




INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Wpływ funduszy
współfinansowanych
ze środków
Unii Europejskiej
na rozwój rolnictwa
i regionów wiejskich
Raport końcowy***

nr 178

Warszawa 2010



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

***Wpływ funduszy
współfinansowanych
ze środków
Unii Europejskiej
na rozwój rolnictwa
i regionów wiejskich
Raport końcowy***



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Wpływ funduszy
współfinansowanych
ze środków
Unii Europejskiej
na rozwój rolnictwa
i regionów wiejskich
Raport końcowy***

*Praca zbiorowa pod redakcją
dr. Janusza Rowińskiego*

Autorzy:

dr Artur Bołtromiuk

dr Mirosław Drygas

dr Janusz Rowiński

prof. dr hab. Wojciech Ziętara



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

Warszawa 2010

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 zadaniach:

Analiza przebiegu realizacji i skutków programów PROW i SOP

Koncepcja wsparcia w latach 2007-2013 rozwoju regionów wiejskich środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji

Celem opracowania jest: (I) ocena Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW–2013) na podstawie analizy zatwierdzonej wersji programu i jego realizacji w latach 2007-2008; (II) porównanie struktury PROW–2013 ze strukturami realizowanego w okresie poprzedzającym członkostwo programu SAPARD, Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006” oraz Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006.

Opracowanie komputerowe

Anna Staszczak

Korekta

Joanna Gozdera

Redakcja techniczna

Leszek Ślipki

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-079-1

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

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

tel.: (0-22) 50 54 444

faks: (0 22) 50 54 636

e-mail: dw@ierigz.waw.pl

http://www.ierigz.waw.pl

Spis treści

Wstęp	7
<i>dr Janusz Rowiński</i>	

Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich (studium porównawcze)	13
<i>dr Janusz Rowiński</i>	

1. Uwagi o przygotowaniu i realizacji programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Problemy prawne i organizacyjne	13
2. Ocena merytoryczna programu PROW–2013 na tle poprzednich programów	21
3. Wnioski wynikające z uwag o przygotowaniu i realizacji programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich	49
3.1. Uwagi wstępne	49
3.2. Wnioski o charakterze organizacyjnym	49
3.3. Wnioski merytoryczne	51

Perspektywy pozarolniczego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce – szanse i zagrożenia	55
<i>dr Mirosław Drygas</i>	

1. Uwagi wstępne	55
2. Wybrane problemy rozwoju obszarów wiejskich w Polsce	58
3. Dokąd zmierza krajowa polityka wobec obszarów wiejskich?	69
4. Co dalej z WPR i polityką spójności?	73
5. Podsumowanie	77
Literatura	79

Charakterystyka zmian struktur produkcyjno-ekonomicznych polskich gospodarstw rolnych w najbliższych latach	83
<i>prof. dr hab. Wojciech Ziętara</i>	

1. Wprowadzenie	83
2. Stan i kierunki zmian w strukturze gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych	84
2.1. Gospodarstwo a przedsiębiorstwo rolnicze	84
2.2. Stan i kierunki zmian struktury gospodarstw w Polsce w latach 2002-2007	85
2.3. Kierunki zmian w strukturze obszarowej gospodarstw w latach 2007-2020	93
2.4. Grupy producenckie – stan i rozwój	96
2.5. Stan i rola podmiotów gospodarczych i społecznych wspomagających rolników	99
3. Wnioski	101
Literatura	101

Ocena wpływu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na środowisko i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w okresie programowania 2004-2013 103

dr Artur Bołtromiuk

1. Wstęp.....	103
2. Relacje rolnictwo–środowisko – stan i dynamika zmian	104
3. Cele i instrumenty polityki rolnej 2004-2013 w zakresie środowiska przyrodniczego	107
4. Ocena efektywności zaangażowanych środków finansowych oraz trwałości uzyskanych rezultatów. Problem pomiaru efektów środowiskowych działań	110
5. Wnioski	125
Literatura	131

The impact of structural funds of the European Union on agricultural and rural development in the first years of membership..... 133

dr Janusz Rowiński

Introduction	133
1. Remarks on the preparation and implementation of agricultural and rural development programmes. Legal and organisational problems	138
2. Substantive assessment of PROW-2013 as compared to the previous programmes	146
3. Conclusions from the remarks on the preparation and implementation of agricultural and rural development programmes	175
3.1. Introductory remarks	175
3.2. Organisational conclusions	175
3.3. Substantive conclusions	177

Załącznik 1. Wykaz prac wykonanych 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” 183

A. Raporty w serii Program Wieloletni 2005-2009	183
B. Inne prace publikowane.....	186
C. Referaty	194

Wstęp

Temat „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” jest częścią Programu Wieloletniego „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej” (w tekście używa się skrótu Program Wieloletni), wykonanego w latach 2005-2009 przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy (w tekście i w przypisach używa się skrótu IERiGŻ-PIB). Temat, kierowany przez dr. Janusza Rowińskiego, składał się z dwóch zadań: 1. „Analiza przebiegu realizacji i skutków programów PROW (Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006) i SPO (Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich)” (kierownik – dr Marek Wigier), 2. „Koncepcja wsparcia w latach 2007-2013 rozwoju regionów wiejskich środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji” (kierownik – dr Janusz Rowiński).

W studium porównawczym J. Rowińskiego, które kończy temat, nie omówiono wszystkich uzyskanych wyników. Można je znaleźć w kolejnych rocznych sprawozdaniach, udostępnionych na stronach internetowych IERiGŻ-PIB¹, informujących o pracach badawczych, finansowanych ze środków Programu Wieloletniego. Na tych samych stronach znajdują się również wszystkie opracowania, wykonane podczas realizacji tematu i wydane w serii Programu Wieloletniego (wykaz raportów i ich zawartości w załączniku). Natomiast w otwierającym raport tekście zostały omówione jedynie niektóre badania i najważniejsze, wynikające z nich wnioski.

Opracowanie składa się z trzech części. W pierwszej znajdują się wyniki analizy przebiegu planowania i realizacji kolejnych programów rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich. Zwrócono w niej uwagę przede wszystkim na terminy, w których zostały wykonane kolejne etapy obu procesów. Poszukiwano również przyczyn ewentualnych opóźnień, przy czym założono, że mogły one wynikać zarówno z działania instytucji unijnych, jak i krajowych.

W części drugiej przedstawiono wyniki analizy merytorycznej programów i sformułowano opinię, czy z kolejnych programów współfinansowano projekty najlepiej służące rozwojowi rolnictwa i regionów wiejskich w długim okresie. W ocenie tej wiele miejsca poświęcono Programowi Rozwoju Obszarów Wiej-

¹ Adres strony internetowej: <www.ierigz.waw.pl>.

skich na lata 2007-2013 (w tekście używa się skrótu PROW–2013), ponieważ jego analiza może mieć pewne znaczenie przy opracowywaniu kolejnego programu rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej (w tekście używa się skrótu UE, a zamiennie terminu Wspólnota), który będzie realizowany w latach 2014-2020.

Ocenę PROW–2013 wykonano przy przyjęciu trzech założeń roboczych. Pierwsze dwa są hipotezami, które sformułowano wcześniej w jednej z prac wykonanych na potrzeby tematu². Według pierwszej lata 2007-2013 są ostatnim wieloletnim okresem budżetowym, w którym UE przeznacza tak duże środki na rozwój regionów wiejskich, a według drugiej w kolejnym programie, obejmującym lata 2014-2020, obowiązkowy udział działań chroniących środowisko w szerokim tego słowa znaczeniu, będzie znacznie większy niż w PROW–2013. Trzecim założeniem jest hipoteza, że struktury produkcyjne polskich gospodarstw rolnych w okresie do roku 2020 poprawią się jedynie nieznacznie. Jest ona zgodna z powszechnie obowiązującym i dobrze udokumentowanym poglądem, w tym także z zamieszczoną w tym raporcie prognozą W. Ziętarey.

W części tej przytoczono również najważniejsze wnioski, wynikające z opublikowanej w jednym z poprzednich raportów PW pracy R. Grochowskiej i Ł. Hardta³, w której przeanalizowano wpływ czterech programów, współfinansowanych z Funduszu Spójności na regiony wiejskie. Okazuje się m.in., że ogólna wysokość środków publicznych, przewidzianych w tych programach na współfinansowanie projektów, mających silny bezpośredni lub pośredni wpływ na regiony wiejskie jest wyższa niż środków PROW–2013.

Część trzecia jest logicznym przedłużeniem części drugiej. Znajdują się w niej wnioski i rekomendacje. Niektóre z nich zostały wcześniej sformułowane w innych opracowaniach, wykonanych na potrzeby tematu.

W opracowaniu pominięto kilka istotnych kwestii, które przeanalizowano podczas prac nad tematem, a wyniki opublikowano w poprzednich raportach Programu Wieloletniego. Pierwszą z nich są problemy metodyczne⁴. Szukając

² J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji]*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

³ Ł. Hardt, R. Grochowska, *Możliwości oddziaływania środków finansowych Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich w Polsce w latach 2007-2013*, [w:] J. Rowiński (red.), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków UE na rozwój regionów wiejskich w Polsce (Studia i Materiały)*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 156, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

⁴ Problematyka metodyczna znajduje się w następujących opracowaniach wykonanych dla potrzeb tematu: (1) Prace publikowane: A. Bołtromiuk, *Ocena wpływu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na środowisko i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w okresie progra-*

najskuteczniejszych metod analizy, starano się korzystać z wytycznych (*guidelines*), opracowanych przez Komisję Europejską⁵ (w tekście używa się skrótu KE). Zawarte w nich zalecenia są przeznaczone dla niezależnych zespołów ekspertów, wykonujących obowiązkowe oceny, poprzedzające zatwierdzenie programów współfinansowanych z budżetu UE (oceny *ex ante*), podczas ich realizacji (oceny *mid-term*) i po zakończeniu (oceny *ex post*). W *guidelines* znajduje się m.in. wykaz obowiązkowych wskaźników (*indexes*), które muszą być zastosowane w tych ocenach, a także wykaz wskaźników uzupełniających.

Instrukcja KE jest niekiedy krytykowana. Między innymi w jednej z prac wykonanych dla potrzeb tematu⁶ sformułowano zarzuty, że wśród obowiązujących zaleceń znajdują się z różnych powodów niewykonalne. Uznano również, że niektóre wskaźniki powinny być zastąpione innymi. Stwierdzono, że z różnych powodów nie jest możliwe precyzyjne oszacowanie niektórych wskaźników, w tym tak ważnych jak wskaźniki efektywności użytych środków publicznych⁷. W pracy znajdują się również propozycje zmian, których wprowadzenie umożliwiłoby usunięcie istniejących mankamentów.

mowania 2004-2013, praca zamieszczona w tym raporcie; M. Bułkowska, *Ocena wpływu inwestycji realizowanych z udziałem środków unijnych na ekonomikę gospodarstw specjalizujących się w chowie bydła mlecznego*; K. Chmurzyńska, *Ocena wpływu inwestycji realizowanych z udziałem środków unijnych na ekonomikę gospodarstw specjalizujących się w chowie trzody chlewnej*; J. Rowiński, *Możliwości użycia bazy danych FADN do analizy efektywności wsparcia gospodarstw rolnych środkami publicznymi*, wszystkie trzy prace znajdują się w: J. Rowiński (red.), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków UE na rozwój regionów wiejskich w Polsce (Studia i Materiały)*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 156, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009; (2) Prace niepublikowane: M. Kozłowska-Burdziak, *Analiza spójności celów programów SPO „Restrukturyzacja...”, PROW 2004-2006, PROW 2007-2013 w okresie programowania 2004-2013, ocena efektywności zaangażowanych środków oraz ocena trwałości uzyskanych rezultatów. Rozwój przedsiębiorczości i pozarolniczych źródeł utrzymania ludności wiejskiej*; M. Kozłowska-Burdziak, A. Sadowski, *Wpływ programów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE na sytuację ekonomiczną gospodarstw rolnych w województwie podlaskim*; A. Sadowski, *Analiza spójności celów programów SPO „Restrukturyzacja...”, PROW 2004-2006, PROW 2007-2013 w okresie programowania 2004-2013, ocena efektywności zaangażowanych środków oraz ocena trwałości uzyskanych rezultatów w zakresie poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych*.

⁵ Obecnie wykonujących obowiązkowe oceny programów rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich obowiązują wskazówki sformułowane w: *Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework. Guidance Document*, Directorate General for Agriculture and Rural Development, September 2006. Instrukcja (znaczna część przetłumaczona na język polski) znajduje się na stronach internetowych Unii Europejskiej.

⁶ J. Rowiński, *Oceny ex ante i mid-term programu SAPARD w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, nr 4.

⁷ W tej sprawie zwłaszcza wymienione w przypisie 4 prace A. Bołtromiuka, M. Bułkowskiej, K. Chmurzyńskiej i J. Rowińskiego.

Drugą pominiętą w opracowaniu kwestią są wyniki badania opinii przedsiębiorców i rolników otrzymujących wsparcie ze środków trzech zakończonych programów: *Special Pre-Accession Programme for Agriculture and Rural Development* – Specjalnego Przedakcesyjnego Programu na rzecz Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (w tekście używa się skrótu SAPARD), Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 (w tekście używa się skrótu PROW-2006) i Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” (w tekście używa się skrótu SPOR-2006). Celem badania, którego wyniki zostały opublikowane w jednym z poprzednich raportów serii Program Wieloletni⁸, było przede wszystkim uzyskanie opinii o instytucjach obsługujących programy. Ponieważ często formułuje się krytyczne sądy o funkcjonowaniu polskiej administracji, miłym zaskoczeniem była na ogół pozytywna ocena instytucji obsługujących realizację programów, w tym także najważniejszej z nich – Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (w tekście używa się skrótu ARiMR).

Ważną wreszcie kwestią, którą zajmuje się w zamieszczonym w tym raporcie opracowaniu A. Bołtromiuk, jest konflikt między ochroną wiejskiego środowiska naturalnego a koniecznością przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa, których efektem będzie stopniowa likwidacja większości niewielkich obszarowo gospodarstw prowadzących wielokierunkową, a równocześnie ekstensywną gospodarkę rolną. Ich likwidacja, zdaniem Autora, spowoduje ograniczenie bioróżnorodności i niekorzystne zmiany w naturalnym środowisku wiejskim. Najkorzystniejszym rozwiązaniem z punktu widzenia ochrony środowiska byłoby zatem pozostawienie bez zmian obecnej struktury obszarowej i produkcyjnej rolnictwa polskiego. Rolnictwo podporządkowane wymaganiom, wynikającym z konieczności rygorystycznego przestrzegania zasad zachowania bioróżnorodności i krajobrazu wiejskiego, znajduje się więc w wyraźnej sprzeczności z modelem rolnictwa, zdolnego do konkurencyjności na rynkach unijnych i międzynarodowych, a równocześnie zapewniającego rolnikom właściwe dochody⁹. Te dwa porządki, ekonomiczny i rolnośrodowiskowy są – przynajmniej w opinii A. Bołtromiuka – odległe od siebie. Konflikt może narastać, choćby ze względu

⁸ Szczegółowa prezentacja wyników badania w: M. Wigier (red.), *Identyfikacja i ocena barier administracyjnych realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 66, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

⁹ Odmienne poglądy formułują pracownicy Instytutu Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa I. Duer i T. Stuczyński w: *Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006. Raport końcowy*, Konsorcjum: IERiGŻ-PIB, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB, BSM Głowacki, Skopiński, Starzyński, Załuski Sp.J., Warszawa 28 maja 2009 r., por. zwłaszcza s. 57-93 i 265-299.

na prowadzenie gospodarki rolnej na obszarach Natura 2000, i dlatego należy poszukiwać rozwiązań godzących oba porządki.

* * *
*

Temat wykonywali przede wszystkim pracownicy Zakładu Ekonomiki Przemysłu Spożywczego Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (M. Bułkowska, K. Chmurzyńska, K. Gradziuk, J. Rowiński, M. Wigier), przy czym w pokonaniu niektórych problemów technicznych niezbędna była pomoc pracowników Zakładu Rachunkowości Rolnej. Niektóre problemy zostały opracowane przez pracowników Centrum Doradczo-Szkoleniowego Mar-Ka (W. Nikiciuk), Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN (Ł. Hardt), Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (A. Bołtromiuk, M. Drygas i K. Zawalińska), Najwyższej Izby Kontroli (A. Szczepaniak), Politechniki Rzeszowskiej (M. Woźniak), Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego (W. Ziętara), Uniwersytetu w Białymstoku (M. Kozłowska-Burdziak, R. Przygodzka, A. Sadowski), Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu (W. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski), Uniwersytetu Rzeszowskiego (T. Cebulak, M. Lechwar) i Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (R. Grochowska). Autorom niebędącym pracownikami IERiGŻ-PIB pozostawiano swobodę w doborze stosowanych metod i nie ingerowano w formułowane przez nich wnioski¹⁰. Są to zatem prace autorskie, a wyrażone w nich poglądy są ich osobistymi opiniami.

¹⁰ Wyjątkiem jest praca zbiorowa: M. Wigier (red.), *Identyfikacja i ocena barier administracyjnych realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 66, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich (studium porównawcze)

1. Uwagi o przygotowaniu i realizacji programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Problemy prawne i organizacyjne

Polska od początku lat dziewięćdziesiątych otrzymywała pomoc finansową z UE, w tym także na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. Przedakcesyjny program PHARE (*Poland and Hungary; Action for the Restructuring of the Economy*)¹, funkcjonujący w latach 1990-2003², dysponował w porównaniu z następnymi programami znacznie mniejszymi środkami (Polska otrzymała w latach 1990-2003 około 3,9 mld euro, czyli około 280 mln euro rocznie). Finansowano przede wszystkim projekty, wspomagające przygotowania do integracji z Unią Europejską. PHARE było programem kroczącym; co roku uruchamiano kolejne środki, które zgodnie z zasadą n+2 wykorzystywano w roku uruchomienia i w dwóch latach następnych na finansowanie projektów uzgodnionych z Komisją Europejską (KE). Część środków PHARE przeznaczano na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich, ale w niektórych latach rolnictwo było pomijane.

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Luksemburgu (12-13 grudnia 1997 roku) podjęto decyzję o zwiększeniu pomocy, udzielanej krajom kandydującym i o uruchomieniu w następnym okresie budżetowym (lata 2000-2006) dwóch programów. Jednym z nich był SAPARD, który można uznać za pierwszy współfinansowany przez UE program rozwoju rolnictwa polskiego i obszarów wiejskich. SAPARD miał funkcjonować od 1 stycznia 2000 roku do 31 grudnia 2006 roku. Jednakże pierwsze akty prawne, powołujące do życia SAPARD, zostały wydane dopiero w czerwcu 1999 roku³ (półtora roku po decyzji szczytu

¹ Podstawa prawna programu PHARE: Rozporządzenie Rady 3906/89/EWG. W dalszym tekście Rozporządzenia Rady określa się skrótem RR, a Rozporządzenia Komisji skrótem RK.

² W 2003 roku zakończyło się programowanie PHARE, natomiast projekty były realizowane do końca 2005 roku.

³ Podstawa prawna SAPARD-u: Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of Central and Eastern Europe in the pre-accession period, OJ L 161, 26.6.1999 oraz Council Regulation No 1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the

Rady Europejskiej), a rozporządzenie wykonawcze Komisji, regulujące szczegółowo różne kwestie, niezbędne dla opracowania programów przez kraje otrzymujące pomoc, dopiero w grudniu 1999 roku⁴. W tych warunkach było niemożliwe nie tylko uruchomienie SAPARD-u z dniem 1 stycznia 2000 roku, ale również opracowanie w tym terminie jego ostatecznej wersji. SAPARD był zatem uruchamiany w państwach kandydujących dopiero w latach 2001-2002. Opóźnienie wynosiło zatem w zależności od kraju od półtora roku do blisko trzech lat. Decyzję o zakończeniu przez Polskę procedur, związanych z jego uruchomieniem, opublikowano 2 lipca 2002 roku, a realizacja programu (przyjmowanie wniosków o współfinansowanie projektów) rozpoczęła się 17 lipca 2002 roku. Jednakże środki finansowe, które Polska miała otrzymać w latach 2000-2001, nie przepadły. Polska po uruchomieniu programu dysponowała również środkami, które zgodnie z wieloletnim planem finansowym, miała otrzymać w latach 2000 i 2001.

Członkostwo w UE z dniem 1 maja 2004 roku spowodowało, że Polsce nie przekazano środków unijnych, którymi miała dysponować w latach 2004-2006. Ostateczna kwota krajowych i unijnych środków publicznych, którą Polska dysponowała na realizację SAPARD-u, wynosiła zatem (w cenach stałych 1999 roku) około 911 mln euro, czyli blisko 228 mln euro rocznie. Realizacja i rozliczanie programu przebiegało zgodnie z zasadą n+3, korzystniejszą dla państwa realizującego program niż zasada n+2, gdyż ostateczne rozliczenie otrzymanych środków mogło nastąpić dopiero z końcem trzeciego roku po roku, w którym zostały uruchomione. Wszystkie formalności związane z programem SAPARD zakończono zatem dopiero 31 grudnia 2006 roku.

Wkrótce po uzyskaniu członkostwa KE zatwierdziła dwa programy rozwoju polskiego rolnictwa i regionów wiejskich, współfinansowane ze środków budżetowych Unii Europejskiej. Pierwszym z nich był Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 (w tekście używa się skrótu PROW-2006; zatwierdzenie 6 września 2004 roku⁵; wysokość unijnych i krajowych środków publicznych 3592 mln euro), a drugim Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja

applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending Regulation (EEC) 3906/89, OJ L 161, 26.6.1999. Z SAPARD-u korzystało 8 państw Europy Środkowej i Wschodniej, które 1 maja 2004 roku zostały członkami UE oraz Bułgaria i Rumunia (członkostwo z dniem 1 stycznia 2007 roku).

⁴ Commission Regulation (EC) No 2759 of 22 December 1999 laying down the rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period, OJ L 331, 23.12.1999.

⁵ Decyzja Komisji 06/IX/2004 zatwierdzająca dokument programujący rozwój obszarów wiejskich w Polsce dla okresu 2004-2006. Notyfikowana pod nr C(2004) 3373.

i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (w tekście używa się skrótu SPOR–2006; zatwierdzenie 7 lipca 2004 roku⁶; wysokość unijnych i krajowych środków publicznych 1193 mln euro). Oba programy zostały opracowane zgodnie z opublikowanymi w 1999 roku przepisami⁷, obowiązującymi „stare” państwa członkowskie w okresie programowania 2000-2006 (następnie nowelizowanymi⁸), oraz przepisami, stwarzającymi nowym państwom członkowskim możliwości wprowadzenia dodatkowych działań⁹. Ponieważ realizacja obu programów przebiegała zgodnie z zasadą n+2, rozliczenia zakończono 31 grudnia 2008 roku.

Okazuje się więc, że niemal natychmiast po uzyskaniu członkostwa polskie rolnictwo i obszary wiejskie włączono w unijny system wsparcia na takich samych zasadach, jak rolnictwo i obszary wiejskie „starych” państw członkowskich. Możliwość tak szybkiego włączenia wynikała m.in. z istnienia kompletu

⁶ Commission Decision of 7/7/2004 approving the operational program „Restructurization and modernization of the food sector and development rural” concerned by Community framework for the structural interventions in the areas of objective no 1 in Poland (CCI No 2004 PL 061 PO 001). Notyfikowana pod nr C(2004) 2746.

⁷ Podstawa prawna: RR (WE) Nr 1257 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia. Polskie wydanie specjalne. Rozdział 3, tom 25, s. 391-413; RR (WE) Nr 1260 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych. Polskie wydanie specjalne rozdział 14, tom 01, s. 31-72; RK Nr 1750/1999 z dnia 23 czerwca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1257/1999 dotyczącego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Dz. Urz. UE L 214 z 13.8.1999.

⁸ Nowelizacja Rozporządzenia Rady: RR (WE) Nr 1783/2003 z dnia 29 września 2003 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów Wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003. Rozporządzenie Komisji było tak często nowelizowane, że zdecydowano się na wydanie nowego: RK (WE) Nr 445 z dnia 26 lutego 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Dz. Urz. UE L 74 z 15.3.2002, Polskie wydanie specjalne: rozdział 3, tom 35, s. 269-302. Również i to rozporządzenie było nowelizowane.

⁹ „Nowe” państwa członkowskie otrzymały prawo do wprowadzenia do programów na lata 2004-2006 następujących działań: „Wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych w trakcie restrukturyzacji”, „Wsparcie dla dostosowania do standardów wspólnotowych” „Grupy producentów”, „Pomoc techniczna”, „Środki typu Leader”, „Doradztwo rolnicze i upowszechnianie wiedzy rolniczej” i „Uzupełnienia do płatności obszarowych” na podstawie wprowadzonego do RR 1257/1999 rozdziału IXa. Podstawa prawna: Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 236 z 23.9.2003, s. 365-367.

legislacji unijnej od początku obecnej dekady. Wprowadzie przed przyjęciem nowych członków przepisy unijne zostały uzupełnione dodatkowymi przepisami wykonawczymi, ale KE tak ściśle współpracowała z krajami, które wstąpiły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku, że programy zostały przygotowane w okresie poprzedzającym członkostwo.

Przygotowanie i zatwierdzenie programów, realizowanych w latach 2004-2006 i współfinansowanych z budżetu wieloletniego UE na lata 2000-2006, przebiegało zatem znacznie szybciej i sprawniej niż przygotowanie i zatwierdzenie SAPARD-u. Była to jednak chyba sytuacja szczególna, gdyż wielomiesięczna zwłoka w przygotowaniu unijnych przepisów opóźniła przygotowanie i uruchomienie realizowanego obecnie PROW-2013.

Legislacja unijna, regulująca programowanie i realizację PROW-2013, poważnie różni się od przepisów obowiązujących w okresie 2000-2006. Przede wszystkim został zlikwidowany istniejący od 1962 roku Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (ang. *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF*)¹⁰. Równocześnie ustanowiono dwa fundusze: Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej (ang. *European Agricultural Guarantee Fund – EAGF*; w tekście używa się skrótu EFGR) i Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ang. *European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD*; w tekście używa się skrótu EFRROW). Zmiana ta zlikwidowała kuriozalną wręcz sytuację, polegającą na opracowywaniu, a następnie realizacji przez państwa członkowskie dwóch programów rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich, które stanowiły w rzeczywistości jeden program, sztucznie podzielony na dwie odrębne części, w dodatku finansowane z dwóch pozycji budżetowych. W kolejnym Rozporządzeniu¹¹ Rada ustaliła zakres programu współfinansowanego ze środków EFRROW w latach 2007-2013, a także najważniejsze zasady jego programowania i realizacji.

Rada, uchwalając rozporządzenia, regulujące tryb programowania i realizacji PROW-2013, już w 2005 roku, stworzyła Komisji możliwość wydania rozporządzeń wykonawczych w terminie, umożliwiającym państwom członkowskim zakończenie prac nad narodowymi programami rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich w drugiej połowie 2006 roku. Wówczas KE mogłaby je zatwierdzić około 1 stycznia 2007 roku, co umożliwiłoby państwom członkowskim

¹⁰ RR (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz. Urz. UE L 209 z 11.8.2005.

¹¹ RR (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005, s. 1-40.

rozpoczęcie ich realizacji już w pierwszej połowie tego roku. Jednakże ważna decyzja Rady o ogólnej wysokości funduszu EFRROW w okresie 2007-2013, jego podziale na poszczególne lata i minimalnej kwocie, którą otrzymają regiony słabiej rozwinięte (tak zwane regiony konwergencji), została podjęta dopiero 19 czerwca 2006 roku¹², a zatem pół roku po uchwaleniu budżetu wieloletniego. Na jej podstawie Komisja decyzją z 12 września 2006 roku¹³ podzieliła między państwa członkowskie i regiony konwergencji kwoty ogółem i na poszczególne lata.

Brak informacji o środkach finansowych, znajdujących się w ich dyspozycji w latach 2007-2013, nie był jedynym powodem, utrudniającym państwom członkowskim prace nad programami. Obowiązująca struktura i zawartość merytoryczna programu zostały podane przez KE dopiero w rozporządzeniu wydanym w połowie grudnia 2006 roku¹⁴. W tej sytuacji przy zachowaniu zasady, że państwa członkowskie rozpoczynają prace nad programami, gdy dysponują pełną legislacją unijną (a właśnie tak powinno być), Komisja otrzymałaby pierwsze projekty do zatwierdzenia najwcześniej w drugiej połowie 2007 roku. Wówczas państwa członkowskie rozpoczęłyby realizację programów nie wcześniej niż w 2008 roku, a zatem co najmniej z blisko półtorarocznym opóźnieniem. Aby uniknąć takiej sytuacji Komisja współpracowała z państwami członkowskimi, przekazując im na bieżąco informacje, niezbędne do opracowania programów. Dlatego też Polska miała już w grudniu 2006 roku gotowy projekt PROW-2013, który po korektach przesłała do Komisji w lipcu 2007 roku. Komisja zatwierdziła polski program 7 września 2007 roku¹⁵.

Dobra współpraca Komisji z państwami członkowskimi, która zapobiegła znacznie późniejszemu uruchomieniu PROW-2013 we wszystkich państwach członkowskich, nie zmniejsza znaczenia zarzutu, że obciążające władze Wspólnoty opóźnienia procesu legislacyjnego uniemożliwiły terminowe rozpoczęcie

¹² Decyzja Rady Nr 2006/493/WE z dnia 19 czerwca 2006 r. ustanawiająca kwotę wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju regionów wiejskich na okres od 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., jej podział na poszczególne lata oraz minimalną kwotę, która zostanie skoncentrowana w regionach kwalifikujących się w ramach celu konwergencji, Dz. Urz. UE L 195 z 15.7.2006.

¹³ Decyzja Komisji nr 2006/636/WE z dnia 12 września 2006 r. ustalająca podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (notyfikowana jako dokument C(2006) 4024), Dz. Urz. UE L 261 z 22.9.2006.

¹⁴ RK(WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006.

¹⁵ Decyzja Komisji CCI 2007 PL06 RPO 001.

realizacji wieloletnich programów rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich na lata 2007-2013 we wszystkich państwach członkowskich.

* * *
*

Termin rozpoczęcia realizacji PROW–2013 zależał jednak nie tylko od terminu wejścia w życie legislacji unijnej i współpracy Komisji z państwami członkowskimi. Wprowadzie Rozporządzenia Rady i Komisji obowiązują bezpośrednio na obszarze całej Wspólnoty i wobec tego nie jest konieczne ich włączenie do systemu prawnego państwa członkowskiego za pośrednictwem przepisów krajowych. Jednakże Polska przyjęła inne rozwiązanie, wprowadzając prawo unijne do polskiego systemu prawnego za pomocą ustaw i rozporządzeń. Rządowy projekt ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich wpłynął do Parlamentu 13 grudnia 2006 roku, a ustawa¹⁶ została uchwalona 7 marca 2007 roku. Okazuje się więc, że ustawę, która wprowadzała do krajowego systemu przepisy RR/1698/2005, uchwalono w terminie, w którym, jeśli nie byłoby opóźnień, PROW–2013 byłby już realizowany. Tymczasem można ją było uchwalić znacznie wcześniej, gdyż RR/1698/2005 zostało wydane w czerwcu 2005 roku.

Ze względu na termin, w którym weszła w życie, ustawa nie miała wpływu na przygotowanie programu. Jej brak nie utrudniał jednak pracy nad jego projektem, gdyż autorzy posługiwali się rozporządzeniem Rady, wiedząc, że nie uchwalona jeszcze ustawa musi być z nim zgodna. Natomiast praktyczne znaczenie miała ta część ustawy, która precyzowała obowiązki i uprawnienia polskich organów i jednostek organizacyjnych oraz regulowała niektóre szczegółowe problemy realizacji PROW–2013. Należą do nich m.in. tryb przyznawania i zasady podziału między województwa środków przeznaczonych na współfinansowanie projektów, realizowanych na ich terenie, określenie w niektórych przypadkach, kto może otrzymać pomoc, przepisy o obowiązku zawarcia pod rygorem nieważności umowy pisemnej z beneficjentem, a także ogólne zasady przeprowadzania kontroli.

Rozporządzenia unijne, regulujące realizację PROW–2013, pozostawiają państwom członkowskim znaczną swobodę decyzyjną w sprawach szczegóło-

¹⁶ Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2007, Nr 64, poz. 427.

wych. Dlatego też konieczna jest uzupełniająca legislacja krajowa, która w Polsce przybiera na ogół formę rozporządzeń ministrów. Są to przeważnie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, upoważnionego ustawowo do regulowania różnych kwestii szczegółowych, w tym tak ważnych, jak warunki pomocy finansowej i tryb jej udzielania. W tej sprawie wydano 23 rozporządzenia (w zasadzie jedno rozporządzenie reguluje warunki i tryb udzielania pomocy ze środków jednego działania; jedynie warunki i tryb udzielania pomocy ze środków działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa” są uregulowane dwoma rozporządzeniami), z tego 7 w 2007 roku, 11 w pierwszej połowie 2008 roku, 2 w drugiej połowie 2008 roku, a 3 w 2009 roku. Ostatnie rozporządzenie wydano 7 lipca 2009 roku i dopiero od tej daty legislacja krajowa, regulująca zasady realizacji PROW–2013, jest kompletna.

Wydanie aż 23 rozporządzeń świadczy o ogromnej pracy legislacyjnej, wykonanej przez służby prawne MRiRW i nie zmienia tej opinii, że niektóre z nich są w rzeczywistości tylko znowelizowanymi rozporządzeniami, obowiązującymi w latach 2004-2006. Jednakże równocześnie dwa i pół roku na wydanie kompletu rozporządzeń regulujących warunki i tryb udzielania pomocy to z punktu widzenia realizacji PROW–2013 okres zdecydowanie zbyt długi. Prace legislacyjne powinny być zakończone znacznie wcześniej, gdyż można je było z pewnością rozpocząć nie później niż na początku 2007 roku. Nasuwa się również pytanie o stabilność wydanych przepisów, gdyż wiele rozporządzeń było już nowelizowanych, przy czym niektóre nawet kilkakrotnie. Wprawdzie nowelizowano przeważnie drugorzędne drobiazgi, ale każda zmiana, nawet uzasadniona, powoduje mniejszą lub większą destabilizację prawną. Tymczasem stabilność prawa jest jedną z podstaw nie tylko dobrego systemu prawnego, ale także dobrego systemu zarządzania.

Komplet legislacji krajowej, stanowiącej kto może starać się o wsparcie, a także regulującej procedury przygotowania, przyjęcia, rozpatrywania i zatwierdzenia wniosku projektu oraz jego realizacji aż po wypłatę przez ARiMR przyznanego wsparcia, jest tylko warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym dla rozpoczęcia realizacji działania. Krajowe instytucje, pełniące funkcje agencji płatniczych (*Paying Agency*), muszą bowiem wykazać, że są organizacyjnie przygotowane do pełnienia swych funkcji. Formalnym stwierdzeniem przygotowania organizacyjnego jest uzyskanie akredytacji¹⁷, udzielanej przez Ministra

¹⁷ Podstawowymi aktami prawnymi UE, regulującymi akredytację są: RR (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz. Urz. UE L 209 z 11.8.2005; RK (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiające szczegółowe

Finansów. Agencja płatnicza otrzymuje akredytację po pomyślnym zakończeniu audytu, wykonanego przez niezależnego audytora odrębnie dla każdego działania. Audyty można było rozpocząć dopiero po zakończeniu przez agencje prac organizacyjnych, które musiały trwać przynajmniej przez kilka miesięcy po zatwierdzeniu programu. Jeśli zatem wszystkie działania programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich na lata 2007-2013 zostały uruchomione przez państwo członkowskie przed końcem pierwszego kwartału 2008 roku, to „winę” za opóźnienie ponoszą wyłącznie lub niemal wyłącznie władze Unii Europejskiej. Jeśli natomiast program został w pełni uruchomiony później, częścią „winy” należy obciążyć państwo członkowskie, które nie zdołało w terminie przygotować instytucji krajowych do pełnienia funkcji agencji płatniczych.

Ostatnie działania, współfinansowane z PROW–2013 zostały uruchomione dopiero 16 października 2009 roku¹⁸, przy czym podstawową, bezpośrednią przyczyną był brak akredytacji ARiMR, obsługującej w Polsce jako agencja płatnicza wszystkie działania PROW–2013. Ministerstwo Finansów nie mogło jej udzielić przede wszystkim dlatego, że ARiMR nie dysponowała systemem informatycznym, wymaganym do obsługi programu. Sytuacja ta była niewątpliwie zaskoczeniem, gdyż agencja w obu poprzednich okresach realizacji programów przygotowała się do pełnienia swych funkcji w takim terminie, że programy uruchamiano bez opóźnień. Wprawdzie przygotowania do obsługi SAPARD-u były niewątpliwie łatwiejsze niż do obsługi PROW–2013, choćby ze względu na znacznie mniejszą skalę, o czym świadczy kilkakrotnie mniejsza liczba działań i znacznie mniejsze środki (por. tabela 1). Jednak prace przygotowawcze ARiMR w okresie bezpośrednio poprzedzającym członkostwo były co najmniej tak trudne jak przygotowania do realizacji PROW–2013, gdyż PROW–2006 i SPOR–2006 łącznie tworzyły program niemal równie skomplikowany. Ponadto wówczas ARiMR musiała równocześnie przygotować się do obsługi systemu płatności bezpośrednich. Jeszcze kilka miesięcy przed datą członkostwa oceniano, że prace prowadzone przez Agencję są tak opóźnione,

zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFGR i EFRROW, Dz. Urz. UE L 171 z 23.6.2006; RK (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. 2009, Nr 173, poz. 1349.

iż PROW–2006 i SPOR–2006 nie zostaną uruchomione w terminie, a rolnicy pierwsze płatności bezpośrednie otrzymają z opóźnieniem. Tymczasem ARiMR udało się w zasadzie zakończyć wszystkie prace przygotowawcze w okresie poprzedzającym członkostwo, dokonać wypłaty płatności bezpośrednich w przewidzianym terminie i szybko uruchomić PROW–2006 i SPOR–2006.

2. Ocena merytoryczna programu PROW–2013 na tle poprzednich programów

Rada, uchwalając RR/1698/2005 narzuciła państwu członkowskim, tak jak w poprzednich okresach planowania, jednolity zakres programów rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich, realizowanych w latach 2007-2013. Równocześnie wprowadzono, nieistniejącą w poprzednich okresach planistycznych, zasadę obowiązkowego podziału części środków programu między poszczególne grupy działań, nazwane osiami (ang. *axes*)¹⁹. Na oś 1, zatytułowaną „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego” państwo członkowskie było zobowiązane przeznaczyć co najmniej 10%, na oś 2 „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich” 25%, a na oś 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej” 10% postawionych do dyspozycji środków unijnych. Oś czwarta – *Leader* – miała charakter dodatkowy. Znajdowały się w niej środki na „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, „Wdrażanie projektów współpracy” i „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania”, za pośrednictwem których musiała być realizowana część programu (nie mniej niż 2,5%). Narzucony przez Radę minimalny udział środków unijnych, przeznaczonych na współfinansowanie działań, znajdujących się w poszczególnych osiach, jest wyraźnym wyrazem preferencji Wspólnoty. Jak jednak wykazano w jednej z poprzednich prac²⁰, ta decyzja Rady nie musiała mieć istotnego wpływu na strukturę programu państwa członkowskiego. Świadczy o tym choćby zatwierdzony przez Komisję polski PROW–2013. Na oś pierwszą przeznaczono w nim blisko 45% środków, na drugą blisko 37%, a na trzecią nieco ponad 16%. Program ten jest zgodny z decyzją Rady, gdyż wypełnia dyspozycję „nie mniej niż”. Jednakże równocze-

¹⁹ Zabawne, ale równocześnie świadczące o lekceważeniu tradycji i ducha polskiego języka, w tym również ekonomicznego, jest dosłowne tłumaczenie angielskiego słownictwa specjalistycznego na język polski. Dobitnymi przykładami są właśnie terminy „działanie” i „oś”. Jest to wynik niekompetencji polskich tłumaczy oraz obojętności polskich ekonomistów, przyjmujących bez protestów bezsensowną terminologię.

²⁰ J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji]*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

śnie tę część środków, którą swobodnie dysponowała Polska, rozdysponowano między osie w zupełnie innych proporcjach i w rezultacie PROW–2013 świadczy przede wszystkim o polskich preferencjach.

Na podstawie tytułów osi można przypuszczać, że do osi 1 zakwalifikowano tylko takie działania, których efektem jest obniżka kosztów produkcji rolniczej i leśnej, przy tym jest to obniżka relatywnie większa niż dokonana przez konkurentów (na tym polega poprawa konkurencyjności). Z kolei wszystkie działania zaliczone do osi 2, powinny wpływać na poprawę stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich. Jednakże okazuje się, że tytuły tych dwóch osi nie w pełni oddają istotę ekonomiczną i społeczną zaliczonych do nich działań. Ważnym skutkiem realizacji niektórych z nich jest również poprawa sytuacji dochodowej ludności rolniczej, a także mieszkającej na wsi, lecz nie utrzymującej się z rolnictwa. Niewątpliwie programy wspierające rozwój regionów wiejskich, równocześnie pośrednio lub nawet bezpośrednio zwiększają dochody niektórych, mieszkających na wsi grup społecznych. Z kolei programy poprawiające konkurencyjność rolnictwa i leśnictwa z reguły poprawiają sytuację materialną otrzymujących wsparcie, a zatem również wpływają korzystnie na dochody beneficjentów. Uogólniając można stwierdzić, że tylko niewiele programów realizuje wyłącznie jeden cel; przeważnie obok celu podstawowego są realizowane cele uboczne, które na ogół łatwo przewidzieć.

Wydaje się, że Rada niewłaściwie zidentyfikowała cele podstawowe niektórych działań i wobec tego dokonała nieprawidłowego ich podziału między osie. Nasuwa się wręcz przypuszczenie, że starano się ukryć, iż podstawowym celem niektórych działań jest wzrost dochodów. Działania tych nie powinno się zaliczać do osi 1 lub 2, gdyż taki zabieg prowadzi do zatarcia ich rzeczywistego charakteru i w konsekwencji również charakteru programu. Prawidłowym rozwiązaniem przy obecnej konstrukcji programu byłoby utworzenie kolejnej osi, zatytułowanej „wsparcie dochodów i środki socjalne”.

Natomiast prawidłowo określono cel, realizowany za pomocą działań osi 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”. Pojawia się jednak wątpliwość innego rodzaju. Ze środków osi 3 współfinansuje się jedynie inwestycje (1) wodno-ściekowe, (2) rozwiązujące problem składowania odpadów komunalnych i (3) rozbudowujące sieć internetową na obszarach wiejskich. Natomiast środki na sfinansowanie budowy, modernizacji i remontów dróg lokalnych i dużych oczyszczalni ścieków, czyli na znaczną część podstawowej infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich znajdują się w szesnastu Regionalnych Programach Operacyjnych, z których każdy obejmuje obszar jednego województwa. Ponadto niektóre, największe infrastrukturalne inwestycje

techniczne, m.in. autostrady, drogi krajowe i inwestycje przeciwpowodziowe, bez wątpienia wywierające silny, pośredni lub nawet bezpośredni wpływ na rozwój obszarów wiejskich, są współfinansowane z sektorowego Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”.

Jakość życia w regionach wiejskich zależy zresztą nie tylko od infrastruktury technicznej, ale także socjalnej, która również nie jest współfinansowana z PROW–2013. Jej najważniejszymi elementami są: służba zdrowia, szkoły wszystkich poziomów, przedszkola i żłobki. O dostępności do infrastruktury socjalnej decyduje nie tylko liczba placówek, ale także ich rozmieszczenie oraz sieć i sprawność transportu publicznego. Niezwykle ważnym elementem jest również poziom świadczonych usług zdrowotnych i edukacyjnych.

* * *
*

Ważnym elementem oceny PROW–2013 jest szczegółowa analiza jego struktury na tle wcześniej realizowanych programów. Podstawowe dane, umożliwiające jej przeprowadzenie, znajdują się w tabeli 1, w której podano wysokość wykorzystanych (SAPARD) lub planowanych (PROW–2006, SPOR–2006, PROW–2013) unijnych i krajowych środków publicznych w podziale na działania. Uzupełnia ją tabela 2, w której podano strukturę podziału środków publicznych. Zgodnie z poprzednio wyrażoną opinią, iż PROW–2006 i SPOR–2006 stanowią w rzeczywistości jeden program, finansowany z dwóch źródeł, środki tych programów zostały połączone. Podział działań na poszczególne grupy jest autorską klasyfikacją, prezentowaną już w poprzednich pracach²¹ i na konferencjach naukowych²². Nazwy działań przyjęto zgodnie z nazewnictwem PROW–2013, a „dopasowywano” do nich nazwy działań SAPARD-u, PROW–2006 i SPOR–2006, wyjaśniając ewentualne niejasności pod tabelami i w przypisach.

²¹ M.in. J. Rowiński, *Program rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji]*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 41 i nast.; tenże: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 na tle wcześniejszych programów wiejskich, współfinansowanych ze środków unijnych (analiza struktury programu)*, „Wieś i Rolnictwo” 2008, nr 3(140), s. 67-84.

²² M.in. Konferencja „Influence of EU Support on Structural Changes in Agricultural and Food Sector” (Wilno, 27-28 marca 2007 r.), referat: *Rural Development Programme 2007-2013 – a few remarks*, organizator: Lithuanian Institute of Agrarian Economics; Konferencja „Ekonomiczne i społeczne przesłanki dalszego rozwoju rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski w Unii Europejskiej” (Warszawa, 24 października 2007 r.), referat: *Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013*, organizatorzy Wyższa Szkoła Ekonomiczna Almamer i IERiGŻ-PIB.

Przyjęta klasyfikacja odbiega od dokonanego przez Radę podziału na 3 osie, natomiast opiera się na tej samej zasadzie – wyodrębnieniu podstawowego celu działania. Zdecydowano się na jej wprowadzenie, ponieważ uznano, że klasyfikacja unijna w niektórych przypadkach zaciera rzeczywisty charakter działań i wobec tego nie można przy jej przyjęciu przeprowadzić prawidłowej analizy programów. Przyjęta klasyfikacja ma charakter subiektywny, zwłaszcza że niekiedy trudno jest zdecydować, co jest celem podstawowym, a co ubocznym działania.

Z danych tabel 1 i 2 wynika, że program przedakcesyjny SAPARD²³ miał odmienny charakter niż programy realizowane w dwóch następnych okresach. Przede wszystkim ograniczał się do sprawnego wprowadzenia w życie przepisów unijnych (*acquis communautaire*) w dziedzinie WPR oraz polityk z nią związanych oraz rozwiązania przez państwa kandydujące najważniejszych problemów rolnictwa i regionów wiejskich. Było oczywiste, że cel pierwszy, polegający przede wszystkim na dostosowaniu polskich przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego do unijnych standardów weterynaryjnych, sanitarnych, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt, musi być zrealizowany przed 1 maja 2004 roku, jeśli Polska ma w pełni wykorzystywać możliwości, wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej. Wiadomo było również, iż nie ma możliwości rozwiązania w ciągu kilku lat przy wsparciu stosunkowo niewielkimi środkami najważniejszych problemów polskiego rolnictwa i regionów wiejskich; z tymi problemami Polska będzie się jeszcze borykać przez wiele lat i wątpliwe, czy kiedykolwiek uzna się je za rozwiązane. Odmienny charakter wynikał również ze znacznie mniejszej skali SAPARD-u niż następnych programów; jego środki (w euro) były ponad 7,5 razy mniejsze niż w okresie realizacji programów PROW–2006 i SPOR–2006 oraz ponad 10 razy mniejsze niż w okresie realizacji PROW–2013 (tabela 1). Jednakże równocześnie były to duże środki, gdyż wsparcie wyniosło w ciągu czterech lat ponad 4,5 mld zł. Natomiast SAPARD miał dwie ważne cechy, godne podkreślenia w kontekście wykonywanej oceny. Pierwszą była koncentracja na kilku wybranych działaniach. Z 15 działań, które mogły być finansowane przez program, Polska wybrała 7, w tym pomoc techniczną, która polegała m.in. na sfinansowaniu studiów i ekspertyz, niezbędnych do przygotowania i realizacji programu. Jednakże realizowano jedynie 6 działań (zrezygnowano z działania „Programy rolnośrodowiskowe i zalesianie (projekty pilotażowe)”), koncentrując środki na 3 działaniach („Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” i „Podsta-

²³ Zawarta w tym i w następnych akapitach ocena SAPARD-u oparta jest na analizie znajdującej się w: J. Rowiński, *SAPARD – programowanie i realizacja*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 14, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005, s. 91.

wowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”); por tabela 1)²⁴. Drugą cechą był charakter działań; wszystkie wspierały inwestycje służące rozwojowi. Szczególnie ważne było wsparcie inwestycji dostosowujących cztery gałęzie przemysłu rolno-spożywczego (mięsną, rybną, mleczarską i owocowo-warzywną) do unijnych standardów. SAPARD wniósł więc trwały wkład do przygotowań polskiej gospodarki żywnościowej do członkostwa.

W okresie realizacji SAPARD-u dokonano poważnych przesunięć między działaniami. W porównaniu z planem pierwotnym znacznie zwiększono środki przeznaczone na współfinansowanie wiejskiej infrastruktury technicznej (wodociągów, kanalizacji, dróg lokalnych) natomiast zmniejszono przewidziane na wsparcie inwestycji dostosowujących przedsiębiorstwa do funkcjonowania zgodnie z przepisami UE oraz inwestycji w gospodarstwach rolnych. Program w swej ostatecznej wersji został zdominowany przez samorządy realizujące inwestycje infrastrukturalne, na które wydano blisko 50% środków publicznych programu. Dokonanych przesunięć nie można jednak uznać za dyskryminację rolnictwa, gdyż wynikały one z ignorowania oferty SAPARD-u przez rolników, którzy niemal do końca okresu przyjmowania wniosków nie ubiegali się o wsparcie. Uszczuplenie środków na inwestycje w gospodarstwach rolnych nie spowodowało zresztą odrzucenia ani jednego złożonego przez rolnika projektu, spełniającego kryteria programu. Wszystkie pozytywnie zweryfikowane projekty, złożone w ostatnich dniach ostatniego terminu składania wniosków, które nie mogły być sfinansowane ze środków SAPARD-u, ze względu na wyczerpanie limitu, zostały włączone do PROW–2006. Również program wsparcia środkami publicznymi czterech branż przemysłu rolno-spożywczego, dostosowujących się do przepisów UE (przemysły mięsny, mleczarski, rybny i owocowo-warzywny), nie ucierpiał w wyniku ograniczeń finansowych. Wręcz przeciwnie, ostateczne rezultaty były znacznie lepsze niż się spodziewano²⁵, gdyż polski przemysł rolno-spożywczy w zasadzie nie miał od dnia wstąpienia do UE trudności z dostępem do rynków innych państw członkowskich, wynikających z niedostosowania zakładów produkcyjnych do przepisów weterynaryjnych i sanitarnych Unii Europejskiej. Niektóre przedsiębiorstwa, które nie dostosowały się do *acquis communautaire* w okresie poprzedzającym członkostwo, wykonały prace dostosowawcze w pierwszych latach członkostwa. Część z nich skorzystała z możliwości współfinansowania inwestycji dostosowawczych ze środków SPOR–2006.

²⁴ W programie SAPARD działania te nosiły nazwy „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych” oraz „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”.

