwencji pozostaje w bezpośrednim związku z przyspieszeniem rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Bezdiskusyjną wydaje się zatem kwestia, że chociażby poprzez tak duże wsparcie finansowe, łatwość, jak i powszechność korzystania z programów pomocowych, działania programów rolnych I filaru WPR, jak również SPO „Rolnictwo...”, przyniosły największy wpływ na przekształcenia strukturalne obszarów wiejskich. W programach „rolnych” należy podkreślić wyjątkową trafność definiowania rzeczywistych problemów ekonomicznych producentów żywności, środowiska i obszarów wiejskich oraz trafność zastosowanych instrumentów WPR czy działań polityki strukturalnej w programie SPO „Rolnictwo...”. Kwestią dyskusyjną pozostaje zaś samo rozdysponowanie środków finansowych pomiędzy poszczególne działania i czy przyjęty podział gwarantuje najlepsze ich wykorzystanie z punktu widzenia maksymalizacji efektu ekonomicznego.

Warto zwrócić także uwagę na kilka szczególnie ważnych z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego, a także konkurencyjności gospodarki działań programu SPO „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw”. Wydaje się, że w tym pierwszym obszarze niezwykle istotnym jest wsparcie udzielane podmiotom gospodarczym w zakresie dostosowywania ich do wymogów ochrony środowiska, niestety środki finansowe przeznaczone na tego typu inwestycje są znikome, w stosunku do potrzeb. Jeszcze mniejsze środki przeznaczono na inwestycje o charakterze innowacyjnym czy wspierające współpracę pomiędzy sferą badawczo-rozwojową a gospodarką. Duże koncerny dysponują własnym zapleczem badawczo-laboratoryjnym, jednak w przypadku małych firm, w których innowacyjność jest często motorem sukcesu gospodarczego, związek pomiędzy konkurencyjnością a innowacyjnością jest bezpośredni. Wsparcie udzielane MSP na cele inwestycyjne, w szczególności o charakterze innowacyjnym, a także na badania i rozwój powinno być priorytetem rozwoju gospodarczego regionów, tworzenie zaś korzystnych warunków dla rozwoju firm nie powinno być celem programów operacyjnych, a celem polityki makroekonomicznej, stabilności i przejrzystości przepisów, norm i uregulowań prawnych.

W oparciu o dostępne dane nie jest możliwe w chwili obecnej oszacowanie w sferze gospodarczej efektu netto działań współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Fundusze strukturalne są bowiem tylko jednym z wielu czynników oddziałujących na przekształcenia strukturalne i aktywność gospodarczą.

Wydaje się także, że w wielu przypadkach niezwykle trudnym będzie zastosowanie niezwykle popularnej w naukach medycznych metody oceny PSM (*propensity score matching*). Znalezienie porównywalnej grupy beneficjentów, nie korzystających ze wsparcia funduszy strukturalnych i nakłonienie ich do współpracy, wydaje się być w wielu przypadkach niemożliwe. Ponadto efekty wielu działań pojawiają się w gospodarce kraju czy regionu nawet z kilkuletnim opóźnieniem. Dotyczy to m.in. inwestycji o charakterze infrastrukturalnym czy też programów szkoleniowo-edukacyjnych. W chwili obecnej większość projektów z okresu programowania 2004-2006 jest nadal na etapie realizacji i nie jest możliwe oszacowanie także trwałości ich efektów. Ocenę taką będzie można przeprowadzić po upływie kilku lat. Po upływie tego okresu będzie można zbadać np. czy utworzone przy wsparciu środków publicznych miejsca pracy nadal funkcjonują, czy budowa drogi skutkuje podniesieniem aktywności inwestycyjnej regionu lub zmniejszeniem natężenia ruchu na innej, czy osoby uczestniczące w szkoleniach zdobyły dodatkowe umiejętności, które ułatwiły im znalezienie pracy, czy działania wspierające podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw skutkują zwiększeniem ich przychodów, większym eksportem, czy poprawą współczynników rentowności itp. Należy jednak pamiętać, że niezwykle trudno będzie określić, jak duży wpływ na ten efekt miały fundusze strukturalne. Badania tego typu będą miały zatem zawsze charakter analizy *ex post* i to prowadzonej w kilka lat po zakończeniu finansowania projektu. Trudności jakie wówczas pojawią się z oceną ich efektów, będą dotyczyły dostępności indywidualnych (o podmiocie) informacji o charakterze historycznym, a także będą to trudności natury obiektywnej, tzn. dotyczącej nakłonienia podmiotów korzystających z pomocy publicznej do udzielenia odpowiedzi na pytania. W przyszłej ocenie celowości i efektywności wsparcia inwestycji współfinansowanych z funduszy strukturalnych należy zatem wykorzystywać raczej metody oceny eksperckiej, wspierając je modelami analiz ekonometrycznych oraz indywidualnymi wywiadami z beneficjentami pomocy publicznej. Powstały w ten sposób obraz pomocy publicznej i jednostkowych jej kosztów, np. wybudowania 1 km drogi, powstania 1 miejsca pracy czy przeszkolenia 1 pracownika, będzie można porównać z kosztami podobnych działań, w których nie zaangażowano środków publicznych i na tej podstawie porównywać efektywność jednostkowych kosztów projektu. Nie ulega jednak wątpliwości, że uzyskany wynik takich badań będzie tylko pewnym przybliżeniem rzeczywistości, a nie dokładnym jej odwzorowaniem, a poza oceną pozostanie i tak cały zestaw parametrów niemożliwych do oszacowania.