²⁵ Ze środków SAPARD-u sfinansowano 1030 projektów dostosowujących polskie przedsiębiorstwa do unijnych przepisów weterynaryjnych i sanitarnych, z tego przemysł mleczarski – 256, mięsny – 561, rybny – 81, owocowo-warzywny – 132. Źródło: Informacja o realizacji i rezultatach SAPARD-u z dnia 15.06.2007 roku, znajdująca się na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Tabela 1. Programy SAPARD, PROW-2006, SPOR-2006 i PROW-2013.
Wysokość środków publicznych unijnych i krajowych (w mln euro)

Działanie	SAPARD		PROW-2006 i SPOR-2006		PROW-2013	
	środki wykorzystane		środki w dyspozycji ¹		środki w dyspozycji ¹	
	ogółem	przeciętnie w roku	ogółem	przeciętnie w roku	ogółem	przeciętnie w roku
A. Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej						
Modernizacja gospodarstw rolnych	128,0	32,0	603,9 (626,1)	201,3 (208,7)	1 779,9 (1 849,1)	254,3 (264,2)
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE	-	-	243,4 (632,3)	81,1 (210,8)	-	-
Projekty przejęte z SAPARD-u	-	-	140,0 (119,3)	46,7 (39,8)	-	-
Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	280,5	70,1	464,2 (465,6)	154,7 (155,2)	1 100,0 (932,0)	157,1 (133,1)
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa	-	-	194,0 (193,5)	64,7 (64,5)	600,0 (637,5)	85,7 (91,1)
Gospodarstwa rolne niskotowarowe	-	-	376,4 (340,7)	125,5 (113,6)	440,0 (590,0)	62,9 (84,3)
Ułatwianie startu młodym rolnikom	-	-	173,3 (177,2)	57,8 (59,1)	420,0 (420,0)	60,0 (60,0)
Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	-	-	53,8 (42,1)	17,9 (14,0)	350,0 (218,0)	50,0 (31,1)
Grupy producentów	-	-	25,4 (6,4)	8,5 (2,1)	140,0 (140,0)	20,0 (20,0)
Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	-	-	-	-	100,0 (80,0)	14,3 (11,4)
Szkolenie zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	5,5	1,4	20,0 (19,4)	6,7 (6,5)	40,0 (40,0)	5,7 (5,7)
Działania informacyjne i promocyjne	-	-	-	-	30,0 (30,0)	4,3 (4,3)
Grupa A ogółem	414,0	103,5	2 294,4 (2 622,6)	764,9 (874,3)	4 999,9 (4 936,6)	714,3 (705,2)
Z tego: rolnictwo	133,5	33,4	1 830,2 (2 157,0)	610,1 (719,1)	3 899,9 (4 004,6)	557,2 (572,1)
przemysł i handel spożywczy	280,5	70,1	464,2 (465,6)	154,8 (155,2)	1 100,0 (932,0)	157,1 (133,1)
Grupa B. Środki wspierające inne działy gospodarki						
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	459,9 ³	115,0 ³	-	-	1 471,4 (1 541,4)	210,2 (220,2)
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	-	-	-	-	1 023,6 (1 023,6)	146,2 (146,2)
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	70,9	17,7	107,1 (75,6)	35,7 (25,2)	345,6 (345,6)	49,4 (49,4)
Grupa B ogółem	530,8	132,7	107,1 (75,6)	35,7 (25,2)	2 840,6 (2 910,6)	405,8 (415,8)

Cd. tab. 1

Działanie	SAPARD		PROW-2006 i SPOR-2006		PROW-2013	
	środki wykorzystane ogółem	przeciętnie w roku	środki w dyspozycji ¹ ogółem	przeciętnie w roku	środki w dyspozycji ¹	
					ogółem	przeciętnie w roku
Grupa C. Środki wspierające ochronę środowiska						
Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe)	-	-	348,9 (208,4)	116,3 (69,5)	2 303,8 (2 314,9)	329,1 (330,7)
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	-	-	101,8 (100,0)	33,9 (33,3)	653,5 (513,5)	93,4 (73,4)
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych	-	-	12,5 (13,9)	4,2 (4,6)	140,0 (100,0)	20,0 (14,3)
Grupa C ogółem	-	-	463,2 (322,3)	154,4 (107,4)	3 097,3 (2 928,4)	442,5 (418,4)
Grupa D. Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym						
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	-	-	976,8 (945,3)	325,4 (315,1)	2 448,7 (2 448,7)	349,9 (349,9)
Renty strukturalne	-	-	640,5 (534,8)	213,6 (178,3)	2 187,6 (2 549,5)	312,5 (364,2)
Uzupełnienie płatności obszarowych	-	-	705,3 (677,6)	235,1 (225,8)	-	-
Grupa D ogółem	-	-	2 322,6 (2 157,7)	774,1 (719,2)	4 636,3 (4 998,2)	662,4 (714,1)
Grupa E. Inne						
Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	-	-	18,8 (30,4) ²	6,3 (10,1)	620,5 (620,5)	88,6 (88,6)
Odnowa i rozwój wsi	-	-	112,5 (120,0)	37,5 (40,0)	589,6 (589,6)	84,2 (84,2)
Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja	-	-	-	-	152,0 (152,0)	21,7 (21,7)
Pomoc techniczna	1,0	0,3	57,9 (51,6)	19,3 (17,2)	266,6 (266,6)	38,1 (38,1)
Grupa E ogółem	1,0	0,3	189,2 (202,0)	63,1 (67,3)	1 643,7 (1 643,7)	234,7 (234,7)
Ogółem	945,8	236,5	5 376,5 (5 380,2)	1 792,2 (1 793,4)	17 217,8 (17 417,5)	2 459,7 (2 488,2)

Uwagi: 1. W nawiasach limity po realokacjach; 2. Leader+, 3. Działanie „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”.

Źródło: PROW-2006 po realokacjach: Orientacyjna zbiorcza tabela finansowa planu w euro zmieniona po realokacji środków nr 4/2008(10), grudzień 2008 r. oraz System Informacji Zarządczej ARiMR Informacja o realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, Stan na dzień 31-01-2009 r.; SPOR-2006 po realokacjach: Uchwała Nr 40 Komitetu Monitorującego Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” z dnia 5 grudnia 2008 r. Tabela 4; PROW-2013, Program zatwierdzony: Restrukturyzacja i modernizacja obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2007, po realokacjach: Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie zmiany Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, M. P. 2010, Nr 19, poz. 193.

Tabela 2. Struktura finansowa Programów SAPARD, PROW–2006, SPOR–2006 i PROW–2013

Działanie	SAPARD	PROW – 2006 i SPOR – 2006	PROW – 2013
A. Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej			
Modernizacja gospodarstw rolnych	13,5	11,2 (11,6)	10,3 (10,6)
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE	-	4,5 (11,8)	-
Projekty przejęte z SAPARD-u	-	2,6 (2,2)	-
Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	29,7	8,6 (8,6)	6,4 (5,4)
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa	-	3,6 (3,6)	3,5 (3,7)
Gospodarstwa rolne niskotowarowe	-	7,0 (6,3)	2,6 (3,4)
Ułatwianie startu młodym rolnikom	-	3,2 (3,3)	2,4 (2,4)
Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	-	1,0 (0,8)	2,0 (1,3)
Grupy producentów	-	0,5 (0,1)	0,8 (0,8)
Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	-	-	0,6 (0,5)
Szkolenie zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	0,6	0,4 (0,4)	0,2 (0,2)
Działania informacyjne i promocyjne	-	-	0,2 (0,2)
Grupa A ogółem	43,8	42,6 (48,7)	29,1 (28,4)
z tego: rolnictwo	14,1	34,0 (40,1)	22,7 (23,0)
przemysł i handel spożywczy	29,7	8,6 (8,6)	6,4 (5,4)
Grupa B. Środki wspierające inne działy gospodarki			
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	48,6	-	8,5 (8,4)
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	-	-	5,9 (5,9)
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	7,5	2,0 (1,4)	2,0 (2,0)
Grupa B ogółem	56,1	2,0 (1,4)	16,5 (16,7)
Grupa C. Środki wspierające ochronę środowiska			
Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe)	-	6,5 (3,9)	13,4 (13,3)
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	-	1,9 (1,9)	3,8 (2,9)
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych	-	0,2 (0,2)	0,8 (0,6)
Grupa C ogółem	-	8,6 (6,0)	18,0 (16,8)
Grupa D. Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym			
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	-	18,2 (17,6)	14,2 (14,1)
Renty strukturalne	-	11,9 (9,9)	12,7 (14,6)
Uzupełnienie płatności obszarowych	-	13,1 (12,6)	-
Grupa D ogółem	-	43,2 (40,1)	26,9 (28,7)
Grupa E. Inne			
Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	-	0,4 (0,6)	3,6 (3,6)
Odnowa i rozwój wsi	-	2,1 (2,2)	3,4 (3,4)
Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja	-	-	0,9 (0,9)
Wdrażanie projektów współpracy	-	-	0,1 (0,1)
Pomoc techniczna	0,1	1,1 (1,0)	1,5 (1,5)
Grupa E ogółem	0,1	3,6 (3,8)	9,5 (9,4)
Ogółem	100,0	100,0 (100,0)	100,0 (100,0)

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 1.

* * *
*

Programy PROW–2006 i SPOR–2006, realizowane w latach 2004–2006, których rozliczenie ze względu na zasadę n+2 nastąpiło z końcem 2008 roku, dysponowały znacznie większymi środkami niż SAPARD. Ogólna kwota środków publicznych (unijnych i krajowych), którymi wspierano różnorodne projekty, zgrupowane w 24 działaniach, wyniosła blisko 5,4 mld euro, z tego 3592 mln euro (blisko 14,2 mld zł) w PROW–2006, a 1784 mln euro (około 6,3 mld zł) w SPOR–2006. Środki te według oficjalnej klasyfikacji unijnej miały współfinansować projekty: (1) poprawiające konkurencyjność gospodarki żywnościowej lub (2) wspierające zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Z tabel 1 i 2, w których dokonano podziału zgodnie z omówioną klasyfikacją autorską wynika, że za pomocą programów realizowano również inne cele, gdyż jedynie połowa środków (są to środki zaliczone do grup A i B) wspierała rozwój gospodarki żywnościowej i innych dziedzin gospodarki. Jeśli się uwzględni również służące rozwojowi zrównoważonemu środki wspierające ochronę środowiska, to udział ten wzrasta do niespełna 60%. Okazuje się więc, że ponad 40% środków przeznaczono na działania, których celem podstawowym było wsparcie dochodów lub pomoc socjalna.

W poprzednich opracowaniach krytykowano Autorów PROW–2006 i SPOR–2006 za taki podział, stwierdzając, że w latach 2004–2006 zbyt mało środków przeznaczono na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Jednakże okazuje się, że przygotowujący programy mieli niezwykle wąskie pole manewru. Wprawdzie oba programy były współfinansowane z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, ale PROW–2006 z Sekcji Gwarancji, a SPOR–2006 z Sekcji Orientacji. Podział środków unijnych między oba programy został dokonany przez władze Wspólnoty. Decyzja ta w znacznym stopniu zdeterminowała charakter wsparcia rolnictwa i regionów wiejskich, gdyż Polska nie miała możliwości przesunięcia środków unijnych między programami zarówno w fazie programowania, jak i realizacji. Wprawdzie w obu programach znajdowały się działania wspierające rozwój, ale środki PROW–2006 uzupełniały przede wszystkim dochody rolnicze i projekty o wyraźnym charakterze socjalnym (dlatego też nazwa Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich jest wręcz myląca). Najważniejsze projekty rozwojowe (modernizacja gospodarstw rolnych oraz przemysłu rolno-spożywczego) współfinansowano ze środków SPOR–2006. Ponieważ zgodnie z decyzją unijną środki publiczne, którymi dysponował PROW–2006 były przeszło dwukrotnie większe niż znajdujące się w dyspozycji SPOR–2006, znaczna

ich część musiała być przeznaczona na działania wspierające dochody rolnicze i projekty o charakterze socjalnym, chociaż efektywniejsze byłoby współfinansowanie projektów inwestycyjnych, służących rozwojowi. Alternatywą było bowiem niewykorzystanie środków unijnych postawionych do dyspozycji Polski.

Z uwag powyższych nie należy jednak wyciągać wniosku, że można było w programach pominąć działania wspierające dochody rolnicze i projekty o charakterze socjalnym. Przynajmniej jedno z nich – „Uzupełnienie płatności obszarowych” – musiało być w PROW–2006 uwzględnione zgodnie z dość precyzyjnie określonymi potrzebami. Problem płatności obszarowych był bowiem jednym z najtrudniejszych punktów części rolniczej negocjacji akcesyjnych. Zgodnie z Traktatem Akcesyjnym dopiero w 2013 roku płatności bezpośrednie, wypłacane polskim rolnikom, będą w pełni pokrywane z budżetu unijnego. Polska uzyskała natomiast prawo do częściowego uzupełnienia w ciągu pierwszych trzech lat płatności obszarowych środkami, które otrzymała na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, i zarówno ze względów politycznych, jak i ekonomicznych musiała z tego postanowienia skorzystać. W latach 2007-2012 Polska uzupełnia płatności bezpośrednie środkami pochodzącymi z budżetu krajowego, a rolnicy od 2010 roku otrzymują je w pełnej wysokości.

Nie można było również pominąć możliwości wspierania rolnictwa za pomocą subwencji w tych regionach mających niekorzystne warunki prowadzenia gospodarki rolnej, w których rezygnacja z rolniczego wykorzystania przestrzeni produkcyjnej prowadzi do degradacji środowiska naturalnego. Ten środek należało jednak stosować powściągliwie, ograniczając się do obszarów górskich i niektórych innych, szczególnie wartościowych przyrodniczo²⁶. Objęcie tak dużej powierzchni użytków rolnych (około 50% powierzchni użytkowanej rolniczo) subwencjami ONW²⁷, dzięki uznaniu za obszary o niekorzystnych warunkach m.in. wszystkich gruntów niskich klas, można tłumaczyć przede wszystkim wzmiarkowaną już koniecznością wykorzystania środków, postawionych do dyspozycji Polski przez Unię Europejską w poprzednim okresie budżetowym. Konsekwencją tej decyzji była konieczność utrzymania równie wysokiego poziomu subwencjonowania w latach 2007-2013, co wpłynęło niekorzystnie na strukturę PROW–2013, o czym dalej.

²⁶ Z opinią tą nie zgadza się M. Drygas, pytając w niepublikowanej recenzji: „Dlaczego upierasz się, że lepiej byłoby mieć mniejsze wsparcie niż Niemcy na podobnych pod względem cech obszarach dawnego NRD”.

²⁷ Kwestia ta została szczegółowo omówiona w: J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji]*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008 (por. zwłaszcza s. 55-60).

Szczególnie kontrowersyjnymi decyzjami, podjętymi w okresie programowania PROW–2006 były decyzje o wprowadzeniu do programu działania „Renty strukturalne”, a przede wszystkim ustanowione wówczas kryteria, uprawniające do starania się o renty strukturalne, a także ich wysokość²⁸. W klasyfikacji unijnej działanie to zostało zaliczone do poprawiających konkurencyjność rolnictwa. Jest oczywiste, że przekazanie gruntu innemu gospodarstwu i tym samym powiększenie jego obszaru, powinno poprawić sytuację ekonomiczną gospodarstwa przejmującego. Taki sam efekt może mieć przekazanie gospodarstwa następcy. W obu sytuacjach może, lecz nie musi, poprawić się również konkurencyjność powiększanego gospodarstwa. Niezależnie jednak od celu sformułowanego w dokumentach unijnych, renty strukturalne mają w polskiej sytuacji przede wszystkim charakter socjalny, gdyż zapewniają każdemu rolnikowi, zdającemu gospodarstwo wysoką, jak na warunki polskie, a przy tym regularnie otrzymywaną sumę pieniędzy. Renta strukturalna, pobierana przez jeszcze stosunkowo młodego człowieka (rentę można było otrzymać po ukończeniu 55 roku życia i pobierać do nabycia praw emerytalnych, czyli do ukończenia 65 lat; wówczas następowało przejście do systemu emerytur rolniczych, wypłacanych ze środków KRUS), była w latach 2004-2006 tak wysoka, że nie mieściła się w strukturze polskiego systemu rentowo-emerytalnego dla rolników. Jedną z konsekwencji wysokich rent była liczba złożonych wniosków o ich przyznanie, znacznie większa od założonej. W rezultacie zabrakło środków i nie wszystkim rolnikom, którzy spełniali warunki formalne i złożyli w latach 2004-2006 wnioski, przyznano renty (niektórzy wniosków nie złożyli, bo zakończono ich przyjmowanie). Tak znaczne ograniczenia dostępu dyskwalifikują renty strukturalne jako środek polityki socjalnej.

Wokół rent strukturalnych toczyła się i nadal toczy dyskusja. Część ekonomistów, w tym także autor tego rozdziału, uważa je za działanie nieefektywne ekonomicznie, a równocześnie wątpliwej wartości jako środek socjalny²⁹. Ponadto, gdy dąży się do podniesienia wieku emerytalnego i likwidacji różnych przywilejów emerytalnych, prawo do renty strukturalnej w wieku 55 lat nie jest rozwiązaniem właściwym. Inni oceniają renty jako środek dość skutecznie przekształ-

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2004, Nr 114, poz. 1191. Rozporządzenie zostało znowelizowane Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5 października 2005 r., Dz. U. 2005, Nr 211, poz. 1759.

²⁹ Kwestia ta została szczegółowo omówiona w: J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji]*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 60-73.

cający struktury agrarne³⁰. Trudno się zgodzić z tak optymistyczną oceną choćby ze względu na bardzo wysokie koszty. Na sfinansowanie rent strukturalnych w latach 2004-2006 przewidziano znacznie więcej środków niż na wsparcie finansowe inwestycji przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego (działanie „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”) i więcej niż na działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych” (por. tabela 1)³¹. Są również ekonomiści formułujący kompromisowy pogląd, że również w Polsce renty strukturalne mogą być bardzo dobrym instrumentem, ułatwiającym restrukturyzację rolnictwa, pod warunkiem jednak zasadniczych zmian warunków dostępu³².

Wprowadzając do PROW–2006 działanie „Renty strukturalne” najprawdopodobniej nie przeprowadzono dokładnych analiz, w tym wielowariantowych prognoz, jakie mogą być długookresowe skutki tej decyzji, bądź też zlekceważono ich wyniki. Według danych ARiMR rentę strukturalną wypłaca się przeciętnie przez 7 lat. Przyznając w latach 2004-2006 renty strukturalne, podjęto więc zobowiązania, wykraczające poza rok 2006 i w ten sposób ograniczono swobodę planowania PROW–2013, gdyż część jego środków musiała być przeznaczona na ich pokrycie. Na wywiązanie się ze zobowiązań, wynikających z decyzji rentowych, podjętych w latach 2004-2006, zarezerwowano w PROW–2013 kwotę 1,4 mld euro, ale okazała się zbyt niska. Już w 2008 roku Komitet Monitorujący PROW–2013 podjął uchwałę o zwiększeniu środków działania „Renty strukturalne” o 362 mln euro, ograniczając równocześnie o tę kwotę współfinansowanie innych działań, m.in. inwestycji przemysłu i handlu rolno-spożywczego. Stwierdzono także, że będzie to kwota niewystarczająca, gdyż brakuje 800 mln euro³³.

³⁰ Por. S.J. Paszkowski, *Renty strukturalne w rolnictwie. Instytucjonalne uwarunkowania transformacji gospodarstw rolnych w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa 2006.

³¹ Jednakże gospodarstwa rolne otrzymywały także wsparcie z działań „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE”, „Projekty zatwierdzone w ramach rozporządzenia nr 1268/1999” (z działania tego współfinansowano projekty, na które zabrakło środków w SAPARD-zie), „Ułatwianie startu młodym rolnikom” i „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”. W sumie na rozwój gospodarstw rolnych (przeważnie wsparcie inwestycji) przewidziano w PROW–2006 i SPOR–2006 około 1,5 mld euro, a wydatkowano blisko 1,9 mld euro.

³² Opinię taką formułuje w niepublikowanej recenzji A. Hałasiewicz, stwierdzając, że „rentę powinien otrzymać rolnik, który sprzedał ziemię gospodarstwu, które po transakcji ma siłę ekonomiczną co najmniej 8 ESU i nie więcej niż 32 ESU”.

³³ Uchwała Nr 13 Komitetu Monitorującego Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 z dnia 25 września 2008 r. w sprawie zatwierdzenia zmian w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (wraz z załącznikami). Najprawdopodobniej rzeczywiste potrzeby będą mniejsze niż 800 mln euro, ponieważ ustalono je, przyjmując kurs 1 euro = 3,20 złotego.

Renty strukturalne nie były jedynym działaniem, realizowanym w programach PROW–2006 i SPOR–2006, które generowało „sztywne zobowiązania”, czyli zobowiązania, które obowiązkowo należy pokryć w następnym okresie programowania. W PROW–2013 trzeba było zarezerwować również środki na pokrycie zobowiązań powstałych w wyniku realizacji w latach 2004–2006 programów rolnośrodowiskowych (854 mln euro), zalesień (183 mln euro), wspierania gospodarstw niskotowarowych (440 mln euro) i udzielania pomocy grupom producentów (10 mln euro). W rezultacie zespół przygotowujący PROW–2013 miał do swobodnego rozdysponowania nie 17 218 mln euro, lecz 14 331 mln euro, gdyż 2887 mln euro musiał zarezerwować na pokrycie sztywnych zobowiązań. Była to jednak kwota niewystarczająca i w wyniku uchwały Komitetu Monitorującego (która, zanim wejdzie w życie, musi być zatwierdzona przez KE) sztywne zobowiązania zwiększyły się do blisko 3400 mln euro.

Z uwag powyższych wynika, że w przeciwieństwie do SAPARD-u, który był programem wspierającym niemal wyłącznie rozwój gospodarki żywnościowej (przede wszystkim inwestycje dostosowawcze w niektórych gałęziach przemysłu rolno-spożywczego oraz inwestycje w rolnictwie) oraz obszarów wiejskich (inwestowanie w podstawową infrastrukturę techniczną), PROW–2006 i SPOR–2006 miały znacznie szersze zakresy celów. Ze środków tych programów były finansowane również projekty wspierające dochody rolnicze, chroniące środowisko, mające charakter socjalny, a także pobudzające lokalne społeczności do działania. Programy na lata 2004–2006 zostały zatem opracowane przy przyjęciu, że polska gospodarka żywnościowa i regiony wiejskie mają wiele różnorodnych potrzeb i każdą z nich należy w pewnym stopniu zaspokoić. Konsekwencją takiej konstrukcji było rozproszenie środków między wiele działań i w rezultacie dalekie od optymalnych programy, nie koncentrujące się na rozwiązywaniu najważniejszych problemów polskiej gospodarki żywnościowej i regionów wiejskich.

Podstawowym problemem polskiego rolnictwa są struktury produkcyjne. Większość polskich gospodarstw nie zapewnia użytkownikom właściwych dochodów i są tak słabe pod względem ekonomicznym, że nigdy ich nie zapewnią. Polskie rolnictwo powinno się składać z około 200 tys. stanowiących jedyne lub główne źródło dochodów gospodarstw towarowych o wielkości ekonomicznej co najmniej 12 ESU. Drugą grupą gospodarstw, tworzących polskie rolnictwo będzie niewątpliwie trudna do określenia liczba niewielkich gospodarstw, prowadzonych przez dwuzawodowców. Dla ich użytkowników praca poza rolnictwem będzie głównym źródłem utrzymania, a w gospodarstwie ubocznym. Łączenie pracy w rolnictwie z pracą poza nim jest zresztą doskonale znane

w Polsce od wielu dziesięcioleci, zwłaszcza w regionach drobnych gospodarstw. Wiele gospodarstw rolnych dwuzawodowców jest i będzie przede wszystkim miejscem zamieszkania, a nie źródłem dochodu.

Jest oczywiste, że taka struktura polskiego rolnictwa towarowego może powstać nie wcześniej niż w ciągu jednego lub nawet dwóch dziesięcioleci, i to pod warunkiem prowadzenia konsekwentnej polityki wsparcia. Grupa gospodarstw, których wielkość ekonomiczna zapewnia właściwe dochody, lub które mogą udowodnić, że mają możliwości jej osiągnięcia, powinna uzyskać możliwości dalszego rozwoju w postaci wsparcia inwestycyjnego. Natomiast właścicielom lub użytkownikom gospodarstw pozostałych należy stworzyć dobre warunki do łączenia pracy w gospodarstwie rolnym z pracą poza nim.

Pomoc finansowa, przeznaczona dla pozostających w rolnictwie, powinna więc być skoncentrowana na inwestycjach zwiększających wielkość ekonomiczną silnych gospodarstw. Natomiast właściciele lub użytkownicy niewielkich pod względem ekonomicznym gospodarstw, którzy nie mają możliwości osiągnięcia progu 12 ESU, powinni otrzymać wsparcie, umożliwiające łączenie pracy w rolnictwie z pracą poza nim. Program rozwoju obszarów wiejskich powinien również skoncentrować się na udzieleniu pomocy tym rolnikom, którzy decydują się na prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej (ważna kwestia transportu publicznego zapewniającego rolnikom, będącym równocześnie pracownikami najemnymi, szybkie i wygodne dojazdy do pracy, powinna być rozwiązana przez inne programy).

Z uwag powyższych wynika, że środki publiczne wspierające bezpośrednio polskie rolnictwo powinny prowadzić do możliwie szybkiego przekształcania jego struktur produkcyjnych. Przy przyjęciu tego kryterium, za najpoważniejszą słabość PROW–2006 i SPOR–2006 należy uznać zatem przeznaczenie zbyt dużych środków (około 43% środków przewidzianych, a około 40% środków wydatkowanych; por. tabele 1 i 2) na działania wspierające dochody rolnicze i mające przede wszystkim charakter socjalny, w tym na renty strukturalne i płatności ONW (łącznie 27,5%). Słabość ta, jak już stwierdzono, wynika jednak przede wszystkim z przepisów unijnych, zdecydowanie ograniczających Autorom programu możliwości manewru.

Jednak równocześnie w PROW–2006 i SPOR–2006 przewidziano znaczną kwotę środków publicznych na modernizację gospodarstw rolnych. Miały ją wspierać działania znajdujące się w PROW–2006, w tym zwłaszcza o charakterze inwestycyjnym, a więc przynoszące trwałe efekty. Taki sam cel miały niektóre działania, umieszczone w priorytecie 1 „Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym” programu SPOR–2006. Na działania, które

powinny trwale zwiększać potencjał produkcyjny gospodarstw rolnych³⁴ przewidziano w poprzednim okresie programowania ponad 1,5 mld euro (ponad 500 mln euro rocznie), a wydano blisko 1,9 mld euro (ponad 600 mln euro rocznie; por. tabela 1). Ich udział w środkach planowanych ogółem wynosił 28,5%, ale zwiększył się do 35,2% w środkach wydanych.

Jednakże nasuwają się wątpliwości, czy środki przeznaczone na modernizację gospodarstw rzeczywiście sprzyjały szybkiej poprawie struktur produkcyjnych polskiego rolnictwa. Po pierwsze na bardzo niskim poziomie – 4 ESU – został ustalony dolny próg gospodarstwa żywotnego. Znaczna część pomocy inwestycyjnej mogła więc być kierowana do gospodarstw, które nigdy nie zapewnią właściwych dochodów i wobec tego wiele z nich zostanie zlikwidowanych. Szczególnie krytykowano działanie „Gospodarstwa rolne niskotowarowe”. Środki tego działania miały wspierać grupę gospodarstw, mających 2-4 ESU, umożliwiając im osiągnięcie wielkości ekonomicznej co najmniej 4 ESU. Tymczasem gospodarstwo wielkości ekonomicznej 4 ESU lub nieco większej jest nadal niskotowarowe, niewydolne dochodowo, a niewielka pomoc, którą uzyskało, nie spowoduje istotnych zmian strukturalnych. Działanie nie jest kontynuowane w latach 2007-2013, a w PROW-2013 zapewniono jedynie środki na pokrycie zobowiązań z lat 2004-2006.

Trudno również uznać, że działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych” przyczyniało się do szybkiej poprawy struktur produkcyjnych. Środki tego działania wspierały przede wszystkim mechanizację gospodarstw. Mechanizacja jest oczywiście ważnym elementem modernizacji rolnictwa, ale jej efektem jest przede wszystkim ułatwienie i zastępowanie pracy rolnika pracą maszyn. Z reguły jej rezultatem jest zmniejszenie zapotrzebowania na pracę w gospodarstwie. Nie jest to w obecnych warunkach najważniejszy kierunek modernizacji, gdyż problemem rolnictwa w makroskali jest ukryte bezrobocie, czyli zbyt duża liczba pracujących, a nie ich brak. Natomiast polskie rolnictwo wymaga przekształceń strukturalnych, których wynikiem będzie znaczny wzrost wielkości ekonomicznej gospodarstw towarowych. Trwale jej zwiększenie mogą zapewnić przede wszystkim inwestycje zwiększające skalę produkcji, a zatem w dziale produkcji zwierzęcej nowe budynki inwentarskie lub rozbudowa istniejących, a w dziale produkcji roślinnej zakupy ziemi rolniczej (zwiększenie skali produkcji, zresztą nie tylko roślinnej, zapewnia również długoterminowa dzierżawa gruntów; w produkcji zwierzęcej, wówczas gdy następuje wzrost powierzchni paszowej).

³⁴ Do działań tych zaliczono: „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE”, „Projekty zatwierdzone w ramach rozporządzenia nr 1268/1999”, „Ułatwianie startu młodym rolnikom” i „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”.

Jednak ze środków PROW–2006 oraz SPOR–2006 nie można było współfinansować zakupów ziemi rolniczej, a możliwości finansowania inwestycji, zwiększających skalę produkcji zwierzęcej były ograniczone. Wyjątkiem było działanie „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”, ale ograniczona wysokość wsparcia nie pozwalała na większe inwestycje.

Kończąc rozważania na temat PROW–2006 i SPOR–2006, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Otóż pozycja Polski w okresie ich programowania i realizacji PROW–2006 i SPOR–2006 była odmienna niż w okresie programowania i realizacji SAPARD-u. Aczkolwiek oba te dwa programy były przygotowywane w okresie negocjacji akcesyjnych, to Polska była traktowana jak państwo członkowskie, ponieważ miały być realizowane w okresie członkostwa. Konsekwencją takiego podejścia była m.in. wysokość otrzymanych przez Polskę środków unijnych, przeznaczonych na ich współfinansowanie. Były one rocznie ponad 7 razy większe niż środki SAPARD-u, a niezależnie od nich w Zintegrowanym Programie Rozwoju Regionalnego znajdowały się m.in. środki na współfinansowanie podstawowej infrastruktury technicznej w regionach wiejskich. Wobec tak dużego wzrostu środków unijnych postawionych do dyspozycji Polski, zarówno planujący, jak i politycy nie oparli się pokusie włączenia do programów działań, których ze względu na przepisy nie można było finansować z programu SAPARD, lub których nie wprowadzono do programu, gdyż uznano za mniej efektywne. Pokusa była tym silniejsza, że mimo rozszerzenia zakresu programu, również na działania kontynuowane można było przeznaczyć kilkakrotnie większe środki niż w SAPARD-zie³⁵.

Można również przypuszczać, że jednym z powodów rozproszenia środków był pogląd, że w polskim programie ze względów politycznych powinny być uwzględnione niektóre działania, znajdujące się w programach innych państw członkowskich. Przykładem może być już omawiane działanie „Renty strukturalne”. Wydaje się, że nawet ekspertyzy stwierdzające, że renty strukturalne są nieefektywnym instrumentem polityki strukturalnej, a jako środek socjalny nie spełniają elementarnych wymagań, nie powstrzymałyby od wprowadzenia ich do PROW–2006, bo znajdują się w programach niektórych innych państw

³⁵ Rzeczywiste roczne współfinansowanie modernizacji gospodarstw rolnych z programu SPOR–2006 wynosiło ponad 6 razy więcej, a po uwzględnieniu wszystkich działań SPOR–2006 i PROW–2006, wspierających modernizację gospodarstw („Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE”, „Projekty zatwierdzone w ramach rozporządzenia nr 1268/1999”, „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”, „Ułatwianie startu młodym rolnikom”) blisko 20 razy więcej niż ze środków SAPARD-u. Z kolei średnie roczne wsparcie modernizacji przemysłu rolno-spożywczego środkami SPOR–2006 było ponad dwukrotnie większe.

członkowskich. Z kolei włączenie do PROW–2006 działania „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” nie było wynikiem oceny, że jego wprowadzenie jest w polskich warunkach celowe. Jego mankamenty były bowiem dobrze widoczne już w okresie przygotowywania PROW–2006³⁶. Można zatem przypuszczać, że decyzja o jego wprowadzeniu do programu została spowodowana przede wszystkim obawą, że Polska zostanie skrytykowana za nieskorzystanie ze stworzonej „nowym” państwem członkowskim możliwości wsparcia rozwoju słabych ekonomicznie gospodarstw rolnych.

Krytykując PROW–2006 i SPOR–2006 należy jednak pamiętać, że były pierwszymi, realizowanymi przez Polskę programami, współfinansowanymi ze środków unijnych i wspierającymi rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich tak poważnymi środkami publicznymi. W tej sytuacji istniało duże prawdopodobieństwo podejmowania nieoptymalnych decyzji planistycznych w okresie programowania, zwłaszcza że niektóre mankamenty stały się w pełni oczywiste dopiero w okresie realizacji.

* * *
*
*

Polska jest w okresie 2007-2013 największym beneficjentem środków unijnych, pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Rolnictwa i Regionów Wiejskich. Kwota, którą dysponuje, stanowi około 15% środków przeznaczonych dla 27 państw członkowskich (ogólna kwota wsparcia wszystkich państw wynosi 88 294 mln euro). Drugim z kolei państwem są Włochy (8292 mln euro, a trzecim Rumunia 8023 mln euro)³⁷.

W zatwierdzonej wersji programu przewidziano środki publiczne w wysokości ponad 17,2 mld euro (ponad 60 mld zł przy kursie 1 euro = 3,50 złotego), z tego 13,2 mld euro środków unijnych³⁸, a 4,0 mld euro krajowych. Następnie

³⁶ Kwestia ta została szczegółowo omówiona w: J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji]*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008 (por. zwłaszcza s. 114-116).

³⁷ Szczegółowa analiza wsparcia Polski środkami unijnymi na tle wsparcia innych państw członkowskich: J. Rowiński, *Program rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji]*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 32 i nast.

³⁸ Decyzja Komisji 2006/636/WE z dnia 12 września 2006 r. ustalająca podział na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (notyfikowana jako dokument nr C(2006) 4024), Dz. Urz. UE L 261 z 22.9.2006; Decyzja Komisji 2007/383/WE z dnia 1 czerwca 2007 r. zmieniająca decyzję 2006/636/WE ustalającą podział

środki unijne zostały zwiększone o 169 mln euro. Program dysponuje zatem obecnie kwotą 17,4 mld euro środków publicznych. Ponadto oszacowano, że wkłady własne otrzymujących wsparcie wyniosą 7,4 mld euro. Środki PROW–2013 wyniosą zatem ogółem 24,8 mld euro.

Środki znajdujące się w PROW–2013 nie są jedynymi środkami publicznymi, które będą służyły rozwojowi regionów wiejskich w latach 2007-2013. Pieniądze na ten cel znajdują się bowiem nie tylko w PROW–2013, ale również w czterech centralnych programach strukturalnych („Infrastruktura i Środowisko”, „Kapitał ludzki”, „Innowacyjna Gospodarka” i „Rozwój Polski Wschodniej”), dysponujących kwotą około 60,7 mld euro środków publicznych, a także w 16 wojewódzkich programach regionalnych (ogólna kwota środków publicznych około 23,9 mld euro). Część środków, znajdujących się w tych programach, jest przewidziana na współfinansowanie projektów realizowanych na obszarach miejskich, ale część jest zarezerwowana na wsparcie obszarów wiejskich. Są także działania, z których można finansować projekty zlokalizowane zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich.

W tabeli 3 podano szacunkowe liczby, obrazujące rząd wielkości środków publicznych, które mogą wspierać rozwój polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w tym okresie³⁹.

Tabela 3. Zestawienie środków publicznych ogółem (środki unijne i krajowe) wspierających rozwój obszarów wiejskich w latach 2007-2013 (w mld euro)

Program	Kwota wsparcia
(1). Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013	17,4
(2). Zarządzane centralnie programy operacyjne	21,6
(3). Zintegrowane Programy Rozwoju Regionalnego ^a	8,3
(4). Inwestycyjne kredyty preferencyjne	4,8
Ogółem	52,1

^a Programy zarządzane przez urzędy marszałkowskie

Źródło: (1). *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, materiał informacyjny, MRiRW, Warszawa, listopad 2006 r.*; (2). *na podstawie Ł. Hardt, R. Grochowska, Możliwości oddziaływania środków finansowych Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich w Polsce w latach 2007-2013, [w:] J. Rowiński (red.), Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków UE na rozwój regionów wiejskich w Polsce (Studia i Materiały), seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 156, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009*; (3). i (4). *szacunki własne.*

na poszczególne lata kwoty wsparcia wspólnotowego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich według państw członkowskich na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (notyfikowana jako dokument nr C(2007) 2274), Dz. Urz. UE L 142 z 5.6.2007.

³⁹ Szacunek zaprezentowano po raz pierwszy w referacie J. Rowińskiego, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW–2013)*, wygłoszonym w Pułtusku (7-8 grudnia 2008 r.) na do- rocznej konferencji poświęconej prezentacji wyników Programu Wieloletniego.

Szacunek środków publicznych, wspierających rozwój regionów wiejskich, znajdujących się w programach zarządzanych centralnie został oparty na ustaleniach R. Grochowskiej i Ł. Hardta, którzy w obszernym opracowaniu⁴⁰ przeanalizowali potencjalny wpływ poszczególnych programów na obszary wiejskie. Autorzy podzielili wszystkie działania na cztery następujące grupy różniące się siłą oddziaływania na regiony wiejskie: (1) wpływające bezpośrednio, (2) wpływające silnie pośrednio, (3) wpływające słabo pośrednio, (4) wykazujące brak wpływu. Z wykonanych przez nich szacunków wynika, że projekty współfinansowane środkami publicznymi w wysokości około 41 mld euro (około 68% wartości wszystkich projektów) mogą wpływać korzystnie na obszary wiejskie. Przybliżony podział tej kwoty między poszczególne grupy jest następujący: wpływ bezpośredni – 14,4 mld euro (23% środków znajdujących się w czterech centralnych programach operacyjnych), silny pośredni – 14,5 mld euro (24%), słaby pośredni – 12,6 mld euro (19%), brak wpływu – 20,7 mld euro (34%). Opierając się na tych szacunkach J. Rowiński zaliczył ostrożnie 21,6 mld euro do środków publicznych, które wesprą rozwój regionów wiejskich. Składa się na nią kwota środków przewidziana na współfinansowanie działań wywierających bezpośredni wpływ na regiony wiejskie powiększona o połowę kwoty przeznaczonej na współfinansowanie działań wpływających silnie pośrednio.

Brak jest opracowania klasyfikującego w taki sam sposób działania, znajdujące się w 16 programach regionalnych (wojewódzkich). Przyjęto zatem arbitralnie, że udział działań, wpływających bezpośrednio i silnie pośrednio na regiony wiejskie jest równie wysoki jak w programach zarządzanych centralnie. Przy tym założeniu znajdujące się w programach regionalnych projekty wartości blisko 5,5 mld euro będą wpływać bezpośrednio, a w wysokości 5,7 mld euro silnie pośrednio na sytuację w regionach wiejskich. Przy przyjęciu, tak jak poprzednio, że rozwój obszarów wiejskich wspierają środki, współfinansujące działania wpływające bezpośrednio i połowa środków współfinansujących działania wpływające silnie pośrednio, uzyskuje się 8,3 mld euro.

Z szacunków tych wynika, że w programach współfinansowanych w latach 2007-2013 przez Unię Europejską znajduje się około 47 mld euro (blisko 165 mld zł), przeznaczonych na wsparcie regionów wiejskich, z tego około 37 mld euro (blisko 130 mld zł) zakwalifikowano jako wspierające bezpośrednio, a około 10 mld euro (35 mld zł) jako wspierające silnie pośrednio.

⁴⁰ Ł. Hardt, R. Grochowska, *Możliwości oddziaływania środków finansowych Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich w Polsce w latach 2007-2013*, [w:] J. Rowiński (red.), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków UE na rozwój regionów wiejskich w Polsce (Studia i Materiały)*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 156, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

Rzeczywista wysokość środków współfinansujących projekty wpływające na regiony wiejskie będzie mniejsza lub większa od szacowanej, i to nie tylko dlatego że szacunki obrazują jedynie rząd wielkości. Różnice mogą być spowodowane również możliwością konkurowania w niektórych działaniach beneficjentów, realizujących swe projekty w miastach, z działającymi w regionach wiejskich. W związku z tym wyrażane są obawy, że w staraniach o fundusze sprawniejsi okażą się beneficjenci miejscy.

W Polsce funkcjonują również programy wsparcia rolnictwa nie współfinansowane ze środków UE (w dalszym ciągu nazywane „programami krajowymi”), najczęściej oparte na znanym i akceptowanym przez rolników mechanizmie kredytów preferencyjnych. Programy krajowe, realizowane przed 1 maja 2004 roku, mogły funkcjonować przez pierwsze trzy lata członkostwa na takich samych warunkach jak w okresie przed akcesją, a jedynym warunkiem była notyfikacja w Komisji Europejskiej. Od 1 maja 2007 roku bez zgody Komisji Polska nie może kontynuować istniejących ani uruchamiać nowych programów⁴¹. Polska dokonała uzgodnień z Komisją w takim terminie, że już w lipcu 2007 roku uruchomiła nowe linie kredytów preferencyjnych. W latach 2007-2008 postawiono do dyspozycji rolników inwestycyjne kredyty preferencyjne w wysokości około 4,8 mld zł, czyli około 2,4 mld zł (około 685 mln euro) rocznie. Jeżeli w następnych latach co roku uruchamiana kwota nie ulegnie zmianie, to w latach 2007-2013 zostaną postawione do dyspozycji rolników inwestycyjne kredyty preferencyjne w wysokości 16,8 mld zł (4,8 mld euro). Byłoby to poważne wsparcie rolników modernizujących i powiększających gospodarstwa. Przy pełnym wykorzystaniu tej kwoty jej wysokość byłaby wyższa niż wsparcie, które otrzymają rolnicy ze środków PROW-2013. W PROW-2013 na cztery działania bezpośrednio wspierające rozwój gospodarstw rolnych i grup producentów (modernizacja gospodarstw rolnych, gospodarstwa rolne niskotowarowe, ułatwianie startu młodym rolnikom i grupy producentów) zarezerwowano bowiem 2,8 mld euro, a zatem 9,8 mld zł. Przy tym kredyty preferencyjne nie konkurują ze środkami PROW-2013, lecz je uzupełniają. W ciągu pierwszych ośmiu miesięcy 2008 roku z linii kredytowej młodzi rolnicy udzielono ponad 4,5 tys. kredytów na kwotę blisko 750 mln zł (ponad 50% ogólnej sumy udzielonych kredytów). Ważną pozycją jest również inwestycyjny kredyt preferencyjny na zakup gruntów (ponad 250 mln zł; 17% ogólnej kwoty przyznanych kredytów), gdyż bez powięk-

⁴¹ Przepis ten został złagodzony Rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz. Urz. UE L 214 z dnia 9.8.2008. Jednakże, jak się wydaje, wszystkie lub niemal wszystkie programy wspierające rolnictwo muszą być nadal uzgadniane z Komisją.

szania powierzchni gospodarstw nie jest możliwa zmiana struktury obszarowej polskiego rolnictwa. Tymczasem zakup gruntów, a także gospodarstw, nie może być współfinansowany ze środków PROW–2013, tak samo jak nie mógł być współfinansowany ze środków PROW–2006 i SPOR–2006.

Oczywiście kredytów preferencyjnych, które w następnych latach trzeba będzie spłacić wraz z odsetkami, nie można bezpośrednio porównywać ze wsparciem w postaci środków bezzwrotnych, pochodzących z programów współfinansowanych ze środków unijnych. Rzeczywiste zaangażowanie środków publicznych jest równe jedynie różnicy między wysokością oprocentowania kredytu komercyjnego a preferencyjnego. Nie można ich jednak pomijać, gdy analizuje się wsparcie rolnictwa środkami publicznymi. Zresztą możliwe, że w kolejnym okresie wieloletniego programowania (lata 2014-2020) ich znaczenie wzrośnie. Nie można bowiem wykluczyć, że wówczas unijne wsparcie polskiego rolnictwa i regionów wiejskich będzie niższe niż w latach 2007-2013, i wobec tego modernizację i restrukturyzację polskiego rolnictwa trzeba będzie wspierać, zwiększając stawiane do dyspozycji rolników środki finansowe w postaci kredytów preferencyjnych.

* * *
*

Z porównania wynika, że mimo cech wspólnych między PROW–2013 a PROW–2006 i SPOR–2006 istnieją różnice. Wspólną cechą jest sektorowy charakter wszystkich trzech programów; wszystkie wspierają przede wszystkim rolnictwo i ludność rolniczą, stosunkowo niewiele środków przeznaczając na współfinansowanie rozwoju gospodarki pozarolniczej, a także rozbudowy infrastruktury technicznej i socjalnej. Środki na te cele, jak już stwierdzono, znajdują się w programach centralnych, współfinansowanych z Funduszu Spójności, programach rozwoju regionalnego, ale przede wszystkim w polskim budżecie centralnym i budżetach lokalnych.

Jak wynika z tabel 1 i 2 w PROW–2013 znacznie słabszą pozycję niż w poprzednich programach ma gospodarka żywnościowa. Nie tylko znacznie mniejszy jest udział środków współfinansujących jej rozwój (udział środków publicznych, wspierających gospodarkę żywnościową w środkach wypłaconych ogółem wynosił w programach PROW–2006 i SPOR–2006 łącznie – 48,7%, natomiast w PROW–2013 przewidziano na ten cel początkowo 29,1%, a po przeprowadzonych zmianach 28,4% środków publicznych ogółem). Zmniejszyła się również przeciętna roczna wysokość środków postawionych do dyspozycji gospodarki żywnościowej z blisko 875 mln euro w poprzedniej perspektywie

finansowej do 705 mln euro w PROW–2013 (po realokacjach). Zmianie uległo również rozdysponowanie środków publicznych wewnątrz grupy.

Przede wszystkim znacznie mniej środków PROW–2013 przeznaczono na wspieranie modernizacji gospodarstw rolnych. Wsparcie działań inwestycyjnych w gospodarstwach rolnych⁴² (budżet po realokacjach) wyniesie w ciągu siedmiolecia blisko 2,9 mld euro, co w przeliczeniu na rok stanowi około 410 mln euro. Przy tym kwota około 85 mln euro rocznie (po realokacjach), znajdująca się w budżecie działania „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” jest przeznaczona wyłącznie na pokrycie zobowiązań podjętych w latach 2004-2006 (MRiRW nie zdecydowało się na współfinansowanie nowych projektów gospodarstw niskotowarowych ze względu na ich niewielką efektywność). Tymczasem w poprzedniej perspektywie finansowej 5 działań wspierających rozwój gospodarstw rolnych współfinansowano środkami publicznymi w wysokości około 630 mln euro rocznie. Jeszcze wyraźniej zmiana jest widoczna, gdy porównuje się udział środków publicznych, wspierających inwestycje w gospodarstwach rolnych w tych dwóch okresach w środkach publicznych ogółem. W PROW–2013 ich udział w środkach planowanych ogółem wynosi po realokacjach 16,4%, a zatem ponad dwukrotnie mniej niż w programach realizowanych w latach 2004-2006. Tymczasem zapotrzebowanie na środki wspierające inwestycje w gospodarstwach rolnych znacznie przekracza limit PROW–2013. Świadczy o tym choćby liczba złożonych wniosków o wsparcie w latach 2008-2009. Tak duże zainteresowanie środkami PROW–2013 jest zrozumiałe, choćby dlatego, że współfinansowanie projektu inwestycyjnego ze środków publicznych jest swoistym „prezenterem” dla beneficjenta.

Tymczasem dalsza modernizacja gospodarstw jest koniecznością, jeśli w długim okresie polskie rolnictwo ma być konkurencyjne na jednolitym rynku europejskim. Warunkiem powodzenia jest jednak jej zakres. Ze środków PROW–2013, tak samo jak ze środków SPOR–2006 współfinansuje się przede wszystkim zakup maszyn. Niewątpliwie mechanizacja przyczynia się do modernizacji polskiego rolnictwa, ale w niewielkim stopniu, jak już stwierdzono, wpływa na struktury produkcyjne, w tym na zwiększenie wielkości ekonomicznej gospodarstw. W latach 2007-2013 struktury polskiego rolnictwa ulegną zatem jedynie niewielkim zmianom. Jeśli w kolejnym programie rozwoju rolnictwa unijne zasady wsparcia gospodarstw rolnych nie zmienią się, to również po zakończeniu kolejnego okresu wsparcia (lata 2014-2020) Polska będzie należała

⁴² Do działań PROW–2013, wspierających inwestycje w gospodarstwach rolnych, zaliczono „Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” i „Ułatwienie startu młodym rolnikom”.

do tych państw UE, w których większość gospodarstw ze względów strukturalnych (zbyt mała wielkość ekonomiczna), nie będzie zapewniać gospodarującym rolnikom właściwych dochodów. Możliwe są dwa rozwiązania. Pierwszym jest próba zmiany unijnych przepisów, ograniczających możliwości wspierania inwestycji gospodarstw rolnych, zwiększających skalę produkcji. Jest jednak mało prawdopodobne, że Polsce uda się stworzyć z innymi państwami członkowskimi koalicję umożliwiającą przeprowadzenie takich zmian. Pozostaje zatem druga możliwość – uzupełnianie programu współfinansowanego z budżetu unijnego w znacznie większym niż obecnie zakresie komplementarnymi programami krajowymi⁴³, współfinansującymi środkami publicznymi inwestycje zwiększające skalę produkcji. Rozwiązanie to wprawdzie nie wymaga zmiany przepisów unijnych, ale niezbędna jest akceptacja KE, której nie będzie łatwo uzyskać.

Zmniejszeniu środków publicznych, współfinansujących inwestycje w gospodarstwach rolnych towarzyszy w PROW–2013 wzrost wsparcia gospodarstw rolnych środkami, które nie przyczyniają się do zwiększenia ich wielkości ekonomicznej, a zatem nie zwiększają możliwości produkcyjnych lub nie powodują ograniczenia kosztów. Są to środki zwiększające dochody, rekompensujące utracone dochody lub też stanowiące zabezpieczenie socjalne. Ogólna ich kwota w PROW–2013 wynosi (po realokacjach) 7,8 mld euro, czyli blisko 2,7 razy więcej niż przewidziana na działania wspierające bezpośrednio inwestycje w gospodarstwach rolnych.

Do działań rekompensujących rolnikom utracone dochody należą program rolnośrodowiskowy i zalesianie gruntów rolnych. Przewidziano na nie 2,8 mld euro, czyli środki przeszło pięciokrotnie większe niż w poprzednim okresie programowania. Ich udział w środkach ogółem zwiększył się blisko trzykrotnie. Stosunkowo niewielka część środków rekompensujących (około 650 mln euro) jest przeznaczona na wspieranie zalesień (są to przede wszystkim środki zarezerwowane na pokrycie zobowiązań powstałych w okresie realizacji PROW–2006). Zasady kwalifikowania gruntów pod zalesienia, obowiązujące w okresie współfinansowania programu ze środków PROW–2006, budziły wątpliwości, gdyż zalesienia trwałych użytków zielonych niekiedy nie tylko nie chroniły środowiska naturalnego, ale mu szkodziły. Dlatego też w PROW–2013 zasady kwalifikowania gruntów pod zalesienia zostały zmienione. Natomiast pozostała wątpliwość, czy zalesianie niewielkich działek może mieć korzystny wpływ na środowisko naturalne i czy wobec tego współfinansowanie nowych zalesień na niewielkich powierzchniach jest celowe.

⁴³ Na potrzebę uruchomienia dużego komplementarnego programu wsparcia środkami krajowymi zwraca uwagę m.in. w niepublikowanej recenzji M. Drygas.

Blisko 80% środków rekompensujących utracone dochody (ponad 2,3 mld euro, w tym około 850 mln euro na pokrycie zobowiązań, podjętych w okresie realizacji PROW–2006) jest zarezerwowana na finansowanie programu rolnośrodowiskowego. Produkcja na gruntach, objętych programem rolnośrodowiskowym, musi być prowadzona zgodnie z zaleceniami, które często powodują jej spadek, a w konsekwencji zmniejszenie przychodów i dochodów.

Nie negując potrzeby ochrony wiejskiego środowiska naturalnego, wydaje się, że nastąpiło zachwianie proporcji między środkami przewidzianymi na finansowanie rozwoju gospodarstw rolnych (nowe zobowiązania wynoszą niespełna 2,3 mld euro) a przeznaczonymi na finansowanie programów rolnośrodowiskowych (na pokrycie nowych zobowiązań zarezerwowano blisko 1,5 mld euro). Takie proporcje byłyby zapewne właściwe, gdyby polskie rolnictwo miało dobrą strukturę agrarną i możliwości finansowania rozwoju środkami własnymi oraz kredytami komercyjnymi. Jednakże, jak już kilkakrotnie stwierdzono, podstawowym problemem polskiego rolnictwa jest obecnie i będzie jeszcze przez wiele lat rozdrobniona struktura agrarna i będąca jej konsekwencją niewydolność dochodowa większości gospodarstw. Dlatego wspierane powinny być przede wszystkim projekty zwiększające liczbę silnych ekonomicznie gospodarstw oraz projekty umożliwiające rolnikom rozwijanie działalności pozarolniczej. W obecnych warunkach z programu rolnośrodowiskowego powinny być zatem finansowane przede wszystkim chroniące środowisko trzy pakiety (programy) „przyrodnicze”: „Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych”, „Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie” oraz „Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie”. Tymczasem większość rolników, uczestniczących w programie rolnośrodowiskowym, decyduje się na pakiety, polegające na zabiegach chroniących glebę i wodę. Czy siew międzyplonów ozimych i ścierniskowych oraz wsiewki poplonowe nie powinny być zabiegami agrotechnicznymi, wykonywanymi powszechnie bez subwencji przez rolników prawidłowo prowadzących gospodarstwa? Popularną działalnością, wspieraną z programu rolnośrodowiskowego, jest również przedstawianie gospodarstw na produkcję ekologiczną. Jest to niewątpliwie obecnie w Polsce – wobec braku dostatecznie dużego rynku produktów rolnictwa ekologicznego – system produkcji, istniejący jedynie dzięki wsparciu środkami publicznymi. Czy jednak wpływ gospodarstwa „ekologicznego” na środowisko różni się istotnie od wpływu gospodarstwa „tradycyjnego”, przestrzegającego zasad dobrej praktyki rolniczej, i czy żywność ekologiczna jest zdrowsza niż spełniająca wszystkie wymagania sanitarne i weterynaryjne żywność produkowana tradycyjnie?

Podstawową kwestią, na ogół obecnie niedostrzeganą, jest problem, czy realizowany program rolnośrodowiskowy, w którym uczestnictwo jest dobrowolne, przyniesie trwałe efekty. Rolnik podpisuje pięcioletnią umowę, w której zobowiązuje się do prowadzenia gospodarstwa zgodnie ze ściśle określonymi zasadami, przeprowadzania pewnych zabiegów agrotechnicznych lub realizacji pakietów „przyrodniczych”. Umowa może być przedłużona najwyżej o dwa lata. Po pięciu-siedmiu latach następuje zatem jej wygaśnięcie, a rolnik pozostaje bez subwencji rolnośrodowiskowej. Nie jest pewne, czy wówczas będzie nadal prowadził gospodarstwo zgodnie z zasadami, które go obowiązywały, gdy był uczestnikiem programu. Nie jest wykluczone, że po przeanalizowaniu sytuacji finansowej gospodarstwa powróci do rolnictwa „tradycyjnego”.

Na sfinansowanie działań o charakterze socjalnym („Renty strukturalne”) lub wspierających dochody rolnicze („Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”; działanie to według klasyfikacji unijnej należy do chroniących środowisko naturalne) przewidziano w PROW–2013 około 5,0 mld euro, w tym na sfinansowanie rent strukturalnych około 2,5 mld euro. Jest to niewątpliwie kwota, która mogłaby być znacznie efektywniej wykorzystana na działania, modernizujące polskie gospodarstwa rolne.

Na wysokość środków publicznych, przeznaczonych na współfinansowanie obu działań, a także na warunki przyznawania wsparcia, silny wpływ wywarły decyzje podjęte w poprzednim okresie budżetowym. Uwaga ta odnosi się zwłaszcza do subwencjonowania rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach, gdyż powierzchnia użytków rolnych, objętych wsparciem, została ustalona na podstawie delimitacji, opracowanej przez Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa i obecnie jej zmiana jest praktycznie niemożliwa. Z kolei obniżenie wysokości subwencji ONW, które zresztą w Polsce są znacznie niższe od maksymalnych możliwych, byłoby bardzo trudne.

Wprawdzie system rent strukturalnych powinien być systemem stabilnym, ale przygotowując PROW–2013, zdecydowano się na zmianę kryteriów przyznawania rent i ograniczenia ich wysokości. Nowe zasady były znacznie ostrzejsze niż poprzednio obowiązujące i wobec tego znacznie ograniczały liczbę rolników, którzy mogli starać się o renty. Maksymalną liczbę nowych rent ustalono na 50,4 tys., a zatem przeciętnie rocznie około 7 tys. (w okresie 2004-2006 przyznawano 24 tys. rent strukturalnych rocznie). Ze względu na brak środków, decyzją Komitetu Monitorującego zmniejszono maksymalną ich liczbę do 20,4 tys., czyli do około 3 tys. rocznie, co jest wielkością wręcz symboliczną. Ponieważ w latach 2007-2008 wydano blisko 14 tys. pozytywnych decyzji, w kolejnych latach

będą przyznawane znikome ilości nowych rent, a wkrótce zarządzanie działaniem ograniczy się zapewne do wypłacania przyznanych. Równocześnie z obniżeniem liczby nowych rent, ustanowiono przepisy wprowadzające dalsze ograniczenie dostępu⁴⁴.

Ponieważ przepisy nie mogą działać wstecz, renty strukturalne, przyznane ze środków PROW–2006, będą wypłacane w dotychczasowej wysokości do ich wygaśnięcia. W PROW–2013 zarezerwowano aż 1,4 mld euro środków publicznych na pokrycie zobowiązań powstałych w poprzednim okresie. Okazało się zresztą, że kwota ta jest niewystarczająca i wobec tego powiększono ją o 362 mln euro.

Podobnie jak inwestycje gospodarstw rolnych, zostały w PROW–2013 potraktowane inwestycje przedsiębiorstw przemysłu i handlu rolno-spożywczego. W programie SAPARD, ze względu na konieczność dostosowania do standardów unijnych, wsparcie finansowe niektórych branż przemysłu rolno-spożywczego było jednym z najważniejszych działań. Wprawdzie w SPOR–2006 udział środków przewidzianych na współfinansowanie projektów inwestycyjnych przemysłu rolno-spożywczego w środkach publicznych ogółem był znacznie niższy niż w programie SAPARD (por. tabela 2), ale były one rocznie dwukrotnie większe niż w programie przedakcesyjnym. Natomiast w PROW–2013 nie tylko zmniejszył się udział środków przewidzianych na współfinansowanie działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych branży rolno-spożywczej w środkach ogółem do 5,4% (po realokacjach), ale również ich roczna wysokość z 155 mln euro w SPOR–2006 do 133 mln euro.

Okazuje się więc, że w kolejnych programach, współfinansowanych ze środków unijnych, przemysł rolno-spożywczy zajmuje coraz słabszą pozycję. Wydaje się, że wspieranie jego rozwoju w przyszłości środkami publicznymi, w tym również środkami kolejnego programu rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich, powinno zależeć od wyników analiz. Powinny one odpowiedzieć na pytanie, czy polski przemysł rolno-spożywczy wymaga obecnie pomocy publicznej, czy też powinien finansować swój rozwój wykorzystując jedynie środki własne, uzupełniane w razie potrzeby kredytami komercyjnymi? Z istniejących opracowań wynika⁴⁵ bowiem, że większość jego branż znajduje się w dobrej lub bardzo dobrej sytuacji ekonomicznej. Nie przesądzając wyników, możliwe są trzy

⁴⁴ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zmiany Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, M.P. 2010, Nr 19, poz. 193.

⁴⁵ Sytuacja polskiego przemysłu spożywczego w układzie branżowym jest systematycznie badana w Zakładzie Ekonomiki Przemysłu Spożywczego IERiGŻ-PIB. Ostatnia analiza: J. Drożdż, *Analiza ekonomiczno-finansowa przemysłu spożywczego w latach 2003-2007*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

rozwiązania. Pierwszym jest rezygnacja ze wsparcia przemysłu rolno-spożywczego środkami publicznymi w kolejnym programie. Drugim jest uznanie, że wsparcie przemysłu rolno-spożywczego środkami publicznymi powinno ograniczać się do szczególnie uzasadnionych przypadków, w tym przede wszystkim *infant industries*⁴⁶. Trzecie rozwiązanie polega na kontynuowaniu pomocy inwestycyjnej na obecnie obowiązujących lub nieco zmodyfikowanych zasadach. Za tym rozwiązaniem przemawiają argumenty, że przemysł rolno-spożywczy jest ważnym czynnikiem rozwoju lokalnego i przetwarza większość produktów rolnictwa, a zatem współdecyduje o jego rozwoju. Za dalszym współfinansowaniem inwestycji niektórych, ważnych dla rolnictwa gałęzi przemysłu spożywczego, przemawia także „montaż” środków publicznych ze środkami własnymi przedsiębiorców. Środki publiczne pokrywają jedynie część kosztów inwestycji, nie większą niż 50% kosztów podlegających zwrotowi (ang. *eligible costs*). Co najmniej 60% kosztów inwestycji jest zatem finansowanych ze środków własnych otrzymującego wsparcie (na koszty ogółem, poza kosztami podlegającymi zwrotowi, składają się również koszty nie podlegające zwrotowi, w całości pokrywane przez beneficjenta). Wsparcie inwestycji przemysłu rolno-spożywczego środkami publicznymi wywołuje więc poważny efekt mnożnikowy. W PROW–2013 założono, że wspierające inwestycje przemysłu i handlu rolno-spożywczego środki publiczne w wysokości 1 złotego wzbudzą inwestycje wartości 4 złotych. Wpływ mnożnikowy, aczkolwiek słabszy, wywierają zresztą również środki publiczne, wspierające modernizację gospodarstw rolnych, gdyż rolnicy także muszą wnieść wkład własny⁴⁷.

Nie jest możliwe porównanie wspierania infrastruktury technicznej ze względu na zmiany zakresu finansowania w kolejnych programach. Ze środków SAPARD-u współfinansowano niemal całą podstawową infrastrukturę techniczną regionów wiejskich, a w okresie realizacji PROW–2006 i SPOR–2006 inwestycje infrastrukturalne wspierano ze środków Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego. PROW–2013 współfinansuje tylko niektóre inwestycje infrastrukturalne – gospodarke wodno-ściekową, gospodarke odpadami

⁴⁶ Problem ewentualnej rewizji obecnych zasad wsparcia przemysłu spożywczego został m.in. poruszony w: J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji]*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008 (por. zwłaszcza s. 86-100).

⁴⁷ Wartość całkowita zakończonych i rozliczonych w latach 2007-2009 inwestycji przemysłu i handlu rolno-spożywczego, współfinansowanych ze środków PROW–2013 (działanie: „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”) wyniosła 231 mln zł, w tym wkład środków publicznych 77 mln zł (33%). Analogiczne liczby dla działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” wartość inwestycji ogółem 3230 mln zł, środki publiczne – 1312 mln zł.

komunalnymi (systemy zbioru, separacji i wywozu), wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych oraz szerokopasmowy internet. Pozostała infrastruktura techniczna jest, tak jak w latach 2004-2006, współfinansowana z innych środków. W okresie finansowania 2007-2013 znajdują się one w 16 Wojewódzkich Programach Rozwoju Regionalnego.

Natomiast możliwe jest porównanie rozmiarów pomocy, mającej na celu rozwój nierolniczej działalności gospodarczej w regionach wiejskich. Z tabel 1 i 2 wynika, że na wspieranie jej rozwoju przeznaczono w PROW–2013 znacznie więcej środków publicznych niż w poprzednich programach. Znajdują się one w dwóch działaniach. Na pierwsze z nich „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” przewidziano ponad 1 mld euro⁴⁸. Drugie działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, dysponujące znacznie szczuplejszymi środkami (blisko 350 mln euro), jest kontynuacją działań, istniejących w poprzednich programach, zarządzanych przez MRiRW, i polega na wspieraniu rolników lub członków ich rodzin⁴⁹, prowadzących lub zakładających niewielkie przedsiębiorstwa. Jest to oferta, skierowana przede wszystkim do użytkowników (lub członków ich rodzin) niewielkich gospodarstw rolnych, nie zapewniających właściwego poziomu życia. Z obu działań będą wspierane projekty, pomagające przekształcać te regiony wiejskie, które obecnie charakteryzują się „monokulturą rolniczą” w regiony wielofunkcyjne. Natomiast nasuwa się pytanie, czy otrzymujący wsparcie nie muszą podpisywać zbyt restrykcyjnych zobowiązań, wynikających zresztą z RR/1698/2005. Pomoc musi bowiem być zwrócona, jeśli nie osiągnięto celu operacji i nie utrzymano go przez pięć od daty wypłaty subwencji przez ARiMR (od tej zasady istnieje kilka, ściśle określonych wyjątków, wymienionych w obu rozporządzeniach). Tymczasem wiadomo, że nie wszystkie nawet starannie przygotowane i wszechstronnie przeanalizowane (biznesplany) projekty kończą się powodzeniem. Ze statystyk wynika, że około 50% przedsiębiorstw jest likwidowanych w pierwszym roku działania. Dlatego otrzymujący wsparcie ryzykują, gdyż konsekwencje finansowe ewentualnego niepowodzenia są poważne.

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2008, Nr 139, poz. 883.

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 200, poz. 1442.

Ostatnią grupą są działania wspierające inne cele. Niewątpliwie konieczne są środki na sfinansowanie pomocy technicznej, umożliwiającej sprawną realizację pozostałych działań. Ze środków działania „Odnowa i rozwój wsi” są współfinansowane różne przedsięwzięcia inwestycyjne na obszarach wiejskich. Nasuwa się pytanie, czy wobec braku środków publicznych jest to działanie niezbędne. Pozostałe dwa działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” i „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” są niewątpliwie w polskich warunkach eksperymentem, do którego wprowadzenia wręcz zmuszała KE, oceniająca, że włączenie lokalnych społeczności do realizacji programu przyniosło dobre rezultaty w innych państwach członkowskich.

3. Wnioski wynikające z uwag o przygotowaniu i realizacji programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich

3.1. Uwagi wstępne

Obecnie jest już zbyt późno na jakiegokolwiek poważniejsze zmiany PROW–2013. Będzie on wykonany z niewielkimi korektami, wynikającymi z bieżących potrzeb, a polegającymi na przenoszeniu środków między działaniami. Dlatego też ograniczono się do tych wniosków merytorycznych i organizacyjnych, które mogą być pomocne przy przygotowaniu programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich realizowanego w latach 2014-2020.

3.2. Wnioski o charakterze organizacyjnym

3.2.1. Dotychczas wspierane z budżetu UE wieloletnie programy rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich z reguły rozpoczynano z dużym opóźnieniem, wynoszącym rok lub nawet więcej. Jedną z przyczyn były bardzo długo trwające prace KE, przygotowującej rozporządzenia wykonawcze do rozporządzeń Rady, przy czym nie bez winy są również państwa członkowskie, uczestniczące w pracach nad nimi. Ponieważ jednak formalnie okres realizacji programów wieloletnich wspieranych z budżetu UE wynosi siedem, a w rzeczywistości ze względu na formułę $n+2$ dziewięć lat, mimo uruchomienia programu z tak dużym opóźnieniem możliwe jest jego pełne wykonanie. Jednakże czas jest w gospodarce wartością i nie jest obojętne, kiedy realizowany program zostanie zakończony i zacznie przynosić efekty. Ponadto opóźnione rozpoczęcie zakłóca rytmiczne wykonanie programu, powodując spiętrzenia takich procedur, jak przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o wsparcie i rozliczenie zakończonych projektów.

Jednym z zadań Prezydencji Polskiej powinny być zatem działania, mające na celu przygotowanie legislacji unijnej na tyle wcześniej, aby następne etapy prac przygotowujących unijne programy wsparcia (nie tylko rolnictwa i regionów wiejskich) na lata 2014-2020 mogły być wykonane w terminach, umożliwiając ich uruchomienie nie później niż w pierwszych miesiącach 2014 roku. Jeśli Prezydencja Polska wykaże dostateczną determinację, może się to udać, ponieważ w drugiej połowie 2011 roku prace legislacyjne zarówno Rady, jak i Komisji powinny już być zaawansowane.

3.2.2. Terminowe uchwalenie legislacji unijnej jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym do uruchomienia programu bez opóźnienia. Niezbędne jest także terminowe przygotowanie legislacji krajowej (ustawa oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Finansów). Tymczasem znaczna część legislacji polskiej, niezbędnej do realizacji PROW–2013, została wydana z opóźnieniem, a ponadto większość wydanych rozporządzeń była już nowelizowana. Okazało się zatem, że służby prawne i departamenty merytoryczne MRiRW nie wykonały swej pracy w terminie, a wydane przepisy z różnych względów wymagały zmian. Przepisy te nie spełniają również jednego z wymogów dobrego prawa, gdyż nie są formułowane językiem prostym, a równocześnie precyzyjnym. Wymóg ten jest szczególnie ważny ze względu na skład grupy beneficjentów, która jest żywotnie zainteresowana treścią przepisów; rolnicy i mieszkańcy regionów wiejskich przeważnie nie są prawnikami, znającymi dobrze bardzo specyficzny język przepisów prawnych. Przy tym niektóre rozporządzenia są po nowelizacji wręcz nieczytelne ze względu na brak wersji skonsolidowanej. Z uwag tych wynikają dwa wnioski. „Obsługa legislacyjna” kolejnego programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich musi być znacznie sprawniejsza niż PROW–2013, a lepsza sprawność powinna polegać na terminowym przygotowaniu dobrze napisanych rozporządzeń. Opóźnienie w uruchomieniu działania nie może być bowiem spowodowane brakiem rozporządzenia. Postulat ma charakter „techniczny” i powinien być zrealizowany bez większych trudności, jeśli rozporządzenia będą przygotowywali prawnicy o wysokich kwalifikacjach.

3.2.3. Znacznie poważniejsza jest sprawa ARiMR, która jako agencja płatnicza i instytucja wykonująca wiele funkcji zleconych przez MRiRW (instytucję zarządzającą) ma kluczowe znaczenie w procesie realizacji programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Agencja musi działać zgodnie ze szczegółowymi procedurami (księgi procedur), ale niewątpliwie wiele zależy również od sprawności zarządzania oraz kultury obsługi otrzymujących pomoc przez pracowników ARiMR (jak wynika z przeprowadzonego w województwach

podlaskim, podkarpackim i wielkopolskim badania ankietowego rolników i przedsiębiorców, którzy otrzymali wsparcie z programów SAPARD, PROW–2006 i SPOR–2006, ARiMR była na ogół przez otrzymujących pomoc dobrze lub nawet bardzo dobrze oceniana⁵⁰). Agencja, która została powołana do życia w 1993 roku⁵¹, powinna być po kilkunastu latach instytucją w pełni okrzepłą organizacyjnie i prawidłowo zarządzaną, ale w ostatnich latach przechodziła wyraźny kryzys. Jednym z warunków prawidłowego zarządzania ARiMR jest stabilizacja zespołu kierującego. Tymczasem Agencja jest uznawana przez kolejne rządy za „łup polityczny”, o czym świadczą częste zmiany prezesa i członków zarządu, a także na stanowiskach kierowniczych w centrali i oddziałach. Jeżeli ARiMR będzie nadal w ten sposób traktowana, to również w przyszłości można oczekiwać takich zdarzeń, jak nieuruchomienie w terminie systemu informatycznego, umożliwiającego obsługę PROW–2013. Częstym zmianom na stanowiskach kierowniczych mogłaby zapobiegać procedura konkursowa i kadencyjne kontrakty menedżerskie, umożliwiające przedterminowe odwołanie jedynie w przypadku bardzo poważnej, wymienionej w kontrakcie przyczyny.

3.3. Wnioski merytoryczne

3.3.1. PROW–2013 nie spełnia postulatu koncentracji środków na działaniach poprawiających konkurencyjność i produktywność polskiej gospodarki żywnościowej, w tym także polskiego rolnictwa. Charakteryzuje się dość równomiernym rozłożeniem środków publicznych (udziały po realokacjach; por. tabela 2) na działania wspierające: (1) rozwój gospodarki żywnościowej (nieco ponad 28%, w tym rolnictwo 23%), (2) rozwój innych działów gospodarki (niepełna 17%), (3) ochronę naturalnego środowiska rolniczego i wiejskiego (18%), (4) dochody rolnicze i działania o charakterze socjalnym (blisko 29%), środki wspierające inne cele (9,4%). Jest to pod względem realizacji celów program kompromisowy, próbujący zadowolić wszystkich. Oczywiście taki charakter programu nie zadowoli nikogo, ale równocześnie uniemożliwia postawienie zarzutu, iż nie zostały w nim uwzględnione ważne działania, które powinny być do niego wprowadzone.

⁵⁰ R. Przygodzka, *Bariery pozyskiwania środków UE na cele inwestycyjne przez przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego*; W. Poczta, W. Czubak, *Bariery pozyskiwania środków UE na cele inwestycyjne przez gospodarstwa rolne*; M. Lechwar, M. Woźniak, *Wpływ otoczenia instytucjonalnego na decyzje inwestycyjne*, [w]: M. Wigier (red.), *Identyfikacja i ocena barier administracyjnych realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 66, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

⁵¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. 1994, Nr 1, poz. 2.

3.3.2. Niewątpliwie na strukturę programu i podział środków między działania poważnie wpłynęły decyzje podjęte podczas przygotowywania programów PROW–2006 i SPOR–2006. Spowodowały one powstanie poważnych kwot sztywnych zobowiązań i działań o wysokim stopniu sztywności i zmusiły do zarezerwowania w PROW–2013 tak dużych środków na działania wspierające dochody rolnicze i o charakterze socjalnym. W rezultacie na te działania (renty strukturalne oraz wsparcie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW) przeznaczono w PROW–2013 o blisko 6 punktów procentowych więcej środków niż na działania wspierające rozwój gospodarki żywnościowej.

3.3.3. Dopiero konieczność wywiązania się w okresie 2007-2013 ze zobowiązań podjętych podczas realizacji PROW–2006 w pełni uświadomiła, że realizowany w Polsce unijny program rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich przekształca się stopniowo w program pomocy socjalnej. Dlatego podczas opracowywania i realizacji PROW–2013 podjęto działania zmniejszające niebezpieczeństwo takiego przekształcenia. Polegają one na nowych przepisach, zmieniających warunki dostępu do programu rent strukturalnych i ograniczających w ten sposób liczbę potencjalnych nowych rencistów oraz ustanawiających limit 50 400 rent strukturalnych, które zostaną przyznane ze środków PROW–2013 (liczbę tę ograniczono w okresie realizacji programu do 20 400). Zmiana przepisów zwiększa efektywność działania „Renty strukturalne” jako instrumentu polityki strukturalnej, natomiast nie zapobiega konieczności przeznaczenia dodatkowych środków finansowych na sfinansowanie przyznanych już rent. Zdecyduje o tym kurs walutowy euro–złoty. Przy kursie wymiennym 1 euro = 3,80 złotego lub jeszcze słabszym złotym najprawdopodobniej wystarczą obecne środki, ale przy mocniejszym złotym zapewne konieczne będzie ich zwiększenie.

3.3.4. Niebezpieczeństwo przekształcenia przyszłego programu rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich w program o charakterze socjalnym nie zostało jednak całkowicie zażegnane i wymaga dalszych działań w okresie jego przygotowywania i zatwierdzania. Należy zatem już obecnie rozpocząć prace analityczne, niezbędne dla opracowania dobrego programu na lata 2014-2020. Jedną z pierwszych analiz powinien być szacunek, jakie kwoty w kolejnym programie wieloletnim rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich należy zarezerwować na pokrycie sztywnych zobowiązań (renty strukturalne, zalesienia, program rolno-środowiskowy, zespoły producentów) i działań o wysokim stopniu sztywności (wsparcie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania). Szacunek taki jest konieczny również dlatego, że Polska najprawdopodobniej w latach 2014-2020 będzie dysponowała

mniejszymi środkami unijnymi na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. Zmniejszenie środków, które będzie miał w swej dyspozycji EFRROW, jest obecnie coraz bardziej prawdopodobne ze względu na kryzysową sytuację w dziedzinie finansów publicznych we wszystkich właściwie państwach UE, w tym będących płatnikami netto do budżetu unijnego. Kontynuowanie w obecnym zakresie działań „Renty strukturalne” i „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” przy ograniczonych środkach finansowych byłoby niezgodne z optymalnym wykorzystaniem znajdujących się w dyspozycji Polski środków unijnych, przeznaczonych na rozwój polskiej gospodarki żywnościowej i regionów wiejskich.

3.3.5. W istniejącej sytuacji należy już obecnie przygotować się do ograniczenia w kolejnym programie wieloletnim środków, przeznaczonych na renty strukturalne, do kwoty umożliwiającej zapewniającej wypłatę rent przyznanych ze środków PROW–2006 i PROW–2013. Liczba rent strukturalnych, które mogą być przyznane w latach 2010-2013 jest tak niewielka (limit nowych 20 400 rent został już niemal całkowicie rozdysponowany), że większość potencjalnych beneficjentów rent strukturalnych nie otrzyma, a nawet nie będzie miała możliwości złożenia wniosków. W odczuciu społecznym działanie „Renty strukturalne” zostanie zatem najprawdopodobniej już wkrótce uznane za zlikwidowane, a brak możliwości starania się o rentę strukturalną po wejściu w życie programu na lata 2014-2020 zostanie spokojnie przyjęte.

3.3.6. Ograniczenie subwencjonowania rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania wymaga zaostrzenia kryteriów delimitacji. Dotychczas nie było jednolitych kryteriów zaliczania użytków rolnych do znajdujących się na obszarach o niekorzystnych warunków gospodarowania. Między innymi ze względu na poważne różnice między krajami członkowskimi, Komisja przygotowuje obecnie nowe, najprawdopodobniej znacznie ostrzejsze, kryteria delimitacji, które będą obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich. Dla Polski rozwiązanie takie jest korzystnym sposobem ograniczenia powierzchni użytków rolnych, zaliczanych do mających niekorzystne warunki do prowadzenia produkcji rolniczej. Nie byłaby to bowiem decyzja rządu polskiego, lecz „decyzja Brukseli”.

3.3.7. Należy również rozważyć, czy powinno się zwiększać powierzchnię, objętą niektórymi „pakietami” rolnośrodowiskowymi. Wątpliwości budzi zwłaszcza wspieranie na dużą skalę produkcji ekologicznej. W Polsce rynek żywności ekologicznej jest wciąż jeszcze niewielki. W rezultacie obecnie najsilniejszym bodźcem, skłaniającym do przestawienia gospodarstwa na produkcję metodami ekologicznymi, nie jest sytuacja popytowo-podażowa na polskim rynku żywności

ekologicznej i na rynkach eksportowych, lecz subwencja rolnośrodowiskowa, i najprawdopodobniej sytuacja ta nie ulegnie zmianie w najbliższych kilku latach. Tymczasem obowiązujące obecnie przepisy umożliwiają wypłatę subwencji rolnośrodowiskowych tylko przez ściśle określony, ograniczony okres. Umowy o współfinansowaniu projektów rolnośrodowiskowych, w tym projektów polegających na przestawianiu gospodarstw na produkcję metodami ekologicznymi, są zawierane na 5 lat i mogą być przedłużone tylko o 2 lata. Jeśli zatem w ciągu kilku najbliższych lat nie powstanie dobrze zorganizowany rynek żywności ekologicznej, produkcja przynajmniej części gospodarstw ekologicznych, które utraciły prawo do wsparcia, może okazać się nieopłacalna. Nie można wówczas wykluczyć, że ich właściciele zdecydują się na powrót do produkcji „metodami tradycyjnymi”. Byłaby to nie tylko „strata” środków, udzielonych na przestawienie gospodarstwa, ale również dotkliwe niepowodzenie rolników, podejmujących taką decyzję. Dlatego też decyzje o zwiększaniu wsparcia rolnictwa ekologicznego powinny być podejmowane ostrożnie po dokładnej analizie aktualnej i przyszłej sytuacji popytowo-podażowej na rynku żywności ekologicznej.

3.3.8. Z kolei niektóre inne pakiety rolnośrodowiskowe są zabiegami agrotechnicznymi, które powinny być wykonywane we wszystkich prawidłowo prowadzonych gospodarstwach. Wprowadzie niewątpliwie wywierają one pozytywny wpływ na środowisko, ale czy jest to powód do wypłacania subwencji rolnośrodowiskowych? Zabiegi, które mogą być finansowane z pakietów „Ekstensywne trwałe użytki zielone”, „Ochrona gleb i wód” i „Strefy buforowe”, powinny raczej znajdować się w katalogu zabiegów dobrej praktyki rolniczej, a nie stanowić części programu rolnośrodowiskowego.

3.3.9. Środki, uzyskane w wyniku zmniejszenia budżetów działań wspierających dochody rolnicze i likwidacji lub co najmniej ograniczenia niektórych pakietów rolnośrodowiskowych, powinny być przeznaczone na działania wspierające rozwój gospodarczy regionów wiejskich. Szczególną uwagę powinno się zwrócić na cztery działania. W sferze gospodarki żywnościowej są to: „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, a w innych dziedzinach gospodarki „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” i „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”.

Perspektywy pozarolniczego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce – szanse i zagrożenia

1. Uwagi wstępne

Zapóźnienie cywilizacyjne, a także ekonomiczne i społeczne zdecydowanej większości obszarów wiejskich w Polsce w stosunku do miast i zurbanizowanych terenów podmiejskich jest jednym z najboleśniejszych problemów współczesnej Polski. Zaniedbania te mają długoletnią historię, a istniejące w tym względzie zróżnicowania sięgają korzeniami okresu zaborów.

Pierwsze lata członkostwa w Unii Europejskiej spowodowały przyspieszenie pozytywnych przemian na obszarach wiejskich, zwiększeniu uległa też aktywność społeczności lokalnych, w czym znaczącą rolę można przypisać możliwościom oferowanym przez program Leader. Wszystkie te procesy były spowodowane przede wszystkim uruchomieniem kilkakrotnie większych niż przed akcesją funduszy krajowych i unijnych, wspierających wieś i rolnictwo (tab. 1). Ponadto fundusze te wywołały efekty mnożnikowe.

Tabela 1. Wydatki z budżetu na sektor rolny oraz środki unijne i ich dynamika w latach 2004-2009

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Wydatki z budżetu (w mln zł)	5 721,8	7 999,5	8 379,1	17 136,0	26 383,6	19 380,2
Zmiana (w proc.)	+20	+40	+5	+105	+54	-27
KRUS (w mln zł)	15 607,0	14 335,0	14 968,0	15 151,0	15 771,0	17 046,0
Zmiana (w proc.)	-0,1	-8,2	+4,4	+1,2	+4,1	+8,1
Środki z UE (w mln zł)	5 352,2	8 528,4	10 927,5	11 814,0	14 928,0	16 924,0
Zmiana (w proc.)	-	+59	+28	+8	+26	+9
Udział wydatków na rolnictwo w wydatkach budżetowych ogółem (w proc.)	2,89	3,29	3,74	6,67	8,58	6,02

Źródło: A. Czyżewski, A. Poczta, *Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolno-żywnościowy w Polsce po wstąpieniu do UE*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2007, t. IX, z. 4; *Przepływy finansowe pomiędzy Polską a Unią Europejską w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na tle wyników ekonomicznych rolnictwa*, ekspertyza wykonana przez zespół w składzie: A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, A. Sapa dla Rady ds. Rolnictwa i Wsi przy Prezydencie RP, Warszawa 2010.

Pozytywne procesy zapoczątkowane w okresie członkostwa w UE wymagają kontynuacji. Zachowanie podobnej dynamiki przemian wymaga zaangażowania w kolejnych latach środków publicznych o rozmiarach podobnych do tych, które już wpłynęły i będą wpływały na obszary wiejskie do końca obecnego okresu programowania, czyli do roku 2013 włącznie.

Doceniając rolę rolnictwa jako działu gospodarki narodowej zapewniającego bezpieczeństwo żywnościowe kraju, trudno w nim upatrywać motoru rozwoju wsi. Z drugiej strony ze względu na przestrzenny charakter, rolnictwo jest i będzie integralnym ogniwem gospodarki obszarów wiejskich. Przy aktualnej strukturze obszarowej gospodarstw w Polsce zdecydowana większość rolników nie będzie w stanie uzyskiwać dochodów porównywalnych do innych grup zawodowych i będzie zmuszona do poszukiwania pozarolniczych źródeł dochodów. Stąd też tak ważnym wyzwaniem jest zapewnienie większych niż dotychczas środków finansowych na wsparcie rozwoju pozarolniczej sfery gospodarki wsi. Celem jest zwiększenie liczby miejsc pracy na rynkach lokalnych, wchłaniających nadwyżkę siły roboczej znajdującej się w gospodarstwach rolniczych (bezrobocie ukryte).

Wobec trwającej na forum Unii Europejskiej dyskusji na temat wielkości wspólnego budżetu oraz przyszłej WPR można mieć uzasadnione obawy, czy po 2013 roku będzie możliwe utrzymanie wsparcia regionów wiejskich na obecnym poziomie. Nie jest to niespodzianką, ponieważ propozycje znaczących cięć budżetowych dotychczas realizowanej WPR były proponowane przez wiele krajów przed i w trakcie przeglądu WPR w latach 2008-2009 (*Health Check*). Kryzys gospodarczy, szoki cenowe na globalnych rynkach rolnych, jakie wystąpiły w trakcie przeglądu WPR oraz podczas dyskusji nad wstępnymi propozycjami zmniejszenia budżetu rolnego UE przewidzianego na lata 2014-2020, stepiły na pewien okres ostrze radykalnych propozycji. Na osłabienie tych głosów wpływ miał także przypadający na połowę 2009 roku termin wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz proces konstytuowania się nowej Komisji Europejskiej. Z końcem 2009 roku dało się jednak zauważyć ponowne ożywienie i pojawiać się zaczęły różne stanowiska i propozycje, często niekorzystne dla polskiej wsi i rolnictwa. Krańcowym przykładem może być przeciek z Komisji Europejskiej, wskazujący na możliwość nawet 40-procentowego obniżenia środków na WPR w latach 2014-2020.

Podobny, negatywny wpływ na rozwój polskiej wsi i rolnictwa, może mieć poddany pod dyskusję krajów członkowskich projekt dokumentu pt. *Strategy 2020 for Europe*. Będąc z założenia ideową kontynuacją *Strategii Lizbońskiej*, dokument ten proponuje redefinicję celów wspólnotowych, w wyniku której

nowe kraje członkowskie, a w tym i Polska, z dużym prawdopodobieństwem mogą liczyć po 2013 roku na znacznie mniejsze wsparcie niż w obecnym okresie programowania.

Na tym tle i w świetle tzw. „nowych wyzwań” (ochrona bioróżnorodności, przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, rozwój energii odnawialnej, racjonalizacja gospodarki wodnej; problemy tych czterech dziedzin powinny być rozwiązywane w sposób innowacyjny), rodzą się pytania dotyczące przyszłej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej:

1. Jakie powinny być priorytety WPR po 2013 roku z punktu widzenia interesu całej Unii Europejskiej?
2. Czy WPR powinna również wspierać rozwój obszarów wiejskich, czy też powinna skupić się wyłącznie na wspieraniu rolnictwa?
3. Jaki model przyszłej unijnej polityki wobec obszarów wiejskich byłby korzystniejszy dla Polski? Czy II filar powinien pozostać częścią WPR, czy też powinien stać się integralną częścią polityki spójności?
4. Czy WPR powinna partycypować w finansowaniu tzw. „nowych wyzwań”, czy też powinno się je finansować z innych polityk?

Na tym tle rodzą się poniżej sformułowane pytania odnośnie krajowego podejścia do kwestii rozwoju obszarów wiejskich:

1. Czy jesteśmy w stanie zdefiniować strategię oraz cele i priorytety rozwojowe obszarów wiejskich, a następnie na tej podstawie opracować krajową politykę opartą na podejściu terytorialnym, która zastąpi realizowaną przez dziesięciolecie politykę sektorową, skupiającą się na wspieraniu rolnictwa?
2. Jaki model polityki wobec obszarów wiejskich powinniśmy przyjąć w Polsce? Czy wynikający z forsowanego modelu rozwoju metropolitarne, czy też zapewniający społecznie zrównoważony rozwój obszarów wiejskich i zwiększający spójność terytorialną?
3. Czy jesteśmy w stanie zrównoważyć ewentualny ubytek funduszy unijnych środkami krajowymi i zapewnić podobny do obecnego poziom wsparcia po 2013 roku, mając na uwadze konieczność realizacji przyjętego *Planu konwergencji finansów publicznych* i związanych z nim niezbędnych ograniczeń wydatków z budżetu krajowego w kilku następnych latach?
4. Czy jesteśmy w stanie lepiej wykorzystywać endogenne potencjały obszarów wiejskich i w ten sposób dynamizować ich rozwój gospodarczy i społeczny?

Odpowiedzi na te pytania wydają się być kluczem do sformułowania racjonalnego stanowiska.

Opracowanie skupia się na pozarolniczych aspektach rozwoju obszarów wiejskich, doceniając jednocześnie organiczny charakter związków wsi i rolnictwa oraz roli rolnictwa w procesie społecznie zrównoważonego rozwoju kraju.

2. Wybrane problemy rozwoju obszarów wiejskich w Polsce¹

Włączenie polskiego rolnictwa w Jednolity Rynek Europejski poddało pozytywnej weryfikacji jego konkurencyjność, czego najlepszym dowodem jest stała nadwyżka w handlu zagranicznym produktami rolniczymi. Nie oznacza to jednak, że polskie rolnictwo nie musi nadal podnosić konkurencyjności. Wręcz przeciwnie, powinien to być stały priorytet, który w warunkach polskich może być realizowany przede wszystkim poprzez przyspieszenie tempa koncentracji ziemi, jak również wzrost skali i specjalizacji produkcji.

Postępujący w latach 1996-2007 proces koncentracji ziemi, wyrażał się we wzroście udziału powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach o powierzchni powyżej 20 ha w ogólnej powierzchni użytków rolnych z 35,9% w 1996 roku do 43,5% w 2007 roku. W okresie członkostwa tempo zmian zostało zahamowane, co w dużym stopniu wynikało z wprowadzenia płatności bezpośrednich, petryfikujących w dużym stopniu strukturę obszarową gospodarstw.

Z badań W. Dzuna² wynika, że w aktualnych uwarunkowaniach ekonomicznych za konkurencyjne można uznać w Polsce gospodarstwa o obszarze powyżej 30 ha i wielkości ekonomicznej powyżej 16 ESU³. Gwarantują one parytetową opłatę pracy i reprodukcję rozszerzoną. Liczbę takich gospodarstw ocenia się na zaledwie około 100 tys.

Na pozytywne konsekwencje integracji Polski z Unią Europejską dla sytuacji dochodowej rolników i innych mieszkańców wsi wskazują wyniki badań ekonomicznych, jak i prowadzone sondaże. Przykładowo W. Poczta, analizując wpływ integracji na sytuację ekonomiczną sektora rolnego w latach 2004-2006, stwierdza, że „Integracja (...) spowodowała polepszenie koniunktury w rolnictwie”. Ponadto wyraża opinię, że „analiza mikroekonomiczna wskazuje na poprawę sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych”. Zauważa zwiększony eksport produktów żywnościowych z Polski, poprawę wskaźnika nożyc cen i ich póź-

¹ Rozdział ten opracowano w głównej mierze na podstawie wyników badań realizowanych w IRWiR PAN w latach 2005-2009.

² W. Dzun, *Duże gospodarstwa rolne przed i po wejściu do UE*, [w:] M. Drygas, A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.

³ Według wielkości ekonomicznej wyrażanej w ESU (*European Size Unit*).

niejszą stabilizację. Jednak dostrzega także, że poprawa nie obejmuje wszystkich gospodarstw rolnych, a instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej nigdy nie będą w stanie zniwelować skutków małej skali produkcji i niskiej efektywności małych i średnich gospodarstw rolnych, których liczbę szacuje aż na 90% ogólnej liczby gospodarstw w Polsce⁴.

Podobne elementy poprawy sytuacji ekonomicznej mieszkańców wsi dostrzega J. Zegar, pisząc o lepszej sytuacji dochodowej rolników, o postępującej dezagraryzacji wiejskich gospodarstw domowych oraz o zwiększającej się skali wielozawodowości. Dostrzega jednocześnie trwałe zjawisko większego zagrożenia ubóstwem mieszkańców wsi niż mieszkańców miast. I chociaż odsetek gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem systematycznie, aczkolwiek wolno spada, to jednak różnice między wsią i miastem w tym względzie pozostają na podobnym poziomie. W 2006 roku poniżej poziomu minimum egzystencji znajdowało się 12% mieszkańców wsi, 11% rolników i tylko 5,2% mieszkańców miast⁵.

Pierwsze lata obecności Polski w Unii Europejskiej to także wyraźna poprawa nastrojów rolników, wynikająca głównie z poprawy ich sytuacji dochodowej. Lata 2003-2007 to systematyczny wzrost poparcia rolników dla członkostwa w UE, wyrażający się zwiększeniem udziału zadowolonych z 34% z okresu tuż przed akcesją do około 80% w 2007 roku⁶.

Dane z badań przeprowadzonych w 2009 roku wykazują, że entuzjazm rolników w stosunku do integracji z UE uległ znacznemu zmniejszeniu, co należy wiązać z kryzysem gospodarczym i znaczną obniżką cen rolnych, jaka miała miejsce po szokach cenowych na rynkach światowych w latach 2007-2008. Udział rolników deklarujących przekonanie o pozytywnym wpływie integracji na osiągnięte korzyści ekonomiczne zmniejszył się do 29%. Jednocześnie po raz pierwszy od okresu poprzedzającego akcesję do Unii Europejskiej w badanej zbiorowości przeważali sceptycy, których było około 32%⁷.

Badania CBOS przynoszą bardzo interesujące wyniki, jeśli chodzi o strukturę społeczno-zawodową posiadaczy ziemi rolniczej. Jak się okazuje, są to nie

⁴ W. Poczta, *Wpływ integracji Polski z UE na sytuację ekonomiczną sektora rolnego w latach 2004-2006*, „Wieś i Rolnictwo” 2008, nr 1(138).

⁵ J. Zegar, *Z czego żyje polska wieś?*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa 2008.

⁶ B. Fedyszak-Radziejowska, *Psychospołeczny wymiar zmian na polskiej wsi*, [w:] M. Drygas, A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.

⁷ B. Fedyszak-Radziejowska, *Ekonomiczne a psychologiczne uwarunkowania nastrojów i opinii rolników w pięć lat po akcesji*, maszynopis, IRWiR PAN, Warszawa 2009.

tylko osoby identyfikujące się z zawodem rolnika. W praktyce w każdej grupie społeczno-zawodowej mieszkającej na wsi (poza lekarzami i prawnikami) znajdziemy od 20-30% respondentów, którzy deklarują posiadanie ziemi użytkowanej rolniczo. Są to przedstawiciele tak różnych zawodów, jak nauczyciele, właściciele prywatnych firm, dyrektorzy i kadra kierownicza, a także twórcy, naukowcy i specjaliści różnych branż pozarolniczych.

Skala zatrudnienia, a więc i bezrobocia jest na polskiej wsi zjawiskiem podobnym do sytuacji w całej polskiej gospodarce (tab. 2).

Tabela 2. Pracujący i niepracujący mieszkańcy Polski i regionów wiejskich (w procentach)

Czy obecnie pracuje Pan(i) zarobkowo?	Polska	Wieś	Czy obecnie pracuje Pan(i) w:	Polska	Wieś
Tak, w pełnym wymiarze czasu	48	46	W instytucji, zakładzie państwowym	27	21
Tak, w niepełnym wymiarze czasu	4	4	W zakładzie prywatno-państwowym	18	15
Tak dorywczo	3	3	W firmie prywatnej	44	39
Nie	46	47	W gospodarstwie rolnym	10	25
Ogółem	100	100	Ogółem	100	100
Ogółem liczebność (w tys.)	38 835	14 471	Ogółem liczebność (w tys.)	20 959	7 619

Uwaga: Ze względu na zaokrąglenia suma wierszy 1-4 nie zawsze jest równa sumie w wierszu „ogółem”.

Źródło: *Jak nam się żyje?, Raport CBOS, 2007, nr 26.*

Pracę zarobkową w pełnym i niepełnym wymiarze czasu wykonywało około połowy dorosłych mieszkańców wsi i miast, przy czym udział pracujących w miastach był o około 2 punkty procentowe wyższy⁸.

Procesy przemian strukturalnych, a w tym struktury społeczno-zawodowej mieszkańców, zachodzące na polskiej wsi nie są niczym wyjątkowym i są powiązane z tempem rozwoju całej gospodarki. Następują powszechnie znanymi z historii gospodarczej i ekonomii ścieżkami, sprawdzonymi w krajach wysoko rozwiniętych już kilkadziesiąt lat temu.

Wyrazem postępujących zmian w rolnictwie jest nasilający się proces dezagraryzacji, oznaczający, że coraz mniejsza część mieszkańców wsi uzyskuje

⁸ Badanie CBOS „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie” realizowano od września do listopada 2007 roku na reprezentatywnej próbie losowo-adresowej dorosłych mieszkańców Polski (N = 38 866).

dochody z pracy w rolnictwie. Szacuje się, że zjawisko to objęło już około 60% czynnych zawodowo mieszkańców obszarów wiejskich. Fakt ten potwierdzają badania CBOS wykazujące, że w 2007 roku tylko co trzeci mieszkaniec wsi deklarował posiadanie użytków rolnych o powierzchni 1 ha i więcej, co dwunasty posiadał mniej niż 1 ha, a większość – 60,2% badanych to respondenci z bezrolnych gospodarstw domowych. Oznacza to znaczne przyspieszenie procesu dezagrarnizacji po akcesji. Przed akcesją do UE, w latach 1999-2002, udział właścicieli deklarujących posiadanie użytków rolnych spadł o 3 punkty procentowe, zaś w ciągu pięciu lat po akcesji aż o 26 punktów procentowych. Zmniejszenie się udziału wiejskich gospodarstw domowych posiadających użytki rolne z 52% do 31% wyraźnie wskazuje kierunek zachodzących na polskiej wsi zmian i rosnącą rolę pozarolniczych miejsc pracy w zatrudnieniu ludności wiejskiej.

Proces ten jest silnie zróżnicowany regionalnie. W województwie podlaskim posiadanie ziemi deklarowało 47% mieszkańców wsi, lubelskim 49%, łódzkim 40%, a świętokrzyskim 39,0%. Na drugim biegunie były następujące województwa: zachodniopomorskie 12%, lubuskie 15%, pomorskie 16% oraz opolskie i śląskie po 20%⁹.

W najbliższych latach proces dezagrarnizacji może w naturalny sposób ulec przyspieszeniu wskutek zmniejszającej się liczby sukcesorów gotowych przejąć i prowadzić gospodarstwa, przy czym może się szczególnie nasilić w grupie gospodarstw średniej wielkości obszarowej. Głównym stymulatorem tego procesu będzie tempo rozwoju całej gospodarki, determinujące sytuację na rynku pracy.

Zmieniająca się struktura społeczno-zawodowa ludności wiejskiej wywiera wpływ na wymagania stawiane krajowej i unijnej polityce rolnej. Oczekiwania rolników różnią się od oczekiwań ludności wiejskiej aktywnej zawodowo poza rolnictwem. Rolnicy oczekują przede wszystkim wsparcia konkurencyjności i dochodów rolniczych, natomiast pozostali mieszkańcy wsi wsparcia sprzyjającego poprawie warunków życia na wsi, a także pomocy w tworzeniu nowych miejsc pracy poza rolnictwem¹⁰.

Systematycznie zmniejszającej się roli działalności rolniczej w kształtowaniu dochodów ludności wiejskiej towarzyszyły w ostatnich latach interesujące procesy demograficzne. Badania I. Frenkla wykazały, że tendencji do zmniejszania się liczby mieszkańców w Polsce towarzyszył jej niewielki wzrost na wsi. Nastąpił zatem wzrost udziału ludności wiejskiej w całej populacji; w wielkościach absolutnych wyniósł on 215 tys. osób.

⁹ B. Fedyszak-Radziejowska, *Ekonomiczne a psychologiczne uwarunkowania...*, jw.

¹⁰ *Polska wieś i rolnictwo 2009*, MRiRW, Warszawa 2009.

Jedną z ważniejszych przyczyn tej zmiany było nasilenie się procesu migracji ludności z miast na obszary wiejskie. Oznaczać to może, że warunki życia na wsi stają się coraz atrakcyjniejsze dla mieszczuchów i przyciągają na obszary wiejskie coraz więcej lepiej uposażonych osób. Jest to także pozytywny symptom z punktu widzenia rozwijania działalności gospodarczej i usługowej na obszarach wiejskich.

Cechą charakterystyczną zmian w strukturze wieku ludności wiejskiej w latach 2000-2007 był wzrost udziału ludności w wieku produkcyjnym. Wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym na wsi był znacznie szybszy niż w miastach, przy czym szczególnie duże różnice wystąpiły w ostatnich latach, w których prawie cały przyrost skoncentrował się na wsi.

Zmiany w strukturze wieku ludności wiejskiej według płci były w tym okresie niewielkie, przy czym ogólny współczynnik feminizacji utrzymywał się przez te lata na tym samym poziomie, tj. 101 kobiet na 100 mężczyzn. W grupie wiekowej 20-29 lat współczynnik feminizacji kształtował się na poziomie 92-93 kobiet na 100 mężczyzn.

W szybkim tempie zwiększała się liczba osób czasowo przebywających za granicą, z 1 mln w 2004 roku do blisko 2 mln w 2006 roku. Zmniejszyła to presję na krajowy rynek pracy, w tym także wiejski.

Sytuację na rynku pracy charakteryzują przede wszystkim trzy wskaźniki: wskaźnik zatrudnienia, stopa bezrobocia i wskaźnik bierności zawodowej. W latach 2000-2003 wskaźniki te świadczyły o niekorzystnych tendencjach na wiejskim rynku pracy. Spadkowi ulegał ogólny wskaźnik zatrudnienia (z 49,0% do 45,9%), natomiast wzrastała ogólna stopa bezrobocia (z 14,6% do 17,8%) oraz wskaźnik bierności zawodowej (z 42,6% do 44,2%). W latach 2004-2007, a więc po akcesji do UE, ogólny wskaźnik zatrudnienia wzrósł do 49,2% w 2007 roku, natomiast stopa bezrobocia zmalała do 9,2%. Wskaźnik bierności zawodowej nadal charakteryzował się tendencją zwykłą, chociaż znacznie słabszą niż w poprzednim okresie i wyniósł 45,8%. Przedstawione powyżej dane świadczą o zasadniczej poprawie w tym okresie sytuacji na rynku pracy, zarówno w odniesieniu do rolników, jak i ludności bezrolnej. Jako główne czynniki poprawy można uznać przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego i wcześniej wspomniane nasilenie się migracji zagranicznych, zwłaszcza po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Poprawa sytuacji na rynku pracy w 2007 roku w stosunku do 2003 roku dotyczyła zarówno ludności ogółem, miejskiej, jak i zamieszkującej obszary wiejskie. Dla każdej z tych kategorii ludności wskaźniki zatrudnienia w 2007 roku były wyższe, a stopa bezrobocia niższa niż w 2003 roku (tab. 3).

Tabela 3. Wskaźniki zatrudnienia, bierności zawodowej i stopy bezrobocia w latach 2000, 2003 i 2007

Wyszczególnienie	Ogółem			Miasta			Wieś		
	2000	2003	2007	2000	2003	2007	2000	2003	2007
Wskaźnik zatrudnienia	47,5	44,0	48,5	46,6	42,9	48,2	49,0	45,9	49,2
Stopa bezrobocia	16,1	19,6	9,6	17,0	20,8	9,8	14,6	17,8	9,2
Wskaźnik bierności zawodowej	43,4	45,3	46,3	43,9	45,9	46,6	42,6	44,2	45,8

Źródło: I. Frenkel, *Przemiany demograficzne i aktywność ekonomiczna ludności wiejskiej w pierwszych latach XXI wieku*, [w:] M. Drygas, A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2008, s. 175-194.

W tym samym okresie udział pracujących w rolnictwie w ogólnej liczbie pracujących zmniejszył się z 18,0% do 14,7%. Dane te wyraźnie dokumentują zmniejszającą się rolę rolnictwa w gospodarce. Biorąc ponadto pod uwagę fakt, że w 2005 roku po raz pierwszy po II Wojnie Światowej zanotowano na wsi niższy odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym niż w mieście, można stwierdzić, że w najbliższych latach tempo przemian strukturalnych w rolnictwie może nawet ulec przyspieszeniu¹¹. Z drugiej strony wymagać to będzie aktywnych przemian na rynku pracy i zwiększenia tempa tworzenia nowych miejsc pracy w działach pozarolniczych, w szczególności w sektorze usług.

Ostatnie kilkanaście lat to postępujący proces zmniejszania się luki edukacyjnej pomiędzy ludnością wiejską i miejską. Proces ten dotyczy w szczególności młodszych pokoleń. W 2007 roku odsetek ludności z wyższym wykształceniem wynosił na wsi 7,2%, a w miastach 19,3%. Formalnie luka edukacyjna ulega zmniejszeniu, jednakże nadal występuje duże zróżnicowanie jakości uzyskiwanego wykształcenia. Ścieżka rozwoju zawodowego młodzieży wiejskiej¹² jest więc trudniejsza i mniej atrakcyjna finansowo.

Często jest to spowodowane środowiskiem społecznym młodzieży wiejskiej. Badania K. Szafraniec wykazują, że rodzice wiejskich nastolatków dwukrotnie częściej mają wykształcenie na poziomie niższym niż średnie i prawie

¹¹ I. Frenkel, *Przemiany demograficzne i aktywność ekonomiczna ludności wiejskiej w pierwszych latach XXI wieku*, [w:] M. Drygas, A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.

¹² K. Wasielewski, *Dostępność studiów wyższych dla młodzieży wiejskiej*, [w:] M. Drygas, A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.

trzykrotnie rzadziej wykształcenie wyższe niż rodzice młodzieży miejskiej. Przeciętnie niższy poziom wykształcenia rodzin wiejskich wpływa na przeciętnie niższy status ekonomiczny. Sytuacja pod tym względem nadal wyraźnie uprzywilejowuje miejską młodzież.