7. Spis literatury

1. Baum R., Wielicki W., *Prognoza przeobrażeń w rolnictwie do roku 2030 w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 1(134), IRWiR PAN, Warszawa 2007.
2. Czekał T., *Techniczna efektywność gospodarstw rolnych a skłonność do korzystania ze wsparcia inwestycji środkami publicznymi*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2008, nr 3.
3. Czudec A., Kata R., Miś T., Zając D., *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
4. Czudec A., *Znaczenie funduszy Unii Europejskiej w rozwoju sektora żywnościowego w Polsce*, Teoria i Praktyka Rozbitki APIK, t. 1, Lwów 2006.
5. Czykier-Wierzba D., *Finansowanie z budżetu Unii Europejskiej polityk strukturalnych w nowych krajach członkowskich w latach 2004-2006*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3(128), IRWiR PAN, Warszawa 2005.
6. Duczkowska-Małysz K., *Rolnictwo – wieś – państwo. Wokół interwencji państwa w sferę wsi i rolnictwa*, PAN, Warszawa 1998.
7. Dzun W., *Nakłady inwestycyjne i bieżące w rolnictwie polskim w świetle dochodów rolników w latach 1990-2001*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3(120), IRWiR PAN, Warszawa 2003.
8. Dzun W., Józwiak W., *Polskie gospodarstwa przed i po wejściu do UE*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2008, nr 10, dodatek: *Rolnictwo dziś i jutro*.
9. European Commission, *Evaluating EU activities. A practical guide for the Commission services*, July 2004.
10. European Commission, Directorate General for Agriculture, *Evaluation of rural development programmes 2000-2006 supported from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, Guidelines, Part D*, 1999.
11. European Commission, Directorate General for Agriculture, *Part B. The set of common evaluation questions with criteria and indicators. The set of common evaluation questions with criteria and indicators pursuant to Article 42(2) of Commission Regulation (EC) 1750/1997*, December 2000.
12. Gołębiowska B., *Powiązania gospodarstw rolniczych z otoczeniem jako czynnik kształtujący ich wyniki ekonomiczne*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2000.