Różnice środowiskowe są również widoczne w statusie edukacyjnym badanej młodzieży. Młodzież wiejska dwukrotnie częściej od miejskiej wybiera szkoły średnie o zawodowym profilu i ponad dwukrotnie rzadziej wyraża zainteresowanie nauką w liceach ogólnokształcących. Mimo tych różnic aspiracje edukacyjne i życiowe młodzieży wiejskiej są relatywnie wysokie. Naukę chce kontynuować 85% wiejskich i 91% miejskich dziewiętnastolatków. Spośród nich na uczelniach wyższych chce studiować 65% wiejskiej młodzieży, w tym 17% myśli o wykształceniu „wyższym plus” (drugi fakultet, studia podyplomowe, doktoranckie). Dla porównania młodzież z dużych miast formułuje analogiczne plany na poziomie 77,5% oraz 23%.

Plany kariery zawodowej ukazują wiejskich nastolatków jako mniej ambitnych – rzadziej myślą o zawodach i stanowiskach wymagających bardzo wysokich kwalifikacji, dużej odpowiedzialności czy wysokiego ryzyka (30% w porównaniu z 43% w odniesieniu do młodzieży miejskiej), częściej zadowolają się średnim szczeblem kariery, a zwłaszcza takim jej przebiegiem, który nie stawia zbyt wygórowanych wymagań zawodowych czy osobowościowych. Mają również niższe oczekiwania płacowe¹³.

* * *
*

Pomimo zachodzących przemian społeczno-ekonomicznych na polskiej wsi nadal istnieje uwarunkowany historycznie podział na trzy subregiony. Jako wynik dawnego wpływu zaborów na struktury rolne, systemy kształcenia, rozwój kultury narodowej, można wyróżnić Polskę centralną i wschodnią – dawna Kongresówka, Polskę południowo-wschodnią – Galicja. Trzecim regionem jest Wielkopolska oraz obszary zachodnie i północne przyłączone do Polski po II Wojnie Światowej. Regiony te podlegają podobnym, ale i specyficznym procesom przemian. Zmienia się rozkład przestrzenny zaludnienia terenów wiejskich. Prawdliwością jest wzrost liczby ludności na terenach podmiejskich, a wylud-

¹³ K. Szafraniec, *Młodzież wiejska na różnych szczeblach edukacji – charakterystyki społeczne i osobowościowe*, maszynopis, IRWiR PAN, Warszawa 2009; J. Domalewski, *Edukacja jako czynnik (de)stygmatyzacji młodzieży wiejskiej*, maszynopis, IRWiR PAN, Warszawa 2009.

nią się tereny oddalone od większych miast. Wyludnianie jest najszybsze na terenach Polski wschodniej i centralnej, a ma trwały charakter na obszarach peryferyjnych. Cechą charakterystyczną struktury społeczno-gospodarczej wiejskich obszarów wyludniających się jest relatywnie wysoki udział niezarobkowych źródeł utrzymania (renty i emerytury) w strukturze dochodów ludności, bardzo wysoki udział sfery usług publicznych w zatrudnieniu pozarolniczym oraz mała liczba pozarolniczych podmiotów gospodarczych, z reguły zatrudniających niewiele osób i prowadzących działalność niemal wyłącznie nastawioną na lokalny rynek.

Na przeciwnym biegunie znajdują się wiejskie obszary stale powiększające zaludnienie położone w ogromnej większości wokół dużych i średnich miast. Źródłem wzrostu liczby ludności są, poza przyrostem naturalnym, migracje zarówno ze wsi, jak i z miast. Obszary te, młode demograficznie, charakteryzują się korzystnymi wskaźnikami edukacyjnymi (dobra struktura wykształcenia, wysokie wskaźniki skolaryzacji). Wyróżniają je również dobre wskaźniki aktywności zawodowej oraz zatrudnienia.

Statystyka ruchów migracyjnych wykazuje silne i trwałe prawidłowości. Głównym kryterium kierunku migracji jest poziom rozwoju gwarantujący lepsze warunki życia i pracy. Wśród migrujących przeważają ludzie młodzi, dobrze wykształceni, innowacyjni, z dominacją kobiet, co powoduje ich deficyt na obszarach odpływowych.

Na aktualny stan zróżnicowania przestrzennego poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich, obok utrwalonych zmian historycznych, wpływa tendencja szybszego rozwoju stref podmiejskich niż oddalonych od miast. Dużą rolę w formowaniu się stref podmiejskich odgrywa dostępność komunikacyjna. Wyniki badań prowadzonych przez A. Rosnera wykazały, że w skali kraju zaobserwowano tylko 48 gmin, które osiągają ponadprzeciętne tempo przemian. Większość tych gmin jest położona w strefach podmiejskich i nadmorskich o wybitnie turystycznym charakterze, bądź dysponuje specyficznymi zasobami (np. Bełchatów). Niekiedy przyczyną rozwoju jest stacjonująca jednostka wojskowa. Wobec zróżnicowanego tempa wzrostu następuje zwiększanie różnic poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy gminami¹⁴.

Zmiany w lokalnych społecznościach przejawiają się w coraz większej popularności organizacji społecznych (tzw. III sektora), choć tempo powstawania

¹⁴ A. Rosner, *Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] M. Drygas, A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.

nowych organizacji jest zbyt wolne. Nowe organizacje są jeszcze słabo zakorzenione w społecznościach lokalnych i chociaż mieszkańcy wsi przekonują się o korzyściach wynikających ze wspólnego działania, to paradoksalnie zmniejsza się udział chętnych do współpracy i uczestnictwa. Wynika to z niskiego poziomu poczucia wspólnoty, a jednocześnie istnieje na wsi potrzeba funkcjonowania silnych organizacji społecznych. Coraz szersze możliwości zewnętrznego wsparcia lokalnych inicjatyw są szansą na przyspieszenie procesu budowy kapitału społecznego na wsi¹⁵.

Aby sprostać wyzwaniom i wykorzystać szanse, konieczne jest silniejsze niż dotychczas zaktywizowanie społeczności lokalnych, w szczególności na obszarach zapóźnionych w rozwoju i słabiej wykorzystujących możliwości oferowane w unijnych programach wsparcia. W tym kontekście niezwykle istotne jest także wzmocnienie istniejącego kapitału instytucjonalnego na wszystkich poziomach (lokalnym, regionalnym i krajowym), wykorzystując dotychczasowe doświadczenia i stosowane dobre praktyki.

Kolejnym niezwykle istotnym czynnikiem, wpływającym na kierunki i tempo procesu rozwoju społeczno-gospodarczego, jest wyposażenie w infrastrukturę. Jest to sprawa kluczowa z punktu widzenia rozwoju wiejskiej sieci osadniczej, jak również przyciągania inwestycji zagranicznych¹⁶.

Polska wieś jest znacznie gorzej wyposażona w infrastrukturę niż miasta, przy czym znaczne jest też zróżnicowanie regionalne. Infrastruktura determinuje w dużym stopniu atrakcyjność terenów wiejskich jako miejsca inwestowania i zamieszkania, a także wpływa bezpośrednio na tworzenie nowych miejsc pracy. Jednocześnie, wpływając na poprawę standardu życia na obszarach wiejskich kompleksowa infrastruktura może przyczyniać się do rezygnacji z migracji i hamować proces wyludniania obszarów wiejskich, a nawet skłaniać do napływu ludności miejskiej, w szczególności na obszary atrakcyjne przyrodniczo, nawet na terenach problemowych i peryferyjnych.

Poniżej scharakteryzowano wyposażenie obszarów wiejskich w podstawową infrastrukturę techniczną¹⁷.

¹⁵ R. Kamiński, *Aktywność społeczności wiejskich. Lokalne inicjatywy organizacji samorządowych*, IRWiR PAN, Warszawa 2008; A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rychard, *Strategia i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, IFiS PAN, Warszawa 2000.

¹⁶ J. Bański, K. Czapiewski, *Obszary o znaczącym endogenicznym potencjale rozwojowym*, [w:] J. Bański (red.), *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku*, „Studia Obszarów Wiejskich”, t. 16, PTG i IGiPZ, Warszawa 2009.

¹⁷ Opracowano na podstawie publikacji pt.: *Informacja o stanie infrastruktury technicznej wsi na koniec 2007 roku*, MRiRW, Warszawa, grudzień 2008 rok.

Wodociągi i kanalizacja

W ostatnich latach samorządy lokalne podjęły ogromny wysiłek w zakresie budowy infrastruktury zapewniającej zaopatrzenie wsi w wodę i sanitację wsi. Według danych MRiRW większość środków na realizację tych inwestycji samorządy lokalne pozyskiwały ze źródeł zewnętrznych. Własne zasoby finansowe pokrywały w skali kraju około 40% kosztów całkowitych inwestycji. Świadczy to o coraz lepszym wykorzystywaniu przez samorząd zewnętrznych źródeł finansowania, a także wskazuje na ograniczenia wewnętrzne i brak możliwości szybkiego nadrabiania dystansu rozwojowego, jeśli nie ma możliwości czerpania ze środków zewnętrznych.

Według stanu na koniec 2007 roku, spośród 41 450 wsi sołeckich w Polsce 36 370 posiadało zbiorczą sieć wodociągową, a tylko 6427 zbiorczą sieć kanalizacyjną. Dostęp wiejskich gospodarstw domowych do infrastruktury wodno-kanalizacyjnej kształtował się na stosunkowo niskim poziomie. Spośród blisko 4,4 mln gospodarstw około 67% miało dostęp do wodociągu, a tylko 18% do kanalizacji. Kłopoty z zagospodarowywaniem ścieków ma zatem zdecydowana większość polskich wsi, co świadczy o, przeciętnie rzecz biorąc, bardzo niskim stanie sanitacji na obszarach wiejskich. Jest to konsekwencją wieloletnich zapóźnień w budowie infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej i inwestowania przede wszystkim w mniej kosztowne wodociągi. Aktualnie coraz ważniejsza staje się budowa kanalizacji. Ze względu na wysokie koszty, niezbędne będzie korzystanie z zewnętrznych funduszy w jeszcze większym stopniu niż dotychczas.

Oczyszczalnie ścieków

Dysproporcjom w rozwoju sieci wodociągowej i kanalizacyjnej towarzyszy brak na obszarach wiejskich instalacji i urządzeń do oczyszczania ścieków. Aczkolwiek w ostatnich latach dokonał się postęp w tej mierze, to jednak stan jest nadal daleki od potrzeb wynikających z konieczności ochrony środowiska. Według danych na koniec 2007 roku, w regionach wiejskich funkcjonowało 2643 zbiorczych oraz 38 915 indywidualnych oczyszczalni ścieków, podczas gdy w 2004 roku było ich odpowiednio: 2416 i 28 869. Jeśli te wielkości odniesiemy do liczby wsi sołeckich w Polsce czy choćby do liczby wsi z kanalizacją, to wyraźnie widać, jak wielkie zadanie muszą wykonać samorządy lokalne.

Wysypiska odpadów komunalnych

Gospodarka odpadami komunalnymi pozostawia dużo do życzenia. Prowadzone w ostatnich latach kampanie informacyjne, coraz surowsze wymogi śro-

dowiskowe związane z produkcją rolniczą, wpływają na wzrastającą świadomość mieszkańców wsi w tej dziedzinie. Niestety brak praktycznych działań w postaci zagospodarowywania odpadów stałych, których systematycznie przybywa. Według stanu na koniec 2007 roku na obszarach wiejskich czynnych było 840 wiejskich wysypisk odpadów komunalnych, zajmujących powierzchnię około 2,3 tys. ha, co jest wysoce niewystarczające w stosunku do rosnących potrzeb.

Drogi gminne na obszarach wiejskich

Istotnymi czynnikami ułatwiającymi gospodarowanie w rolnictwie i leśnictwie, wspierającymi rozwój ekonomiczny na szczeblu lokalnym są drogi gminne oraz drogi dojazdowe do pól i kompleksów leśnych. Gęstość dróg gminnych od wielu już lat jest ustabilizowana na poziomie około 48 km/100 km². Problemem jest ich stan techniczny. Blisko połowa to drogi nieutwardzone, a duża część pozostałych wymaga remontu lub modernizacji.

Gęstość dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych jest blisko dwa razy większa niż dróg gminnych i wynosiła w 2007 roku około 93 km/100 km². Drogi te w większości są drogami gruntowymi, ułatwiają prace w rolnictwie i leśnictwie, a ponadto odgrywają szczególną rolę w wykorzystywaniu lokalnych walorów turystycznych¹⁸.

Wymienione elementy infrastruktury technicznej mają przede wszystkim lokalne znaczenie i warunkują możliwości rozwojowe oraz jakość życia w skali gminnej. Bolączką w skali całego kraju jest natomiast sieć transportowo-komunikacyjna. Ma to swój wyraz w słabych powiązaniach komunikacyjnych między centralnymi i regionalnymi ośrodkami administracyjnymi, a otaczającą je siecią osadniczą zlokalizowaną na obszarach wiejskich. Dotyczy to zarówno sieci drogowej, jak i kolejowej, a także w niewielkim stopniu wykorzystywanych szlaków wodnych. Stan ten negatywnie wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy kraju oraz uniemożliwia lepsze wykorzystanie lokalnego potencjału.

W najbliższych latach coraz większą rolę w rozwoju obszarów wiejskich odgrywać będzie zapewne internet szerokopasmowy kreujący rynek pracy w miejscu zamieszkania. Wydatki zaplanowane na ten cel w aktualnie realizowanych programach współfinansowanych ze środków unijnych rokuje znaczne polepszenie sytuacji.

¹⁸ Informacja o stanie infrastruktury technicznej wsi na koniec 2007 roku, MRiRW, Warszawa, grudzień 2008 rok.

Inwestycje infrastrukturalne są z natury rzeczy niezwykle kosztowne, stąd też niejednokrotnie przekraczają możliwości finansowe pojedynczych jednostek samorządowych. Wymagają współuczestnictwa wielu partnerów, a zazwyczaj także wsparcia zewnętrznego, tak krajowego, jak i zagranicznego¹⁹.

Niezbędna reforma polskich finansów publicznych oraz ewentualne ograniczenia budżetu unijnego po 2013 roku mogą zagrozić realizacji ambitnych planów poprawy stanu infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich.

3. Dokąd zmierza krajowa polityka wobec obszarów wiejskich?

Odpowiedź na to pytanie jest wielorako uwarunkowana. Po pierwsze, aby mówić o jakimkolwiek kierunku rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, należy mieć oparty na realistycznych założeniach program wieloletni. Obecnie takiego programu nie ma. Nie opracowało go ani MRR odpowiedzialne za rozwój regionalny, ani MRiRW odpowiedzialne za rozwój wsi. Być może jest to wynikiem cienkich linii demarkacyjnych przebiegających w sensie definicyjnym pomiędzy terminami wieś i region. Są to pojęcia, chociażby przestrzennie, mocno na siebie zachodzące, co jak dowodzi doświadczenie ostatnich lat, powodowało trudności interpretacyjne w obu ministerstwach ustalających linie demarkacyjne między programami unijnymi (jakie projekty i na jakich obszarach będą współfinansowane z poszczególnych programów).

Zarysowane w opracowaniu problemy rozwojowe polskiej wsi uzasadniają potrzebę podjęcia działań strategicznych na szczeblu rządowym. Dyskusje nad koniecznością wypracowania planistycznych dokumentów strategicznych, określających kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce są gorącym tematem od początku przemian ustrojowych. W tym czasie powstało kilka takich dokumentów, ale nie były konsekwentnie wdrażane. Jako przykład można wskazać z dużym rozgłosem medialnym uzgodniony w 1999 roku pomiędzy stroną społeczną i rządową *Pakt dla wsi i rolnictwa*, który nigdy nie został uruchomiony i należy do kolekcji dokumentów o szczytnych zamiarach i zerowych efektach. W tym kontekście podjęcie w 2009 roku przez MRiRW prac nad przygotowaniem dokumentu pt. „Kierunki rozwoju obszarów wiejskich” jest ważnym działaniem mającym zdefiniować obecne potrzeby rozwojowe, zhierarchizować

¹⁹ Zadania własne gmin z zakresu infrastruktury technicznej obejmują m.in.: budowę i utrzymanie dróg gminnych, budowę wodociągów i zaopatrzenie w wodę, budowę kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, budowę wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

priorytety i opracować program likwidacji zapóźnienia cywilizacyjnego dużej części obszarów wiejskich w Polsce²⁰.

Aktualna sytuacja społeczno-ekonomiczna polskiej wsi powoduje, że wypracowanie kompleksowej, długookresowej wizji rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie 2030-2050, we współpracy z partnerami społecznymi, jest wyzwaniem epokowym²¹.

Rada Ministrów, przyjęła 24 listopada 2009 r. w formie uchwały *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, którego celem jest przygotowanie dokumentów strategicznych o średnio i długookresowej perspektywie. Jedną ze strategii zawartych w *Planie...* jest „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa”. Strategia ta jest ściśle związana, a nawet podporządkowana dwóm innym planowanym strategiom, a mianowicie „Krajowej strategii rozwoju regionalnego – Regiony-miasta-obszary wiejskie” oraz „Strategii innowacyjności i efektywności gospodarki”²².

Wymienione w Uchwale Rządu dokumenty powinny być przygotowane tak szybko, aby mogły być wykorzystane w toczącej się na forum Unii Europejskiej dyskusji nad przyszłym kształtem instrumentarium oraz budżetu WPR i innych polityk wspierających rozwój obszarów wiejskich, jeszcze przed polską Prezydencją w Radzie.

Konieczne jest odejście od sektorowego postrzegania problemów wsi, głównie przez pryzmat rolnictwa. Podstawą strategii rozwoju polskiej wsi musi stać się nowy paradygmat – możliwie wszechstronny rozwój ekonomiczny i podejście terytorialne. Rozwijanie pozarolniczych funkcji wsi i rolnictwa, z równoczesnym poszanowaniem środowiska naturalnego oraz harmonijne powiązanie dwóch priorytetów – społecznie zrównoważonego rozwoju i podnoszenia konkurencyjności obszarów wiejskich – staje się niezbędne, aby sprostać ekonomicznym, społecznym i środowiskowym wyzwaniom rozwojowym.

²⁰ Dokument został przyjęty przez kierownictwo MRiRW w styczniu 2010 roku, a następnie skierowany do konsultacji społecznych.

²¹ Problem ten od wielu już lat był poruszany w wielu opracowaniach naukowych, jak np.: L. Kolarska-Bobińska, A. Rosner, J. Wilkin (red.), *Przyszłość wsi polskiej. Wizje, strategie, koncepcje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001; J. Wilkin (red.), *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, Fundusz Współpracy, Warszawa 2005.

²² *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, dokument przyjęty 24 listopada 2009 r. przez Radę Ministrów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, styczeń 2010 r. Uzupełnieniem tego dokumentu jest projekt z dnia 2 lutego 2010 r. przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, pt. *Wytyczne do opracowania strategii rozwoju wskazanych w Planie uporządkowania strategii rozwoju – zakres i struktura*.

Rozwój rolnictwa i utrzymanie żywotności ekonomicznej gospodarstw rolnych nie są możliwe bez społeczno-gospodarczego rozwoju wsi. Wyludnianie się i upadek miejscowości wiejskich prowadzi na ogół także do upadku rolnictwa. W tej sytuacji konieczne jest odpowiednie powiązanie polityki rolnej z polityką wspierania rozwoju wsi i polityką spójności.

Mieszkańcy wsi coraz lepiej rozumieją potrzebę podejmowania wspólnych działań. Niestety proces ten postępuje dość wolno i łączy się z brakiem chęci bezpośredniego uczestnictwa we wspólnych przedsięwzięciach, co wynika z niskiego poziomu poczucia wspólnoty mieszkańców wsi. Dobrym przykładem podejmowania tego typu działań jest rozwijająca się sieć Lokalnych Grup Działania (LGD), powstających przy wsparciu z programu Leader+. Bogate doświadczenia, pozytywne jak też negatywne pozwalają sądzić, że program ma duże szanse na aktywizację społeczności lokalnych. Może on przynieść nie tylko efekty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, a co chyba jeszcze ważniejsze, utworzyć warunki do konsolidacji społeczności lokalnych wokół żywotnych problemów małych i nieco większych ojczyzn²³.

Doświadczenia programu LEADER wyraźnie wskazują, że przy pobudzeniu aktywności społeczności lokalnych możliwe jest realizowanie różnego rodzaju strategii i projektów z nich wynikających, które jeszcze do niedawna w powszechnym odczuciu były niemożliwe do zrealizowania. Przykładem takiej metamorfozy obszaru zapóźnionego w rozwoju może być gmina Debrzno w województwie pomorskim²⁴.

Ten i inne przykłady wskazują, że przyjęcie polaryzacyjno-dyfuzyjnej, zwanej też metropolitarną, strategii rozwoju kraju może być niekorzystne dla sieci osadniczej na obszarach wiejskich. Zamiast społecznie zrównoważonego rozwoju kraju, zwiększeniu ulegnie polaryzacja i dwubiegunowość. Wówczas obszary problemowe staną się jeszcze większym problemem, obszary depopulacji ulegną jeszcze większemu wyludnieniu, a duże miasta pełniące funkcje centrów rozwoju nie będą w stanie wchłonąć strumienia migrantów ze wsi i zapewnić im warunków bytowania.

²³ K. Wasielewski (red.), *Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich. Doświadczenia z funkcjonowania programu LEADER w Polsce w latach 2004-2009*, Wyższa Szkoła Gospodarki, Bydgoszcz 2009.

²⁴ Ten i podobne przypadki zostały bogato opisane w następujących publikacjach Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa: *Realizacja pilotażowego Programu Leader+ w Polsce*, FAPA, Warszawa 2007; *Leader. Budowanie potencjału społecznego*, FAPA, Warszawa 2008; *Leader szansą dla polskiej wsi*, FAPA, Warszawa 2008.

Obszary wiejskie w Polsce dysponują ogromnym, ciągle niedostatecznie wykorzystywanym, potencjałem społecznym i gospodarczym. Atutem obszarów wiejskich w Polsce jest ich różnorodność przyrodnicza i walory kulturowe, które mogą stać się również mocną stroną w rozwijaniu różnego rodzaju przedsiębiorczości. Dla zachowania ich żywotności oraz zapewnienia systematycznego zwiększania spójności społecznej i ekonomicznej, zasadnicze znaczenie będzie miało systemowe wspieranie działań pogłębiających dywersyfikację działalności gospodarczej, jak również zapewniających szeroki dostęp do usług socjalnych oraz sieci transportowych i telekomunikacyjnych. Jednym z najważniejszych czynników rozwoju obszarów wiejskich staje się, jak już wcześniej zaznaczano, rozwijanie pozarolniczych funkcji wsi i rolnictwa oraz wspieranie różnorodnej przedsiębiorczości.

Szansę rozwojową polskiej wsi i rolnictwa są postrzegane głównie poprzez wielkość środków finansowych zagwarantowanych w programach unijnych, zarządzanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W latach 2004-2006 Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” i Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 dysponowały łącznie środkami publicznymi (unijnymi i krajowymi) w wysokości około 1,8 mld euro rocznie. W latach 2007-2013 średnioroczne wsparcie wsi i rolnictwa publicznymi środkami, znajdującymi się w PROW 2007-2013, wynosi blisko 2,5 mld euro. W bieżącym okresie programowania średnio rocznie będzie wpływało na tereny wiejskie blisko 40% środków więcej niż w latach 2004-2006²⁵. W rachunku tym pominięto programy zarządzane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Tymczasem problematyka rozwoju obszarów wiejskich znalazła także odzwierciedlenie w pozarolniczych programach operacyjnych, w formie działań wspierających bezpośrednio lub pośrednio projekty związane z rozwojem obszarów wiejskich. Największa łączna alokacja środków na takie projekty znajduje się w Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO), zarządzanych i wdrażanych przez urzędy marszałkowskie. W szesnastu RPO zarezerwowano łącznie na wsparcie regionów wiejskich 5,3 mld euro, natomiast w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki 1,85 mld euro.

²⁵ Ze względu na wahania kursu walutowego złoty-euro ścisłe określenie kwoty w złotych jest niemożliwe.

W tym okresie systematycznie wzrastały płatności bezpośrednie, osiągając w 2010 roku maksymalny poziom, wynegocjowany w Kopenhadze i zapisany w Traktacie Akcesyjnym²⁶.

Jak więc widać z przytoczonych danych, rola środków unijnych w ogólnych publicznych wydatkach „rolnych” na wsparcie wsi i rolnictwa wzrasta w kolejnych latach (tab. 4). Udział ten byłby jeszcze większy, gdyby z kategorii „rolnictwo” wyłączyć nakłady finansowe z budżetu krajowego na KRUS, który ma charakter społeczno-socjalny, oraz doliczyć środki bezpośrednio i pośrednio wpływające na rozwój wsi, wydatkowane z programów pozarolniczych.

Tabela 4. Znaczenie środków UE w ogólnych wydatkach publicznych na wsparcie wsi i rolnictwa w Polsce w latach 2004-2009 (w procentach)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Udział środków UE w wydatkach z budżetu krajowego powiększonych o środki KRUS	25,1	38,2	46,8	36,6	35,4	44,7
Udział środków UE w wydatkach obejmujących: wydatki z budżetu krajowego, środki KRUS oraz środki UE	20,1	27,6	31,9	26,8	26,2	30,9

Źródło: zestawienie własne na podstawie ekspertyzy pt. Przepływy finansowe pomiędzy Polską a Unią Europejską w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na tle wyników ekonomicznych rolnictwa, wykonanej przez zespół w składzie: A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, A. Sapa dla Rady ds. Rolnictwa i Wsi przy Prezydencie RP, Warszawa 2010.

Przedstawione dane wyraźnie wykazują, że tak ogromny wysiłek finansowy przekracza możliwości wyłącznie budżetu krajowego. Stąd wynegocjowanie jak najlepszego dla Polski budżetu unijnego na lata 2013-2020 powinno być naczelnym zadaniem naszych polityków.

4. Co dalej z WPR i polityką spójności?

Działalność rolnicza odgrywa i będzie odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu społecznie zrównoważonego rozwoju kraju. Potwierdza to dotychczasowa ewolucja WPR, jak i proponowane kierunki jej zmian. Wspólna Polityka Rolna stawała się polityką wielofunkcyjnego rozwoju wsi, a ostatnio także polityką ochrony środowiska. Wszystko wskazuje, że ten ostatni kierunek zostanie

²⁶ Będzie to średnio około 10 mld zł rocznie. Wskutek przyjętego algorytmu opartego na tzw. plonie referencyjnym, który był podstawą do wyliczenia kwoty utraconych przychodów z powodu obniżki cen, maksymalny poziom płatności obszarowych na 1 ha użytków rolnych w Polsce będzie około 2 razy niższy niż we Francji.

wzmocniony poprzez wprowadzenie w życie instrumentarium wynikającego z tzw. nowych wyzwań i koncepcji wynagradzania rolników za dostarczanie nierynkowych dóbr publicznych²⁷.

W ostatnich latach także w ramach polityki spójności wyraźnie zarysowuje się tendencja do zwiększania wydatków na rozwój obszarów wiejskich. Do głównych obszarów wsparcia wsi środkami polityki spójności zaliczyć można:

- dostęp do podstawowych usług,
- poprawę dostępności do głównych europejskich sieci komunikacyjnych,
- wspieranie potencjału endogenicznego obszarów wiejskich,
- wspieranie zintegrowanego podejścia do turystyki,
- dostęp do infrastruktury informatycznej.

Systematycznemu wzrostowi nakładów finansowych na rozwój obszarów wiejskich, zarówno z funduszy rolnych, jak i funduszu spójności, nie towarzyszy w wystarczającym stopniu poprawa synergii pomiędzy tymi funduszami. Jest to duży problem w kontekście przyszłego okresu programowania²⁸.

Wobec coraz większego wspierania rozwoju obszarów wiejskich środkami polityki spójności należy rozważyć, czy nadal realizować obie polityki odrębnie, czy też włączyć część instrumentarium WPR do polityki spójności? Chodzi tu przede wszystkim o działania znajdujące się w osi 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej” i ewentualnie osi 4, a więc projekty wdrażane za pomocą metody LEADER realizowanego obecnie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Kompleksowość, złożoność i przestrzenny charakter problemów rozwoju obszarów wiejskich, przejawiający się również w relacjach wieś-miasto, a także słaba koordynacja dotychczas realizowanych polityk, w swej istocie sektorowych, skłaniają do sformułowania wniosku o konieczności rozważenia włączenia polityki rozwoju obszarów wiejskich w zakres polityki regionalnej/spójności. Jak się wydaje, może to spowodować opracowanie harmonijnych i zrównoważonych

²⁷ Szerzej na ten temat patrz: *Public Goods and Public Intervention. Overview of RDP Screening Exercise and Member State Survey. Thematic Working Group 3*, European Network for Rural Development, December 2009; *Rise Task Force on Public Goods from Private Land*, Directed by A. Buckwell, December 2009; T. Cooper, K. Hart, D. Baldock, *Provision on Public Goods through Agriculture in the European Union*, Institute for European Environmental Policy, December 2009.

²⁸ W. Piskorz, *Rola polityk wspólnotowych w rozwoju obszarów wiejskich*, referat wygłoszony na Międzynarodowej Konferencji pt. „Rolnictwo i obszary wiejskie – 5 lat po akcesji Polski do Unii Europejskiej”, MRiRW, Warszawa 28-29 kwietnia 2009 r.

programów wsparcia, a co za tym idzie, stopniowo niwelować dysproporcje cywilizacyjne między różnymi częściami kraju, a także rozwijać pozarolnicze funkcje wsi i rolnictwa na obszarach o wiejskim i przeważająco wiejskim charakterze.

Wymagać to także może reaktywowania ośrodka, odpowiedzialnego za identyfikowanie problemów i monitorowanie procesów rozwojowych w kategoriach społecznych, ekonomicznych i środowiskowych, z punktu widzenia całego kraju. Zapewnienie harmonijnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce wymaga także odpowiednich struktur instytucjonalnych również na poziomie lokalnym i regionalnym.

W tej sytuacji WPR powinna być ograniczona do tradycyjnej problematyki produkcji rolniczej i rynków rolnych. Jest to jednoznaczne z przesunięciem do dzisiejszego I filara WPR niektórych instrumentów znajdujących się w I i II osi PROW 2007-2013 (płatności z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach, a w przyszłości także płatności z tytułu dostarczania społeczeństwu dóbr publicznych).

Na przeorientowaną WPR i politykę spójności kraje członkowskie powinny wyasygnować w latach 2014-2020 fundusze porównywalne z przeznaczonymi na te cele w obecnym okresie programowania.

Problemem pozostaje kwestia źródeł finansowania tzw. nowych wyzwań. Racjonalne wydaje się, aby nowe wyzwania były finansowane także z funduszy unijnych innych niż rolne, np. z funduszy na ochronę środowiska, oraz ze środków krajowych zgromadzonych z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar za jego zanieczyszczenie. Globalny charakter nowych wyzwań wystarczająco uzasadnia ten wniosek.

Groźba zmniejszenia unijnego budżetu wymagać będzie bardzo głęboko przemyślanego podejścia do programowania i skupienia się na ograniczonej liczbie celów do osiągnięcia. Dotychczas nie zawsze przestrzegano zasady koncentracji środków.

Konieczność koncentracji potwierdzają prowadzone w IRWiR PAN badania ekonomicznych skutków unijnych programów dla wsi i rolnictwa realizowanych w latach 2004-2006. Badania te wykazały, że najszybszą poprawę warunków ekonomicznych mieszkańców wsi można uzyskać, koncentrując się na małej liczbie działań, a w tym przede wszystkim na działaniach typu inwestycyjnego, charakteryzujących się wysoką efektywnością. Niestety realizowane programy zazwyczaj są kompromisem między wsparciem projektów poprawia-

jących efektywność, a wsparciem o charakterze społecznym czy socjalnym. Kompromisy takie ograniczają efekty ekonomiczne²⁹.

Zmiany WPR po 2013 roku zostały zarysowane podczas średniookresowego przeglądu WPR w latach 2007-2008, zakończonego jesienią 2008 roku (tzw. *Health Check*). Dyskusjom nad przyszłością WPR towarzyszą prace nad koncepcją budżetu Unii po 2013 roku³⁰. Propozycje zmniejszenia budżetu na wsparcie wsi i rolnictwa spotykają się z negatywnym przyjęciem większości nowych krajów członkowskich. Zmniejszenie unijnego budżetu na te cele nie pozwoliłoby kontynuować w obecnym tempie modernizacji rolnictwa i pozytywnych zmian na polskiej wsi.

Polska, jako kraj o największym wśród nowych krajów członkowskich sektorze rolnym, powinna stać się ich rzecznikiem w dyskusji nad zmianami WPR i unijnym budżetem na lata 2014-2020. W naturalny sposób sprzyjać temu będzie Prezydencja w drugiej połowie 2011 roku.

Stanowisko Polski powinno opierać się na czterech podstawowych elementach:

- kontynuowaniu finansowania WPR ze wspólnego budżetu,
- kontynuowaniu programu płatności bezpośrednich w latach 2014-2020,
- odejściu od dotychczas stosowanego algorytmu obliczania poziomu płatności i podjęciu działań mających na celu wprowadzenie jednolitej w całej UE stawki płatności bezpośrednich,
- utrzymaniu w latach 2014-2020 wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na podobnym poziomie jak w obecnym okresie programowania, bez względu na to, czy środki te będą nadal w II filarze WPR, czy też stanowią część składową polityki spójności.

Dla nowych krajów członkowskich niezwykle istotne jest również rozstrzygnięcie, czy WPR ma utrzymać obecny wspólnotowy charakter. Stanowiska w tej sprawie są silnie zróżnicowane, od dążenia do głębokiej liberalizacji i cięć budżetowych, po zachowanie stanu obecnego. Polska dąży do utrzymania obecnego, wspólnotowego i finansowego kształtu Wspólnej Polityki Rolnej przez kolejne dwa okresy programowania. Stanowisko Polski jest zbieżne z wynikami badań przeprowadzonych przez Komisję Europejską w 2007 roku. Okazuje się, że 88% Europejczyków docenia znaczenie wsi i rolnictwa dla przyszłości Europy,

²⁹ Szerzej na temat pisze K. Zawalińska w: *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa 2009.

³⁰ *Reforming the budget, changing Europe. A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review*, Communication from the Commission, SEC(2007) 1188 final.

80% uzależnia uzyskiwanie przez rolników wsparcia od przestrzegania norm środowiskowych i dobrostanu zwierząt, a 58% uważa, że w przyszłości udział budżetu rolnego w budżecie UE powinien być na obecnym lub nieco wyższym poziomie. Są to opinie zasadniczo odmienne od prezentowanych przez brukselski establishment i kręgi eksperckie i zaskakują nadspodziewanie dużym poparciem polityki finansowego wspierania rolnictwa i rozwoju wsi przez obywateli Unii Europejskiej³¹.

Zapowiadany kierunek reform WPR, polegający przede wszystkim na ograniczeniu wspólnego budżetu na rolnictwo będzie, jak się wydaje, musiał ulec rewizji. Włączenie do priorytetów WPR nowych wyzwań bez zapewnienia odpowiednich środków wydaje się w obecnych uwarunkowaniach gospodarczych nierealne. Konieczność realizacji szerszego zakresu zadań, przy zmniejszonym wsparciu Wspólnotowym, oznaczałoby przeniesienie finansowania w znacznym stopniu ze wspólnego budżetu do budżetów narodowych. Sytuacja taka jest nie do przyjęcia i nie do udźwignięcia przez budżety narodowe nowych krajów członkowskich. Dodatkową konsekwencją takiego rozwiązania byłoby pogorszenie pozycji konkurencyjnej rolników z krajów UE-12 na jednolitym rynku europejskim.

Z kolei kraje będące płatnikami netto do wspólnego budżetu bez trudności zrekompensowałyby zmniejszenie środków unijnych zwiększonymi wydatkami z budżetów krajowych.

5. Podsumowanie

Skupiając się na problemach rozwoju polskiej wsi, można sformułować następujące uwagi i wnioski.

1. Kontynuowanie sektorowej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich, skupionej przede wszystkim na wsparciu rynkowym i dochodowym rolnictwa nie przyniesie spodziewanych efektów w sferze rozwoju wsi, pomimo dysponowania ogromnymi, nieosiągalnymi przed akcesją środkami wsparcia. Przyspieszenie rozwoju obszarów wiejskich wymaga nowego podejścia.
2. Niezbędne jest przygotowanie długookresowej strategii rozwoju obszarów wiejskich, wypracowanej we współdziałaniu z partnerami społecznymi i beneficjentami przemian. Strategia powinna zawierać propozycje działań operacyjnych.

³¹ J. Wilkin, *Ewolucja społeczno-ekonomicznych podstaw legitymizacji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, [w:] M. Drygas, A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.

3. Obszary wiejskie w Polsce dysponują ogromnym, ciągle niewykorzystanym w dostatecznym stopniu, potencjałem społecznym i gospodarczym. Atutem obszarów wiejskich w Polsce jest ich różnorodność przyrodnicza i walory kulturowe, które mogą stać się również mocną stroną w rozwijaniu różnego rodzaju przedsięwzięć. Dla zachowania żywotności obszarów wiejskich zasadnicze znaczenie będzie miało systemowe wspieranie działań dywersyfikujących działalność gospodarczą i zapewniających łatwy dostęp do usług socjalnych oraz sieci transportowych i telekomunikacyjnych. W tym kontekście istotnymi czynnikami rozwoju obszarów wiejskich staje się obecnie przyspieszenie rozwoju funkcji pozarolniczych wsi i rolnictwa oraz wspieranie przedsiębiorczości, a tym samym poszerzanie pozarolniczego rynku pracy.
4. W rozwiązywaniu problemów rozwoju terytorialnego szczególną rolę powinny spełniać małe i średnie miasta. Są one ośrodkami zapobiegającymi depopulacji i podtrzymującymi żywotność społeczno-ekonomiczną obszarów wiejskich, w szczególności obszarów peryferyjnych. W Polsce przykładem negatywnych zmian demograficznych są tereny intensywnego wyludniania we wschodniej części kraju.
5. Konieczność zmiany dotychczasowego podejścia do krajowej polityki rozwoju obszarów wiejskich oznacza również, że niezbędne jest położenie znacznie większego nacisku niż dotychczas na wspieranie aktywności społeczności lokalnych, w tym zamieszkujących miasteczka i małe miasta. Niewielkie ośrodki miejskie, znajdujące się poza zasięgiem dużych aglomeracji są predestynowane do pełnienia roli lokalnych centrów rozwoju.
6. Ważną rolę w rozwoju obszarów wiejskich mogą spełniać instytucje pozarządowe. Świadczą o tym efekty działań podejmowanych przez kilkaset Lokalnych Grup Działania (LGD) w ramach Pilotażowego Programu Leader+.
7. Konieczne jest zharmonizowanie dwóch priorytetów – społecznie zrównoważonego rozwoju i podnoszenia konkurencyjności obszarów wiejskich, w tym także konkurencyjności rolnictwa.
8. Wieś i rolnictwo w Polsce i w większości nowych krajów członkowskich wymaga przez kilkanaście lat wsparcia w podobnych rozmiarach jak dotychczas, celem likwidacji luki cywilizacyjnej, kontynuacji procesów modernizacji i restrukturyzacji sektora rolnego oraz umacniania jego pozycji konkurencyjnej na rynkach globalnych.
9. W związku z tzw. nowymi wyzwaniami stojącymi przed sektorem rolnym w UE konieczne może okazać się nawet zwiększenie wsparcia.

10. Tempo rozwoju obszarów wiejskich, w tym rolnictwa jest w coraz większym stopniu determinowane wielkością wsparcia z funduszy unijnych. Interesem Polski jest utrzymanie obecnego, wspólnotowego charakteru WPR. Dotychczasowe doświadczenia wykazują, że WPR zapewniała zachowanie konkurencyjnej pozycji rolnictwa unijnego na globalnych rynkach rolnych. Planowane reformy muszą zapewnić efektywniejsze wykorzystywanie funduszy publicznych.
11. Przygotowując reformę wspólnego budżetu Komisja Europejska postrzega kwestie finansowe z globalnego punktu widzenia, w kontekście społeczno-ekonomicznym i środowiskowym, uwzględniając cele wynikające z dyskutowanej obecnie Strategii dla UE do 2020 roku, stanowiącej kontynuację Strategii Lizbońskiej.
12. Polska powinna zabiegać o utrzymanie w latach 2014-2020 strukturalnego wsparcia finansowego UE dla wsi i rolnictwa na poziomie nie mniejszym niż dotychczas.
13. Renacjonalizacja WPR jest nie do zaakceptowania dla większości nowych państw członkowskich, gdyż przyczyni się zapewne do zwiększenia różnic rozwojowych między starymi i nowymi krajami członkowskimi.
14. Dyskusji nad nowym kształtem WPR musi towarzyszyć dyskusja o sposobach koordynacji i integracji innych polityk Unii Europejskiej, wspierających rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Koordynacja powinna obejmować takie kwestie, jak: ochrona najważniejszych zasobów – ziemi, wody, lasów i innych dóbr przyrody, a także zapewnienie żywotności ekonomicznej obszarów wiejskich.

Literatura

1. Bański J., Czapiewski K., *Obszary o znaczącym endogenicznym potencjale rozwojowym*, [w:] J. Bański (red.), *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku*, „Studia Obszarów Wiejskich”, t. 16, PTG i IGiPZ, Warszawa 2009.
2. Cooper T., Hart K., Baldock D., *Provision on Public Goods through Agriculture in the European Union*, Institute for European Environmental Policy, December 2009.
3. Czyżewski A., Poczta A., *Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolny-żywnościowy w Polsce po wstąpieniu do UE*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2007, t. IX, z. 4.

4. Domalewski J., *Edukacja jako czynnik (de)stygmatyzacji młodzieży wiejskiej*, maszynopis, IRWiR PAN, Warszawa 2009.
5. Dzun W., *Duże gospodarstwa rolne przed i po wejściu do UE*, [w:] M. Drygas, A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.
6. Fedyszak-Radziejowska B., *Ekonomiczne a psychologiczne uwarunkowania nastrojów i opinii rolników w pięć lat po akcesji*, maszynopis, IRWiR PAN, Warszawa 2009.
7. Fedyszak-Radziejowska B., *Psychospołeczny wymiar zmian na polskiej wsi*, [w:] M. Drygas, A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.
8. Frenkel I., *Przemiany demograficzne i aktywność ekonomiczna ludności wiejskiej w pierwszych latach XXI wieku*, [w:] M. Drygas, A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.
9. Giza-Poleszczuk A., Marody M., Rychard A., *Strategia i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, IFiS PAN, Warszawa 2000.
10. *Informacja o stanie infrastruktury technicznej wsi na koniec 2007 roku*, MRiRW, Warszawa, grudzień 2008.
11. *Jak nam się żyje?*, Raport CBOS, 2007, nr 26.
12. Kamiński R., *Aktywność społeczności wiejskich. Lokalne inicjatywy organizacji samorządowych*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.
13. Kolarska-Bobińska L., Rosner A., Wilkin J. (red.), *Przyszłość wsi polskiej. Wizje, strategie, koncepcje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.
14. *Leader. Budowanie potencjału społecznego*, FAPA, Warszawa 2008.
15. *Leader szansą dla polskiej wsi*, FAPA, Warszawa 2008.
16. Piskorz W., *Rola polityk wspólnotowych w rozwoju obszarów wiejskich*, referat wygłoszony na Międzynarodowej Konferencji pt. „Rolnictwo i obszary wiejskie – 5 lat po akcesji Polski do Unii Europejskiej”, MRiRW, Warszawa 28-29 kwietnia 2009 r.
17. *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, dokument przyjęty 24 listopada 2009 r. przez Radę Ministrów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, styczeń 2010 r.
18. Poczta W., *Wpływ integracji Polski z UE na sytuację ekonomiczną sektora rolnego w latach 2004-2006*, „Wieś i Rolnictwo” 2008, nr 1(138).
19. *Polska wieś i rolnictwo 2009*, MRiRW, Warszawa 2009.

20. *Przepływy finansowe pomiędzy Polską a Unią Europejską w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na tle wyników ekonomicznych rolnictwa*, ekspertyza wykonana przez zespół w składzie: A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, A. Sapa dla Rady ds. Rolnictwa i Wsi przy Prezydencie RP, Warszawa 2010.
21. *Public Goods and Public Intervention. Overview of RDP Screening Exercise and Member State Survey*. Thematic Working Group 3, European Network for Rural Development, December 2009.
22. *Realizacja pilotażowego Programu Leader + w Polsce*, FAPA, Warszawa 2007.
23. *Reforming the budget, changing Europe. A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review*, Communication from the Commission, SEC(2007) 1188 final.
24. *Rise Task Force on Public Goods from Private Land*, Directed by A. Buckwell, December 2009.
25. Rosner A., *Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] M. Drygas, A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.
26. Szafraniec K., *Młodzież wiejska na różnych szczeblach edukacji – charakterystyki społeczne i osobowościowe*, maszynopis, IRWiR PAN, Warszawa 2009.
27. Wasielewski K., *Dostępność studiów wyższych dla młodzieży wiejskiej*, [w:] M. Drygas, A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.
28. Wasielewski K. (red.), *Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich. Doświadczenia z funkcjonowania programu LEADER w Polsce w latach 2004-2009*, Wyższa Szkoła Gospodarki, Bydgoszcz 2009.
29. Wilkin J., *Ewolucja społeczno-ekonomicznych podstaw legitymizacji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, [w:] M. Drygas, A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.
30. Wilkin J. (red.), *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, Fundusz Współpracy, Warszawa 2005.
31. *Wytyczne do opracowania strategii rozwoju wskazanych w Planie uporządkowania strategii rozwoju – zakres i struktura*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, projekt z dnia 2 lutego 2010 r.
32. Zawalińska K., *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa 2009.
33. Zegar J., *Z czego żyje polska wieś?*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa 2008.

Charakterystyka zmian struktur produkcyjno-ekonomicznych polskich gospodarstw rolnych w najbliższych latach

1. Wprowadzenie

Przewidywanie zmian strukturalnych w rolnictwie należy do zagadnień trudnych. Ryzyko popełnienia błędu zwiększa się w miarę wydłużania horyzontu prognozy; najtrudniej prognozować zmiany w okresie długim, w którym występują zmiany pokoleniowe. Rolnictwo stanowi ważny element gospodarki kraju, ściśle z nią związany wieloma współzależnościami o bardzo różnej sile oddziaływania. Z tego względu zmian w rolnictwie nie można rozpatrywać bez uwzględniania zmian w całej gospodarce.

Ekonomiści rolni są zgodni, że struktura gospodarstw w rolnictwie polskim jest bardzo niekorzystna¹. Ilościowo dominują gospodarstwa o powierzchni 1-5 ha. W 2007 roku ich udział w ogólnej liczbie gospodarstw indywidualnych wynosił 57,5%. Drugą najliczniejszą grupą były gospodarstwa o powierzchni 5-20 ha; stanowiły one 35,6% ogólnej liczby gospodarstw². Gospodarstwa tych grup obszarowych poza specjalistycznymi nie spełniają wymogów gospodarstwa parytetowego, tzn. nie zapewniają ich użytkownikom dochodów porównywalnych z osiąganymi przez pracujących w działach pozarolniczych (w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego). Udział gospodarstw tych grup w całkowitej liczbie gospodarstw indywidualnych wynosi około 93%, a gospodarstw o powierzchni powyżej 20 ha – zaledwie 7%. Gospodarstwa powyżej 20 ha użytkowały około 45% użytków rolnych. Oprócz gospodarstw indywidualnych występują podmioty o innych formach prawnych, takich jak: spółdzielnie i spółki osobowe oraz kapi-

¹ Por. W. Poczta, *Wpływ integracji z UE na sytuację strukturalną, produkcyjną i ekonomiczną polskiego rolnictwa*, [w:] R. Urban (red.), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Raport 6 (synteza)*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 9-47; W. Ziętara, *Stan dostosowań polskiego rolnictwa do integracji z Unią Europejską*, [w:] R. Urban (red.), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Raport 6 (synteza)*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 48-74.

² *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008.

tałowe. Niezależnie od sektora prywatnego w rolnictwie występuje także sektor uspołeczniony, który w 2007 roku użytkował 569,6 tys. ha, tj. 3,6% całkowitej powierzchni użytków rolnych w Polsce³.

2. Stan i kierunki zmian w strukturze gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych

2.1. Gospodarstwo a przedsiębiorstwo rolnicze

Wybór formy prawnej jest samodzielną decyzją przedsiębiorcy. W rolnictwie mogą występować i występują następujące formy prawne przedsiębiorstw:

- przedsiębiorstwo osoby fizycznej,
- spółki osobowe: cywilne, jawne i komandytowe,
- spółki kapitałowe: z ograniczoną odpowiedzialnością (z o.o.) i akcyjne (S.A.),
- spółdzielnie,
- przedsiębiorstwa państwowe.

Najpopularniejszą formą prawną w rolnictwie, w której funkcjonują gospodarstwa indywidualne prowadzące produkcję towarową, jest przedsiębiorstwo osoby fizycznej. Znajdują się one w ewidencji Urzędu Gminy (w Gminnym Rejestrze Gospodarstw Rolniczych). Płatnikiem podatku rolnego jest rolnik, odpowiadający majątkiem gospodarstwa i osobistym za zobowiązania gospodarstwa. Rolnik osobiście lub z członkami rodziny sprawuje funkcje kierownicze, wykonawcze i kontrolne i jest najczęściej właścicielem użytkowanego gospodarstwa. Występują również sytuacje, kiedy rolnik dzierżawi całe gospodarstwo (ziemię i budynki) lub gdy użytkuje zarówno grunty własne, jak i dzierżawione. Zawsze jest jednak właścicielem majątku ruchomego: maszyn, urządzeń i środków obrotowych. Zaletą tej formy prawnej jest duża elastyczność, głównie czynnika pracy. Dzięki temu gospodarstwo może sprostać zmiennemu sezonowo zapotrzebowaniu na pracę. Drugą pozytywną cechą jest duża elastyczność reakcji na zmiany poziomu dochodu. Rodzina rolnicza na bieżąco reaguje na poziom przychodów ze sprzedaży, ograniczając w razie konieczności konsumpcję.

Jedną z form prawnych przedsiębiorstw rolniczych są spółki osobowe. Najprostsza z nich jest działająca na podstawie kodeksu cywilnego spółka cywilna, którą mogą tworzyć minimum dwie osoby. Charakteryzuje się podob-

³ *Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich*, GUS, Warszawa 2006; *Rocznik Statystyczny RP* z lat 1996-2007, GUS, Warszawa.

nymi cechami jak przedsiębiorstwo osoby fizycznej, szczególnie w zakresie odpowiedzialności materialnej. Kolejne dwa rodzaje spółek osobowych, jawna i komandytowa, działają na podstawie kodeksu handlowego i muszą być zarejestrowane w rejestrze handlowym. Zakres odpowiedzialności wspólników w spółce jawnej jest podobny jak w spółce cywilnej. Inny jest natomiast zakres odpowiedzialności w spółce komandytowej.

Spółek osobowych w rolnictwie jest niewiele. W formie spółek cywilnych funkcjonują niektóre były gospodarstwa państwowe przejęte w dzierżawę przez pracowników. Są to najczęściej obiekty o powierzchni 300-600 ha.

Znacznie częściej występującą w rolnictwie formą spółki jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Tego typu spółka prowadzi działalność w oparciu o kodeks handlowy i jest zarejestrowana w rejestrze handlowym. Spółki z o.o. najczęściej tworzyli pracownicy byłych gospodarstw państwowych, gdy wdzierżawiali je od skarbu państwa. Oprócz spółek prywatnych, dzierżawiących grunty skarbu państwa, występują także spółki z o.o. utworzone przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie Agencję Nieruchomości Rolnych).

Spółki akcyjne w rolnictwie praktycznie nie występują.

Kolejną formą prawną przedsiębiorstwa rolniczego jest spółdzielnia. W rolnictwie funkcjonują rolnicze spółdzielnie produkcyjne (RSP), których członkami są rolnicy prowadzący wspólnie działalność gospodarczą. Liczba rolniczych spółdzielni produkcyjnych jest niewielka i wykazuje tendencję malejącą. Niewielki jest również udział ziemi użytkowanej przez RSP w powierzchni użytków rolnych ogółem. Natomiast w otoczeniu rolnictwa, przede wszystkim w handlu i przetwórstwie rolnym, forma spółdzielni jest bardziej popularna. Najbardziej znane są gminne spółdzielnie Samopomoc Chłopska, spółdzielnie mleczarskie i ogrodniczo-pszczelarskie. Członkami tych spółdzielni są rolnicy.

Forma przedsiębiorstwa państwowego popularna do 1992 roku, obecnie praktycznie nie występuje w rolnictwie. Byłe państwowe gospodarstwa rolne funkcjonujące jako przedsiębiorstwa państwowe zostały zlikwidowane, a majątek i zobowiązania zostały przejęte przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa w celu restrukturyzacji i prywatyzacji.

2.2. Stan i kierunki zmian struktury gospodarstw w Polsce w latach 2002-2007

W tabelach 1 i 2 przedstawiono zmiany struktury gospodarstw i użytkowania ziemi w latach 2002-2007. Analizą objęto gospodarstwa o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych. Pominięto gospodarstwa o mniejszej powierzchni,

ze względu na ich bardzo słabe powiązanie z rynkiem. W okresie tym wystąpiły zmiany liczby gospodarstw indywidualnych i ich struktury. W 2005 roku w stosunku do 2002 roku nastąpiło zmniejszenie ogólnej liczby gospodarstw użytkujących powyżej 1 ha gruntów rolnych. Zmniejszenie wynosiło 169,3 tys. gospodarstw, tj. 8,7%. W 2007 roku wystąpił niewielki wzrost liczby tych gospodarstw (o 1,2%). Należy przypuszczać, że był to skutek wejścia Polski do Unii Europejskiej i objęcia polskiego rolnictwa systemem płatności bezpośrednich. Można jednak z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że liczba gospodarstw indywidualnych będzie się zmniejszać. Symptomatyczne są zmiany w ich strukturze. Systematycznie zmniejsza się udział gospodarstw o powierzchni 1-5 ha w ogólnej liczbie. Zmniejszenie jest niewielkie i wynosi zaledwie 1,2 punktu procentowego (p.p.). Nie zmniejsza się udział gospodarstw o powierzchni 5-20 ha, utrzymując się na poziomie 35,5%. Liczba gospodarstw tej grupy zmniejszyła się o 49,1 tys., tj. o 7%. Zwiększyła się natomiast liczba gospodarstw o powierzchni 20-300 ha. Najbardziej zwiększyła się liczba gospodarstw 20-50 ha (o 6,8 tys.), a udział tej grupy w ogólnej liczbie gospodarstw o 0,7 p.p. Zwiększyła się również liczba gospodarstw o powierzchni 50-100 ha i 100-300 ha, odpowiednio o 3,6 tys. i 1,2 tys., a ich udział zwiększył się odpowiednio o 0,3 i 0,1 p.p. Zmniejszeniu uległa liczba gospodarstw o powierzchni ponad 300 ha UR z 1,4 tys. w 2002 roku do 1 tys. w 2007 roku. Wystąpił również niewielki wzrost średniej powierzchni gospodarstwa. W 2007 roku średnia powierzchnia gospodarstwa (w grupie powyżej 1 ha) wynosiła 7,8 ha UR. Liczba przedsiębiorstw sektora prywatnego o innych formach prawnych w analizowanych latach uległa zmniejszeniu o 0,4 tys. i w 2007 roku wynosiła 3 tys., w tym około 1 tys. stanowiły RSP. Niewielkiemu zmniejszeniu uległa również liczba przedsiębiorstw sektora uspołecznionego, w 2007 roku takich jednostek było około 1 tys.

Podobne tendencje wystąpiły w strukturze użytkowania ziemi. Zmniejszył się udział ziemi w gospodarstwach o powierzchni 1-5 ha i 5-20 ha odpowiednio o 0,6 i 2,2 p.p. Zwiększył się natomiast udział ziemi w użytkowaniu gospodarstw 20-50 ha i 50-100 ha odpowiednio o 2,3% i 1,8%, a także w gospodarstwach o powierzchni 100-300 ha o 1,3 p.p. Zmniejszył się natomiast udział ziemi w użytkowaniu gospodarstw o powierzchni ponad 300 ha z 6,4% do 3,8%, czyli o 2,6 p.p. Zmniejszył się także udział sektora uspołecznionego w użytkowaniu ziemi z 5,6% w 2002 roku do 3,6% w 2007 roku. Zmniejszeniu uległa również średnia powierzchnia gospodarstwa uspołecznionego z 718 ha w 2002 roku do 570 ha w 2007 roku.

Tabela 1. Gospodarstwa rolne według grup obszarowych i form prawnych w latach 2002-2007

Wyszczególnienie	2002		2005		2007	
	liczba (w tys.)	struktura (w proc.)	liczba (w tys.)	struktura (w proc.)	liczba (w tys.)	struktura (w proc.)
Gospodarstwa osób fizycznych powyżej 1 ha	1 951,7	100,0	1 782,4	100,0	1 804,1	100,0
w tym (ha):						
1-5	1 146,3	58,7	1 032,0	58,0	1 036,5	57,5
5-20	692,8	35,5	632,9	35,5	643,8	35,6
20-50	95,5	5,0	98,7	5,5	102,3	5,7
50-100	12,0	0,6	13,5	0,8	15,6	0,9
100-300	3,7	0,2	4,3	0,2	4,9	0,3
300-500	0,7	0,0	0,6	0,0	0,6	0,0
500-1000	0,5	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0
1000 i więcej	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Gospodarstwa prywatne – inne formy prawne (w tys.)	3,4		3,4		3,0	
w tym: spółdzielnie produkcji rolniczej (w tys.)	1,2		1,0 ^a		0,9 ^a	
Gospodarstwa sektora uspołecznionego (w tys.)	1,3		1,1		1,0	
Razem liczba gospodarstw powyżej 1 ha (w tys.)	1 956,4		1 786,9		1 808,1	

^a szacunki

Źródło: Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2005 r., GUS, Warszawa 2006; Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r., GUS, Warszawa 2008; Systematyka i charakterystyka gospodarstw rolnych 2002 (Powszechny Spis Rolny), GUS, Warszawa 2003.

Tabela 2. Powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach o powierzchni powyżej 1 ha UR w latach 2002-2007

Wyszczególnienie	2002		2005		2007	
	w tys. ha	struktura (w proc.)	w tys. ha	struktura (w proc.)	w tys. ha	struktura (w proc.)
Gospodarstwa osób fizycznych powyżej 1 ha	14 461,9	100,0	13 627,1	100,0	14 087,3	100,0
w tym (ha):						
1-5	2 763,0	19,1	2 532,5	18,6	2 603,3	18,5
5-20	6 680,7	46,2	6 120,2	44,9	6 189,1	44,0
20-50	2 708,4	18,7	2 842,5	20,9	2 955,5	21,0
50-100	799,7	5,6	898,9	6,5	1 044,2	7,4
100-300	583,5	4,0	704,3	5,2	757,1	5,3
300-500	291,2	2,0	219,8	1,6	228,6	1,6
500-1000	351,5	2,4	198,6	1,5	208,9	1,5
1000 i więcej	283,9	2,0	110,3	0,8	100,6	0,7
Gospodarstwa prywatne – inne formy prawne (w tys. ha)	1 107,3		1 238,9		1 189,3	
Gospodarstwa sektora uspołecznionego (w tys. ha)	933,5		661,7		569,6	
Razem UR w gospodarstwach powyżej 1 ha (w tys. ha)	16 502,7		15 527,7		15 846,2	

Źródło: jak w tab. 1.

Poza miarami powierzchniowymi wielkości gospodarstw stosuje się także miary ekonomiczne. W tabeli 3 przedstawiono strukturę gospodarstw w latach 2002-2007 według wielkości ekonomicznej (*European Size Unit* – ESU). Ujęto w niej także gospodarstwa poniżej 2 ESU, które w większości krajów Europy Zachodniej nie są uwzględniane w statystykach. Z danych tabeli 3 wynika, że liczba gospodarstw w analizowanym okresie wzrosła z 2172,2 tys. do 2390,9 tys., czyli o 218,7 tys. (o 10,1%). W strukturze dominują gospodarstwa do 2 ESU. Ich udział w ogólnej liczbie gospodarstw w 2007 roku wynosił 67,9%. W latach 2002-2007 nastąpił znaczący przyrost ich liczby (o 197 tys., czyli o 13,8%). Wystąpił również w omawianym okresie wzrost (o 6,9%) liczby gospodarstw wielkości ekonomicznej 2-4 ESU. Natomiast nastąpiło zmniejszenie liczby i udziału gospodarstw wielkości ekonomicznej 4-6, 6-8 i 8-12 ESU. Ich łączny udział w 2002 roku wynosił 15,6%, natomiast w 2007 roku 13,3%. Wzrosła liczba gospodarstw wielkości ekonomicznej 12-16, 16-40, 40-100, 100-250 i >250 ESU. Przyrost liczbowy w tych grupach był niewielki, wynosił zaledwie 23,2 tys., natomiast relatywny wzrost wynosił ponad 30%.

Tabela 3. Gospodarstwa rolne według klas wielkości ekonomicznej w latach 2002-2007

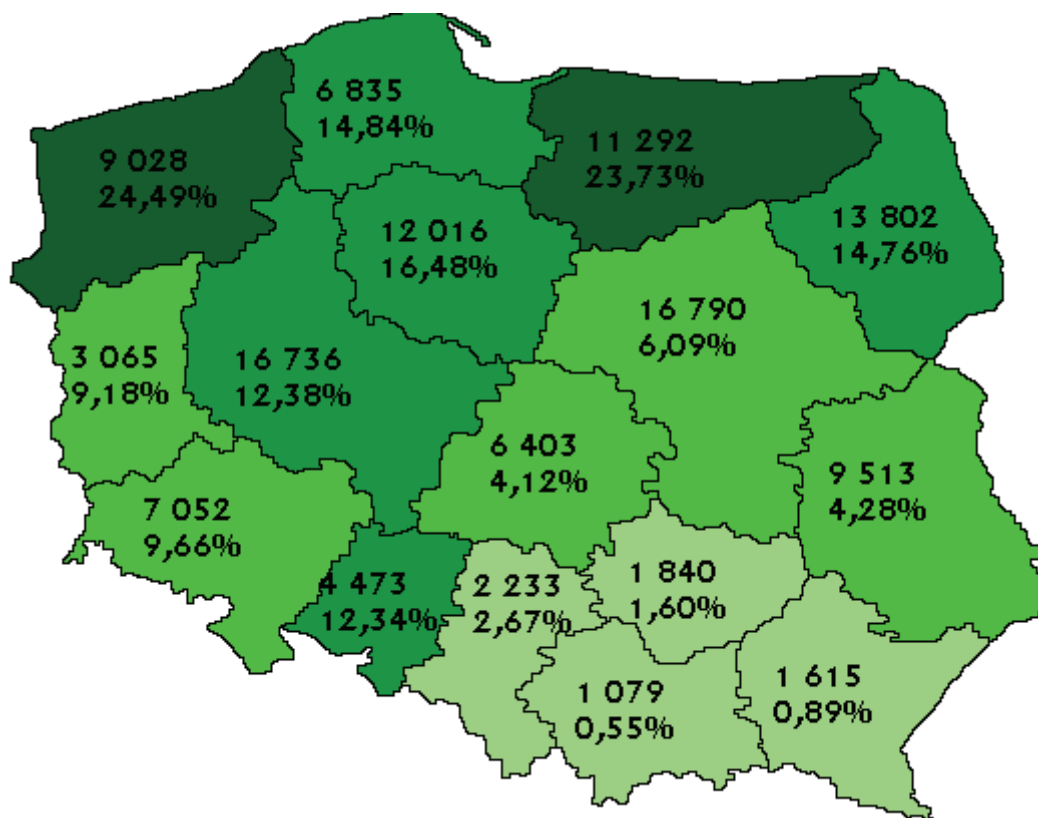
Klasy wielkości ekonomicznej (ESU)	2002		2007		Zmiana w latach 2007-2002	
	liczba (w tys.)	struktura (w proc.)	liczba (w tys.)	struktura (w proc.)	w tys.	w proc.
Ogółem	2 172,2	100,0	2 390,9	100,0	+218,7	10,1
0-2	1 427,2	65,7	1 624,2	67,9	+197,0	13,8
2-4	280,4	12,9	299,8	12,5	+19,4	6,9
4-6	148,4	6,8	138,6	5,8	-9,8	-6,6
6-8	91,2	4,2	83,0	3,5	-8,2	-9,0
8-12	100,5	4,6	95,7	4,0	-4,8	-4,8
12-16	48,6	2,2	50,6	2,1	+2,0	4,1
16-40	62,9	2,9	80,3	3,4	+17,4	27,7
40-100	9,6	0,4	14,6	0,6	+5,0	52,1
100-250	2,3	0,1	2,9	0,1	+0,6	26,1
>250	1,1	0,05	1,3	0,05	+0,2	18,2

Źródło: W. Poczta, *Wpływ integracji z UE na sytuację strukturalną, produkcyjną i ekonomiczną polskiego rolnictwa*, [w:] R. Urban (red.), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Raport 6 (synteza), seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 9-47.*

Dokonując oceny polskich gospodarstw pod względem ich wielkości ekonomicznej, należy stwierdzić, że struktura ta, podobnie jak struktura obszarowa, jest wysoce niekorzystna. Udział gospodarstw powyżej 12 ESU w latach 2002-2007 wzrósł o 0,6 p.p. Gospodarstwa z przedziału 12-16 ESU według

W. Józwiaka osiągają zaledwie dochód parytetowy, nie wykazując zdolności rozwojowych. Takie zdolności wykazują dopiero gospodarstwa o sile ekonomicznej powyżej 16 ESU⁴.

Mapa 1. Liczba gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej 20 ha UR w poszczególnych województwach w 2007 roku i ich udział w ogólnej liczbie gospodarstw województwa



Źródło: Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r., GUS, Warszawa 2008.

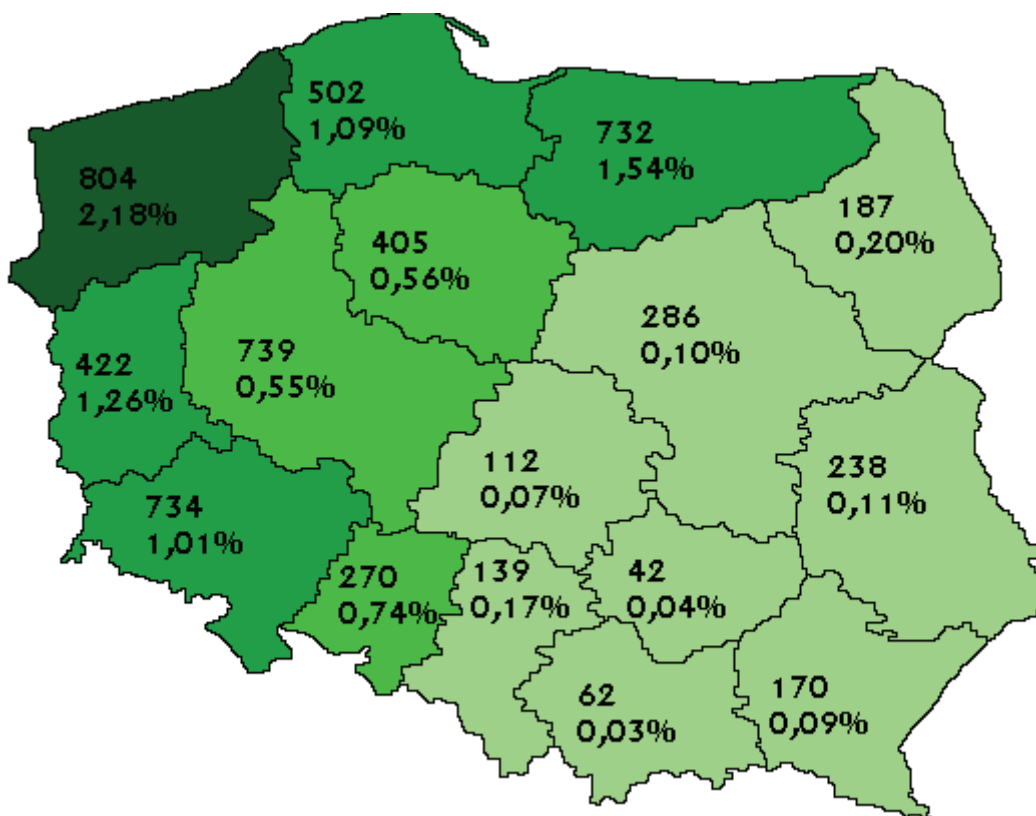
Analizując strukturę gospodarstw pod względem liczby i powierzchni, należy również zwrócić uwagę na ich terytorialne zróżnicowanie. Na mapie 1 przedstawiono liczebność gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej 20 ha użytków rolnych w poszczególnych województwach i ich udział w ogólnej liczbie gospodarstw województwa. Największy ich udział (powyżej 20%) występuje w województwach: warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. Łącznie w tych województwach znajduje się 20,3 tys. gospodarstw o powierzchni powyżej 20 ha. Drugą grupę województw, w których udział gospodarstw tej grupy obszarowej w ogólnej ich liczbie wynosi 10-20% tworzą: kujawsko-pomorskie, pomorskie, wielkopolskie, opolskie i podlaskie. W tych wojewódz-

⁴ W. Józwiak, Z. Mirkowska, *Polskie gospodarstwa rolne w pierwszych latach członkostwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2008, nr 2.

twach znajduje się 53,9 tys. gospodarstw powyżej 20 ha. Do trzeciej grupy województw, w których udział gospodarstw o powierzchni powyżej 20 ha stanowi 4-10% należą: łódzkie, lubelskie, lubuskie, mazowieckie i dolnośląskie. Łącznie w tych województwach znajduje się 42,8 tys. gospodarstw tej grupy. Czwartą grupę województw, w których udział gospodarstw o powierzchni ponad 20 ha wynosi poniżej 4% tworzą: małopolskie, podkarpackie, śląskie i świętokrzyskie. Łącznie w tych województwach znajduje się 6,8 tys. takich gospodarstw.

Z ogólnej liczby gospodarstw o powierzchni ponad 20 ha wynoszącej w 2007 roku 123,8 tys. ponad 2/3 (68%) położonych jest w północnej i środkowo-zachodniej Polsce. Terytorialne rozmieszczenie gospodarstw o powierzchni powyżej 20 ha użytków rolnych, czyli posiadających zdolności rozwojowe, potwierdza regionalne zróżnicowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Mapa 2. Liczba gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej 100 ha UR i ich udział w liczbie gospodarstw ogółem w poszczególnych województwach w 2007 roku

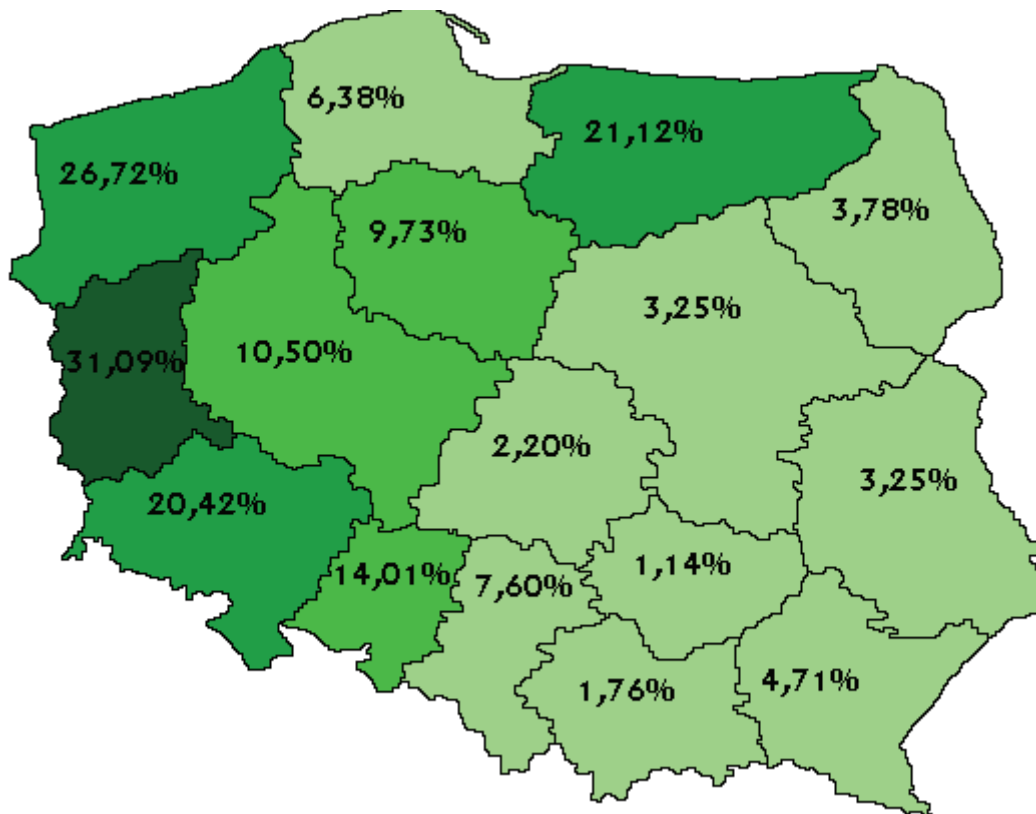


Źródło: Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r., GUS, Warszawa 2008.

Bardzo niekorzystne jest również rozmieszczenie gospodarstw o powierzchni powyżej 100 ha użytków rolnych. Na mapach 2 i 3 przedstawiono liczbę tych gospodarstw i użytkowaną przez nie powierzchnię gruntów rolnych. Najwięcej

tych gospodarstw położonych jest w Polsce północnej i środkowo-zachodniej. W tym regionie znajduje 4,6 tys. takich gospodarstw, a ich udział wynosi 78% ogólnej liczby gospodarstw indywidualnych o powierzchni ponad 100 ha użytków rolnych. Gospodarstwa te użytkują w Polsce około 9% powierzchni użytków rolnych ogółem, a w takich województwach jak: lubuskie, zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie i dolnośląskie powierzchnia przez nie użytkowana stanowi ponad 20% użytków rolnych. W województwie lubuskim gospodarstwa o powierzchni powyżej 100 ha użytkują 31,1% powierzchni. W Polsce środkowo-wschodniej i południowej w użytkowaniu tych gospodarstw znajduje się od 1% do 5% powierzchni użytków rolnych.

Mapa 3. Udział powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach indywidualnych o powierzchni powyżej 100 ha w poszczególnych województwach w 2007 roku



Źródło: Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r., GUS, Warszawa 2008.

Ważnym zagadnieniem jest również charakter gospodarstw z punktu widzenia źródeł dochodu. W tabeli 4 przedstawiono gospodarstwa indywidualne według głównego źródła dochodów w latach 2002-2007. Za główne źródła dochodów uznano takie, których udział przekracza 50% całkowitych dochodów rodziny rolniczej. Wyróżniono następujące źródła dochodów: z działalności rol-

niczej, z działalności rolniczej i pracy najemnej, z pracy najemnej, emerytury i renty oraz pozostałe.

Z danych tabeli 4 wynika, że w analizowanych latach działalność rolnicza stanowiła główne źródło dochodów w niespełna 25% gospodarstw. Udział tych gospodarstw wzrastał od 20,8% w 2002 roku do 25,2% w 2007 roku. Renty i emerytury stanowiły główne źródło dochodów w około 30% gospodarstw. W analizowanym okresie wystąpił spadek udziału tej grupy z 30,9% w 2002 roku do 24,2% w 2007 roku. Praca najemna stanowiła główne źródło utrzymania rodzin rolniczych również w około 1/3 gospodarstw. Udział tej grupy wzrastał od 27,1% w 2002 roku do 31,6% w 2007 roku. Działalność rolnicza i praca najemna stanowiła główne źródło dochodów rodzin rolniczych w około 1% gospodarstw.

Tabela 4. Gospodarstwa indywidualne według głównego źródła dochodów w latach 2002-2007

Główne źródła dochodów	2002		2005		2007	
	liczba gospodarstw	struktura (w proc.)	liczba gospodarstw	struktura (w proc.)	liczba gospodarstw	struktura (w proc.)
Działalność rolnicza	609 572	20,8	664 216	26,9	602 878	25,2
Działalność rolnicza i praca najemna	25 326	0,8	18 551	0,7	29 151	1,2
Pracy najemna	793 628	27,1	734 780	29,8	755 298	31,6
Renty i emerytury	905 996	30,9	737 505	29,8	574 368	24,2
Pozostałe	593 437	20,4	317 777	12,8	425 550	17,8
Razem	2 927 959	100,0	2 472 829	100,0	2 387 245	100,0

Źródło: *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2005 r.*, GUS, Warszawa 2006; *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008; *Systematyka i charakterystyka gospodarstw rolnych 2002 (Powszechny Spis Rolny)*, GUS, Warszawa 2003.

Stwierdza się również znaczne zróżnicowanie terytorialne głównego źródła dochodów rodzin rolniczych. Z liczb podanych w tabeli 5 wynika, że w województwie podlaskim głównym źródłem dochodów 43,5% rodzin rolniczych była działalność rolnicza. W kolejnych dwóch województwach kujawsko-pomorskim i wielkopolskim udział ten wynosił odpowiednio 42,9% i 38,5%. Najniższy udział dochodów z działalności rolniczej jako głównego źródła dochodów rodzin rolniczych wystąpił w województwach podkarpackim (7,5%), śląskim (8,0%) i małopolskim (12,5%). Są to województwa o najmniej korzystnej strukturze powierzchniowej gospodarstw. W pierwszej grupie województw udział gospodarstw, w których głównym dochodem były renty i emerytury zawarty był w przedziale 16,5-17,6%, natomiast w drugiej – 26,3-38,8%.

Tabela 5. Województwa o najwyższym i najniższym udziale rodzin rolniczych, których główne źródło dochodów w 2007 roku stanowiła działalność rolnicza lub renty i emerytury

Województwo	Udział rodzin rolniczych, których główne źródło dochodów stanowiła	
	działalność rolnicza	renty i emerytury
Podlaskie	43,5	16,7
Kujawsko-pomorskie	42,9	17,6
Wielkopolskie	38,5	16,5
Podkarpackie	7,5	34,7
Śląskie	8,0	38,8
Małopolskie	12,5	26,3

Źródło: *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008.

Podsumowując tę część analizy, należy stwierdzić że rodziny rolnicze pozyskują dochody z różnych źródeł. Dochody z działalności rolniczej stanowią tylko w co czwartym gospodarstwie główne źródło dochodów. Praca najemna stanowi główne źródło dochodów ponad 25% rodzin rolniczych. Istotny jest udział rent i emerytur w dochodach, gdyż średnio w co trzecim gospodarstwie stanowią główne źródło dochodów. Można przypuszczać, że ten model rolnictwa w Polsce utrzyma się także w przyszłości, przynajmniej przez jedno pokolenie. Najważniejszą zmianą, jaka wystąpiła w analizowanym okresie, jest wzrost udziału gospodarstw, w których główne źródła dochodów stanowią działalność rolnicza lub praca najemna, a zmniejszenie udziału grupy, w której głównym źródłem dochodów są renty i emerytury.

Niekorzystna struktura obszarowa gospodarstw nie „przekłada się” bezpośrednio na sytuację dochodową rodzin rolniczych, które czerpią dochody z różnych źródeł. Natomiast jej poprawa powinna wpływać na poprawę konkurencyjności rolnictwa.

2.3. Kierunki zmian w strukturze obszarowej gospodarstw w latach 2007-2020

Określając kierunki i tempo przemian w strukturze obszarowej gospodarstw przyjęto następujące założenia:

- gospodarka narodowa rozwijać się będzie w dotychczasowym tempie,
- zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw indywidualnych, które są grupą absolutnie dominującą w rolnictwie, przebiegać będą podobnie jak w latach 2002-2007.

Na podstawie tych założeń w tabelach 6 i 7 przedstawiono przewidywane zmiany struktury obszarowej gospodarstw w latach 2007-2020. Z tabeli 6 wynika, że w 2020 roku liczba gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej 1 ha wyniesie 1468,5 tys. i będzie o 18% mniejsza niż w 2007 roku. Spadek liczby

gospodarstw nastąpi w grupach o powierzchni 1-5 ha i 5-20 ha, odpowiednio o 24% i 18,7%. Udział gospodarstw o powierzchni 1-5 ha w ogólnej liczbie gospodarstw zmniejszy się o 3,9 p.p. i w 2020 roku wynosić będzie 53,6%. Udział gospodarstw o powierzchni 5-20 ha praktycznie nie ulegnie zmianie i kształtować się będzie na poziomie 35,6%. Zwiększeniu o 34,7 tys. ulegnie natomiast liczba gospodarstw o powierzchni powyżej 20 ha użytków rolnych (z 123,8 tys. w 2007 roku do 158,5 tys. w 2020 roku, czyli o 28%). W grupach 20-50 ha i 50-100 ha nastąpi wzrost liczby gospodarstw o 31,1 tys., tj. o 26,4%. Udział tych grup w ogólnej liczbie gospodarstw zwiększy się o 3,5 p.p. i w 2020 roku wyniesie 10,1%. Zwiększy się również liczba i udział gospodarstw o powierzchni 100-300 ha. Ich liczba na koniec 2020 roku powinna wynosić 8,8 tys. Zmniejszy się natomiast, zgodnie z dotychczasowymi tendencjami, liczba gospodarstw o powierzchni powyżej 300 ha z 1 tys. w 2007 roku do 0,7 tys. w 2020 roku. Przyjęto również, że liczba prywatnych przedsiębiorstw rolniczych o innych formach prawnych nie ulegnie zasadniczej zmianie i utrzymać się będzie na poziomie 3 tys. Średnia powierzchnia gospodarstw tej grupy wynosić będzie ok. 400 ha. Natomiast średnia powierzchnia gospodarstw indywidualnych o powierzchni ponad 1 ha zwiększy się z 7,8 ha w 2007 roku do 9,2 ha w 2020 roku, tj. o 18%.

Tabela 6. Prognoza liczby gospodarstw w poszczególnych grupach obszarowych w latach 2007-2020

Wyszczególnienie	2007		2012		2020	
	liczba (w tys.)	struktura (w proc.)	liczba (w tys.)	struktura (w proc.)	liczba (w tys.)	struktura (w proc.)
Gospodarstwa osób fizycznych powyżej 1 ha	1 804,1	100,0	1 668,8	100,0	1 468,5	100,0
w tym (ha):						
1-5	1 036,5	57,5	937,0	56,1	787,0	53,6
5-20	643,8	35,6	595,2	35,7	523,0	35,6
20-50	102,3	5,7	108,9	6,5	120,0	8,2
50-100	15,6	0,9	20,4	1,2	29,0	1,9
100-300	4,9	0,3	6,5	0,4	8,8	0,6
300-500	0,6	0,0	0,5	0,1	0,4	0,1
500-1000	0,3	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0
1000 i więcej	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Przeciętna powierzchnia gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej 1 ha (w ha)	7,8		8,3		9,2	
Gospodarstwa prywatne – inne formy prawne (w tys.)	3,0		3,0		3,0	
w tym: spółdzielnie produkcji rolniczej (w tys.)	0,9		0,8		0,7	
Gospodarstwa sektora uspołecznionego (w tys.)	1,0		0,9		0,7	
Razem gospodarstwa powyżej 1 ha (w tys.)	1 808,1		1 672,7		1 472,2	

Źródło: Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r., GUS, Warszawa 2008, opracowanie własne.

Tabela 7. Prognoza zmian powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach o powierzchni powyżej 1 ha UR w latach 2007-2020

Wyszczególnienie	2007		2012		2020	
	powierzchnia (w tys. ha)	struktura (w proc.)	powierzchnia (w tys. ha)	struktura (w proc.)	powierzchnia (w tys. ha)	struktura (w proc.)
Gospodarstwa osób fizycznych powyżej 1 ha	14 087,3	100,0	13 843,7	100,0	13 537,7	100,0
w tym (ha):						
1-5	2 603,3	18,5	2 452,8	17,7	2 217,3	16,4
5-20	6 189,1	44,0	5 733,7	41,4	5 057,1	37,4
20-50	2 955,5	21,0	3073	22,2	3 238,9	23,9
50-100	1 044,2	7,4	1 213,0	8,8	1 524,7	11,3
100-300	757,1	5,3	813,8	5,9	909,8	6,7
300-500	228,6	1,6	237,7	1,7	252,4	1,9
500-1000	208,9	1,5	219,7	1,6	237,5	1,7
1000 i więcej	100,6	0,7	100,0	0,7	100,0	0,7
Inne formy prawne – gospodarstwa prywatne (w tys. ha)	1 189,3		1 189,0		1 200,0	
Sektor uspołeczniony (w tys. ha)	569,6		490,0		315,6	
Razem UR w gospodarstwach powyżej 1 ha (w tys. ha)	15 846,2		15 522,7		15 053,3	

Źródło: Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r., GUS, Warszawa 2008, opracowanie własne.

W tabeli 7 przedstawiono przewidywane zmiany powierzchni użytkowanych gruntów w latach 2007-2020. Z liczb wynika, że zmniejszy się powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach o powierzchni powyżej 1 ha. W użytkowaniu gospodarstw indywidualnych powierzchnia użytków rolnych będzie w 2020 roku mniejsza o 549,6 tys. ha, tj. o 3,9%. Natomiast powierzchnia użytków rolnych ogółem zmniejszy się o 5%. Należy przypuszczać, że z użytkowania rolniczego zostaną wyłączone grunty najsłabsze oraz przeznaczone na cele infrastrukturalne. Istotnie zmniejszy się powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach o powierzchni 1-5 ha i 5-20 ha (odpowiednio o 14,8% i 18,3%). Zmniejszy się także udział tych dwóch grup gospodarstw w użytkowaniu ziemi, łącznie o 3,7 p.p. W 2020 roku w użytkowaniu tych grup gospodarstw znajdować się będzie 61,3% powierzchni gruntów rolnych. Zwiększeniu ulegnie powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach o powierzchni powyżej 20 ha. W 2007 roku gospodarstwa te użytkowały 5294,9 tys. ha, natomiast w 2020 roku będą użytkować 6263,3 tys. ha, tj. o 968,4 tys. ha więcej, czyli o 18,3%. Największy przyrost powierzchni o 480,5 tys. ha, tj. o 46% wystąpi w grupie 50-100 ha. Powierzchnia użytków rolnych w pozostałych prywatnych formach prawnych nie ulegnie zmianie. Natomiast powinno nastąpić zmniejszenie powierzchni użytkowanej przez sektor uspołeczniony do około 300 tys. ha w 2020 roku. Sprywatyzowane powinny zostać spółki Agencji Nieruchomości Rolnych zajmujące się hodowlą roślin i zwierząt. Nie ma obecnie racjonalnych przesłanek, aby te jednostki

funkcjonowały jako własność państwowa i były bezpośrednio nadzorowane przez administrację państwową.

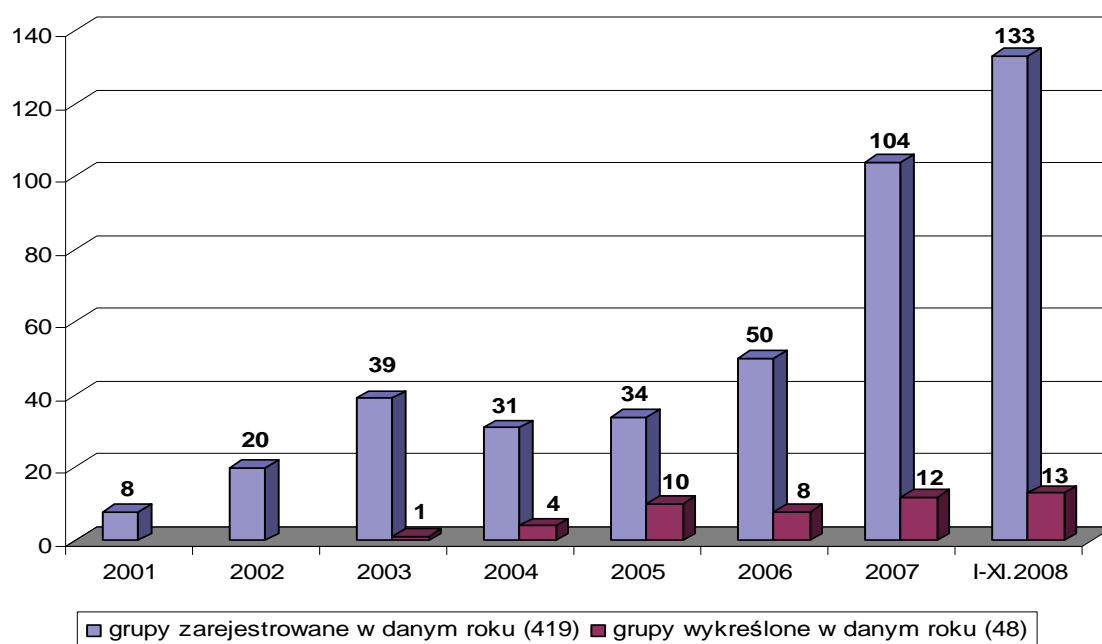
2.4. Grupy producenckie – stan i rozwój

Jednym z ważnych czynników poprawy konkurencyjności rolnictwa o niekorzystnej strukturze obszarowej gospodarstw jest organizowanie się rolników w grupy producenckie. Rolnicy mogą w ten sposób poprawić swoją pozycję konkurencyjną w stosunku do przedsiębiorstw handlu i przetwórstwa rolnego i dzięki temu poprawić swoją sytuację dochodową.

Proces zrzeszania się rolników w Polsce w grupy producenckie jest powolny. Rolnicy bardzo niechętnie i z oporami podejmują tego rodzaju inicjatywy, mimo stwarzania przez państwo, zwłaszcza po wejściu Polski do Unii Europejskiej, zachęt, także materialnych.

Na wykresie 1 przedstawiono wzrost liczby grup producenckich w latach 2001-2008. W latach 2001-2002 powstawało od kilku do kilkunastu grup producenckich rocznie. W latach 2004-2006 rocznie tworzono od 30 do 50 grup. Natomiast w dwóch ostatnich latach 2007-2008 przyrost był zdecydowanie większy, gdyż wynosił ponad 100 grup rocznie. Zakładając, że w następnych latach tempo tworzenia grup producenckich utrzyma się na takim poziomie, jak w ostatnich dwóch latach, w 2020 roku powinno funkcjonować ponad 1 tys. grup producenckich.

Wykres 1. Grupy producentów rolnych wpisane do rejestrów i z nich wykreślone w latach 2001-2008

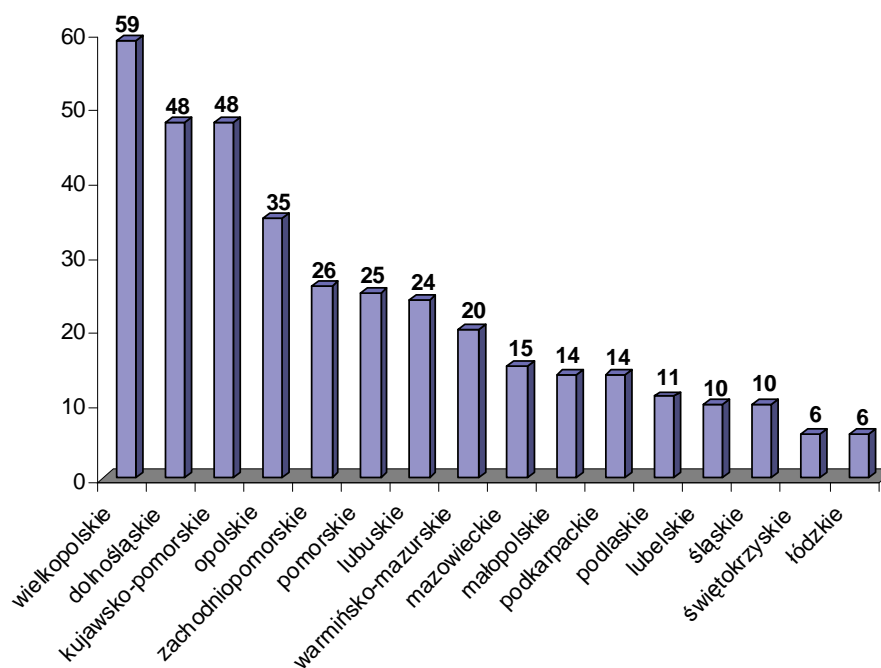


Źródło: Grupy producentów rolnych, www.grupy.krs.org.pl.

Grupy producenckie funkcjonują w różnych formach prawnych. W 2008 roku działalność prowadziło 371 grup. Dominującą formą były spółki z o.o., których było 212 (57,2%). Drugą formę pod względem liczebności stanowiły spółdzielnie – 107 (28,8%). Następnymi formami były zrzeszenia – 42 (11,3%) i stowarzyszenia – 10 (2,7%).

Rozkład terytorialny grup producenckich jest zróżnicowany (wykres 2). Najwięcej grup powstało w województwach: wielkopolskim (59), dolnośląskim (48), kujawsko-pomorskim (48) i opolskim (35). Łącznie w tych czterech województwach powstało 190 grup, czyli 51% wszystkich grup. Województwa te charakteryzują się korzystniejszą strukturą obszarową gospodarstw. Najmniej grup producenckich powstało w województwach: łódzkim, świętokrzyskim, śląskim i lubelskim. Łącznie w tych województwach powstały 32 grupy (8,6%).

Wykres 2. Liczba grup producentów rolnych w poszczególnych województwach w 2008 roku



Źródło: Grupy producentów rolnych, www.grupy.krs.org.pl.

W tabeli 8 podano liczbę grup producenckich z podziałem na branże. Wynika z niej, że najwięcej grup – 87 (23,5%) powstało w branży: „ziarno zbóż i nasiona roślin oleistych”. Następne najliczniejsze grupy to: „producenci żywca wieprzowego” – 81 (21,8%) i „drobiowego” – 58 (15,6%). Znacząca jest również liczba grup zajmujących się „zbożami” – 38 (9,7%) i „nasionami roślin oleistych” – 32 (8,6%). Mała jest liczba grup producenckich zajmujących się „mlekiem” – 19 i „bydłem” – 6. Łączny udział tych dwóch grup wynosi 6,7%. Biorąc

pod uwagę liczbę producentów mleka o większej skali produkcji posiadających kwoty hurtowe (około 160 tys.), należy stwierdzić, że stopień zorganizowania tej branży w grupy producentów jest niski. Jednakże większość producentów mleka jest członkami spółdzielni mleczarskich i nie odczuwa potrzeby tworzenia grup. Stosunkowo dużo – 11 jest grup producentów „liście tytoniu suszone”, jeśli się uwzględni niewielką powierzchnię uprawy tytoniu w Polsce. W pozostałych branżach liczba grup zawarta jest w przedziale 1-5.

Tabela 8. Liczba grup producentów rolnych i liczba członków grup producentów rolnych w poszczególnych branżach

Branża	Liczba grup producentów rolnych	Liczba członków grup producentów rolnych
Ziarno zbóż i nasiona roślin oleistych	87	1 026
Trzoda chlewna	81	3 289
Drób	58	393
Ziarno zbóż	36	398
Nasiona roślin oleistych	32	250
Mleko	19	892
Liście tytoniu suszone	11	13 011
Owoce i warzywa	11	148
Ziemniaki	7	71
Bydło	6	214
Jaja	5	47
Owce i kozy	3	96
Króliki	3	38
Buraki cukrowe	3	21
Szyszki chmielowe	2	58
Produkty rolnictwa ekologicznego	2	49
Lisy, norki, tchórze, jenoty	1	34
Materiał siewny i sadzeniaki	1	28
Miód naturalny i inne produkty pszczelarskie	1	21
Kwiaty	1	9
Ozdobne rośliny ogrodnicze	1	5

Źródło: Grupy producentów rolnych, www.grupy.krs.org.pl.

Najwięcej członków grup producentów ma branża „liście tytoniu suszone”, która skupia 13 011 członków (64,7%). Kolejne najliczniejsze grupy to: „producenti żywca wieprzowego” – 3289 (16,4%) i „ziarno zbóż i nasion roślin oleistych” – 1026 (5,1%) i „mleko” – 892 (4,4%). Najmniej członków liczą grupy: „ozdobne rośliny ogrodnicze” i „kwiaty” – odpowiednio 5 i 9 członków.

Uogólniając należy stwierdzić, że stopień zorganizowania rolników w grupy producentów rolnych jest bardzo niski.

2.5. Stan i rola podmiotów gospodarczych i społecznych wspomagających rolników

Do organizacji gospodarczych bezpośrednio wspomagających rolnictwo należą: spółdzielnie zaopatrzenia i zbytu „Samopomoc Chłopska”, spółdzielnie mleczarskie i ogrodniczo-pszczelarskie, a także spółdzielnie kółek rolniczych. Do 1990 roku spółdzielczość stanowiła podstawowe ogniwo łączące gospodarstwa indywidualne z pozostałymi sektorami gospodarki. Następnie spółdzielczość wiejska przeszła transformację, w wyniku której straciła na znaczeniu. Została pozbawiona wspólnych struktur organizacyjnych i zakładów. Odradzanie ruchu spółdzielczego następuje bardzo powoli. Wprowadzenie gospodarki rynkowej spowodowało powstanie prywatnego sektora w sferach zaopatrzenia rolnictwa w środki produkcji i handlu produktami rolniczymi. W wyniku tych procesów część spółdzielni „Samopomoc Chłopska” uległa likwidacji z przyczyn ekonomicznych. W 2004 roku funkcjonowało 4251 spółdzielni wiejskich różnych typów i było ich dwukrotnie mniej niż w 1989 roku.

W tabeli 9 przedstawiono liczbę spółdzielni wiejskich w Polsce według branż w latach 1988-2004. W najtrudniejszej sytuacji znalazły się gminne spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”, gdyż wystawione zostały na konkurencję prywatnych przedsiębiorców. W latach 1988-2004 liczba tych spółdzielni zmniejszyła się o 404, tj. o 21,1%. Tendencja spadkowa utrzymuje się nadal. W jeszcze większym stopniu zmniejszyła się liczb spółdzielni mleczarskich. Spadek liczby spółdzielni w tym okresie wynosił 33,7%. W podobnym stopniu zmniejszyła się liczba banków spółdzielczych. Zmniejszenie liczby spółdzielni mleczarskich i banków spółdzielczych jest jednak przede wszystkim rezultatem konsolidacji tych branż. Część spółdzielni mleczarskich została zlikwidowana z przyczyn ekonomicznych, a część przejęta w różnym trybie przez inne spółdzielnie. Według szacunków w końcu 2009 roku funkcjonowało 160 spółdzielni mleczarskich. W branży mleczarskiej powstały prywatne przedsiębiorstwa przetwórstwa mleka. Według M. Pietrzaka firmy prywatne osiągały lepsze wyniki ekonomiczne⁵. W tej sytuacji spółdzielnie mleczarskie tracą swoją dominującą pozycję na rzecz innych form prawnych, głównie spółek handlowych. O zmniejszeniu roli spółdzielni mleczarskich świadczy także spadek w latach 1997-2002 udziału w przychodach ze sprzedaży produktów sektora z 76% do 65% i spadek udziału w majątku trwałym z 74% do 54%⁶. W sektorze banków spółdzielczych

⁵ M. Pietrzak, *Porównanie zmian w ekonomice spółdzielni i pozostałych form prawnych działających w przemyśle mleczarskim w latach 1997-2002*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2005, t. VII, z. 2, s. 164-171.

⁶ Tamże.

zmniejszenie liczby nastąpiło głównie w drodze konsolidacji banków poprzez fuzje i przejęcia. W analizowanym okresie 1998-2004 drastycznie – o 56,2% – zmniejszyła się liczba spółdzielni kółek rolniczych. Spółdzielnie te zajmowały się świadczeniem usług produkcyjnych dla rolników i obecnie muszą konkurować z prywatnymi przedsiębiorstwami usługowymi.

Tabela 8. Liczba spółdzielni agrobiznesu w Polsce w latach 1988-2004

Rodzaj spółdzielni	1988	1994	2000	2004	Zmiana w latach 1988-2004 (1988 = 100)
Gminne Spółdzielnie „SCh”	1 912	2 402	1 691	1 508	78,9
Spółdzielnie Mleczarskie	323	469	250	214	66,3
Spółdzielnie Ogrodniczo-Pszczelarskie	140	285	143	119	85,0
Rolnicze Spółdzielnie Produkcyjne	2 089	2 218	1 085	921	44,1
Spółdzielnie Kółek Rolniczych	2 006	1 899	1 125	879	43,8
Banki Spółdzielcze	1 663	1 734	743	610	36,7
Ogółem	8 133	9 007	5 037	4 251	52,3

Źródło: M. Kawa, R. Kata, *Spółdzielczość w rolnictwie i gospodarce żywnościowej w Polsce w aspekcie europejskich procesów integracyjnych*, [w:] *Rolnictwo i gospodarka żywnościowa Polski w ramach Unii Europejskiej. Problemy rolnictwa światowego*, t. XV, SGGW, Warszawa 2006, s. 424-432.

W porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej współdzielenie ludności rolniczej w Polsce jest bardzo niskie. W 2002 roku wynosiło zaledwie 1,4%⁷, natomiast w takich krajach jak Austria, Niemcy i Szwecja wskaźnik ten wynosił odpowiednio: 69,7%, 29,4% i 20,4%, a średnio w krajach „starej Unii” (15-stki) wynosił 13,5%. Również niezwykle niski jest udział spółdzielni w zatrudnieniu ludności rolniczej. W 2002 roku w Polsce wynosił zaledwie 0,5%, natomiast w Danii 36,6%, Belgii 26,6%, Holandii 23,5% i Irlandii 22,6%⁸.

Na podstawie dotychczasowych tendencji można przyjąć, że spółdzielczość wiejska tracić będzie na znaczeniu na rzecz innych prawnych form obsługi usługowej i handlowej rolnictwa oraz współpracy rolników. Z dotychczasowych doświadczeń wynika m.in., że rolnicy tworzący grupy producenckie najczęściej wybierali formę prawną spółki z o.o. (w 2008 roku 57,2%).

⁷ Stosunek liczby członków spółdzielni wiejskich do liczby ludności rolniczej.

⁸ M. Kawa, R. Kata, *Spółdzielczość w rolnictwie i gospodarce żywnościowej w Polsce w aspekcie europejskich procesów integracyjnych*, [w:] *Rolnictwo i gospodarka żywnościowa Polski w ramach Unii Europejskiej. Problemy rolnictwa światowego*, t. XV, SGGW, Warszawa 2006, s. 424-432.

3. Wnioski

1. Struktura obszarowa gospodarstw indywidualnych w Polsce jest wysoce niekorzystna. W 2007 roku wśród gospodarstw indywidualnych dominowały gospodarstwa o powierzchni 1-5 ha (57,5% liczby gospodarstw ogółem) i 5-20 ha (35,6% ogółu gospodarstw). Gospodarstw o powierzchni powyżej 20 ha było zaledwie 7%. Korzystniejsze były proporcje użytkowania ziemi. Gospodarstwa o powierzchni powyżej 20 ha użytkowały w 2007 roku 37,5% gruntów.
2. Rozkład terytorialny poszczególnych grup gospodarstw indywidualnych jest bardzo zróżnicowany. Zdecydowanie większy jest udział gospodarstw o powierzchni powyżej 20 ha w województwach północnej i środkowo-zachodniej Polski.
3. Rodziny rolnicze prowadzące indywidualne gospodarstwa w Polsce mają zróżnicowane źródła dochodów. Tylko w co czwartym gospodarstwie działalność rolnicza jest głównym źródłem dochodów rodziny rolniczej, w co trzecim gospodarstwie główne źródło dochodów stanowiła praca najemna, również w co trzecim gospodarstwie renty i emerytury były głównym źródłem dochodów rodziny rolniczej.
4. Przeprowadzone szacunki wskazują, że do 2020 roku zmniejszy się liczba i udział gospodarstw z przedziału 1-5 ha i 5-20 ha z 93,1% do 89,2%. Zwiększy się natomiast udział gospodarstw o powierzchni powyżej 20 ha z 6,9% do 10,8%. Wystąpią również korzystne zmiany w użytkowaniu ziemi. Udział ziemi w gospodarstwach o powierzchni powyżej 20 ha zwiększy się z 37,5% do 46,2%. Kierunki tych zmian należy ocenić pozytywnie, jednak ich tempo jest niskie. Przyspieszenie zmian jest uzależnione od tempa rozwoju gospodarczego kraju.
5. Tylko niewielu rolników jest zrzeszonych w grupach producenckich. Rola tych grup będzie jednak wzrastać.
6. Spółdzielczość wiejska traci na znaczeniu i nie należy spodziewać się odwrócenia tej tendencji. Rolę spółdzielni przejmują prywatne przedsiębiorstwa, najczęściej w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

Literatura

1. *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej* (w latach 1996, 2000, 2005, 2007, 2008), IERiGŻ-PIB, Warszawa.
2. *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2005 r.*, GUS, Warszawa 2006.