13. Goraj L., *Próba określenia żywotności ekonomicznej gospodarstw rolnych w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2006, nr 2(307).
14. Górniak J., Mazur S., *Wskaźniki – instrument pomiaru skuteczności i efektywności polityki spójności*, Referat przedstawiony podczas III Konferencji Ewaluacyjnej pt. „Rola ewaluacji w kreowaniu polityki spójności”, MRR, PARP, Warszawa, 25 października 2007 r.
15. Grzelak A., *Rola instytucji w obsłudze rolnictwa w Polsce – aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” 2003, nr 938, t. 1.
16. Henzel H., *Zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania decyzji inwestycyjnych przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe AE w Katowicach” 2006 „Studia Ekonomiczne”, nr 40, „Kształtowanie wartości przedsiębiorstwa – aspekty teoretyczne i praktyczne”.
17. Józwiak W., *Procesy dostosowawcze w gospodarstwach rolnych w perspektywie stowarzyszenia z Unią Europejską*, [w:] *Gospodarstwa rolne wobec wymogów współczesnego rynku i Unii Europejskiej*, SGGW, Warszawa 1997.
18. Józwiak W., Mirkowska Z., *Polskie gospodarstwa rolne w pierwszych latach członkostwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2008, nr 2.
19. Józwiak W., Mirkowska Z., *Średnie, duże i bardzo duże gospodarstwa rolne w Niemczech, Austrii, Danii i Polsce w latach 1997-2001*, seria „Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy”, nr 499, IERiGŻ, Warszawa 2004.
20. Karwat-Woźniak B., *Gospodarstwa rozwojowe w procesach dostosowawczych do gospodarki rynkowej*, seria „Studia i Monografie”, nr 125, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
21. Kata R., *Bariery współpracy rolników z instytucjami*, [w:] A. Czudec, R. Kata, T. Miś, D. Zając, *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
22. Kata R., *Potrzeby rolników w zakresie wsparcia ze strony otoczenia instytucjonalnego w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW”, Seria „Problemy Rolnictwa Światowego”, tom 4(XIX), Warszawa 2008.
23. Kata R., *Rola banków spółdzielczych w finansowaniu rolnictwa regionu podkarpackiego*, Uniwersytet Rzeszowski, Wyd. Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2003.
24. Kata R., Miś T., *Regional differences of Poland's agriculture in aspect of its financing from the European Union Funds*, [w:] *New Members – New Challenges for the European Regional Development Policy*, Technical Uni-

- versity of Košice, University of Economics in Bratislava, German Section of ERSA, Novy Smokovec 2005.
25. Kierepka M., *Możliwości poprawy produktywności rolnictwa – wybrane aspekty teoretyczne*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2001, t. III, z. 1.
 26. Klepacki B., *Wybrane pojęcia z zakresu organizacji gospodarstw, produkcji i pracy w rolnictwie*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1997.
 27. Komisja Europejska Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa, Dyrekcja F. *Aspekty horyzontalne rozwoju obszarów wiejskich; SAPARD F.3. Spójność rozwoju obszarów wiejskich: Wspólne wskaźniki monitoringu programowania rozwoju obszarów wiejskich 2000-2006*, Dokument roboczy Komisji D/761 wersja ostateczna: 01.2005.
 28. Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dyrekcja G., *Analizy ekonomiczne, perspektywy i oceny: Ocena ex post programów rozwoju obszarów wiejskich 2000-2006*. Nota informacyjna. Załącznik I. Wspólne pytania oceniające i kryteria oceny ex post przejściowych programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich UE-10, Bruksela.
 29. Kowalczyk S., *Polityka rozwoju wsi i obszarów wiejskich w latach 2007-2013*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, nr 2(311).
 30. Kozłowski W., *Uwarunkowania strategiczne inwestycji*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2006, nr 9.
 31. Krysicki W. (red.), *Rachunek prawdopodobieństwa i statystyka matematyczna w zadaniach*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
 32. Kulawik J., *Efekty kredytów inwestycyjnych w gospodarstwach rodzinnych prowadzących rachunkowość rolniczą dla IERiGŻ*, IERiGŻ Warszawa 1997.
 33. Kulawik J., *Źródła kapitału w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 1995.
 34. Kusz D., *Działalność inwestycyjna gospodarstw rolniczych korzystających z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, „Problemy Rolnictwa Światowego”, Tom XVII „Rolnictwo i gospodarka żywnościowa Polski w ramach Unii Europejskiej”, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007.
 35. Kusz D., *Finansowanie działalności inwestycyjnej w wybranych gospodarstwach rolniczych Podkarpacia*, „Zeszyty Naukowe SGGW” 2008, seria „Ekonomika i organizacja gospodarki żywnościowej”, nr 66.
 36. Kusz D., *Inwestycje rzeczowe w wybranych gospodarstwach rolniczych Podkarpacia*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2008, t. X, z. 3.
 37. Kusz D., *Źródła finansowania inwestycji rzeczowych w wybranych gospodarstwach rolniczych Podkarpacia*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2007, t. IX, z. 1.