3. *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008.
4. Duczkowska-Małysz K., *Zmieniająca się rola rolnictwa w społecznym i ekonomicznym funkcjonowaniu obszarów wiejskich (procesy dostosowawcze polskiego rolnictwa do nowych wyzwań)*, [w:] *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.
5. Józwiak W., Mirkowska Z., *Polskie gospodarstwa rolne w pierwszych latach członkostwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2008, nr 2.
6. Kawa M., Kata R., *Spółdzielczość w rolnictwie i gospodarce żywnościowej w Polsce w aspekcie europejskich procesów integracyjnych*, [w:] *Rolnictwo i gospodarka żywnościowa Polski w ramach Unii Europejskiej. Problemy rolnictwa światowego*, t. XV, SGGW, Warszawa 2006, s. 424-432.
7. Pietrzak M., *Porównanie zmian w ekonomice spółdzielni i pozostałych form prawnych działających w przemyśle mleczarskim w latach 1997-2002*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2005, t. VII, z. 2, s. 164-171.
8. Poczta W., *Wpływ integracji z UE na sytuację strukturalną, produkcyjną i ekonomiczną polskiego rolnictwa*, [w:] R. Urban (red.), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Raport 6 (synteza)*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 9-47.
9. *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2007 r.*, Agencja Nieruchomości Rolnych, Warszawa 2008.
10. *Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich*, GUS, Warszawa 2006.
11. *Rocznik Statystyczny RP z lat 1996-2007*, GUS, Warszawa.
12. Steffen G., *Przedsiębiorstwa rolnicze w Europie Zachodniej*, „Postępy Nauk Rolniczych PAN” 2004, nr 3.
13. *Systematyka i charakterystyka gospodarstw rolnych 2002 (Powszechny Spis Rolny)*, GUS, Warszawa 2003.
14. Ziętara W., *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstwa rolniczego*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 1998.
15. Ziętara W., *Organizacyjno-ekonomiczne uwarunkowania zmian w polskim rolnictwie do 2020 r.*, „Studia i Raporty IUNG-PIB” 2009, z. 14, s. 27-35.
16. Ziętara W., *Stan dostosowań polskiego rolnictwa do integracji z Unią Europejską*, [w:] R. Urban (red.), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Raport 6 (synteza)*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 48-74.

Ocena wpływu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na środowisko i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w okresie programowania 2004-2013

1. Wstęp

Działania integrujące produkcję rolniczą z ochroną środowiska przyrodniczego zajmują ważne miejsce wśród unijnych instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Publiczne wsparcie rolnictwa w coraz większym stopniu jest powiązane z obowiązkiem przestrzegania wymogów ochrony zasobów i walorów przyrodniczych – transfery te nabierają charakteru zapłaty za świadczenia rolnika na rzecz środowiska i krajobrazu, które stanowią dobra publiczne.

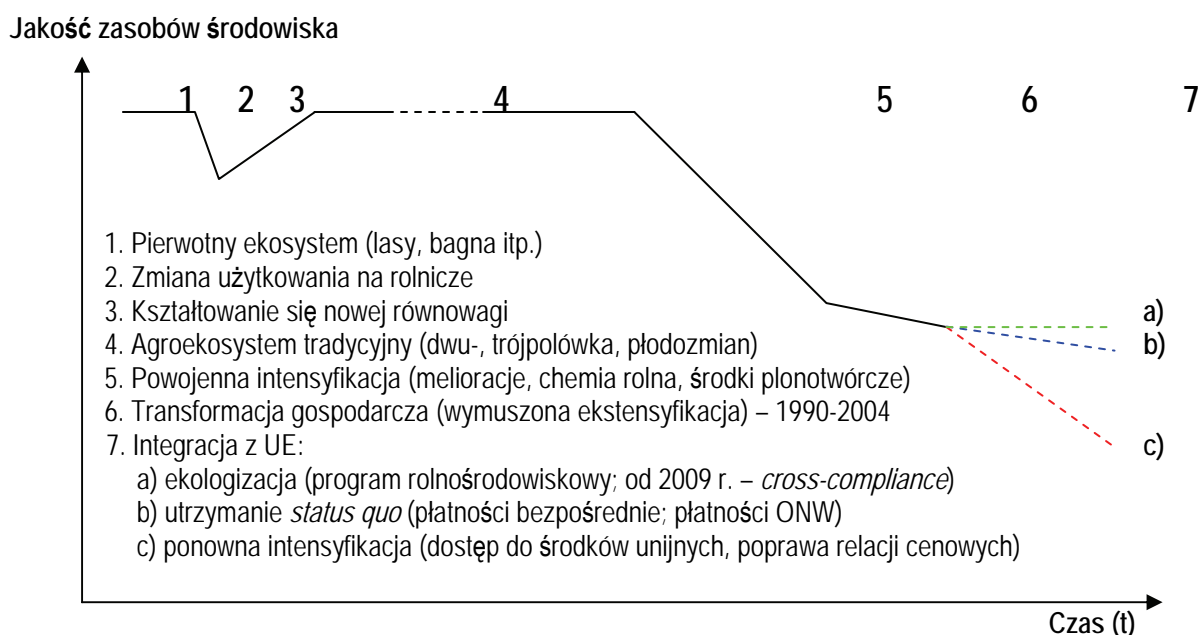
W regionach wiejskich do lepszej ochrony środowiska po 2004 roku na poziomie gospodarstw rolnych przyczyniła się głównie realizacja związanych ze zrównoważonym rozwojem działań zawartych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 (w tekście używa się skrótu PROW 2004-2006) i w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (w tekście używa się skrótu PROW 2007-2013) oraz Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, przede wszystkim ze względu na wymóg przestrzegania od 2004 roku zasad dobrej praktyki rolniczej oraz wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2009 roku pierwszego etapu „zasady zgodności środowiskowej”¹ (*cross-compliance*). Wówczas wprowadzono wiele unijnych przepisów chroniących środowisko oraz przepisy o identyfikacji i rejestracji zwierząt. Szczególnie duże znaczenie dla kształtowania relacji rolnictwo–środowisko mają: program rolnośrodowiskowy, wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (płatności ONW), a także realizowane ze środków PROW 2004-2006 inwestycje dostosowujące gospodarstwa do standardów środowiskowych (zbiorniki na gnojowicę i płyty obornikowe). Jednakże również większość pozostałych działań przyczynia się do poprawy stanu środowiska i różnorodności biologicznej obszarów wiejskich.

¹ Dotychczas termin *cross-compliance* tłumaczono niefortunnie jako „zasada współzależności” lub „zasada wzajemnej zgodności”.

2. Relacje rolnictwo–środowisko – stan i dynamika zmian

Rolnictwo na przestrzeni wieków zawsze w istotny sposób wpływało na środowisko przyrodnicze (rys. 1). Związki te mają charakter dwustronny: zasoby środowiska determinują wielkość i kierunki produkcji rolniczej a gospodarka rolna zmienia zastane ekosystemy, kształtuje krajobraz i wpływa na poszczególne składniki przyrody.

Rysunek 1. Wpływ rolnictwa na jakość zasobów i walorów środowiska w Polsce w ujęciu historycznym



Źródło: opracowanie własne.

Wprawdzie pierwotne ekosystemy, takie jak w naszej szerokości geograficznej lasy i bagna, po objęciu ich użytkowaniem rolniczym radykalnie zmieniły swoje biologiczne oblicze, lecz dość szybko ustaliła się nowa równowaga środowiskowa, która dzięki tradycyjnym formom gospodarowania utrzymała się w Polsce do lat 50. XX wieku. Trudno jest ocenić, czy skład gatunkowy roślin i zwierząt charakterystyczny dla nowych, ukształtowanych przez rolnictwo siedlisk w pełni zastąpił wcześniejsze bogactwo przyrodnicze. Niemniej obecnie uznaje się, że ekstensywnie użytkowane agroekosystemy, których nie pozostało już zbyt wiele w państwach UE, są bardzo cenne z punktu widzenia ich różnorodności biologicznej i warte zachowania. Naruszenie równowagi i obniżenie jakości zasobów środowiskowych przyniosła w Polsce powojenna intensyfikacja gospodarki rolnej, w postaci melioracji dużych obszarów oraz wprowadzenia do produkcji rolniczej chemii rolniczej i środków plonotwórczych. Tendencje te osłabły

w okresie transformacji gospodarczej, ale pojawiło się nowe zagrożenie – zaniechanie produkcji rolniczej, która na terenach marginalnych w warunkach ekstensywnego gospodarowania stała się nieopłacalna.

Integracja z Unią Europejską wpłynęła na relacje rolnictwo–środowisko wielokierunkowo:

1. Uruchomienie programu rolnośrodowiskowego, a później częściowe wprowadzenie zasad zgodności środowiskowej, stworzyło ekonomiczne bodźce do ekologizacji rolniczego użytkowania gruntów i ich ochrony. Ocena jest zdecydowanie pozytywna, gdyż działania te doprowadziły do bezkonfliktowego współistnienia funkcji ochronnej i funkcji rolniczej.
2. Płatności bezpośrednie i płatności ONW skłoniły do ponownego rolniczego zagospodarowania odłogów i ugorów oraz osłabiły tendencje do porzucania pracy na roli, utrwalając jednocześnie rozdrobnioną strukturę agrarną. Trudno tu o jednoznaczną ocenę skutków, z uwagi na różne kierunki tego zagospodarowania, w tym także intensyfikację produkcji.
3. Dzięki dostępowi do unijnych funduszy rolnych i poprawie relacji cenowych, poważnie osłabły ekonomiczne bariery intensyfikacji, co w przypadku zwłaszcza większych gospodarstw spowodowało ponowną intensyfikację produkcji. Z punktu widzenia realizacji funkcji ochronnej zjawisko to należy ocenić negatywnie.

Obecnie zachowanie różnorodności biologicznej oraz tradycyjnego krajobrazu rolniczego nadal związane jest w znacznym stopniu z ekstensywną gospodarką rolną. Jednak taki sposób gospodarowania jest ekonomicznie nieopłacalny. W zależności od regionu kraju i typu użytków zielonych, bogactwu przyrodniczemu na obszarach wiejskich zagraża albo intensyfikacja gospodarowania, albo całkowite zaniechanie produkcji rolniczej.

Ważnym aspektem objęcia polskiego rolnictwa instrumentarium WPR jest możliwość realizacji programu rolnośrodowiskowego, m.in. w wyniku dopłat uzupełniających do niskonakładowej, proekologicznej gospodarki rolnej. Efekty realizacji tego programu można rozpatrywać w trzech płaszczyznach: przyrodniczej, ekonomicznej i społecznej, co wyraźnie podkreśla jego zrównoważony charakter. Korzyści przyrodnicze wynikają z dostosowania metod i warunków produkcji rolnej do wysokich wymogów ochrony siedlisk i gatunków. Rolnik prowadzący działalność na gruntach o wysokich walorach przyrodniczych, gospodarując w sposób przyjazny dla środowiska, przyczynia się do ochrony środowiska przyrodniczego i jego różnorodności biologicznej. Korzyści ekonomiczne

w skali mikro, to przede wszystkim dodatkowe źródło dochodów dla rolników świadczących usługi na rzecz środowiska, zaś w skali makro – atrakcyjniejsze środowisko zwiększające możliwości jego pozarolniczego wykorzystania (np. na potrzeby turystyki wiejskiej). Korzyści społeczne wiążą się zarówno z większą legitymizacją finansowego wsparcia rolnictwa, podniesieniem świadomości ekologicznej producentów rolnych, jak i z podtrzymaniem żywotności często peryferyjnie położonych obszarów wiejskich o wysokich walorach przyrodniczych.

Współcześnie środowisko przyrodnicze na obszarach wiejskich podlega bardzo zróżnicowanej presji powodowanej z jednej strony intensyfikacją produkcji rolnej, z drugiej zaś – zaniechaniem użytkowania gruntów rolnych, co w obydwu przypadkach prowadzi do utraty biologicznego zróżnicowania i walorów krajobrazowych. Najczęściej i najwyraźniej widoczne są negatywne interakcje, wynikające z nieuwzględniania powiązań intensywnych technologii produkcji rolnej z mechanizmami funkcjonowania ekosystemów. Przejawiają się one m.in. w: upraszczaniu płodozmianów, zwiększaniu powierzchni monokultur, eliminacji drobnych biotopów, tj. zakrzaczeń śródpolnych, oczek wodnych, a także (choć w coraz mniejszym stopniu) nadmiernym, nieuzasadnionym technologicznie, zużyciem nawozów mineralnych i organicznych oraz środków ochrony roślin, bądź błędami w ich stosowaniu. Zagrożeniem bogactwa przyrodniczego obszarów wiejskich ze strony rolnictwa jest paradoksalnie także opuszczanie użytków rolnych. Rezygnacja z uprawy ziemi nie powoduje bowiem automatycznego, samoistnego odtworzenia pierwotnych układów przyrodniczych. Wcześniejsza długotrwała ingerencja człowieka w ekosystemy trwale zmieniła bowiem ich charakter i kontynuacja ekstensywnej gospodarki rolnej staje się niezbędnym środkiem do zachowania wartościowych elementów środowiska.

Oddziaływanie rolnictwa na środowisko ma również charakter pozytywny. Rolnictwo ekstensywne wspierane polityką rolną Unii Europejskiej (program rolnośrodowiskowy), respektujące biologiczne współzależności, w niewielkim stopniu ingeruje w procesy przyrodnicze i sprzyja zachowaniu równowagi środowiskowej. Ten typ rolnictwa, zacofany z punktu widzenia industrialnego paradygmatu rozwoju gospodarki rolnej, współcześnie staje się odpowiedzią na większość wymienionych problemów.

Przykładem zróżnicowanych reakcji na unijne bodźce mogą być zachowania i decyzje właścicieli gospodarstw rolnych Doliny Biebrzy (woj. podlaskie), które z punktu widzenia oddziaływania na środowisko przyrodnicze można podzielić na 3 grupy:

- 1) gospodarstwa średnie korzystające z programu rolnośrodowiskowego – pozytywny wpływ na środowisko, gdyż ponownie użytkuje się grunty opuszczone i to zgodnie z wymogami ochrony środowiska;
- 2) gospodarstwa małe i średnie nie korzystające z programu rolnośrodowiskowego, ponownie użytkujące grunty opuszczone ze względu na płatności bezpośrednie – dwutorowy wpływ na środowisko: pozytywny, gdy utrzymuje się ekstensywny charakter produkcji rolnej; negatywny, gdy następuje intensyfikacja, co zdarza się często, gdy użytki rolne wydzierżawia się większym gospodarstwom prowadzącym towarową produkcję, np. mleka;
- 3) gospodarstwa duże (towarowe) na ogół nie uczestniczące w programie rolnośrodowiskowym – negatywny wpływ na środowisko; wprowadzie grunty są ponownie użytkowane, ale znacznie intensywniej.

3. Cele i instrumenty polityki rolnej 2004-2013 w zakresie środowiska przyrodniczego

Realizowana w Polsce Wspólna Polityka Rolna ma spowodować:

- utrzymanie cennych przyrodniczo siedlisk i gatunków na rolniczo użytkowanych obszarach – zachowanie różnorodności biologicznej,
- zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi i tym samym zachowanie walorów krajobrazowych obszarów wiejskich,
- ograniczenie (docelowo eliminacja) zanieczyszczania gleb, wód, powietrza oraz zapobieganie erozji gleby,
- równowagę ekologiczną ekosystemów zlokalizowanych na obszarach wiejskich,
- promocję przyjaznych środowisku systemów produkcji rolnej,
- zmniejszenie fragmentacji kompleksów leśnych przez zalesianie użytków rolnych o niskiej przydatności dla rolnictwa.

Forsowana przez Unię Europejską koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich znalazła swój wyraz w zestawie instrumentów WPR proponowanych krajom, które przystąpiły do Unii 1 maja 2004 roku. W Polsce priorytet „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich” znalazł się w pierwszym okresie programowania funduszy unijnych (2004-2006) zarówno w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich, jak i Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPOR). W sumie z 21 działań PROW 2004-2006 i SPOR aż 11 zostało formalnie powiązanych z koncepcją rozwoju zrównoważonego.

W PROW były to następujące cztery działania:

- Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW);
- Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt;
- Zalesianie gruntów rolnych;
- Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej.

W SPOR aż siedem działań:

- Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych;
- Scalanie gruntów;
- Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego wsi;
- Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów;
- Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi;
- Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem;
- Pilotażowy Program Leader+.

W obecnym okresie programowania działania bezpośrednio związane ze „środowiskiem” znajdują się w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 w II osi priorytetowej „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”. Objęły one:

- Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW);
- Program rolnośrodowiskowy;
- Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne;
- Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych.

Ponieważ zrównoważony rozwój wymaga zharmonizowania trzech sfer – środowiskowej, społecznej i gospodarczej, należy podjąć próbę określenia podstawowego charakteru wszystkich działań omawianych programów oraz kierunków i siły ich oddziaływania na środowisko. Efekty takiego podejścia, które wymaga wszechstronnej weryfikacji, zawiera tabela 1.

Tabela 1. Charakter działań PROW 2004-2006, SPOR 2004-2006 i PROW 2007-2013

Działania PROW, SPOR 2004-2006 (budżet: 5,38 mld euro)	Wydatki publiczne (mln euro)	Działania PROW 2007-2013 (budżet: 17,42 mld euro)	Wydatki publiczne (mln euro) 2004-2013	Procent budżetu 2004-2013	Charakter działania ^a	Oddziaływanie ^b na:			
						wody	gleby	krajobraz	różnorodność biologiczną
ONW	957,8	ONW	2 448,7	14,94	2; 3	++	++	++	++
Renty strukturalne	534,9	Renty strukturalne	2 549,6	13,53	2	0/-	0/-	0/-	0/-
Program rolnośrodowiskowy	218,9	Program rolnośrodowiskowy	2 314,9	11,12	3	+++	+++	+++	+++
Inwestycje w gospodarstwach	603,9	Modernizacja gospodarstw rolnych	1 849,1	10,76	1	+	+	0	0
Rozwój infrastruktury technicznej	40,7	Podstawowe usługi dla wsi	1 541,3	6,94	1; 3	++	++	+	0/+
Poprawa przetwórstwa i marketingu	464,3	Zwiększanie wartości dodanej	932,0	6,13	1	0/+	0	0/-	0/-
—	—	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębior.	1 023,6	4,49	1	0/-	0/-	0	0
Gospodarstwa niskotowarowe	329,1	Gospodarstwa niskotowarowe ^c	590,0	4,03	1; 2	0	0	0/+	0
LEADER+	18,8	LEADER	787,5	3,54	2	?	?	?	?
Gospodarka zasobami wodnymi	132,0	Poprawa i rozwój infrastruktury	637,5	3,47	1	0/-	+	-	-
Scalanie gruntów	21,3	Związanej z rolnictwem i leśnictwem	—	—	1	0	0	-	-
Odnowa wsi	112,5	Odnowa wsi	589,6	3,08	2	0	0	+	+
Uzupełnienie płatności bezpośrednich	682,4	—	—	2,99	2	0/-	0/-	0/+	0/+
Dostosowanie do standardów UE	637,0	—	—	2,79	1; 3	+++	+	0	0/+
Zalesianie gruntów rolnych	84,7	Zalesianie gruntów rolnych	513,5	2,62	3	+++	+++	+	+
Młody rolnik	173,3	Młody rolnik	420,0	2,60	1	0/-	0/-	0/-	0/-
Różnicowanie działalności gosp.	107,1	Różnicowanie działalności gosp.	345,6	1,99	1; 2	0/+	0/+	0	0/+
Usługi doradcze, szkolenia	73,7	Usługi doradcze, szkolenia	258,0	1,46	?	?	?	?	?
Pomoc techniczna	45,5	Pomoc techniczna	266,6	1,37	?	0	0	0	0
Grupy producentów rolnych	6,4	Grupy producentów rolnych, informacja	170,0	0,77	1	-	-	-	-
Projekty SAPARD	119,7	—	—	0,53	?	?	?	?	?
Odtwarzanie zniszczonych lasów	12,5	Odtwarzanie zniszczonych lasów	100,0	0,49	3	+	+	+	+
—	—	Systemy jakości żywności	80,0	0,46	1; 3	+	+	+	+

^a Charakter działania (rzeczywisty, przeważający): (1) ekonomiczny (produkcyjny); (2) społeczny (socjalny); (3) środowiskowy (ochronny); (?) nieustalony (wielokierunkowy);

^b Oddziaływanie na elementy środowiska: (+) pozytywne (o różnicowanej sile); (-) negatywne; (?) nieustalone, wielokierunkowe; (0) brak wpływu;

^c Zobowiązania z tytułu realizacji działania „Gospodarstwa niskotowarowe” w poprzednim okresie programowania (PROW 2004-2006).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR z listopada 2009 r.

Wielofunkcyjny charakter obu PROW i SPOR jest ich istotną cechą zarówno na poziomie celów, jak i poszczególnych działań. Działanie może bowiem równocześnie wspierać produkcję dóbr prywatnych i dostarczać dobra publiczne, w związku z czym funkcje gospodarcze i środowiskowe działania nie tylko się nie wykluczają, lecz ulegają wzmocnieniu. Przykładem są takie działania, jak dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej, rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem, a także niektóre warianty (pakiety) programu rolnośrodowiskowego – rolnictwo ekologiczne i rolnictwo zrównoważone. Są to instrumenty integralnie związane z produkcją, niemniej poprzez zmniejszenie presji na środowisko i modyfikację systemu gospodarowania, równocześnie chronią wodę, glebę, różnorodność biologiczną oraz kształtują lokalny krajobraz.

4. Ocena efektywności zaangażowanych środków finansowych oraz trwałości uzyskanych rezultatów². Problem pomiaru efektów środowiskowych działań

Ocena efektów oraz siły oddziaływania na środowisko przyrodnicze obszarów wiejskich Polski instrumentów, stosowanych w polityce rolnej Unii Europejskiej, jest zagadnieniem bardzo złożonym i trudnym. Składa się na to kilka przyczyn:

- niedostatek mierników i wskaźników bezpośredniej oceny oddziaływania rolnictwa na środowisko,
- brak interdyscyplinarnych zespołów badawczych, które by opracowały mierniki i wskaźniki, bądź dostosowały istniejące do krajowych warunków,
- brak inwentaryzacji (ilościowej i jakościowej) zasobów środowiska na początku wdrażania programu,
- brak bieżącego, systematycznego monitoringu w tym zakresie.

Inne czynniki o charakterze obiektywnym to:

- długi (nawet kilkunastoletni) okres ujawniania się efektów środowiskowych,
- zróżnicowany wpływ działania wspieranego z unijnych funduszy na poszczególne elementy środowiska (wodę, glebę, krajobraz, różnorodność biologiczną),

² W tej części wykorzystano opracowania: *Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006. Raport końcowy*, praca zbiorowa, IERiGŻ-PIB, IRWiR PAN, IUNG PIB, BSM Sp.J., Warszawa 2009; *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu PROW na lata 2007-2013*, praca zbiorowa, Agrotec, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2006.

- otrzymywanie przez gospodarstwo/wieś unijnej i krajowej pomocy publicznej z różnych źródeł,
- oddziaływanie na stan środowiska różnorodnych czynników zewnętrznych, takich jak procesy demograficzne czy mechanizmy rynkowe, które mogą silniej niż środki programów wspierających kształtować decyzje i zachowania ekonomiczne producentów rolnych, związane z wyborem kierunków produkcji czy poziomu intensywności gospodarowania,
- duże przestrzenne rozproszenie większości projektów,
- krótki, dotychczas zaledwie kilkuletni, okres stosowania instrumentów unijnego wsparcia,
- objęcie zbyt małej powierzchni szczegółowymi badaniami terenowymi, ustalającymi rzeczywisty wpływ poszczególnych działań na środowisko.

Z wymienionych powodów ocena ma w dużej mierze charakter pośredni i ekspercki, a ustalone efekty są efektami potencjalnymi. Procesy zachodzące w agroekosystemach wskutek unijnego wsparcia dopiero się rozpoczęły i najwcześniej za kilka lat będzie można zbadać zależności między instrumentami unijnymi a takimi rezultatami, jak: zachowanie różnorodności biologicznej, zróżnicowanego krajobrazu rolniczego, podniesienie jakości wód czy ograniczenie erozji gleb. Jednakże zadanie to będzie wykonalne pod warunkiem niezwłocznej inwentaryzacji stanu wyjściowego i szczegółowego monitoringu zmian środowiska.

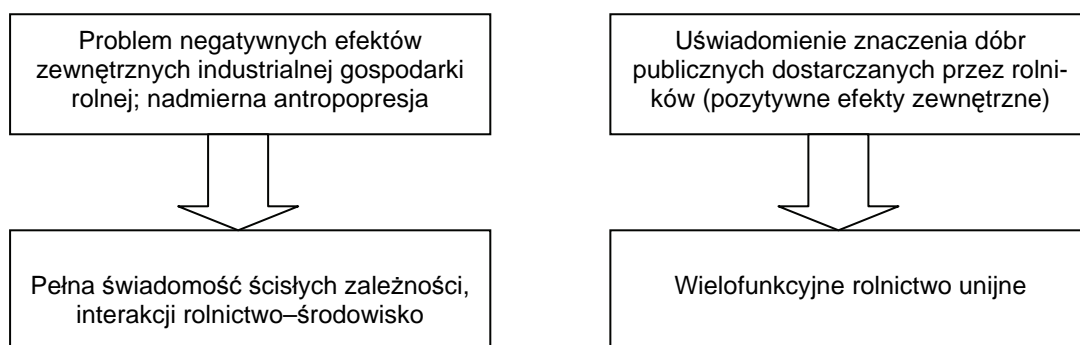
Wydaje się, że w Polsce źródła większości problemów związanych z oceną oddziaływania na środowisko tkwią nie tyle w kwestii finansowania kosztownych systematycznych pomiarów zasobów przyrodniczych czy braku specjalistów, którzy mogliby się zająć tym zagadnieniem, ile wynikają z niedoceniaania problematyki środowiskowej w relacji z ekonomiczną i społeczną, zarówno przez polityków, administrację, jak i przedstawicieli środowiska naukowego. Na to nakłada się niepełne zrozumienie unijnej koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz brak przekonania do proponowanych na jej podstawie rozwiązań.

W krajach UE-15 począwszy od 1992 roku problematyka zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa zyskiwała na znaczeniu i coraz więcej instrumentów WPR wspierało ochronę zasobów przyrody. Wspólna Polityka Rolna ewoluowała w kierunku polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, w którym produkcyjne funkcje rolnictwa ustępują miejsca szeroko rozumianym funkcjom społecznym.

Jednym z ważniejszych motywów tych zmian były i są nadal efekty zewnętrzne „industrialnej” gospodarki rolnej. Trudności wyceny negatywnego

wpływu gospodarstw rolnych na otoczenie, brak mechanizmów rynkowych i procedur prawno-administracyjnych powodują, iż jak dotąd w niewielkim stopniu znalazła w rolnictwie zastosowanie powszechna w UE zasada „zanieczyszczający płaci” (*polluter pays principle*). Inny aspekt tego problemu ujawnił się wraz z uświadomieniem roli dóbr publicznych, takich jak: różnorodność biologiczna i krajobraz, gleba, nieskażona woda, dostarczanych przez rolników społeczeństwu Unii Europejskiej. Dobra te są pozytywnymi efektami zewnętrznymi gospodarki rolnej. Za ich dostarczanie i konserwację rolnicy nie byli wcześniej wynagradzani ani przez państwo, ani przez rynek, podobnie jak nie byli karani za zanieczyszczanie środowiska. Jednakże w Unii coraz lepiej dostrzegano związki między rolnictwem a jego przyrodniczym otoczeniem oraz uznano, że produkcja surowców rolnych nie jest jedyną funkcją rolnictwa (rys. 2).

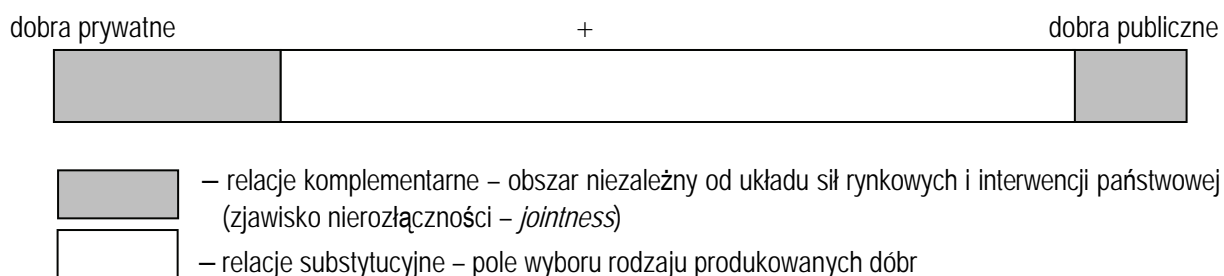
Rysunek 2. Wpływ efektów zewnętrznych rolnictwa na zmiany WPR



Źródło: opracowanie własne.

Analizując wartość dóbr publicznych (w tym przypadku – środowiskowych) dostarczanych przez rolnictwo należy uwzględnić koszty ich dostarczenia ponoszone przez rolników, np. rezygnację z intensywnej produkcji, jak i zewnętrzne korzyści społeczne, których beneficjentem jest całe społeczeństwo – np. wysoką jakość środowiska. Przyjmując, że dobra prywatne i publiczne dostarczane przez rolników są względem siebie raczej substytucyjne niż komplementarne (komplementarne tylko do pewnego stopnia; rys. 3), dobra publiczne przegrywają konkurencję z dobrami prywatnymi, gdy państwo nie interweniuje. Powodem jest brak rynkowego popytu i rekompensat poniesionych kosztów. Natomiast produkcja dóbr publicznych rośnie, jeżeli ponoszone przez rolników koszty ich „uzyskania” są rekompensowane przez państwo (lub rynek).

Rysunek 3. Relacje substytucyjne i komplementarne dóbr prywatnych i publicznych dostarczanych przez rolnictwo



Źródło: opracowanie własne.

Do szerszego uwzględniania problematyki środowiskowej skłaniają także: wzrost znaczenia żywności bezpiecznej dla konsumentów (*food safety*) oraz rozwój europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000, której zadaniem jest ochrona najważniejszych i reprezentatywnych dla kontynentu europejskiego ekosystemów wraz z towarzyszącą im fauną i florą, w tym także agroekosystemów. Ponadto koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich to nośny społecznie i poprawny politycznie argument na forum WTO, uzasadniający interwencjonizm w europejskim rolnictwie. Czynniki „środowisko” w UE-15 ma swoich zdecydowanych zwolenników, nie tylko w postaci sił społecznych zorganizowanych w organizacjach pozarządowych, ale także reprezentację polityczną obecną w parlamentach i rządach, czego przykładem może być współrządząca Niemcami w latach 1998-2005 Partia Zielonych z jej liderem Joschką Fischerem, wówczas ministrem spraw zagranicznych. Wiele zatem wskazuje na to, że znaczenie instrumentów WPR wspierających pozarynkowe funkcje rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich będzie nadal rosło kosztem instrumentów interwencji rynkowej.

Omawiane zjawiska i tendencje sprawiły, iż w postindustrialnym społeczeństwie UE pojawiło się zapotrzebowanie na postindustrialne rolnictwo, które dostarczy mu, obok bezpiecznej żywności, odpowiedniej ilości i jakości dóbr publicznych w postaci atrakcyjnych krajobrazów, dziedzictwa kulturowego i różnorodności biologicznej. Ma ono jednocześnie stanowić argument przemawiający za ochroną unijnego rynku rolnego, a zarazem europejskiego modelu rolnictwa, przed konkurencją tanich, gdyż wytwarzanych w odmiennych warunkach ochrony środowiska, produktów nie spełniających kryterium żywności bezpiecznej dla konsumentów. Funkcjonowanie takiego rolnictwa musi opierać się m.in. na szerokiej wiedzy o środowisku przyrodniczym oraz ekosystemowych współzależnościach, a mechanizmy jego wsparcia powinny być neutralne z punktu widzenia wpływu na międzynarodowy handel żywnością.

Biorąc pod uwagę wielkość środków finansowych przeznaczonych na poszczególne działania PROW i SPOR należy stwierdzić, iż zaledwie kilka z nich mogło mieć znaczący wpływ na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w skali całego kraju. Korzystne oddziaływanie na środowisko należy przypisać przede wszystkim: wspieraniu działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) oraz wspieraniu przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, a także, mimo znacznie mniejszej skali finansowania, dostosowaniu gospodarstw do standardów Unii Europejskiej i zalesianiu gruntów rolnych. Z uwagi na wysoki, ponad 10-procentowy, udział warto także zwrócić uwagę na środowiskowe skutki trzech innych działań: renty strukturalne, inwestycje w gospodarstwach (SPOR) i modernizacja gospodarstw rolnych (PROW 2007-2013). Zasięg pozytywnego, jak i negatywnego oddziaływania większości pozostałych działań na środowisko, będzie miał jedynie lokalne znaczenie, mało widoczne w skali kraju, ze względu na ograniczoną liczbę projektów, które otrzymały wsparcie. Uwaga ta dotyczy w zasadzie wszystkich działań, których udział w całkowitym budżecie obu programów nie przekroczył 5%.

Analiza środków finansowych wydatkowanych w ramach PROW-ów i SPOR wskazuje, że najkosztowniejszym działaniem było wspieranie rolnictwa na **obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania**³. W skali kraju w 2006 roku wsparcie otrzymywało blisko 707 tys. gospodarstw rolnych, użytkujących w sumie około 7 mln ha (65,2% powierzchni ONW), którym do końca 2008 roku wypłacono łącznie 3,7 mld zł⁴. Średnioroczna wysokość płatności na każdy hektar objętych działaniem użytków rolnych wyniosła około 180 zł. W największym zakresie możliwości pozyskania unijnych środków z tytułu ONW wykorzystali producenci rolni z województwa podlaskiego – w trzech kolejnych latach (2004-2006) płatnościami objęto odpowiednio: 68,3%, 77,0% oraz 78,9% uprawnionej do uzyskania pomocy powierzchni województwa.

Łatwe do spełnienia kryteria dostępu, duży zasięg terytorialny oraz niewielka przeciętna wysokość jednostkowych płatności w stosunku do ogólnej kwoty alokowanych środków finansowych wskazują, że omawiane działanie w rzeczywistości spełnia przede wszystkim funkcje społeczne, a w odniesieniu do części

³ W Polsce według danych IUNG jako ONW zostało sklasyfikowanych około 11 mln ha UR, które w 2004 roku stanowiły 66,5% powierzchni krajowych użytków rolnych (od 23,3% w województwie polskim do 97,6% w podlaskim).

⁴ *Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006*, MRiRW, Warszawa 2009.

beneficjentów ma nawet charakter wsparcia socjalnego. Niemniej jednocześnie pełni ważne funkcje środowiskowe.

Po pierwsze, otrzymanie wsparcia wiąże się ze zobowiązaniem do przestrzegania zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej⁵, co oznacza konieczność zapoznania się ze standardami ochrony siedlisk przyrodniczych, zasobów wodnych i glebowych, stosowania środków plonotwórczych, higieny oraz zastosowania tych norm we własnym gospodarstwie. W rezultacie maleje ryzyko przedostawania się do wód powierzchniowych i podziemnych niewykorzystanych składników pokarmowych oraz pozostałości chemicznych środków ochrony roślin. Już sam fakt przestrzegania dobrej praktyki rolniczej, której podstawą jest minimalizowanie ryzyka degradacji środowiska w procesie produkcji rolnej, powinien powodować korzystne zmiany jakościowe w środowisku.

Po drugie, warunkiem otrzymania płatności ONW jest obowiązek utrzymania (bądź przywrócenia) rolniczego użytkowania gruntów w okresie co najmniej 5 lat. Bez wątplenia przyczyniło się to do zmniejszenia powierzchni odłogowanych gruntów rolnych⁶, jakkolwiek za proces ten odpowiadają nie tyle pojedyncze instrumenty, lecz raczej całkowity strumień środków unijnych, przede wszystkim płatności bezpośrednich, wydatnie poprawiający dochodowość wielu gospodarstw, a przez to skłaniający rolników do wznowienia czy kontynuacji produkcji oraz utrzymania gleb w dobrej kulturze rolnej (zmianowanie). W tym kontekście należy wskazać na pierwszy filar WPR, który poprzez efekt synergii z działaniami PROW-ów i SPOR również wpływa na środowisko.

Po trzecie, transfery finansowe hamują wyludnianie terenów ONW, a zatem także wycofywanie się z tradycyjnych form gospodarowania przestrzenią wiejską, w tym zwłaszcza ograniczanie ekstensywnej działalności rolniczej, która ma zasadniczy wpływ na zachowanie różnorodności biologicznej i walorów krajo-
brazowych obszarów wiejskich. Ponadto, ONW pośrednio chroni wartości środowiska kulturowego wsi, zarówno materialne: zachowanie tradycyjnej zabudowy, tradycyjnych praktyk gospodarowania, jak i niematerialne: kultywowanie zwyczajów i obrzędów ludowych. Wsparcie gospodarki rolnej na obszarach ONW

⁵ 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. Nr 73, poz. 657.

⁶ W latach 2003-2006 powierzchnia odłogowanych gruntów zmniejszyła się w Polsce o około 57,5% z 1346,3 tys. ha do 572,2 tys. ha. *Ewaluacja ex post...*, op. cit., s. 286.

i podtrzymanie ich żywotności stanowi też pewną przeciwwagę urbanizacji krajobrazu wiejskiego.

Generalnie należy pozytywnie ocenić wpływ omawianego działania na realizację zasady zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, chociaż zwiększone dochody gospodarstw rolnych mogą powodować, że niektóre podmioty zdecydują się na intensyfikację produkcji. Ogólna suma płatności bezpośrednich i z tytułu ONW, które otrzymują małe obszarowo gospodarstwa jest tak niewielka, że nie może być źródłem finansowania inwestycji. Ważnym elementem kształtowania świadomości ekologicznej jest upowszechnianie wśród otrzymujących płatności ONW i pozostałych mieszkańców wsi, że obszary o niekorzystnych warunkach wspiera się również ze względów środowiskowych, a nie tylko z powodów społeczno-gospodarczych.

Z wszystkich działań PROW 2004-2006 i SPOR najważniejszy z punktu widzenia pozytywnego oddziaływania na środowisko przyrodnicze i krajobraz rolniczy był **program rolnośrodowiskowy**, mimo niewielkiej stosunkowo skali finansowania i zasięgu przestrzennego tego działania w okresie programowania 2004-2006. Istota tego programu polega na ograniczeniu antropopresji, utrzymaniu walorów krajobrazu rolniczego, ochronie specyficznych siedlisk oraz przechodzeniu na ekologiczne i zrównoważone systemy produkcji. Korzystny efekt środowiskowy wynika z obowiązku przestrzegania zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej, konieczności zachowania trwałych ekstensywnych użytków zielonych wraz z ostojami dzikiej przyrody (szczególnie na obszarach Natura 2000), a także z ochrony gleby dzięki odbudowie glebowej substancji organicznej oraz ograniczeniu zagrożeń powodowanych erozją i zanieczyszczeniem gleb. Program rolnośrodowiskowy stanowi dla rolników finansową zachętę do dobrowolnego świadczenia usług na rzecz przyrody, które muszą wykraczać poza normy obowiązującego prawa i dobrych praktyk.

Działanie służy realizacji kilku powiązanych ze sobą celów, a mianowicie: 1) przywracaniu walorów lub utrzymaniu cennych siedlisk użytkowanych rolniczo; 2) promowaniu zrównoważonego systemu gospodarowania; 3) odpowiedniemu użytkowaniu gruntów i ochronie wód; 4) kształtowaniu krajobrazu; 5) ochronie rodzimych ras zwierząt gospodarskich i odmian roślin uprawnych. Szczególnie istotna dla naszego kraju jest realizacja pierwszego z wymienionych celów, gdyż Polska wyróżnia się wysoką różnorodnością biologiczną przestrzeni rolniczej. Połowa z 482 zespołów roślinnych występujących na terenie kraju jest związana z obszarami rolniczymi, 45 typów zbiorowisk roślinnych użytkuje się jako łąki

i pastwiska – ich istnienie warunkowane jest określonym typem gospodarki rolnej⁷. Te zróżnicowane obszary stanowią ostoję około 100 gatunków ptaków związanych z krajobrazem rolniczym. Ekstensywne użytkowanie łąk sprzyja utrzymywaniu się dużej grupy gatunków flory, ginących w całej Europie, m.in. storczyków i roślin stepowych. Zachowało się też wiele gatunków chwastów polnych. Obserwowana jest przy tym prawidłowość, iż największym poziomem różnorodności biologicznej cechują się tereny rolnicze, gdzie w strukturze przeważają małe, prywatne gospodarstwa, o wielokierunkowym i ekstensywnym charakterze produkcji, często funkcjonujące na granicy opłacalności ekonomicznej. W interesie ochrony bogactwa przyrodniczego leży zatem zachowanie funkcji rolniczej tych gospodarstw, aby utrzymać ich pozytywny wpływ na środowisko.

Program rolnośrodowiskowy pozwala na osłabienie tempa utraty różnorodności biologicznej terenów rolniczych, chociaż, biorąc pod uwagę obecny jego zasięg, nie należy spodziewać się szybkiego odwrócenia niekorzystnych tendencji. Zgodnie z przyjętymi założeniami, działaniami rolnośrodowiskowymi miało zostać objęte około 1 mln ha UR, na co pierwotnie przewidziano w budżecie PROW 2004-2006 około 350 mln euro. Ponieważ jednak początkowo program nie cieszył się dużym zainteresowaniem – w dwóch pierwszych okresach (do końca sierpnia 2005 roku) złożono łącznie około 30 tys. wniosków o gotowości uczestniczenia w realizacji „pakietów rolnośrodowiskowych” (obejmowały obszar 525 tys. ha UR) na kwotę 286,7 mln zł⁸, a zatem dużo poniżej przewidywań – budżet działania uległ zmniejszeniu o 37,3%. Trudności wynikały z niedostatecznej liczby odpowiednio przygotowanej kadry doradczej (w 2005 roku liczyła ona zaledwie 500 przeszkolonych doradców rolnośrodowiskowych) i niewydolnego systemu wdrożeniowego.

Ostatecznie do końca sierpnia 2006 roku w czterech okresach przyjmowania wniosków zgłoszono gotowość podjęcia ponad 86 tys. zobowiązań na kwotę około 700 mln zł, a wnioskowana do objęcia programem rolnośrodowiskowym powierzchnia UR wyniosła 1,2 mln ha. Okazało się zatem, że omawiany program znajduje coraz więcej zwolenników nie tylko wśród zaangażowanych ekologów czy konsumentów żywności, ale również wśród rolników. O ile w 2004 roku – pierwszym roku wdrażania działań rolnośrodowiskowych w Polsce – składano wnioski o wsparcie rolnictwa ekologicznego (ponad 3,5 tys. wniosków), o tyle w kolejnym roku wnioski o dofinansowanie odnosiły się do wszystkich

⁷ *Prognoza oddziaływania na środowisko...*, op. cit., s. 32.

⁸ Dane ARiMR na dzień 29.09.2006 r.

siedmiu pakietów rolnośrodowiskowych (czterech realizowanych na obszarze całego kraju oraz trzech w strefach priorytetowych).

Największą popularnością cieszył się pakiet „ogólnopolski” K01 Ochrona gleb i wód (stosowanie wsiewek poplonowych oraz międzyplonów, co ogranicza erozję, w tym wymywanie składników pokarmowych z gleby). Zobowiązania stosowania jego zaleceń podjęło ponad 50 tys. beneficjentów (63,1% ogólnej liczby blisko 80 tys. realizowanych pakietów). Atrakcyjne dla polskich rolników okazały się także działania objęte pakietami: P01 (strefy priorytetowe) Utrzymanie ekstensywnych łąk (przywracanie lub kontynuacja wykaszania łąk o wysokich walorach przyrodniczych) – 14 213 zobowiązań (17,8%) oraz „ogólnopolskim” S02 Rolnictwo ekologiczne – 12 278 (15,4%). Znacznie mniej rolników zdecydowało się na wdrażanie pozostałych pakietów: S01 Rolnictwo zrównoważone (strefy priorytetowe) – 1953 (2,4%), P02 Utrzymanie ekstensywnych pastwisk (strefy priorytetowe) – 1239 (1,6%), G01 Ochrona lokalnych ras zwierząt gospodarskich („ogólnopolski”) – 687 (0,7%), przy czym wyraźnie najmniej chętnie realizowano pakiet K02 („ogólnopolski”) Strefy buforowe (tworzenie dwu- lub pięciometrowych pasów zadarnionych, na styku wód powierzchniowych oraz gruntów rolnych w celu ograniczenia spływów zanieczyszczeń rolniczych) – zaledwie 76 zobowiązań (0,1%).

W ujęciu przestrzennym największa powierzchnia gruntów objętych programem rolnośrodowiskowym PROW 2004-2006 zlokalizowana była w województwach: zachodniopomorskim – 148 tys. ha (udział w płatnościach: 14,6% budżetu programu) oraz wielkopolskim – 114 tys. ha (10,7% budżetu programu), natomiast najmniejsza – w województwie śląskim – 19 tys. ha (1,6% budżetu programu) i małopolskim – 26 tys. ha (3,1% budżetu programu). W tych dwóch ostatnich województwach najmniej było też rolników skłonnych do realizacji rolnośrodowiskowych pakietów – odpowiednio: około 1,3 tys. w woj. śląskim i 2,1 tys. w woj. małopolskim. Z kolei producenci rolni chętniej podejmujący omawiane działania pochodzili przeważnie z województw: lubelskiego (10,9 tys. rolników) i wielkopolskiego (7,0 tys.). Dość zaskakujący jest fakt, że w regionach o rozdrobnionej strukturze agrarnej (województwa: małopolskie, świętokrzyskie, śląskie, lubelskie) udział działań bezpośrednio związanych z ochroną zasobów i walorów środowiska w budżecie PROW 2004-2006 był relatywnie niski, zawierający się w przedziale 30-40% (przy średniej krajowej 51,7%) z wyraźną dominacją ONW. Okazuje się, że małe gospodarstwa są znacznie mniej aktywne we wdrażaniu instrumentów wymagających większego zaangażowania środków własnych (np. dostosowanie do standardów unijnych) czy

też podejmowania długoterminowych, niestandardowych działań, takich jak program rolnośrodowiskowy.

Ogółem w poprzedniej „perspektywie finansowej” ze środków programu rolnośrodowiskowego skorzystało 70 600 rolników, realizujących działania ochronne na powierzchni blisko 1,1 mln ha UR, co stanowi zaledwie około 4,0% gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha UR i 7,5% UR objętych płatnościami bezpośrednimi (5,8% ogółu UR kraju). Stan ten jeszcze znacznie różni się od sytuacji w krajach UE-15, w których w 2001 roku odsetek gospodarstw realizujących program rolnośrodowiskowy wynosił 16,5%, ale tego rodzaju płatności funkcjonują tam od 1993 roku. Do końca 2008 roku ze środków działania „program rolnośrodowiskowy” rolnicy otrzymali wsparcie w wysokości blisko 815 mln zł⁹.

Ponieważ w PROW 2007-2013 na finansowanie działań rolnośrodowiskowych przewidziano 2315 mln euro (13,3% budżetu PROW), kwota ta pozwoli na wywiązanie się z kontraktów zawartych do 2006 roku (około 800 mln euro) oraz objęcie programami kolejnych 100 tys. gospodarstw rolnych (1515 mln euro). Przy takim poziomie finansowania nie należy jednak spodziewać się, iż udział gospodarstw realizujących program rolnośrodowiskowy w Polsce w 2010 roku przekroczy 10%. W kolejnych latach, gdy zaczną wygasać pięcioletnie kontrakty z okresu 2005-2006, udział będzie malał, jeśli nie zostaną uruchomione dodatkowe środki.

Istotnym utrudnieniem w ocenie skuteczności poszczególnych pakietów rolnośrodowiskowych jest brak charakterystyki środowiska, które ma być chronione, a także brak pewności czy zostały one zlokalizowane na odpowiednim, z punktu widzenia chronionych walorów, obszarze. Informacje z monitoringu przyrodniczego nie pozwalają na pełną bezpośrednią ocenę oddziaływania na środowisko, którego stan i zmiany mogą być właściwie rozpoznane jedynie poprzez systematyczne, kosztowne badania lokalnych zasobów przyrodniczych. Dotyczy to szczególnie oceny wpływu programu na różnorodność biologiczną.

Dla właściwej oceny oddziaływania programu rolnośrodowiskowego na środowisko podstawowe znaczenie ma inwentaryzacja zasobów i walorów środowiska na początku wdrażania każdego pakietu, aby można było prowadzić ocenę jego efektów w długim okresie. Stan początkowy różnorodności biologicznej środowiska był w znacznym stopniu udokumentowany w strefach prioryte-

⁹ *Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju...*, op. cit.

towych, w których w pierwszym okresie programowania zostały umiejscowione pakiety wspierające ekstensywne użytkowanie łąk i pastwisk. Pozostałe pakiety programu, zgodnie z zasadą swobodnego wyboru, były lokalizowane bez wstępnego rozpoznania uwarunkowań środowiskowych. Dlatego też pilnym zadaniem staje się zorganizowanie systemów umożliwiających śledzenie zmian ilościowych i jakościowych zachodzących w zasobach przyrodniczych oraz zmian użytkowania ziemi, jakości wód i gleb, w regionach reprezentatywnych dla różnych warunków fizyczno-geograficznych i społeczno-ekonomicznych.

Doświadczenia innych krajów wskazują, że uzyskanie efektów środowiskowych wymaga długiego czasu realizacji projektów. Dlatego też istotnych zmian wskaźników stanu środowiska spowodowanych programem rolnośrodowiskowym, na poziomie przekraczającym niepewność pomiarową, można oczekiwać dopiero po kilku pięcioletnich kontraktach. Rola programu polega zatem obecnie na zainicjowaniu procesów sprzyjających zachowaniu walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni rolniczej.

Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska, poprawy dobrostanu zwierząt oraz higieny to największe finansowo i najszerzej dostępne działanie o charakterze inwestycyjnym w okresie 2004-2006, niedostępne w kolejnych latach. O jego atrakcyjności świadczy blisko 73 tys. rozpatrzonych pozytywnie wniosków o dofinansowanie złożonych w ciągu pierwszych 6 tygodni od daty rozpoczęcia ich naboru. Do końca 2008 roku wypłacono łącznie ponad 2,4 mld zł, przy czym średnia kwota wsparcia wyniosła blisko 34 tys. zł.

Zdecydowana większość projektów inwestycyjnych zgłoszonych do finansowania polegała na wyposażeniu gospodarstw rolnych w urządzenia do przechowywania nawozów organicznych – wydatkowano na nie 96,5% budżetu działania „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE” PROW 2004-2006. Ze środków działania wybudowano blisko 71 tys. płyt gnojowych o łącznej powierzchni 3,70 mln m², blisko 71 tys. krytych zbiorników na gnojówkę i gnojownicę (2,65 mln m³) oraz około 1900 zbiorników otwartych (0,47 mln m³)¹⁰. Pozwoliło to wielu gospodarstwom na spełnienie wymogów dobrej praktyki rolniczej, co umożliwia m.in. otrzymywanie płatności ONW i przystąpienie do programu rolnośrodowiskowego. Od 2009 roku spełnienie standardów unijnych w zakresie przechowywania nawozów organicznych jest wynikającym z zasady

¹⁰ Ibidem.

zgodności środowiskowej (*cross-compliance*) warunkiem otrzymywania pełnych płatności bezpośrednich.

Zrealizowane dzięki omawianemu działaniu inwestycje będą miały istotny pozytywny wpływ na środowisko przyrodnicze obszarów wiejskich, ponieważ miejsce gromadzenia odchodów zwierzęcych jest największym potencjalnym źródłem zanieczyszczenia wód gruntowych azotem i fosforem pochodzenia rolniczego w obrębie siedliska. Budowa szczelnych zbiorników na płynne nawozy organiczne i płyt obornikowych eliminuje bądź ogranicza zagrożenie wód przez punktowe źródła zanieczyszczeń. Inwestycje te skoncentrowano w gospodarstwach towarowych, o dużej obsadzie zwierząt, zlokalizowanych na terenach głównych zbiorników wód podziemnych – około 60% środków zainwestowano w województwach: wielkopolskim, mazowieckim i kujawsko-pomorskim. Efektem tego działania jest zmniejszenie zagrożenia zdrowia ludności wiejskiej, korzystającej często ze zlokalizowanych w obrębie gospodarstwa ujęć wody, znajdujących się na pierwszym poziomie wodonośnym. W hierarchii celów środowiskowych potraktowanie ochrony jakości wody i zapobieganie jej zanieczyszczeniom jako najistotniejszego priorytetu jest w dużej mierze uzasadnione względami zdrowotnymi. Jest to również ważne dlatego, że mimo zakładanego do roku 2015 objęcia siecią wodociągową 92% obszarów wiejskich, nadal w niektórych gospodarstwach, w tym prowadzących produkcję zwierzęcą, będą wykorzystywane własne ujęcia. Poza ograniczeniem zanieczyszczeń przenikających do wód gruntowych i powierzchniowych budowa urządzeń do przechowywania nawozów organicznych umożliwi ich stosowanie we właściwych terminach oraz ograniczy straty zawartych w nich składników pokarmowych.

Zalesianie gruntów rolnych niesie ze sobą zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki środowiskowe. Do pozytywnych należy zaliczyć: zwiększenie lesistości poszczególnych regionów i kraju, ochronę przeciwoerozyjną gleb, ochronę przeciwpowodziową, utrzymanie ekologicznej stabilności obszarów leśnych. Korzystne oddziaływanie zalesień na krajobraz upatruje się też w funkcji estetycznej lasu oraz tworzeniu korytarzy dla migracji gatunków pomiędzy kompleksami leśnymi. Zalesia się głównie gleby słabe, a na glebach wyższych klas jakości (III i IV) obszary o dużym nachyleniu lub tereny śródleśne. Zalesienie gruntów najsłabszych o dużej przepuszczalności eliminuje straty składników nawozowych i ich przemieszczanie do wód podziemnych. Ponadto zalesienia przyczyniają się do zmniejszania presji na środowisko, ponieważ gruntów zalesionych nie nawozi się.

Ograniczenie nawożenia azotowego powoduje zmniejszenie zanieczyszczenia wód. Na spadek poziomu zużycia nawozów w wielu gospodarstwach, biorących udział w różnych działaniach, wskazują wyniki badania ankietowego przeprowadzonego na potrzeby ewaluacji *ex post* PROW 2004-2006. Badanie to wykazało, że w okresie 2004-2006 ilość zużytych nawozów zmalała w większości gospodarstw objętych programami. W programie rolnośrodowiskowym na spadek nawożenia wskazało 50% ankietowanych (28% – na brak zmian); w programie zalesień – 42% (45%); w ONW – 41% (50%)¹¹.

Problem może stanowić natomiast zmniejszenie różnorodności biologicznej charakterystycznej dla otwartych agroekosystemów (poprzez eliminowanie gatunków flory i fauny/awifauny charakterystycznych dla takich przestrzeni, np. zmniejszanie populacji bociana) oraz zmiany krajobrazowe (monotonia krajobrazu w przypadku powiększania kompleksów leśnych). Stąd też zalesienia podlegają ograniczeniom na obszarach Natura 2000. Rozpatrując negatywne efekty środowiskowe realizacji tego działania, należy podkreślić, iż część z prawie 40 tys. ha zalesień wykonano na gruntach rolnych, które ze względów przyrodniczych powinny być nadal użytkowane rolniczo. Zmiana użytkowania z rolnego na leśne prowadzi w tym przypadku do ograniczenia różnorodności biologicznej. Szczególnie wrażliwe na takie zmiany są siedliska bagienne, ciepłolubne, a także ostoje zwierząt chronionych terenów otwartych. Jeżeli zalesienia były zgodne z planami zagospodarowania przestrzennego i nie zagrażały istniejącym walorom przyrodniczym terenu, ich środowiskowy rezultat jest pozytywny – lasy korzystnie wpływają na zasoby wodne (zwłaszcza na terenach wododziałowych, infiltracyjnych), jakość powietrza (redukując ilość dwutlenku węgla), strukturę krajobrazu (na obszarach bezleśnych), zdrowie mieszkańców, zwiększają poziom lesistości regionu i kraju, a także przyczyniają się do zahamowania procesu erozji wietrznej w skali lokalnej i regionalnej oraz strat wody z gleb w wyniku parowania. Niewielka dotychczas skala zalesień, duże rozproszenie przestrzenne oraz krótki okres istnienia powierzchni zalesionych osłabia ich oddziaływanie zarówno pozytywne, jak i negatywne.

W wyniku realizacji omawianego działania średnia lesistość kraju zwiększyła się o 0,12 punktu procentowego. Jest to tempo wolniejsze niż wynikające z potrzeb zalesieniowych kraju, określonych w zaktualizowanym w 2003 roku Krajowym Programie Zwiększania Lesistości (KPZL), zgodnie z którym do roku 2020 Polska powinna osiągnąć lesistość na poziomie 30%. Obecnie średni

¹¹ Ibidem.

poziom lesistości w Polsce wynosi 29,1% – przy średniej lesistości Europy 31,1%. Na terenie całego kraju zalesiono łącznie 39,7 tys. ha gruntów rolnych, w tym 22,7 tys. ha gatunkami drzew iglastych oraz 17,0 tys. ha gatunkami drzew liściastych. Największą powierzchnię gruntów rolnych zalesiono w województwach: warmińsko-mazurskim (7,2 tys. ha) i mazowieckim (6,5 tys. ha), natomiast najmniejszą – w województwie opolskim i małopolskim (po 0,4 tys. ha). Wsparcie otrzymało łącznie 7700 podmiotów (rolników bądź grup rolników), a średnia powierzchnia zalesień w ramach jednego projektu wyniosła 4,4 ha.

Największy udział powierzchni objętej zalesieniami oraz programem rolno-środowiskowym w całkowitej powierzchni UR charakteryzuje województwa: zachodniopomorskie (16,2%), lubuskie (15,1%), wielkopolskie (11,6%), pomorskie (11,0%) i warmińsko-mazurskie (9,0%). Znamienny jest fakt, że niektóre z tych województw to regiony już obecnie kwalifikujące się do obszarów intensywnego rolnictwa o wyższym poziomie intensywności produkcji rolniczej niż pozostałe części kraju. Koncentracja działań prośrodowiskowych w tych regionach spełnia istotne funkcje buforowe. Zalesienia, mimo dużego rozproszenia, spełniają tam ważną funkcję ochronną, podobną do zadrzewień śródpolnych zapobiegających erozji wietrznej oraz ograniczających przesuszanie wierzchniej warstwy gleb.

Renty strukturalne. Zmiana pokoleniowa niesie ze sobą, z punktu widzenia ochrony środowiska, zarówno skutki pozytywne, jak i negatywne. Młodzi kierownicy gospodarstw są bowiem na ogół bardziej otwarci na zmiany sposobów gospodarowania i stosunkowo łatwiej dostosowują się do wymogów dobrej praktyki rolniczej oraz przestrzegają środowiskowe standardy unijne. Korzystne jest także utrzymanie funkcji rolniczej przejmowanych gruntów będące jednym z warunków otrzymania renty. Z drugiej strony należy wskazać na duże prawdopodobieństwo wzrostu intensywności produkcji rolnej w przejmowanych/powiększanych gospodarstwach, szczególnie gdy grunty przekazywane w zamian za renty strukturalne przejmują silniejsze ekonomicznie gospodarstwa. W rzeczywistości często po przekazaniu gospodarstwa (przeważnie następcy) faktycznym jego kierownikiem pozostaje poprzedni właściciel, a formalny transfer własności podyktowany był jedynie uzyskaniem renty. Wpływ renty na środowisko wynika wówczas ze zwiększenia dochodów gospodarstwa. Efekty środowiskowe tego działania są zbliżone do rezultatów działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”. Część gospodarstw wykorzystwała zresztą wsparcie z obu źródeł: przekazujący gospodarstwa – z rent, a następcy – ze wsparcia dla młodych rolników. Zagrożeniem jest wysokie prawdopodobieństwo intensyfika-

cji i specjalizacji produkcji rolnej, co może niekorzystnie wpłynąć na środowisko i krajobraz wiejski. Z kolei większa gotowość młodych rolników do zmian „na starcie” (chodzi m.in. o dostosowanie do zasad dobrej praktyki rolniczej), to argumenty przemawiające, by uznawać zmianę pokoleniową raczej za szansę na lepszą ochronę środowiska niż zagrożenie. Z uwagi na mały zasięg tego działania, zarówno ryzyko generowania zagrożeń, jak i potencjalne korzyści wynikające z jego wdrożenia będą ograniczone.

Inwestycje w gospodarstwach rolnych (SPOR) oraz modernizacja gospodarstw rolnych (PROW 2007-2013). Inwestycje zrealizowane w latach 2004-2006 polegały przeważnie na zakupie sprzętu rolniczego (ok. 19 tys. wniosków). Nowocześniejsze, bardziej wydajne maszyny rolnicze, to mniejsze obciążenie dla środowiska – ograniczenie liczby przejazdów, mniejsze zużycie paliwa, eliminacja wycieków niebezpiecznych substancji (olejów, paliwa). Wprawdzie modernizacja parku maszynowego sprzyja również intensyfikacji produkcji, ale inwestorami byli najczęściej rolnicy z relatywnie silnych ekonomicznie gospodarstw towarowych, a zatem często już wcześniej wyspecjalizowanych i o stosunkowo wysokim poziomie intensywności. Ponadto rolników tych wyróżniał wysoki poziom kwalifikacji zawodowych i stosowanie się do obowiązujących standardów ochrony środowiska¹² (był to jeden z warunków otrzymania wsparcia).

Stosunkowo niewielu rolników korzystało z możliwości modernizacji budynków inwentarskich (ok. 2 tys. wniosków). Z uwagi na brak szczegółowych danych, trudno jest ocenić oddziaływanie na środowisko (niemniej jednak siłę tego oddziaływania należy ocenić jako niewielką). W ofercie wspieranych inwestycji były bowiem przedsięwzięcia zmniejszające zagrożenia środowiskowe ze strony gospodarstwa rolnego (m.in. budowa urządzeń służących składowaniu odchodów zwierzęcych, odpadów, poprawa warunków chowu zwierząt i podniesienie standardów higienicznych produkcji rolnej), jak też sprzyjające intensyfikacji produkcji (m.in. modernizacja chowu zwierząt – chów zamknięty).

* * *
*

¹² M. Wigier, *Wpływ funduszy strukturalnych, programów PROW i SPO „Rolnictwo” na rozwój obszarów wiejskich i gospodarki żywnościowej*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, materiały konferencyjne, IERiGŻ-PIB, Pułtusk 12-14.12.2007 r.

Działania PROW 2004-2006 i SPOR nie były w stanie rozwiązać wszystkich problemów środowiskowych obszarów wiejskich, gdyż otrzymującymi wsparcie byli przeważnie właściciele gospodarstw rolnych oraz najmniejsze jednostki administracyjne – gminy, które otrzymały do dyspozycji stosunkowo niewielkie środki (w PROW 2007-2013 gminom zaoferowano dużo większe środki, z których można finansować inwestycje świadczące podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej). Znaczna część problemów infrastruktury technicznej, w tym gospodarka odpadami i wodno-ściekowa, musi być jednak w latach 2007-2013 rozwiązywana przy wykorzystaniu środków, pochodzących z funduszy strukturalnych lub funduszu spójności.

Poważnym problemem jest kwestia trwałości efektów działań prośrodowiskowych, przede wszystkim ze względu na postępujący proces wyludniania niektórych regionów Polski. Z terenowych obserwacji przeprowadzonych w drugiej połowie 2009 roku na obszarach europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000 w województwie podlaskim (doliny rzek: Biebrzy, Narwi, Bugu) wyłania się dość specyficzny obraz obszarów wiejskich tej części kraju. Z jednej strony mamy wsie, w których bardzo dobrze prosperują po 1-2 duże towarowe gospodarstwa, a w zasadzie już przedsiębiorstwa rolne, na ogół zajmujące się intensywną produkcją mleka, z drugiej – wsie, gdzie dominują gospodarstwa drobnotowarowe średniej wielkości produkujące zwykle metodami ekstensywnymi zróżnicowany asortyment. Gospodarstwa drobnotowarowe znacznie częściej podejmują decyzje o realizacji programu rolnośrodowiskowego, co wynika z aktywności doradców rolnych i braku innych źródeł dochodów. Jednakże powszechnym problemem w gospodarstwach, niezależnie od ich wielkości i poziomu towarowości jest brak następców. Dopełnieniem obrazu obu rodzajów wsi są „ostatni Mohikanie” – emeryci i ludzie tuż przed emeryturą, którzy: 1) jeszcze produkują na potrzeby własne, a właściwie „potrzeby” płatności bezpośrednich, 2) przekazali gospodarstwo miejskim „następcom” albo 3) wydzierżawili (sami bądź ich „następcy”; formalnie lub nieformalnie) użytki rolne większym gospodarstwom, często nieodpłatnie w zamian za możliwość pobierania płatności bezpośrednich.

5. Wnioski

Za najważniejsze efekty wspierania rozwoju wsi i rolnictwa z funduszy unijnych oddziałujące bezpośrednio i pośrednio na środowisko przyrodnicze obszarów wiejskich należy uznać:

1. Zainicjowanie działań i procesów sprzyjających zachowaniu walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni rolniczej.
2. Ograniczenie tendencji do wycofywania się z ekstensywnej, ważnej z punktu widzenia ochrony przyrody, produkcji rolniczej na terenach marginalnych.
3. Przyspieszenie intensywności gospodarowania oraz dynamiki wzrostu produkcji towarowej większych obszarowo gospodarstw.

W wielu gospodarstwach, szczególnie towarowych, wzrost dochodów, będący rezultatem transferu środków publicznych i wzrostu cen płodów rolnych, oraz kwalifikacji zawodowych rolników powoduje wzrost intensywności gospodarowania. Jednakże również przy braku unijnych impulsów rozwojowych następowałaby intensyfikacja polskiego rolnictwa towarowego, tylko w wolniejszym tempie oraz (co bardzo istotne z punktu widzenia ochrony środowiska) bez konieczności przestrzegania wymogów środowiskowych, narzucanych przez przepisy i fundusze unijne. Inne mogłyby być także kierunki rozwoju, z pewnością w mniejszym stopniu uwzględniające kwestie przyrodnicze, gdyż w mikroekonomicznym rachunku opłacalności nie mieszczą się efekty zewnętrzne w postaci kosztów i korzyści środowiskowych.

Pozytywny efekt środowiskowy działań (płatności ONW, program rolno-środowiskowy i płatności bezpośrednie) zachęcających beneficjentów do wykorzystywania rolniczego terenów mało opłacalnych ekonomicznie, ale cennych przyrodniczo, równoważy efekt negatywny działań przyspieszających zmiany strukturalne w rolnictwie (renty strukturalne, wsparcie młodych rolników, melioracje, scalenia gruntów), zagrażający głównie różnorodności biologicznej obszarów wiejskich¹³. Działaniem o szczególnie korzystnym oddziaływaniu jest program rolnośrodowiskowy, który bezpośrednio wpływa na stan środowiska przyrodniczego (głównie różnorodność biologiczną i zachowanie krajobrazu), a pośrednio – na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich oraz kształtowanie świadomości ekologicznej lokalnych społeczności. Może on stanowić poważną alternatywę gospodarowania rolniczego na obszarach Natura 2000, na których określone sposoby użytkowania rolniczego często są konieczne dla zachowania chronionych gatunków fauny i flory. Brak tego rodzaju wsparcia, które jest rodzajem wynagrodzenia za usługi świadczone na rzecz środowiska i utrzymania krajobrazu, oznaczałoby zaniechanie rolniczego użytkowania i w konsekwencji utratę

¹³ W przypadku innych zasobów środowiskowych, to bardziej poziom wiedzy agrotechnicznej niż poziom intensywności produkcji decyduje o stopniu zagrożenia równowagi ekologicznej.

cennych siedlisk na skutek procesu naturalnej sukcesji. Program rolnośrodowiskowy umożliwia też odtworzenie wielu takich siedlisk na terenach rolniczych.

Ocena wpływu programów unijnych na środowisko, z uwagi na omawiane wcześniej ograniczenia, opiera się głównie na wskaźnikach wyrażających wysokość nakładów (wykorzystanie dostępnych funduszy) i liczbę beneficjentów. Można jednak wskazać kilka zależności między działaniem a spełnieniem określonych celów środowiskowych. Do skutków działań PROW 2004-2006 i SPOR w sferze środowiskowej można zaliczyć:

- przywrócenie rolniczego krajobrazu na części obszarów wiejskich w wyniku zmniejszenia areału odłogowanych użytków rolnych o około 780 tys. ha,
- ograniczenie ryzyka zanieczyszczenia wód azotem pochodzenia rolniczego – realizacja inwestycji infrastrukturalnych w ponad 70 tys. gospodarstw,
- powstanie niewielkiej jeszcze grupy rolników świadomie świadczących usługi środowiskowe – ponad 70 tys. podpisanych kontraktów rolnośrodowiskowych,
- zachowanie różnorodności biologicznej na obszarach o dominacji eksten-sywnych (wspieranych) metod produkcji – obserwowany wzrost populacji niektórych gatunków ptaków związanych z użytkowymi tradycyjnie siedliskami (*Farmland Bird Index*)¹⁴.

Koniecznym, chociaż niezrealizowanym dotąd, zadaniem pozostaje opracowanie i wdrożenie instrumentów umożliwiających bezpośrednio monitorowanie procesów zachodzących w środowisku obszarów wiejskich i krajobrazie rolniczym w sposób reprezentatywny dla poszczególnych działań finansowanych z funduszy unijnych.

Zastrzeżenia, z punktu widzenia realizacji celów środowiskowych, może budzić rozdysponowanie środków finansowych programów PROW 2004-2006 i SPOR. Struktura budżetu omawianych funduszy, wcześniejsze doświadczenia programu SAPARD, a także dyskusje w środowisku naukowym świadczą, że cele środowiskowe WPR są w Polsce uważane za mniej istotne niż gospodarcze i społeczne. Stąd też zainteresowanie rozwiązywaniem problemów ochrony środowiska obszarów wiejskich ma charakter deklaracji, którym nie towarzyszą decyzje zapewniające odpowiednie do wagi zagadnienia środki finansowe. Można wręcz odnieść wrażenie, że realizacja celów środowiskowych została wymuszona przez Unię Europejską. Sytuacja uległa znacznej poprawie w bieżą-

¹⁴ *Ewaluacja ex post Planu Rozwoju...*, op. cit., s. 76-77.

cym okresie programowania, gdyż wśród czterech najbardziej „kosztownych” działań PROW 2007-2013, na które przeznaczono łącznie 52,6% budżetu, dwa – wsparcie rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach i program rolno-środowiskowy – związane są z realizacją celów środowiskowych.

W całym analizowanym okresie 2004-2013, udział środków bezpośrednio związanych ze wspieraniem ochrony środowiska obszarów wiejskich (program rolnośrodowiskowy, zalesienia, odtwarzanie lasów) wynosi 14,2% budżetu działań WPR, zaś związanych pośrednio (ONW, dostosowanie do standardów unijnych, rozwój infrastruktury technicznej) – 24,7%. Zdecydowana większość publicznego wsparcia rolnictwa (biorąc pod uwagę również płatności bezpośrednie) została przeznaczona na działania stymulujące rozwój gospodarczy. Taka hierarchia celów ma jednak swoje uzasadnienie, gdyż należy możliwie szybko zmniejszyć dystans rozwojowy dzielący polskie rolnictwo od rolnictwa wyżej rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. Tym bardziej że spodziewana liberalizacja zasad międzynarodowego handlu artykułami rolno-spożywczymi może poważnie ograniczyć możliwości bezpośredniego wsparcia rolnictwa Unii, a także jego ochronę przed konkurencją krajów trzecich. Ewentualne zmniejszenie możliwości udzielania publicznej pomocy dla rolnictwa nie będzie prawdopodobnie dotyczyć projektów chroniących rolnicze i wiejskie środowisko naturalne, a zatem w przyszłości unijne obszary wiejskie będą przede wszystkim otrzymywać wsparcie z tego tytułu. Racjonalne jest więc wykorzystywanie obecnie przede wszystkim innych, jeszcze dopuszczalnych, możliwości finansowania gospodarki rolnej.

W działaniach wspierających rozwój należy przy tym poważnie traktować zalecenia środowiskowe, szczególnie o ochronie różnorodności biologicznej. O ile bowiem procesy degradacji wód i gleb, zanieczyszczenia powietrza oraz zmiany w krajobrazie są w dużym stopniu odwracalne, o tyle odtworzenie różnorodności biologicznej terenów wiejskich jest przeważnie niemożliwe¹⁵. Ważne jest, aby przyspieszony dzięki funduszom strukturalnym i instrumentom cenowo-rynkowym Wspólnej Polityki Rolnej rozwój polskiej wsi i rolnictwa nie odbywał się kosztem środowiska i walorów krajobrazowych obszarów wiejskich, jak niegdyś w krajach UE-15.

¹⁵ Według wykorzystywanego w Unii Europejskiej do oceny zmian różnorodności biologicznej na obszarach rolniczych wskaźnika liczebności 19 pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego, tzw. *Farmland Bird Index*, utrata bioróżnorodności w latach 2000-2005 postępowała w Polsce w tempie 2-3% rocznie. *Prognoza oddziaływania na środowisko...*, op. cit., s. 46.

Zagrożenia związane z intensyfikacją produkcji rolnej osłabną wraz z wprowadzeniem zasady zgodności środowiskowej (*cross-compliance*), która ma w pełni obowiązywać w Polsce i pozostałych „nowych” krajach członkowskich Unii Europejskiej od 2013 roku¹⁶. Zgodność środowiskowa oznacza uzależnienie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich oraz uczestnictwo we współfinansowanych ze środków PROW 2007-2013 programach: ONW, rolnośrodowiskowym, zalesiania gruntów rolnych, od:

- utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (*Good Agricultural and Environmental Conditions – GAEC*)¹⁷,
- spełnienia podstawowych wymogów z zakresu gospodarowania (*Statutory Management Requirements – SMR*)¹⁸.

Normy GAEC już od 2004 roku¹⁹ obowiązują polskich producentów rolnych ubiegających się o płatności bezpośrednie. Szerszy zakres zobowiązań wiązał się z otrzymywaniem płatności ONW, realizacją programu rolnośrodowiskowego czy dofinansowaniem inwestycji w gospodarstwach rolnych ze środków SPOR. Wówczas rolnik musiał dodatkowo stosować się do zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej na obszarze całego gospodarstwa, niezależnie od tego, jaka część jego powierzchni została objęta wsparciem. Od 1 stycznia 2009 roku wprowadzone zostały nowe wymagania chroniące:

- dzikie ptactwo i siedliska przyrodnicze,
- wody gruntowe przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne,
- środowisko, w szczególności gleby, w przypadku stosowania osadów ściekowych w rolnictwie,
- wody przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego,
- dziką faunę i florę.

¹⁶ W UE-15 wszystkie wymogi *cross-compliance* obowiązują od 2007 roku.

¹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. UE L 30 z 31.1.2009, zał. III.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009..., op. cit., zał. II.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, Dz. U. Nr 65, poz. 600.

Otrzymanie płatności bezpośrednich zgodnie z nowymi zasadami, których wprowadzanie rozpoczęło się w 2009 roku, uwarunkowane będzie od 1 stycznia 2013 roku przestrzeganiem przez rolników norm zawartych w 15 dyrektywach i 4 rozporządzeniach UE, regulujących ochronę środowiska, zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt oraz stanowiących, że użytkowanie gruntów nie może pogarszać ich jakości.

W przypadku nieprzestrzegania standardów środowiskowych, płatności bezpośrednie będą wypłacane w niepełnej wysokości. Sankcje, jakie spotkają rolników niespełniających wymogów, będą polegać na obniżeniu o 1-5% płatności bezpośrednich w danym roku. Jeśli stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości nie zostaną usunięte, w kolejnych latach obniżenie może wzrosnąć do 15-20% całkowitej kwoty wsparcia, a w przypadku wieloletnich, celowych uchybień – wynieść nawet 100%. Stosunkowo niewielkie uszczuplenie płatności nie jest poważnym zagrożeniem i może osłabiać pozytywne oddziaływanie zasady zgodności środowiskowej na środowisko obszarów wiejskich. Powinno się zatem z jednej strony zadbać, by zasada zgodności środowiskowej traktowana była przez rolników, a także decydentów jako instrument wspierający ochronę środowiska przyrodniczego, z drugiej zaś – by jej wprowadzenie w życie nie wynaturzyło się biurokratycznie i nie obrosło nadmiernymi restrykcjami, co jak wskazują krajowe doświadczenia, stanowi realne niebezpieczeństwo. Korzystne dla środowiska byłoby również uzależnienie płatności od wymogu przestrzegania już obecnie obowiązującego krajowego prawa ochrony środowiska.

Gdy będzie obowiązywała zasada zgodności środowiskowej, płatności ONW, nie mówiąc już o rolnośrodowiskowych, nadal będą odgrywać ważną rolę w ochronie środowiska obszarów wiejskich, gdyż sankcje za nieprzestrzeganie standardów są znacznie dotkliwsze niż w odniesieniu do płatności bezpośrednich – nie będzie wypłacona cała należna kwota dotacji. Realizacja tej zasady, ze względu na zasięg oddziaływania, powinna przynieść relatywnie największe korzyści środowiskowe, dzięki upowszechnieniu dobrych praktyk rolniczych oraz podniesieniu świadomości ekologicznej producentów. Otwartą jednakże kwestią pozostaje pytanie: czy i na ile uda się wywołać i utrwalić wśród mieszkańców wsi przeświadczenie o konieczności przestrzegania zasad prawidłowego gospodarowania zasobami środowiska, aby po osłabieniu stymulacyjnego działania bodźca finansowego beneficjenci pomocy publicznej nie wrócili do wcześniejszych praktyk?

Literatura

1. *Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006. Raport końcowy*, praca zbiorowa, IERiGŻ-PIB, IRWiR PAN, IUNG PIB, BSM Sp.J., Warszawa 2009.
2. *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu PROW na lata 2007-2013*, praca zbiorowa, Agrotec, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2006.
3. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, Dz. U. Nr 65, poz. 600.
4. 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. Nr 73, poz. 657.
5. Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. UE L 30 z 31.1.2009.
6. Wigier M., *Wpływ funduszy strukturalnych, programów PROW i SPO „Rolnictwo” na rozwój obszarów wiejskich i gospodarki żywnościowej*, [w:] *Program Wieloletni 2005-2009, Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, materiały konferencyjne, IERiGŻ-PIB, Pułtusk 12-14 grudnia 2007 r.
7. *Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006*, MRiRW, Warszawa 2009.

The impact of structural funds of the European Union on agricultural and rural development in the first years of membership

Introduction

The research topic “The impact of structural funds of the European Union on rural development in the first years of membership. The general concept of supporting this development from structural funds and the Cohesion Fund in 2007–2013” (*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*) is a part of the Multi-annual Programme “Economic and Social Conditions of the Development of the Polish Food Economy Following Poland’s Accession to the European Union” (*Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*), implemented at the Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute (*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy*, referred to as IERiGŻ-PIB in the text and in footnotes) in 2005–2009. The topic was supervised by Janusz Rowiński, PhD, and it comprised two tasks: (1) “The analysis of the implementation and effects of PROW 2004–2006 and of the Sectoral Operational Programme Agriculture” (*Analiza przebiegu realizacji i skutków programów PROW 2004–2006 i Sektorowego Programu Operacyjnego Rolnictwo*, the team leader: Marek Wigier, PhD), and (2) “The concept of supporting rural development from structural funds and the Cohesion Fund in 2007–2013 (*Koncepcja wsparcia w latach 2007–2013 rozwoju regionów wiejskich środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji*, the team leader: Janusz Rowiński, PhD).

The final report is not aimed at discussing all the results obtained. Those can be found in subsequent annual reports available at the IERiGŻ-PIB website¹,

¹ www.ierigz.waw.pl.

providing information on research projects financed within the framework of the Multi-annual Programme. Furthermore, the same website includes all reports implemented under the topic and published in the Multi-annual Programme series (*seria Program Wieloletni*; for the list of the publications and of their contents see Annex). This report solely contains the results of certain surveys and studies as well as the most significant conclusions.

The publication consists of three parts. The first chapter discusses the outcome of the analysis of the planning and implementation of particular programmes for agriculture and rural development. The main focus is on the dates of implementing the successive stages of both processes. The reasons for delays, if any, were also investigated, on the assumption that they might be caused by actions of EU institutions as well as of national bodies.

Chapter 2 was aimed to deliver the results of the substantive examination of the programmes and to formulate an opinion as to whether the successive programmes co-financed projects having the best possible impact on long-term agricultural and rural development. Much attention was paid to the Rural Development Programme (*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*) 2007–2013 (referred to as PROW-2013 in the report) as the presented analysis of the current programme may be of importance to the preparation of the next programme for agriculture and rural areas co-financed from funds of the European Union (the EU, with the term Community used interchangeably), to be implemented between 2014 and 2020.

The assessment of PROW-2013 was based on three working assumptions. The first two are hypotheses previously formulated in one of the reports prepared for the purposes of the research topic². According to the first hypothesis, the years 2007–2013 constitute the last budget period when the European Union allocates such substantial appropriations for rural development, and the second one is that in the next programme, covering the years 2014–2020, the obligatory share of broader environmental measures will considerably exceed the figure in PROW-2013. The third assumption is the hypothesis that production structures of Polish agricultural holdings will only have improved to a limited extent by 2020.

² J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji]*, seria Program Wieloletni 2005–2009, No 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

It is consistent with the widespread and well-substantiated opinion, including with the forecast made by W. Ziętara for the purposes of the topic³.

The chapter in question also presents the most important conclusions from a study by R. Grochowska and Ł. Hardt published in one of the previous Multi-annual Programme reports⁴ which analyses the impact of four programmes co-financed from the Cohesion Fund on rural areas. It appears, among other things, that the total amount of public funds allocated under those programmes for the co-financing of projects with a direct or strong indirect impact on rural areas is higher than the appropriations of PROW-2013.

Chapter 3 represents a logical continuation of Chapter 2, containing conclusions and recommendations. Some of them have been formulated in other studies prepared for the purposes of the topic.

This report excludes certain important research issues analysed during the implementation of the topic. Firstly, it leaves out methodological explanations⁵. In search of the most effective analytical methods, we endeavoured to follow the

³ W. Ziętara, *Charakterystyka zmian struktur produkcyjno-ekonomicznych polskich gospodarstw rolnych w najbliższych latach*, see: this report, pp. 83–102.

⁴ Ł. Hardt, R. Grochowska, *Możliwości oddziaływania środków finansowych Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich w Polsce w latach 2007-2013*, [in:] J. Rowiński (ed.), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków UE na rozwój regionów wiejskich w Polsce (Studia i Materiały)*, seria Program Wieloletni 2005–2009, No 156, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

⁵ For more on methodological issues, see the following reports prepared for the purposes of the topic: (1). Published studies: A. Bołtromiuk, *Ocena wpływu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na środowisko i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w okresie programowania 2004-2013*, see: this report, pp. 103–131; M. Bułkowska, *Ocena wpływu inwestycji realizowanych z udziałem środków unijnych na ekonomikę gospodarstw specjalizujących się w chowie bydła mlecznego*; K. Chmurzyńska, *Ocena wpływu inwestycji realizowanych z udziałem środków unijnych na ekonomikę gospodarstw specjalizujących się w chowie trzody chlewnej*; J. Rowiński, *Możliwości użycia bazy danych FADN do analizy efektywności wsparcia gospodarstw rolnych środkami publicznymi*. All the three studies are included in: J. Rowiński (ed.), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków UE na rozwój regionów wiejskich w Polsce (Studia i Materiały)*, seria Program Wieloletni 2005–2009, No 156, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009. (2). Unpublished studies: M. Kozłowska-Burdziak, *Analiza spójności celów programów SPO „Restrukturyzacja...”, PROW 2004-2006, PROW 2006-2013 w okresie programowania 2004-2013, ocena efektywności zaangażowanych środków oraz ocena trwałości uzyskanych rezultatów. Rozwój przedsiębiorczości i pozarolniczych źródeł utrzymania ludności wiejskiej*; M. Kozłowska-Burdziak, A. Sadowski, *Wpływ programów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE na sytuację ekonomiczną gospodarstw rolnych w województwie podlaskim*; A. Sadowski, *Analiza spójności celów programów SPO „Restrukturyzacja..”, PROW 2004-2006, PROW 2007-2013 w okresie programowania 2004-2013, ocena efektywności zaangażowanych środków oraz ocena trwałości uzyskanych rezultatów w zakresie poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych*.

guidelines published by the European Commission⁶. Those are the guidelines for teams of independent experts performing compulsory evaluations preceding the approval of programmes co-financed by the EU budget (*ex ante* evaluations), during their implementation (*mid-term* evaluations) and after they have been completed (*ex post* evaluations), but all interested parties may also apply those recommendations. The guidelines contain, among other things, a list of obligatory common indicators to be used when analysing programmes as well as a list of additional indicators.

The Commission's handbook is sometimes criticised. For instance, in one of the reports prepared for the purposes of the topic⁷ some of the common indicators are considered unfeasible, for various reasons. Furthermore, it is argued that some of the common indicators should be replaced with others. It is also stated that for various reasons it is impossible to accurately estimate certain indicators, including key ones such as the efficiency of public intervention. The study also proposes amendments which would allow to remove certain existing shortcomings⁸.

Secondly, the report excludes the results of a survey conducted among enterprises and farmers assisted under the Special Pre-Accession Programme for Agriculture and Rural Development (*Specjalny Przedakcesyjny Program na rzecz Rolnictwa i Obszarów Wiejskich*, referred to as the SAPARD in the text), the Rural Development Plan 2004–2006 (*Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006*, referred to as PROW-2006 in the text) and the Sectoral Operational Programme for the “Restructuring and modernisation of the food sector and rural development 2004–2006” (*Sektorowy Program Operacyjny “Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”*, referred to as SPOR-2006 in the text). The primary objective of the survey was to obtain opinions on the performance of the institutions in charge of the programmes. Since critical assessments of the functioning of the Polish administration are rather frequent, the generally positive evaluation of the institutions responsible for the implementation of the

⁶ The current guidelines for evaluators of agricultural and rural development programmes are those formulated in: *Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework. Guidance Document*. Directorate General for Agriculture and Rural Development. September 2006. This handbook (most of which has been translated into Polish) is available at the European Union website.

⁷ J. Rowiński, *Oceny ex-ante i mid-term programu SAPARD w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, No 4.

⁸ For more on this subject, see the studies by A. Bołtromiuk, M. Bułkowska, K. Chmurzyńska and J. Rowiński listed in footnote 5.

programmes, including the most important Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (*Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, referred to as ARiMR in the text), came as a nice surprise⁹.

Finally, a vital issue addressed by A. Bołtromiuk¹⁰ is the conflict between the protection of the rural environment and the need for structural transformation in Polish agriculture, resulting in the liquidation of the majority of small agricultural holdings engaged in mixed and extensive farming. According to the Author, their liquidation will bring about a reduction in biodiversity and unfavourable changes in the rural environment. Thus, the most environmentally advantageous solution would be to have the current area and production structure of Polish agriculture unchanged. Agriculture subject to requirements resulting from strict compliance with the preservation of biodiversity and of the rural landscape is then inconsistent with the model of agriculture capable of coping with EU and international competition as well as of ensuring fair income to farmers¹¹. The two orders, economic and agri-environmental, are very distant from each other, at least according to A. Bołtromiuk. The conflict may increase, if only due to farming in Natura 2000 areas, therefore solutions should be sought to reconcile both orders.

* * *
*

The team engaged in the implementation of the topic mainly comprised researchers employed at the Food Industry Economics Department of the Institute of Agricultural and Food Economics (M. Bułkowska, K. Chmurzyńska, K. Gradziuk, J. Rowiński, M. Wigier), but overcoming certain technical difficulties

⁹ For a detailed presentation of the results, see: M. Wigier (ed.), *Identyfikacja i ocena barier administracyjnych realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich, seria Program Wieloletni 2005–2009*, No 66, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

¹⁰ For an outline of environmentally-friendly agriculture see A. Bołtromiuk, *Ocena wpływu instrumentów wspólnej polityki rolnej na środowisko i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w okresie programowania 2004-2013*, see: this report, pp. 103–131.

¹¹ Different views on this matter are expressed by researchers at the Institute of Soil Science and Plant Cultivation (*Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa*), I. Duer and T. Stuczyński, in: *Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006. Raport końcowy*. Consortium: IERiGŻ-PIB, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB, BSM Głowacki, Skopiński, Starzyński, Załuski Sp.J., Warszawa, 28 May 2009. Cf. particularly pp. 57–93 and 265–299.

involved assistance from scientists at the Agricultural Accountancy Department. Certain issues were prepared by employees at *Centrum Doradczo-Szkoleniowe Mar-Ka* (W. Nikiciuk), the Institute of Rural and Agricultural Development – *Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa* (A. Bołtromiuk, M. Drygas, K. Zawalińska), the Supreme Chamber of Control – *Najwyższa Izba Kontroli* (A. Szczepaniak), the Rzeszów University of Technology – *Politechnika Rzeszowska* (M. Woźniak), the Warsaw University of Life Sciences – *Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego* (W. Ziętara), the University of Białystok – *Uniwersytet w Białymstoku* (M. Kozłowska-Burdziak, R. Przygodzka, A. Sadowski), the Poznań University of Life Sciences – *Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu* (W. Czubał, W. Poczta, A. Sadowski), the University of Rzeszów – *Uniwersytet Rzeszowski* (T. Cebulak, M. Lechwar). Authors not employed at IERiGŻ-PIB were mostly¹² entirely free to select research methods and draw conclusions. Thus, those are independent studies, and the views expressed represent the authors' personal opinions.

1. Remarks on the preparation and implementation of agricultural and rural development programmes. Legal and organisational problems

Since the early 1990s, Poland has been receiving financial assistance from the EU, including for agricultural and rural development. The pre-accession programme PHARE (*Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy*)¹³, functioning in 1990–2003, had significant appropriations, but relatively limited in comparison with the subsequent programmes (between 1990 and 2003, Poland received ca. EUR 3.9 billion, i.e. approx. EUR 280 million annually). Projects financed under this programme were rather small and aimed at promoting integration into the European Union. PHARE was a rolling programme; each year funds were mobilised to be used, according to the n+2 rule, in that year and in the two following years for the financing of projects approved by the Commission. A certain part of PHARE funds was allocated for agricultural and rural development, but in some years agriculture was excluded.

At the summit in Luxembourg (12–13 December 1997), the European Council decided to increase financial assistance granted to candidate countries

¹² With the exception of the collective work: M. Wigier (ed.), *Identyfikacja i ocena barier administracyjnych realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich, seria Program Wieloletni 2005–2009*, No 66, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

¹³ The legal basis for the PHARE programme: Council Regulation 3906/89/EEC.

and to launch two programmes in the following budget period (2000–2006). One of those was the SAPARD, which can be regarded as the first programme co-financed by the EU to support Polish agriculture and rural development. The SAPARD was supposed to apply from 1 January 2000 to 31 December 2006. However, the first legal acts to launch the SAPARD were not adopted until June 1999¹⁴ (18 months after the European Council summit), whereas the implementing Commission Regulation, laying down detailed rules indispensable for preparing SAPARD plans by the beneficiary countries, was only adopted in December 1999¹⁵. Under such circumstances, it was impossible not only to launch the SAPARD on 1 January 2000, but even to have prepared its final version by that date. The SAPARD programme was launched in the candidate countries between 2001 and 2002. Thus, the delay was, depending on the country, 18 months to nearly three years. The decision on the completion of the launching procedures by Poland was published on 2 July 2002, whereas the implementation of the programme (the receipt of applications for the co-financing of projects) started on 17 July 2002. But the appropriations allocated to Poland for the years 2000–2001 had not been lost. Upon the launch of the programme, Poland had at its disposal the appropriations for 2002, assigned under the multi-annual financial plan, as well as those to have been mobilised in 2000 and 2001. However, on account of EU membership acquired on 1 May 2004, Poland did not receive the appropriations for 2004–2006.

The final amount of national and EU public funds to be utilised by Poland for the implementation of the SAPARD was, at constant prices, approx. EUR 911 million, i.e. nearly an annual average of EUR 228 million. The projects co-financed from the appropriations received between 2000 and 2003 were implemented and cleared according to the contracts signed, with the n+2 rule replaced with the n+3 rule, more favourable for beneficiaries. Thus, the clearance

¹⁴ The legal basis for the SAPARD: Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of Central and Eastern Europe in the pre-accession period, OJ L 161, 26.6.1999, and Council Regulation No 1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending Regulation (EEC) 3906/89, OJ L 161, 26.6.1999. The SAPARD benefited eight Central and Eastern European countries which acceded to the EU on 1 May 2004 as well as Bulgaria and Romania (which joined the EU on 1 January 2007).

¹⁵ Commission Regulation (EC) No 2759 of 22 December 1999 laying down the rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period, OJ L 331, 23.12.1999.

of accounts of the projects co-financed from the SAPARD appropriations was finished on 31 December 2006.

Soon after Poland's joining the EU, the Commission approved two programmes co-financing Polish agriculture and rural development from the EU budget. One of them was the Rural Development Plan (*Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich* 2004–2006, referred to as PROW-2006 in the text; approved on 6 September 2004¹⁶; the EU and national public funds totalled EUR 3,592 million), and the other was the Sectoral Operational Programme for the “Restructuring and modernisation of the food sector and rural development” (*Sektorowy Program Operacyjny “Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”* referred to as SPOR-2006 in the text, adopted on 7 July 2004¹⁷; the total EU and national public funds amounted to EUR 1,193 million). Both programmes were developed according to the EU provisions published in 1999¹⁸ (as amended¹⁹), applicable to the EU-15 countries in the programming period 2000–2006, and the provisions for the new EU Member States to introduce additional measures²⁰. Since both programmes were imple-

¹⁶ Commission Decision of 6 September 2004 approving the programming document for rural development in Poland for 2004–2006. Notified under document number C(2004) 3373.

¹⁷ Commission Decision of 7 July 2004 approving the operational programme “Restructuring and modernisation of the food sector and rural development” concerned by the Community framework for structural interventions in areas of Objective 1 in Poland (CCI No 2004 PL 061 PO 001). Notified under document number C(2004) 2746.

¹⁸ The legal basis: Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations. Special edition in Polish. Chapter 3, Volume 25, pp. 391–413; Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds. Special edition in Polish, Chapter 14, Volume 01, pp. 31–72; Commission Regulation No 1750/1999 of 23 July 1999 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), OJ L 214, 13.8.1999.

¹⁹ Amendment to Council Regulation: Council Regulation (EC) No 1783/2003 of 29 September 2003 amending Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), OJ L 270, 21.10.2003. The Commission Regulation had been amended so often that a new was adopted: Commission Regulation (EC) No 445/2002 of 26 February 2002 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), OJ L 74, 15.3.2002. This regulation was amended as well.

²⁰ In the programming period 2004–2006, the new EU Member States were entitled to provide additional support under the following measures: “Support for semi-subsistence farms undergoing restructuring”, “Support for compliance with Community standards”, “Producer groups”, “Technical assistance”, “Leader+ type measures”, “Farm advisory and extension services” and “Complements to direct payments” in accordance with Chapter IXa inserted into

mented according to the “n+2” rule, the clearance of accounts procedures were completed by 31 December 2008.

Therefore, it appears that almost immediately after Poland’s accession to the European Union Polish agriculture and rural areas were included in the EU support system on the same terms as those applicable to agriculture and rural areas of the EU-15. The possibility of such a rapid completion of procedures resulted, *inter alia*, from the fact that all the necessary EU legislation was in force from the early 2000s. Although, as has already been mentioned, the EU provisions were supplemented with implementing rules prior to EU accession, the Commission closely cooperated with the countries acceding on 1 May 2004 and both programmes were practically prepared in the pre-accession period.

Thus, the preparation and approval of the programmes implemented in 2004–2006 and co-financed from the previous multi-annual budget of the EU was much faster and more efficient than in the case of the SAPARD. However, it was a rather exceptional situation as months of delay in preparing EU regulations retarded the preparation and launch of the current PROW-2013.

The EU legislation regulating the programming and implementation of PROW-2013 is very different from the provisions applicable in 2000–2006. To begin with, the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)²¹, established in 1962, was replaced with two new funds: the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). This change eliminated an odd situation indeed, with two agricultural and rural development programmes in fact constituting one programme artificially divided into two separate parts. The subsequent Council Regulation²² specified the scope of programmes co-financed by the EAFRD in 2007–2013 as well as the most important rules of programming and implementation.

Council Regulation No 1257/1999. Legal basis: Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJ L 236, 23.9.2003, pp. 365–367.

²¹ Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on the financing of the common agricultural policy, OJ L 209, 11.8.2005.

²² Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), OJ L 277, 21.10.2005, pp. 1–40.

As early as 2005, by adopting regulations concerning the programming and implementation of PROW-2013, the Council made it possible for the Commission to issue implementing regulations in time for Member States to complete the preparation of national agricultural and rural development programmes in the second half of 2006. Thus, the Commission could have approved them around 1 January 2007, which would have enabled Member States to launch their programmes in the first half of the year. However, an important Council decision laying down the overall amount of support from the EAFRD in 2007–2013, its annual breakdown and the minimum amount to be allocated to Convergence regions was taken as late as 19 June 2006²³, i.e. six months after the adoption of the multi-annual budget. On the basis of that Decision, on 12 September 2006 the Commission fixed the annual breakdown by Member State and Convergence region of the overall amount of aid²⁴.

The lack of information on the funds available to individual Member States between 2007 and 2013 was not the only cause of delay in the preparation of national programmes. Detailed binding rules for the structure and content of the programmes were adopted by the Commission as late as mid-December 2006²⁵. In such circumstances, with the application of the principle that Member States begin to prepare programmes when the EU legislation is complete (as it should have been), the Commission would have received the first proposed programmes to be approved in the second half of 2007 at the earliest. Member States would then have not launched national programmes until 2008, i.e. with nearly 18 months of delay. In order to avoid such a situation, the Commission cooperated with Member States, giving them information indispensable for the preparation of programmes. Therefore, the works on Polish PROW-2013 were completed as early as December 2006, and the revised programme was sent to

²³ Council Decision No 2006/493/EC of 19 June 2006 laying down the amount of Community support for rural development for the period from 1 January 2007 to 31 December 2013, its annual breakdown and the minimum amount to be concentrated in regions eligible under the Convergence Objective, OJ L 195, 15.7.2006.

²⁴ Commission Decision No 2006/636/EC of 12 September 2006 fixing the annual breakdown by Member State of the amount for Community support to rural development for the period from 1 January 2007 to 31 December 2013 (notified under document number C(2006) 4024), OJ L 261, 22.9.2006.

²⁵ Commission Regulation (EC) No 1974/2006 of 15 December 2006 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), OJ L 368, 23.12.2006.

the Commission in July 2007. The Commission approved the Polish programme on 7 September 2007²⁶.

The efficient cooperation between the Commission and Member States, which prevented a much-delayed launch of PROW-2013 in all Member States, does not change the fact that the long-drawn-out legislative process on the part of the Community authorities precluded a timely start of the implementation of multi-annual agricultural and rural development programmes for 2007–2013 in EU Member States.

* * *
*

The launch date of PROW-2013 depended not only on the entry into force of relevant EU legislation and on the cooperation between the Commission and Member States. Although the Council and Commission Regulations are directly applicable in the whole Community, i.e. their transposition into national law is unnecessary, Poland adopted a solution which consisted in transposing EU legal acts into Polish law by national provisions. The government draft act on support for rural development with the contribution from the European Agricultural Fund for Rural Development was presented to the Parliament on 13 December 2006, and the act²⁷ was enacted on 7 March 2007. It appears, therefore, that the act transposing Council Regulation No 1698/2005 into the national law was enacted when PROW-2013 would have already been implemented if there had been no delay. It could have been passed much earlier as Council Regulation No 1698/2005 had been adopted in June 2005. On account of the date of entry into force, the act had no influence on the preparation of the programme. But the absence of such an act did not hamper the works on the draft programme since the authors relied on the Council Regulation, knowing that the future act must conform with it. What mattered in practice was the part of the act which specified the obligations and powers of the Polish authorities and bodies as well as regulating specific issues in the implementation of PROW-2013. Those

²⁶ Commission Decision CCI 2007 PL06 RPO 001.

²⁷ *Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Journal of Laws (Dz. U.) 2007, No 64, Item 427.

included the procedure of distributing funds allocated for the financing of most measures between voivodships and the breakdown rules, eligibility provisions, the obligation to conclude written contracts with beneficiaries in order for such contracts to be valid, as well as general provisions on controls.

The EU regulations governing the implementation of PROW-2013 leave a wide discretion to Member States in specific issues. For this reason, it is necessary to adopt national legislation which in Poland tends to take the form of ordinances of relevant ministers. Those are, as a rule, ordinances of the Minister of Agriculture and Rural Development, with statutory powers to regulate various specific issues. Undoubtedly, the most important ones include detailed rules on financial aid and the granting thereof. A total of 23 relevant ordinances were issued (the conditions and procedures for granting support under the measure “Infrastructure related to the development and adaptation of agriculture and forestry” are regulated by two ordinances), of which 7 were adopted in 2007, 11 in the first half of 2008, 2 in the second half of 2008 and 3 in 2009. Since the last ordinance was issued on 7 July 2009, the national legislation regulating the rules for the implementation of PROW-2013 can only be considered to be complete as of that date. But a complete set of national legal acts regulating the functioning of a specific measure is sufficient for its implementation to start, complete PROW-2013 legislation is not necessary. Therefore, particular measures of the programme could be launched successively if the Agency had been accredited.

Issuing as many as 23 ordinances reflects enormous legislative efforts by the lawyers employed at the Ministry of Agriculture and Rural Development (*Ministerstwo Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich* – MRiRW), regardless of the fact that some of them were only amended ordinances applicable in 2004–2006. But two and a half years for the adoption of a complete set of ordinances was definitely too long a period from the point of view of the implementation of PROW-2013. Undoubtedly, the legislative work could have been finished earlier, considering that the preparation of the majority of ordinances could have started in early 2007 or, most probably, even sooner. Furthermore, the question arises as to the quality of the ordinances issued since a number of them had been already amended, in some cases several times. Although amendments usually concerned secondary details, each amendment, however small or justified, causes a certain legal destabilisation, whereas stability constitutes one of the foundations of a good legal system and of a good management system.

Complete national legislation laying down eligibility rules, the procedures for the preparation, receipt, examination and approval of applications and for project implementation to the payment by ARiMR of the support granted, is necessary but insufficient for a measure to be launched. National institutions serving as paying agencies must prove that they are prepared to fulfil their tasks. The formal acknowledgement of full organisational preparation is accreditation²⁸ (at present, Polish institutions are accredited by the Minister of Finance), received after an audit performed for each measure by an independent auditor has been successfully completed. Audits could not start until after the completion by the agencies of organisational preparations, i.e. at least for several months following the approval of the programme. Therefore, if a Member State fully launched its agricultural and rural development programme for 2007–2013 by the end of the first quarter of 2008, the “blame” for the delay is exclusively or almost exclusively on the EU authorities. However, if PROW-2013 was fully launched on a later date, part of the “blame” should be put on the Member State which proved unable to timely prepare national institutions to fulfil the tasks of paying agencies²⁹.

The Polish programme PROW-2013 was not fully launched until 16 October 2009³⁰, primarily due to the lack of accreditation, necessary for

²⁸ The main EU legal acts regulating accreditation are as follows: Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on the financing of the common agricultural policy, OJ L 209, 11.8.2005; Commission Regulation (EC) No 885/2006 of 21 June 2006 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1290/2005 as regards the accreditation of paying agencies and other bodies and the clearance of the accounts of the EAGF and of the EAFRD, OJ L 171, 23.6.2006; Commission Regulation (EC) No 1975/2006 of 7 December 2006 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1698/2005, as regards the implementation of control procedures as well as cross-compliance in respect of rural development support measures, OJ L 368, 23.12.2006.

²⁹ In Poland, ARiMR fulfils the functions of the paying agency for all measures and of the implementing agency for 14 measures. The tasks of the implementing agency are also performed by the following: the Foundation of Assistance Programmes for Agriculture – *Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa* (measure “Vocational training and information actions”), regional governments in voivodships (measures “Infrastructure related to the development and adaptation of agriculture and forestry”, “Basic services for the economy and rural population”, “Conservation and the upgrading of rural heritage” and “Measures financed by the Leader Axis”) and the Agricultural Market Agency (“Information and promotion activities”).

³⁰ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich* (Ordinance of the Minister of Finance of 14 October 2009 amending the ordinance concerning the granting of accreditation to the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture

ARiMR to handle the majority of measures. The Ministry of Finance could not grant accreditation as ARiMR did not have the IT system required for the implementation of PROW-2013. Such a situation undoubtedly surprised the general public, primarily potential beneficiaries of PROW-2013 as in the two previous programming periods the Agency had been rather well prepared to fulfil its functions. Although the preparations for handling the SAPARD had been unquestionably easier than in the case of PROW-2013, even if for the much smaller scale of the programme, reflected in a several times lower number of measures and much more limited funds (cf. Table 1). However, the preparatory efforts by ARiMR in the period immediately preceding EU accession had been at least as difficult as the preparations for the implementation of PROW-2013 since PROW-2006 and SPOR-2006 combined had formed a programme nearly as complicated. Moreover, at that time ARiMR was also preparing to handle the direct payment system. It was no easy task, and even a few months before Poland's joining the EU the preparations by the Agency had been assessed as so delayed that PROW-2006 and SPOR-2006 would not be launched in due time, and that Polish farmers would receive the first direct payments with delay. Nevertheless, by the date of EU accession ARiMR had basically finished all preparatory work. Therefore, it was believed, and this belief proved to be false, that ARiMR was a sufficiently mature institution in terms of organisation to have no difficulties with timely preparations for the implementation of PROW-2013.