38. Michna W., *Polska polityka rolna i rozwoju wsi w warunkach wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej*, seria „Studia i Monografie”, nr 127, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
39. Michna W., *Zróżnicowanie regionalne wsi i rolnictwa a poziom subsydiowania kredytów*, IERiGŻ, Warszawa 1998.
40. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006”*. Załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2004 r. (poz. 2117).
41. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Potencjał administracyjny instytucji uczestniczących w systemie realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013*. Dokument przyjęty w dniu 6 listopada 2008 r. przez Komitet Rady Ministrów i przedstawiony do wiadomości Rady Ministrów, Warszawa, 21 listopada 2008 r.
42. Niewiadomski W., *Plonowanie pszenicy ozimej w specjalistycznych zmianowaniach i monokulturze w zróżnicowanych warunkach glebowych (synteza 20-letnich ścisłych doświadczeń polowych)*, „Zeszyty Problemowe Postępu Nauk Rolniczych” 1988, nr 331.
43. Ostrowska E., *Ryzyko projektów inwestycyjnych*, PWE, Warszawa 2002.
44. Poczta W., Mrówczyńska A., *Regionalne zróżnicowanie polskiego rolnictwa*, [w:] W. Poczta, F. Wysoki (red.), *Zróżnicowanie regionalne gospodarki żywnościowej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo AR w Poznaniu, Poznań 2002.
45. Pufahl A., Weiss Ch.R., *Evaluating the Effects of Farm Programs: Results from Propensity Score Matching*, „Working Paper” No. 113, Vienna University of Economics & B.A. Department of Economics Working Paper Series, November 2007.
46. *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich*, GUS, Warszawa 2006.
47. Rowiński J., *Oceny ex ante i mid-term programu SAPARD w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, nr 2(311).
48. Różański J., *Inwestycje rzeczowe w procesach rozwojowych przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998.
49. Szpringer W., Rogowski W. (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.
50. Tomczak F., *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Terazniejszość i przyszłość*, PWRiL, Warszawa 1988.

51. Towarnicka H., *Strategia inwestycyjna przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2004.
52. Warda J., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Wyd. Verba, Lublin 2005.
53. Wasilewski M., *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania gospodarowania zapasami w przedsiębiorstwach rolniczych*, „Rozprawy Naukowe i Monografie”, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2004.
54. Wieliczko B., *Ocena polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich*, maszynopis, Warszawa 2008.
55. Wieliczko B., *Polityka Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich*, seria „Studia i Monografie”, nr 134, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.
56. Wigier M., *Wykorzystanie funduszy strukturalnych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.
57. Wilkin J., *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie – dlaczego był, jest i będzie*, [w:] *Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej*, SGH, IERiGŻ, ARR, Warszawa 2003.
58. Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] M. Kłodziński (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.
59. Woś A., *Instrumenty restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych*, IERiGŻ, nr 3, Warszawa 1999.
60. Woś A., *Inwestycje i akumulacja w rolnictwie chłopskim w latach 1988-1998*, IERiGŻ, Warszawa 2000.
61. Woś A., *Prognoza przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa do roku 2020*, IERiGŻ, Warszawa 1996.
62. Woś A., *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004.
63. Woś A., *Wzrost gospodarczy i strategie rozwoju polskiego rolnictwa, Eseje 2*, IERiGŻ, Warszawa 1998.
64. Woś A., Zegar J., *Rolnictwo społecznie zrównoważone – w poszukiwaniu nowego modelu dla Polski*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3(124), IRWiR PAN, Warszawa 2004.
65. Wójcicki Z., *Modernizacja rozwojowych gospodarstw rodzinnych*, [w:] *Jakość jako podstawowy instrument konkurencyjności w agrobiznesie*, t. 2, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu”, Wrocław 2003.
66. *Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2004 roku*, Polski FADN, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.

67. *Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2006 roku*, Polski FADN, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.
68. Zegar J.S., *Kwestia gospodarstw samozaopatrzeniowych w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 1(134), IRWiR PAN, Warszawa 2007.
69. Ziętara W., *Organizacyjne i ekonomiczne miary wielkości gospodarstw rolniczych*, [w:] H. Runowski (red.), *Przemiany w strukturze agrarnej i zatrudnieniu rolniczym do końca XX wieku*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1997.
70. Ziółkowska J., *Metody oceny efektywności projektów inwestycyjnych w agrobiznesie*, seria „Studia i Monografie”, nr 136, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.
71. Zwolak J., *Ocena reprodukcji środków trwałych w rolnictwie polskim po 1990 roku*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, nr 1.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk i oprawa: QUICK-DRUK s.c.