2. Substantive assessment of PROW-2013 as compared to the previous programmes

By adopting Regulation No 1698/2005, the Council imposed on Member States, as in the previous programming periods, a uniform structure of agricultural and rural development programmes to be implemented between 2007 and 2013. At the same time, it introduced a new rule of obligatory distribution of a certain part of resources between particular groups of measures referred

as the paying agency in respect of funds from the European Agricultural Guarantee Fund and the European Agricultural Fund for Rural Development), Journal of Laws (Dz. U.) 2009, No 173, Item 1349.

to as axes³¹. The minimum Community financial contributions were specified as follows: axis 1 titled “Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector” – 10% of the available EU funds, axis 2 “Improving the environment and the countryside” – 25%, axis 3 “The quality of life in rural areas and diversification of the rural economy” – 10%. Axis 4, Leader, represented an additional set of measures such as “Implementing local development strategies” and “Running the local action group” (with at least 5% of the total EAFRD contribution). As demonstrated in one of the previous studies³², such requirements were not necessarily pivotal for the structure of a Member State’s programme, as reflected in Polish PROW-2013 approved by the Commission. Axis 1 accounted for nearly 45% of the total funds available under the Programme, axis 2 – almost 37%, axis 3 – slightly over 16%. The programme conforms to the Council’s guidelines as it satisfies the requirement of “not less than”. At the same time, the funds available to Poland were distributed between the axes in very different proportions. As a result, PROW-2013 primarily reflects Poland’s preferences.

The titles of the axes suggest that axis 1 only comprises measures resulting in reduced costs of agricultural and forestry production, with a relatively greater reduction than that achieved by competitors (which is the essence of competitiveness). At the same time, all measures under axis 2 should contribute to improving the environment and the countryside. It appears, however, that the two titles fail to fully reflect the economic and social nature of measures classified under these axes. An important outcome of the implementation of some of those measures is the improvement in the income situation of the farming population as well as of rural dwellers not engaged in agriculture. Obviously, programmes promoting rural development also tend to bring about, indirectly or even directly, an increase in incomes obtained by certain social groups in the countryside. Simultaneously, programmes enhancing the competitiveness of agriculture and forestry basically improve the economic situation of beneficiaries, thus working indirectly as income aid. In general, it can be stated that

³¹ Curiously enough, specialist terminology is often translated literally into Polish, which regrettably reflects disregard for the tradition and spirit of the Polish language, including the economic terminology. The terms *działanie* (“measure”) and *oś* (“axis”) are vivid examples of such practices. It results from the incompetence of Polish translators and indifference on the part of Polish economists who accept absurd terms without protest.

³² J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji]*, seria *Program Wieloletni 2005–2009*, No 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

very few programmes serve a single purpose; as a rule, the primary objective is accompanied by secondary, usually foreseeable goals. It is doubtful, however, whether the Council's classification of measures under specific axes was based on correct determination of the main objectives. As a matter of fact, that grouping arouses suspicion that it was an attempt to conceal an increase in income as the primary objective of certain measures. Such measures should be included in neither axis 1 nor 2 as it obscures the true character of the measures in question, thus of the programme. The right solution would be to create another axis titled "Income aid and social measures".

The objective to be attained by measures under axis 3, "The quality of life in rural areas and diversification of the rural economy", was accurately determined. There is, however, a different issue. Support under axis 3 is only granted for the co-financing of investments (1) in the water supply and sewage systems, (2) solving the problem of the disposal of household waste, and (3) increasing internet penetration in rural areas. At the same time, funds for the construction, modernisation and repair of local roads and large wastewater treatment plants, i.e. the bulk of basic technical infrastructure in the countryside, are distributed within the framework of sixteen Regional Operational Programmes, covering one voivodship each. Furthermore, some of the largest investments in technical infrastructure, e.g. motorways and flood defence, with an indisputable and significant indirect impact on rural development, are co-financed under the Sectoral Operational Programme "Infrastructure and Environment" (*Infrastruktura i Środowisko*).

The quality of life in rural areas depends not only on technical infrastructure, but also on social infrastructure which is not co-financed under PROW-2013. Social infrastructure mostly comprises healthcare establishments, schools at all educational levels, nursery schools and crèches. The availability of social infrastructure is determined not only by the number of establishments, but also by the accessibility and quality of public transport and by the quality of healthcare and educational services.

* * *
*

An important component of the assessment of PROW-2013 is a detailed analysis of its structure as compared to the previous programmes. The basic data

for such an examination are shown in Table 1, containing the amount of public (both EU and national) resources – utilised (SAPARD) or planned (PROW-2006, SPOR-2006, PROW-2013) – by measure. It is complemented by Table 2, presenting the breakdown of public funds. In line with the above-mentioned opinion that PROW-2006 and SPOR-2006 in fact formed one programme financed from two different sources, the appropriations of the two programmes were summed up. The breakdown of measures into groups represents the Author’s own classification which has already been presented in previous studies³³ and at scientific conferences³⁴. The titles of the measures are consistent (if possible) with the terminology of PROW-2013, and measures implemented within the framework of the SAPARD, PROW-2006 and SPOR-2006 were “matched” accordingly, with any ambiguities clarified under the Tables and in footnotes.

This classification differs from the division into three axes adopted by the Council, but it is based on the same principle: the determination of the primary objective of a given measure. It was introduced for in certain cases the official EU categorisation was found to obscure the actual character of measures, thus precluding a proper analysis of the programmes. The classification adopted is subjective, particularly that it is sometimes difficult to identify the main objective and the secondary goal of a measure.

It follows from Tables 1 and 2 that the pre-accession programme SAPARD³⁵ significantly differed from the programmes implemented in the two following periods. To begin with, its objectives were reduced to an efficient

³³ For instance, see J. Rowiński, *Program rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji], seria Program Wieloletni 2005–2009*, No 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, p. 41; J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 na tle wcześniejszych programów wiejskich, współfinansowanych ze środków unijnych (analiza struktury programu)*, „Wież i Rolnictwo” 2008, No 3(140), pp. 67–84.

³⁴ Cf. Conference “Influence of EU Support on Structural Changes in Agricultural and Food Sector” (Vilnius, 27–28 March 2007), Paper “Rural Development Programme 2007–2013 – a few remarks”., Organised by: Lithuanian Institute of Agrarian Economics; Conference *Ekonomiczne i społeczne przesłanki dalszego rozwoju rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski w Unii Europejskiej* (“Economic and Social Conditions for Further Development of Polish Agriculture, Food Sector and Rural Areas in the European Union”) (Warsaw, 24 October 2007), Paper *Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013* (“Rural Development Programme 2007–2013”), Organised by: Wyższa Szkoła Ekonomiczna Almamater and IERiGŻ-PIB.

³⁵ The assessment of the SAPARD presented in this and the next paragraphs is based on the analysis contained in: J. Rowiński, *SAPARD – programowanie i realizacja, seria Program Wieloletni 2005–2009*, No 14, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005, p. 91.

implementation of EU legislation (*acquis communautaire*) in the area of the CAP and related policies as well as to resolving the most pressing problems of agriculture and rural areas by the candidate countries. It was obvious that Objective 1, mainly consisting in the adjustment of Polish agri-food enterprises to EU veterinary, sanitary, environmental and animal welfare standards, had to be realised before 1 May 2004 if Poland wished to fully exploit the opportunities offered by EU membership. Furthermore, it was not unknown that the full attainment of Objective 2 was impossible; Poland will continue to face the most acute problems of agriculture for many years, it is even doubtful whether such issues could ever be resolved. The different character also resulted from a much smaller scale in comparison with the following programmes; the SAPARD appropriations (in EUR) were over 7.5 times lower than the funds allocated to PROW-2006 and SPOR-2006 and more than 10 times lower than those assigned to PROW-2013 (Table 1). Nevertheless, it was a significant amount: the beneficiaries received over PLN 4.5 billion. The SAPARD had three important characteristics worth highlighting in the context of this evaluation. (1). The concentration of funds on several selected measures. Poland chose 7 out of the 15 eligible measures, including technical assistance, i.e. the financing of studies and expert opinions necessary in the preparation and implementation of the programme. However, six measures were implemented, with more significant funds only allocated to three of them (“Modernisation of agricultural holdings”, “Adding value to agricultural and forestry products” and “Basic services for the economy and rural population”; cf. Table 1)³⁶. (2). The measures referred to in (1) as well as “Diversification of economic activities in rural areas” supported the development of the food sector, small non-agricultural activities and the countryside. (3). All measures were investment-oriented. The support for investments adjusting the four agri-food sub-sectors (the meat, fish, dairy as well as fruit and vegetable industries) to EU standards was particularly important. Thus, the SAPARD had a vital long-term contribution to the preparation of the Polish food sector to EU membership.

In the period of implementation of the SAPARD there were major shifts between measures. In comparison with the initial plan, much more substantial funds were allocated to rural infrastructure (water supply and sewage systems, local roads), whereas there was a cut in the appropriations for the adjustment

³⁶ The corresponding SAPARD measures were “Investments in agricultural holdings”, “Processing and marketing of agricultural and fishery products” and “Development and improvement of rural infrastructure”.

of agri-food enterprises to operating in compliance with the European Union requirements and for investments in agricultural holdings. The final version of the Programme was dominated by local governments implementing infrastructure investments, accounting for nearly 50% of the total funds. However, such reallocations cannot be regarded as discrimination against agriculture as they stemmed from limited interest in SAPARD measures on the part of farmers who did not apply for support almost until the deadline for the receipt of applications. Besides, the reduction in the funds for investments in agricultural holdings did not result in the rejection of any single application submitted by a farmer, provided that it met the criteria of the programme. All applications submitted in the last days before the deadline which satisfied the criteria but could not be funded within the framework of the SAPARD due to the exhaustion of appropriations were approved and included in PROW-2006 as a separate measure. Neither did the reallocations adversely affect the public support programme for the four sub-sectors of the food industry undergoing adjustment to EU standards (the meat, dairy, fish, fruit and vegetable industries). On the contrary, the outcome was much better than expected³⁷ as from Poland's joining the EU the Polish agri-food industry experienced virtually no difficulties with access to the markets of other Member States stemming from the failure to comply with veterinary and sanitary regulations of the European Union. Some production plants which had not adjusted to the *acquis communautaire* in the pre-accession period completed adaptations in the first years of membership. A part of them benefited from the co-financing of adaptation investments under SPOR-2006.

* * *
*

³⁷ A total of 1,030 projects aimed to adjust Polish enterprises to EU veterinary and sanitary regulations were financed under the SAPARD (256 in the dairy industry, 561 in the meat industry, 81 in the fish industry and 132 in the fruit and vegetable industry). Source: *Informacja o realizacji i rezultatach programu SAPARD* of 15 June 2007, at the website of the Ministry of Agriculture and Rural Development.

Table 1. SAPARD, PROW-2006, SPOR-2006 and PROW-2013 programmes:
public funds (EU and national appropriations), EUR million

Measure	SAPARD		PROW-2006 and SPOR-2006		PROW-2013	
	Appropriations used		Appropriations available ¹		Appropriations available ¹	
	Total	Annual average	Total	Annual average	Total	Annual average
A. Measures supporting the development of the food sector						
Modernisation of agricultural holdings	128.0	32.0	603.9 (626.1)	201.3 (208.7)	1,779.9 (1,849.1)	254.3 (264.2)
Adjustment of agricultural holdings to EU standards	-	-	243.4 (632.3)	81.1 (210.8)	-	-
Projects transferred from SAPARD	-	-	140.0 (119.3)	46.7 (39.8)	-	-
Adding value to agricultural and forestry products	280.5	70.1	464.2 (465.6)	154.7 (155.2)	1,100.0 (932.0)	157.1 (133.1)
Infrastructure related to the development and adaptation of agriculture and forestry	-	-	194.0 (193.5)	64.7 (64.5)	600.0 (637.5)	85.7 (91.1)
Semi-subsistence farms	-	-	376.4 (340.7)	125.5 (113.6)	440.0 (590.0)	62.9 (84.3)
Setting-up of young farmers	-	-	173.3 (177.2)	57.8 (59.1)	420.0 (420.0)	60.0 (60.0)
Use by farmers and forest holders of advisory services	-	-	53.8 (42.1)	17.9 (14.0)	350.0 (218.0)	50.0 (31.1)
Producer groups	-	-	25.4 (6.4)	8.5 (2.1)	140.0 (140.0)	20.0 (20.0)
Participation of farmers in food quality schemes	-	-	-	-	100.0 (80.0)	14.3 (11.4)
Vocational training for persons engaged in agriculture and forestry	5.5	1.4	20.0 (19.4)	6.7 (6.5)	40.0 (40.0)	5.7 (5.7)
Information and promotion activities	-	-	-	-	30.0 (30.0)	4.3 (4.3)
Group A, total	414.0	103.5	2,294.4 (2,622.6)	764.9 (874.3)	4,999.9 (4,936.6)	714.3 (705.2)
Of which: agriculture	133.5	33.4	1,830.2 (2,157.0)	610.1 (719.1)	3,899.9 (4,004.6)	557.2 (572.1)
food industry and trade	280.5	70.1	464.2 (465.6)	154.8 (155.2)	1,100.0 (932.0)	157.1 (133.1)
Group B. Measures supporting other sectors of the economy						
Basic services for the economy and rural population	459.9 ³	115.0 ³	-	-	1,471.4 (1,541.4)	210.2 (220.2)
Creation and development of micro-enterprises	-	-	-	-	1,023.6 (1,023.6)	146.2 (146.2)
Diversification into non-agricultural activities	70.9	17.7	107.1 (75.6)	35.7 (25.2)	345.6 (345.6)	49.4 (49.4)
Group B, total	530.8	132.7	107.1 (75.6)	35.7 (25.2)	2,840.6 (2,910.6)	405.8 (415.8)

Table 1. continued

Group C. Measures supporting the environmental protection						
Agri-environmental scheme (agri-environmental payments)	-	-	348.9 (208.4)	116.3 (69.5)	2,303.8 (2,314.9)	329.1 (330.7)
Afforestation of agricultural land and afforestation of non-agricultural land	-	-	101.8 (100.0)	33.9 (33.3)	653.5 (513.5)	93.4 (73.4)
Restoring agricultural production potential damaged by natural disasters and introduction of appropriate prevention measures	-	-	12.5 (13.9)	4.2 (4.6)	140.0 (100.0)	20.0 (14.3)
Group C, total	-	-	463.2 (322.3)	154.4 (107.4)	3,097.3 (2,928.4)	442.5 (418.4)
Group D. Income aid and social measures						
Support for farming in mountain areas and in other areas with handicaps (less-favoured areas – LFA)	-	-	976.8 (945.3)	325.4 (315.1)	2,448.7 (2,448.7)	349.9 (349.9)
Structural pensions (early retirement)	-	-	640.5 (534.8)	213.6 (178.3)	2,187.6 (2,549.5)	312.5 (364.2)
Complements to direct payments	-	-	705.3 (677.6)	235.1 (225.8)	-	-
Group D, total	-	-	2,322.6 (2,157.7)	774.1 (719.2)	4,636.3 (4,998.2)	662.4 (714.1)
Group E. Other measures						
Implementing local development strategies	-	-	18.8 (30.4) ²	6.3 (10.1)	620.5 (620.5)	88.6 (88.6)
Conservation and the upgrading of rural heritage	-	-	112.5 (120.0)	37.5 (40.0)	589.6 (589.6)	84.2 (84.2)
Running the local action group, acquiring skills and animating the territory	-	-	-	-	152.0 (152.0)	21.7 (21.7)
Technical assistance	1.0	0.3	57.9 (51.6)	19.3 (17.2)	266.6 (266.6)	38.1 (38.1)
Group E, total	1.0	0.3	189.2 (202.0)	63.1 (67.3)	1,643.7 (1,643.7)	234.7 (234.7)
Total	945.8	236.5	5,376.5 (5,380.2)	1,792.2 (1,793.4)	17,217.8 (17,417.5)	2,459.7 (2,488.2)

Note: 1. In brackets: limits after reallocations; 2. Leader+, 3. Measure “Development and improvement of rural infrastructure”.

Source: PROW-2006 after reallocations: Orientacyjna zbiorcza tabela finansowa planu w euro zmieniona po realokacji środków No 4/2008(10), December 2008, and System Informacji Zarządczej ARiMR Informacja o realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006, Stan na dzień 31.01.2009 r.; SPOR-2006 after reallocations: Uchwała Nr 40 Komitetu Monitorującego Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” of 5 December 2008, Table 4; PROW-2013, Approved programme: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013), Ministry of Agriculture and Rural Development, Warsaw, July 2007, after reallocations: Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2010 r., w sprawie zmiany Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Official Gazette of the Republic of Poland (M. P.) 2010, No 19, Item 193.

Table 2. Financial structure of the SAPARD, PROW-2006, SPOR-2006 and PROW-2013 programmes

Measure	SAPARD	PROW-2006 and SPOR-2006	PROW-2013
A. Measures supporting the development of the food sector			
Modernisation of agricultural holdings	13.5	11.2 (11.6)	10.3 (10.6)
Adjustment of agricultural holdings to EU standards	-	4.5 (11.8)	-
Projects transferred from SAPARD	-	2.6 (2.2)	-
Adding value to agricultural and forestry products	29.7	8.6 (8.6)	6.4 (5.4)
Improving and developing infrastructure related to the development and adaptation of agriculture and forestry	-	3.6 (3.6)	3.5 (3.7)
Semi-subsistence farms	-	7.0 (6.3)	2.6 (3.4)
Setting-up of young farmers	-	3.2 (3.3)	2.4 (2.4)
Use by farmers and forest holders of advisory services	-	1.0 (0.8)	2.0 (1.3)
Producer groups	-	0.5 (0.1)	0.8 (0.8)
Participation of farmers in food quality schemes	-	-	0.6 (0.5)
Vocational training for persons engaged in agriculture and forestry	0.6	0.4 (0.4)	0.2 (0.2)
Information and promotion activities	-	-	0.2 (0.2)
Group A, total	43.8	42.6 (48.7)	29.1 (28.4)
Of which: agriculture	14.1	34.0 (40.1)	22.7 (23.0)
food industry and trade	29.7	8.6 (8.6)	6.4 (5.4)
Group B. Measures supporting other sectors of the economy			
Basic services for the economy and rural population	48.6	-	8.5 (8.4)
Creation and development of micro-enterprises	-	-	5.9 (5.9)
Diversification into non-agricultural activities	7.5	2.0 (1.4)	2.0 (2.0)
Group B, total	56.1	2.0 (1.4)	16.5 (16.7)
Group C. Measures supporting the environmental protection			
Agri-environmental scheme (agri-environmental payments)	-	6.5 (3.9)	13.4 (13.3)
Afforestation of agricultural land and afforestation of non-agricultural land	-	1.9 (1.9)	3.8 (2.9)
Restoring agricultural production potential damaged by natural disasters and introduction of appropriate prevention measures	-	0.2 (0.2)	0.8 (0.6)
Group C, total	-	8.6 (6.0)	18.0 (16.8)
Group D. Income aid and social measures			
Support for farming in mountain areas and in other areas with handicaps (less-favoured areas – LFA)	-	18.2 (17.6)	14.2 (14.1)
Structural pensions (early retirement)	-	11.9 (9.9)	12.7 (14.6)
Complements to direct payments	-	13.1 (12.6)	-
Group D, total	-	43.2 (40.1)	26.9 (28.7)
Group E. Other measures			
Implementing local development strategies	-	0.4 (0.6)	3.6 (3.6)
Village renewal and development	-	2.1 (2.2)	3.4 (3.4)
Conservation and the upgrading of rural heritage	-	-	0.9 (0.9)
Running the local action group, acquiring skills and animating the territory	-	-	0.1 (0.1)
Technical assistance	0.1	1.1 (1.0)	1.5 (1.5)
Group E, total	0.1	3.6 (3.8)	9.5 (9.4)
Total	100.0	100.0 (100.0)	100.0 (100.0)

Source: Own calculations based on the data in Table 1.

The programmes PROW-2006 and SPOR-2006, implemented between 2004 and 2006, i.e. on account of the “n+2” rule in the eligibility period until the end of 2008, had much more significant appropriations than the SAPARD. The total amount of public funds to support various projects under the 24 measures of the programmes was nearly EUR 5.4 billion. The beneficiaries received approx. PLN 20.5 billion, of which PROW-2006 represented almost PLN 14.2 billion and SPOR-2006 accounted for PLN 6.3 billion. According to the official EU classification, those funds were aimed to co-finance projects: (1) improving the competitiveness of the food sector, or (2) promoting the sustainable development of agriculture and rural areas. The figures in Tables 1 and 2 where the Author’s own classification was applied show that the objectives of the programmes were much more complicated. Thus, it appears that only approx. 50% of the appropriations (Groups A and B) were targeted at the development of the food sector and other sections of the economy. Together with environmental measures which also promote sustainable development, this proportion increases to nearly 60%. Therefore, it appears more than 40% of the funds were allocated to measures whose primary goal was income support or social assistance.

In previous studies the authors of PROW-2006 and SPOR-2006 were criticised for such a distribution on the grounds that in 2004–2006 insufficient appropriations had been allocated to agricultural and rural development. It appears, however, that the programme designers had an extremely narrow margin of manoeuvre. Both programmes were co-financed from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, but the appropriations for PROW-2006 and SPOR-2006 came from the Guarantee Section and the Guidance Section respectively. The breakdown of EU funds between the two programmes was made by the Community authorities. That decision largely determined the nature of support for agriculture and rural areas as Poland could transfer EU funds between the programmes neither at the stage of programming nor during implementation. Although both programmes comprised measures promoting development, PROW-2006 was mostly aimed at complementing agricultural income and clearly social measures (therefore the name “Rural Development Plan” is rather misleading). The most important development-oriented projects (the modernisation of agricultural holdings and of the agri-food industry) were co-financed from SPOR-2006 appropriations. According to the decision taken by the EU authorities, the funds for PROW-2006 were more than double the appropriations of SPOR-2006, therefore a significant share of the former needed to be assigned for measures supporting agricultural income and social projects,

even though it would have been more efficient to co-finance development-oriented investment projects. Otherwise, Poland would have failed to utilise all the available EU funds³⁸.

The above remarks do not mean that the programmes could have excluded agricultural income support and social measures. At least one of those, “Complements to direct payments”, had to be included in PROW-2006 in line with rather well-defined needs. The problem of direct payments was one of the most difficult issues of the accession negotiations in the agricultural chapter. Pursuant to the Accession Treaty, direct payments to Polish farmers will not be fully covered from the EU budget until 2013. However, Poland obtained the right to partial complements to direct payments from the funds received for the development of agriculture and rural areas in the first three years of membership, and had to make use of this provision for both political and economic reasons. Between 2007 and 2012, direct payments in Poland are complemented by funds from the national budget, being paid in full to farmers from 2010.

It was also advisable to exploit the possibility of utilising subsidies in order to maintain agricultural activities in such less-favoured areas where the discontinuation of agricultural use of the land would lead to serious degradation of the environment. However, this measure should have been used in moderation, with respect to mountain and certain other areas of particular natural value³⁹. Covering such a high proportion of agricultural land (ca. 50% of the utilised agricultural area) by LFA payments, e.g. through designating all land characterised by poor soils as less favoured areas, can be explained primarily by the above-mentioned need to utilise the EU funds available to Poland in the previous budgetary period. As a consequence of that decision, it was necessary to maintain an equally high level of subsidies in 2007–2013, which had an unfavourable effect on the structure of PROW-2013, as discussed below.

The decision to include the measure “Structural pensions” (Early retirement) in the programme, taken in the period of programming of PROW-2006, was particularly controversial. According to the EU classification, this measure was

³⁸ The Author wishes to thank the reviewer M. Drygas, PhD, for drawing the former’s attention to this issue, seldom raised but important to the assessment of Polish programmes for agricultural and rural development.

³⁹ For a more detailed discussion see: J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji]*, seria *Program Wieloletni 2005–2009*, No 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008 (cf. particularly pp. 55–60).

considered to be one improving the competitiveness of agriculture⁴⁰. Obviously, the transfer of land to another holding, thus increasing its utilised agricultural area, should bring about an improvement in the economic situation of the latter. The transfer of the farm to a successor could have the same impact. In both cases, it may or may not enhance the competitiveness of the enlarged holding. However, irrespective of the objective set in the EU documents, structural pensions are primarily of a social nature as to each transferring farmer they ensure a rather high, as for Poland, amount of money on a regular basis. Structural pensions, received by still relatively young persons (a structural pension could be applied for by those aged 55 or over and received until the reaching of the retirement age, i.e. 65 or 60 (women); the recipient is then included in the general agricultural pension system, with a pension paid from KRUS), were so high in 2004–2006 that they were beyond the structure of the Polish pension system for farmers. One of the consequences of high pensions was the number of applications, considerably higher than expected. As a result, the funds were exhausted and all eligible applicants could not be granted pensions (some farmers did not apply as the receipt of applications had been stopped). Such significant restrictions on access disqualify structural pensions as a social policy measure.

Structural pensions continue to provoke discussion. Some economists, including the author of this text, see them as economically inefficient as well as of doubtful value as a social measure. Others consider such pensions to be rather effective in transforming agrarian structures⁴¹. It is difficult to agree with such an optimistic assessment due to the very high costs involved. In 2004–2006 the appropriations allocated for structural pensions were much higher than the funds targeted at supporting investments undertaken by agri-food businesses (the measure “Adding value to agricultural and forestry products”) and exceeded those assigned for the measure “Modernisation of agricultural holdings” (cf. Table 1)⁴². There are also economists and sociologists who hold a compromise view that also in

⁴⁰ For more on this subject see: J. Rowiński, *Program...*, ibid, pp. 60–73.

⁴¹ Cf. S.J. Paszkowski, *Renty strukturalne w rolnictwie. Instytucjonalne uwarunkowania transformacji gospodarstw rolnych w Polsce*, Institute of Rural and Agricultural Development of the Polish Academy of Science (Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk), Warszawa 2006.

⁴² However, farms were also assisted under the following measures: “Adjustment of agricultural holdings to EU standards”, “Projects transferred from SAPARD”, “Setting-up of young farmers” and “Semi-subsistence farms”. The total appropriations allocated to the development of agricultural holdings (mainly investment support) in PROW-2006 and SPOR-2006 amounted to ca. EUR 1.5 billion, and total expenditure reached nearly EUR 1.9 billion

Poland structural pensions could be a very good instrument facilitating the restructuring of agriculture, provided that access conditions undergo some fundamental changes⁴³.

Most probably, the introduction of “Structural pensions” to PROW-2006 was not preceded with detailed analyses of possible long-term consequences of such a decision, or the findings of such examinations were neglected. According to ARiMR data, structural pensions are paid for an average of 7 years. Thus, the granting of structural pensions in 2004–2006 involved making commitments beyond 2006. Those commitments reduced the margin of manoeuvre in the planning of PROW-2013 as part of the programme funds had to be pre-assigned. The amount of EUR 1.4 billion reserved in PROW-2013 for the commitments in respect of pensions granted in between 2004 and 2006 proved to be insufficient. As early as 2008 the Monitoring Committee of PROW-2013 decided to increase by EUR 362 million the appropriations for the measure “Structural pensions”, at the same time acknowledging that it would not suffice as the supplementary financial needs were estimated at EUR 800 million⁴⁴. Since the overall EU contribution to the Programme remained unchanged, this amount had to be reallocated from other measures, such as the co-financing of investments in the agri-food industry.

“Structural pensions” did not constitute the only measure implemented under PROW-2006 and SPOR-2006 to generate “fixed commitments”. A certain part of the appropriations of PROW-2013 needed to be reserved for the commitments taken on in the previous budget period in respect of the agri-environmental scheme (EUR 854 million), support for semi-subsistence farms (EUR 440 million), the afforestation scheme (EUR 183 million) and the promotion of producer groups (EUR 10 million). As a result, the team preparing PROW-2013 was free to allocate EUR 14,331 million rather than EUR 17,218 million as EUR 2,887 million had to be reserved for fixed commitments. It proved insufficient, however,

⁴³ For instance, such an opinion is formulated by A. Hałasiewicz in an unpublished review as he argues that a structural pension should be granted to a farmer who sold his land to a holding with an economic size of at least 8 ESU and not exceeding 32 ESU after the transaction.

⁴⁴ *Uchwała Nr 13 Komitetu Monitorującego Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 z dnia 25 września 2008 r. w sprawie zatwierdzenia zmian w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (wraz z załącznikami)* (Resolution No 13 of the Monitoring Committee of the Rural Development Programme 2007–2013 of 25 October 2008 on the approval of amendments to the Rural Development Programme 2007–2013, with annexes). Most likely, the amount of EUR 800 million will not be necessary as it was calculated at the exchange rate EUR 1 = PLN 3.20.

and the Monitoring Committee decided (and its decisions must be approved by the Commission before entering into force) that the total appropriations for fixed commitments should be increased to nearly EUR 3,400 million.

Therefore, it appears that, unlike the SAPARD, a programme to almost exclusively support the development of the food sector (mostly adaptation investments in certain agri-food industries and agricultural investments) and the countryside (investment in basic technical infrastructure), the objectives of PROW-2006 and SPOR-2006 were much broader. Their appropriations were also used for agricultural income support, to finance projects aimed at the environmental protection, measures of a social character as well as animating local communities. Thus, the preparation of the programmes for 2004–2006 was based on the opinion that the Polish food sector and rural areas have a variety of needs, and each of those needs should be met to a certain degree. However, as a consequence of such a structure of the programmes, the available funds were spread rather thinly over a number of measures. Therefore, the programmes were far from optimal as their focus was not on resolving the most pressing problems of the Polish food sector and rural areas.

Production structures constitute the main problem of Polish agriculture. The majority of Polish farms do not ensure a fair income to their holders, being so economically weak that they will never be able to do so. Polish agriculture should consist of ca. 200,000 commercial holdings with an economic size of at least 12 ESU and providing the only or main source of income. Another group of holdings in Polish agriculture will be small farms whose holders are engaged in both farm work and non-agricultural activities, a number difficult to be established. For holders of such units, off-farm employment will present the main livelihood, whereas farm work will be a secondary source of income. For decades, agricultural and non-agricultural activities have been frequently combined, particularly in regions where small farms are widespread. Many agricultural holdings held by persons engaged in multiple activities are and will continue to be primarily a place of residence rather than an income source.

Obviously, it will take at least a decade before such a structure of commercial agriculture in Poland can be formed, provided that a consistent support policy is pursued. The group of holdings with a sufficient economic size to provide a fair income to farmers, or those able to prove their potential to be such farms, should be offered opportunities for further development in the form of investment support.

Therefore, financial assistance to those wishing to continue farming should concentrate on investment aimed at increasing the economic size of strong holdings. At the same time, owners or holders of small farms unable to reach the threshold of 12 ESU should be granted support facilitating multiple activities. The focus of the rural development programme should also be on assisting those farmers who decide to start a non-agricultural business. (The issue of public transport, providing quick and convenient commuting to farmers who combine farm work with employment outside farm, should be resolved within the framework of other programmes. Efficient public transport is of vital importance to the whole rural population).

The above remarks suggest that public funds directly supporting Polish agriculture should lead to a transformation in its production structures, as fast as possible. With this criterion in mind, the most significant weakness of PROW-2006 and SPOR-2006 appears to be the allocation of excessive financial resources (ca. 43% of the available appropriations and ca. 40% of the expenditure; cf. Tables 1 and 2) to agricultural income support and social measures, including structural pensions and LFA payments (a total of 27.5%). As has already been mentioned, however, this weakness primarily stems from the EU regulations, significantly restricting the margin of manoeuvre for the authors of the programme.

But at the same time a considerable amount of the appropriations under PROW-2006 and SPOR-2006 was assigned to the modernisation of agricultural holdings. In the previous programming period the funds intended for measures which should permanently increase the production potential of farms⁴⁵ exceeded EUR 1.5 billion (more than EUR 500 million annually), whereas the expenditure reached nearly EUR 1.9 billion (over EUR 600 million annually; cf. Table 1). Their share in the funds planned was 28.5%, but it went up to 35.2% of the funds spent.

It is doubtful, however, whether the financial resources allocated for the modernisation of agricultural holdings were actually conducive to a rapid improvement in the production structure of Polish agriculture. Firstly, the lower limit for a viable holding was set at a very low level of 4 ESU. Thus, a considerable part of investment support could be directed to farms which will never ensure a fair income, many of which will be wound up. Particular criticism was

⁴⁵ Measures having such an effect were considered to be the following: “Modernisation of agricultural holdings”, “Adjustment of agricultural holdings to EU standards”, “Projects approved under Regulation No 1268/1999”, “Semi-subsistence farms” and “Setting-up of young farmers”.

expressed with regard to the measure “Support for semi-subsistence farms”. The appropriations for the measure in question were supposed to provide assistance to the group of holdings with an economic size of 2 to 4 ESU, with the aim to increasing their economic size to at least 4 ESU. However, a holding with an economic size of or slightly over 4 ESU continues to be a semi-subsistence farm, inefficient economically, whereas the limited amount of granted support cannot produce essential structural changes. (The measure in question is not continued in 2007–2013, and PROW-2013 only provides for funds to cover the financing of the commitments entered into between 2004 and 2006).

Furthermore, it is difficult to regard the measure “Investments in agricultural holdings” as one contributing to a quick improvement in production structures. The appropriations under the measure mostly supported farm mechanisation. Obviously, mechanisation represents an important part of the modernisation of agriculture, but its primary outcome is to facilitate the farmer’s work and to substitute it with machinery. As a rule, it results in a reduced demand for labour in assisted holdings. Under the current circumstances, this is not the most important direction of modernisation of Polish agriculture as its major large-scale problem is hidden unemployment, i.e. an excessive number of workers rather than labour shortage. At the same time, Polish agriculture requires a transformation leading to a significant increase in the economic size of commercial holdings. Its long-term growth could be ensured mainly by measures such as investments increasing the production scale, i.e. in livestock production the construction of new or extension of the existing farm buildings, in crop production: purchases of agricultural land (an increase in the scale of production, not only in crop production, is also guaranteed by long-term land lease; in livestock production it ensures an increased forage area). However, the funds under PROW-2006 and SPOR-2006 could not be used for the co-financing of the purchase of agricultural land, whereas the possibilities of funding investments increasing the scale of livestock production were restricted (with the exception of the measure “Support for semi-subsistence farms”, but the limited amount of support did not allow any major investment).

It should be pointed out that Poland’s position in the period of programming and implementation of PROW-2006 and SPOR-2006 was different from that in the period of programming and implementation of the SAPARD. Although both programmes were prepared during accession negotiations, Poland was treated as a Member State as they would be implemented during membership. The annual average Community contribution was more than 7 times higher than in the case of the SAPARD; furthermore, basic technical infrastructure in rural areas could

also be co-financed within the framework of the Integrated Regional Development Programme. Tempted by several times higher financial resources, both the planners and policy makers were inclined to include measures which could not be financed under the SAPARD or had not been financed as they had been found less efficient. The decision to increase the number of measures was made easier by the fact that the set of measures co-financed within the framework of PROW-2006 and SPOR-2006 included those co-financed under the SAPARD, with several times higher appropriations⁴⁶.

Undoubtedly, it was also due to the requirements of the European Commission, attaching great importance to the protection of the rural landscape, the environment and the rural production area. It was one of the reasons for the allocation of rather significant funds to the financing of the “Agri-environmental scheme” under PROW-2006. The scheme was even included in the SAPARD, as a pilot measure with limited appropriations (ca. EUR 17 million). But the organisational arrangements made by Poland turned out to be insufficient for the implementation of agri-environmental schemes. Therefore, they were discontinued, and the funds were used for other purposes. However, intensive preparatory work in the pre-accession period resulted in the inclusion of the measure “Agri-environmental scheme” in PROW-2006.

Presumably, one of the reasons for spreading the funds too thinly was the view that the Polish programme, due to political considerations, should comprise certain measures included in programmes implemented by other Member States, for instance the measure “Structural pensions” (“Early retirement”) mentioned above. Undoubtedly, its inclusion in PROW-2006 had not been preceded by an detailed analysis of all possible effects of such a decision. However, even if the authors of the programme and the policy makers had had expert opinions demonstrating that structural pensions represented an inefficient structural policy instrument and failed to meet elementary requirements as a social measure, whereas it was possible to allocate the funds for other purposes, early retirement support would have been selected for the programme anyway since

⁴⁶ The actual annual contribution to the modernisation of agricultural holdings under SPOR-2006 was over 6 times higher, and under all SPOR-2006 and PROW-2006 measures fostering farm modernisation (“Modernisation of agricultural holdings”, “Adjustment of agricultural holdings to EU standards”, “Projects transferred from SAPARD”, “Semi-subsistence farms”, “Setting-up of young farmers”) – nearly 20 times higher than the funds available within the framework of the SAPARD. At the same time, the annual average contribution of SPOR-2006 to the modernisation of the agri-food industry was more than double the SAPARD figure.

it was implemented by certain other Member States (with the rationale such as “why should Poland treat the farmers worse than other Member States?”). At the same time, the inclusion of the measure “Support for semi-subsistence farms undergoing restructuring” in PROW-2006 did not follow an examination whether its introduction was advisable in Poland. Its drawbacks were evident even at the stage of preparing PROW-2006⁴⁷. Therefore, it may be presumed that the decision to include this measure in the programme was primarily driven by concerns that Poland would be criticised for not exploiting the opportunity to support the development of small agricultural holdings.

When criticising PROW-2006 and SPOR-2006, it should be remembered that those were the first programmes implemented by Poland in which such a wide range of instruments for supporting agricultural and rural development could be included. In such a situation, it was easy to take non-optimal decisions in the preparation period, especially that certain shortcomings were not fully apparent until the period of implementation.

* * *
*

In the period 2007–2013 Poland is the largest beneficiary of EU support from the European Agricultural Fund for Rural Development. It has at its disposal approx. 15% of the overall amount of support for the 27 Member States (i.e. EUR 88,294 million). Poland is followed by Italy (EUR 8,292 million, ahead of Romania, with EUR 8,023 million)⁴⁸.

The approved version of the programme provided for public funds exceeding EUR 17.2 billion (over PLN 60 billion at the exchange rate EUR 1 = PLN 3.50), of which Community support⁴⁹ and national funds represented EUR

⁴⁷ This subject was discussed in detail in: J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji]*, seria Program Wieloletni 2005–2009, No 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008 (cf. particularly pp. 114–116).

⁴⁸ For a detailed analysis of EU support for Poland in comparison with other Member States see: J. Rowiński, *Program rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji]*, seria Program Wieloletni 2005–2009, No 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, from p. 32.

⁴⁹ Commission Decision No 2006/636/EC of 12 September 2006 fixing the annual breakdown by Member State of the amount for Community support to rural development for the period

13.2 billion and EUR 4.0 billion respectively. The EU funds were subsequently increased by EUR 169 million. Thus, the appropriations of the programme total EUR 17.4 billion of public funds. Furthermore, own contributions of beneficiaries were estimated at EUR 7.4 billion. Therefore the total value of programme is 24.8 billion. Such a high amount should effectively stimulate rural development in Poland.

But the appropriations of PROW-2013 will not be the only public funds spent on rural development between 2007 and 2013. Table 3 presents an estimation of possible amounts of public support for Polish agriculture and rural development in the period in question⁵⁰. Funds for this purpose are provided for not only in PROW-2013, but also in four centrally-managed structural programmes (“Infrastructure and Environment”, “Human Capital”, “Innovative Economy” and “Development of Eastern Poland”), with the total appropriations of ca. EUR 60.7 billion, as well as in the 16 regional programmes for each voivodship (with the overall public funds of approx. EUR 23.9 billion). Part of financial resources available under those programmes is assigned to the co-financing of projects implemented in urban areas, but some appropriations are reserved for supporting the countryside. In addition, there are measures available to both urban and rural applicants.

The estimation of public funds targeted at rural development and available under the centrally-managed programmes was based on the findings by R. Grochowska and Ł. Hardt, who analysed the impact of each programme on rural areas in a comprehensive study⁵¹. The authors divided all the measures included in the programmes in question into the following four groups, with different effects on the countryside: (1) with a direct impact, (2) with a strong indirect impact, (3) with a weak indirect impact, (4) with no impact. According to their estimations, projects worth approx. EUR 41 billion (ca. 68% of the total

from 1 January 2007 to 31 December 2013 [notified under document number C(2006) 4024], OJ L 261, 22.9.2006; Commission Decision No 2007/383/EC of 1 June 2007 amending Decision 2006/636/EC fixing the annual breakdown by Member State of the amount for Community support to rural development for the period from 1 January 2007 to 31 December 2013 [notified under document number C(2007) 2274], OJ L 142, 5.6.2007.

⁵⁰ The estimation was first presented in the paper by J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (“PROW-2013”)* delivered at the annual conference dedicated to the results of the Multi-annual Programme, held in Pułtusk (7–8 December 2008).

⁵¹ Ł. Hardt, R. Grochowska, *Możliwości oddziaływania środków finansowych Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich w Polsce w latach 2007-2013*, [in:] J. Rowiński (ed.), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków UE na rozwój regionów wiejskich w Polsce (Studia i Materiały)*, seria Program Wieloletni 2005–2009, No 156, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

value of projects) may have a favourable influence on rural areas. The estimated breakdown of this amount is as follows: a direct impact will be exerted by projects worth EUR 14.4 billion (23% of the funds available under the four centrally-managed operational programmes), a strong indirect impact – by those of EUR 14.5 billion (24%), a weak indirect impact – by those of EUR 12.6 billion (19%), whereas projects worth EUR 20.7 billion (34%) will have no effect on rural areas. Based on the above figures, the appropriations supporting rural development were cautiously estimated by J. Rowiński at EUR 21.6 billion, the sum of the funds allocated to measures with a direct impact and of half of the resources aimed at the co-financing of measures with a strong indirect impact.

Table 3. Total public funds (EU and national appropriations) supporting rural development in 2007–2013 (in EUR billion)

Programme	Amount of support
(1) Rural Development Programme 2007–2013	17.4
(2) Centrally-managed operational programmes	21.6
(3) Integrated Regional Development Programmes ¹	8.3
(4) Preferential investment loans	4.8
Total	52.1

Note: 1. Programmes managed by Marshal Offices.

Sources: (1) *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, materiał informacyjny, Ministry of Agriculture and Rural Development, Warsaw, November 2006*; (2) *On the basis of Ł. Hardt, R. Grochowska, Możliwości oddziaływania środków finansowych Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich w Polsce w latach 2007-2013, [in:] J. Rowiński (ed.), Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków UE na rozwój regionów wiejskich w Polsce (Studia i Materiały), seria Program Wieloletni 2005–2009, No 156, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009*; (3) and (4): own estimations.

There is no study with a similar classification of measures included in the 16 regional programmes (implemented within voivodships). Therefore, it was assumed that the share of measures with a direct and strong indirect impact was the same as that for the centrally-managed structural programmes. Based on this assumption, projects implemented under regional programmes with a direct impact on the situation in rural areas were estimated at nearly EUR 5.5 billion, whereas those having a strong indirect impact – at EUR 5.7 billion. Assuming, as above, that rural development is supported by the total funds for the co-financing of measures with a direct impact plus half of the appropriations allocated to measures with a strong indirect impact, the overall amount is EUR 8.3 billion.

According to the above estimations, the programmes co-financed by the EU between 2007 and 2013 include ca. EUR 47 billion (nearly PLN 165 billion) targeted at rural areas, of which approx. EUR 37 billion (almost PLN 130 billion) will have a direct impact, and ca. EUR 10 billion (PLN 35 billion) – a strong indirect influence.

The actual amount of funds for the co-financing of projects contributing to rural development will be higher or lower than estimated, not only for the fact that they merely indicate the order of magnitude. The differences may also result from the competition, in some measures, between urban and rural applicants for support. In this connection, there are concerns that urban beneficiaries will prove to be more successful in obtaining funds.

In addition to programmes co-financed from the EU budget, Poland also has national support programmes for agriculture, usually based on the mechanism of preferential investment loans, well-known and accepted by farmers. The national programmes which had existed before 1 May 2004 could be continued in an unchanged form for the first three years of membership, provided that they were notified to the European Commission. As of 1 May 2007, Poland is not authorised to continue the existing programmes or to launch new ones without prior approval by the Commission⁵². Poland prepared the national support programmes in agreement with the Commission, in time to launch new preferential credit facilities as early as July 2007. In 2007–2008, preferential investment loans totalled ca. PLN 4.8 billion, i.e. approx. PLN 2.4 billion (ca. EUR 685 million) annually. If the annual amount of preferential investment loans remains unchanged in the following years, between 2007 and 2013 agriculture will be injected with PLN 16.8 billion (EUR 4.8 billion) in this form of assistance. It would be major financial support for farmers modernising and enlarging their holdings, even greater than aid under PROW-2013. In PROW-2013, the appropriations for the four measures directly targeted at the development of agricultural holdings and producer groups (“Modernisation of agricultural holdings”, “Semi-subsistence farms”, “Setting-up of young farmers” and “Producer groups”) amount to EUR 2.8 billion, i.e. PLN 9.8 billion. Furthermore, preferential loans complement rather than compete with

⁵² This provision was relaxed by Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation), OJ L 214, 9.8.2008. It seems, however, that all or almost all support programmes targeted at agriculture still must be approved by the Commission.

PROW-2013. In the first eight months of 2008, young farmers were granted more than 4,500 such loans for nearly PLN 750 million (over 50% of the total amount of the loans granted). An important role is also played by preferential investment loans for the purchase of land (more than PLN 250 million, 17% of the overall amount of the loans granted). The area structure of Polish agriculture is unlikely to change without increasing the farm size by purchasing agricultural land. However, the purchase of land, or of holdings, is not eligible for co-financing under PROW-2013.

Naturally, preferential loans, which must be repaid together with interest in the following years, are not directly comparable to non-refundable aid granted under the programmes co-financed from EU funds. The actual public funds are spent on the difference between the interest rates on commercial and preferential loans. The latter cannot be overlooked, however, when analysing public support for agriculture. Moreover, they might gain in importance in the next multi-annual programming period (2014–2020). It is conceivable that EU support for Polish agriculture and rural areas will then be lower than in 2007–2013, thus the modernisation and restructuring of Polish agriculture would have to be fostered by increasing financial resources available to farmers in the form of preferential loans.

* * *
*

One of the conditions for an undisturbed and steady socio-economic development of agriculture and rural regions is consistent implementation of a multi-annual programme, with a duration of more than ten years, well-defined priorities and substantial funds. It is obvious, therefore, that PROW-2013 should be a revised follow-on from PROW-2006 and SPOR-2006. However programmes implemented in the previous and current periods differ significantly, even though for the three years there were no vital changes, since it was impossible, to justify the reorientation of support (the only reason could be an assessment that certain support measures in the previous period were inefficient and thus should be ceased). At the same time, the sectoral nature is their common characteristic as they chiefly support agriculture and the farming population, whereas relatively minor funds were allocated for the co-financing of non-agricultural activities, technical and social infrastructure. Those objectives are supported under

centrally-managed structural programmes, regional development programmes, but mostly through Poland's central and local budgets.

As follows from Tables 1 and 2, the food sector plays a much lesser role in PROW-2013. Not only is the share of programme funds co-financing its development in the total programme funds much lower (the share of public spending on measures classified as those fostering the food sector in the total expenditure was 48.7% in PROW-2006 and SPOR-2006 combined, whereas in PROW-2013 the initial proportion was 29.1% of the total appropriations, reduced to 28.4% after reallocations), but also the annual average amount of funds available to the food sector fell from nearly EUR 875 million in the previous financial perspective to EUR 705 million in PROW-2013 (after reallocations). There were changes in the distribution of appropriations within the group as well.

To begin with, the clear orientation of PROW-2006 and SPOR-2006 to promote modernisation investments in farms is not continued in PROW-2013, although their investment needs have not diminished. In the seven-year period, support for investments in agricultural holdings⁵³ (budget after reallocations) will total nearly EUR 2.9 billion, i.e. a mere EUR 410 million annually. But an annual amount of ca. EUR 85 million (after reallocations) provided for the measure "Support for semi-subsistence farms undergoing restructuring" is only assigned to cover payments in respect of commitments made in 2004–2006 (the Ministry of Agriculture and Rural Development decided not to co-finance new projects supporting semi-subsistence farms on account of their limited efficiency). However, in the previous financial perspective five measures supporting the development of agricultural holdings were co-financed with public funds of ca. EUR 630 million annually. Even more conspicuously, the programme lacks continuation with regard to the share of appropriations to foster investments in agricultural holdings in the two periods in the total public funds. In PROW-2013, they represent (after reallocations) 16.4% of the planned public contribution, i.e. less than half the 2004–2006 figure. However, the demand for financial support for investments in agricultural holdings far exceeds the funds reserved for this purpose in PROW-2013. It is reflected, for instance, in the number of applications for support submitted between 2008 and 2009. It is necessary further to modernise Polish agricultural holdings if Poland's agriculture is to be

⁵³ The PROW-2013 measures considered to promote investments in agricultural holdings are as follows: "Modernisation of agricultural holdings", "Semi-subsistence farms" and "Setting-up of young farmers".

competitive in the single European market in the long term. However, successful modernisation depends on its scope. The appropriations of PROW-2013, as in the case of SPOR-2006, are mostly used to co-finance purchases of machinery. Undoubtedly, mechanisation contributes to the modernisation of Polish agriculture, but with a minor influence on production structures, including on increasing the economic size of farms. In 2007–2013 the production structures of Polish agriculture will only change to a limited degree. If in the next multi-annual rural development programme (for 2014–2020) the EU rules on support for agricultural holdings remain unchanged, in 2021 Poland will still rank among those EU Member States where the majority of farms, for structural reasons (too small economic size), are not able to ensure a fair income for the farmers concerned.

In PROW-2013 the reduction in appropriations co-financing investments in agricultural holdings is accompanied by a marked increase in funds which do not contribute to increasing the economic size of farms, i.e. they will neither enhance their production capacities nor reduce costs. Those represent agricultural income support, compensation for income foregone or social security, with a total of EUR 7.8 billion in PROW-2013 (after reallocations), i.e. nearly 2.7 times more than the amount for measures directly supporting investments in agricultural holdings.

The measures to compensate for income foregone include the agri-environmental scheme and the afforestation of agricultural land. The funds planned amount to EUR 2.8 billion, i.e. more than a fivefold increase in comparison with the previous programming period. Their share in the total appropriations nearly tripled. A relatively limited part (ca. EUR 650 million) is assigned to the promotion of afforestation (mostly funds reserved to cover payments in respect of commitments made during the implementation of PROW-2006). The eligibility rules for land to be afforested applicable in the period of co-financing the scheme from PROW-2006 appropriations raised serious doubts since the afforestation of permanent grassland harmed rather than protected the environment (which was reason why such rules were changed in PROW-2013). However, the question arises whether the afforestation of small plots of land can have a favourable impact on the environment and, consequently, whether it is prudent to co-finance the afforestation of small areas.

Nearly 80% of appropriations (over EUR 2.3 billion, of which ca. EUR 850 million reserved for the clearance of commitments contracted during the implementation of PROW-2006) are allocated for the financing of the agri-

environmental scheme. The land covered by agri-environmental scheme frequently shows a fall in output, which has a downward effect on sales and income. Hence, a major share of funds, as in the case of afforestation, represent compensation for income foregone.

Without denying the need to protect the rural environment, it seems that there is an imbalance between funds intended to support the development of agricultural holdings (with less than EUR 2.3 billion for new commitments) and those for the financing of agri-environmental schemes (with nearly EUR 1.5 billion reserved for funding new commitments). Probably, such proportions would be appropriate if Polish agriculture had a favourable agrarian structure and was capable of financing development with own funds and commercial loans. But the essential problem of Polish agriculture, at present and for many years to come, is the fragmented agrarian structure and the resulting income inefficiency of the majority of holdings. Therefore, support should be granted primarily to projects increasing the number of economically viable and strong farms as well as to projects enabling farmers to pursue non-agricultural activities. Therefore, support should be granted primarily to projects increasing the number of economically viable and strong farms as well as to projects enabling farmers to pursue non-agricultural activities. In the current circumstances, the agri-environmental scheme should be mainly used to finance three “natural” packages: “Protection of endangered bird species and natural habitats”, “Conservation of endangered plant genetic resources in agriculture” and “Conservation of endangered animal genetic resources in agriculture”. However, the majority of farmers participating in the agri-environmental scheme choose “packages” protecting soil and water. At least a part of those agro-technical procedures should be performed by farmers without subsidies as normal farming practice? Another popular “package” supported under the agri-environmental scheme is the conversion to organic farming. Undoubtedly, under the current conditions which are unlikely to change in Poland over the next dozen years, this system of production is inefficient and would not exist without public support. But is the environmental impact of an organic farm essentially different from that exerted by a “traditional” holding applying good farming practice? Is organic food healthier than traditionally produced food compliant with all sanitary and veterinary requirements?

It is fundamental, although usually overlooked, whether the current agri-environmental scheme, with voluntary participation, brings sustainable results. A farmer signs a five-year contract and commits himself to running the farm

in accordance with well-defined rules (sustainable farming, organic farming), to performing certain agro-technical procedures or to implementing “natural” packages. The contract may be prolonged for a maximum period of two years. Thus, it expires after five to seven years. It is uncertain whether the farmer intends to continue running the holding according to the rules he had to observe when participating in the scheme. It is possible that after he has analysed the financial situation of the farm he will return to “traditional” farming.

As regards social measures (“Structural pensions”) and agricultural income support (“Support for farming in mountain areas and in other areas with handicaps (less-favoured areas – LFA”); according to the EU classification, is included in the set of measures intended to protect the environment), the PROW-2013 appropriations for such purposes total approx. EUR 5.0 billion, of which ca. EUR 2.5 billion for the funding of structural pensions. Unquestionably, this amount might be used in a much more efficient manner if it were assigned to measures modernising Polish agricultural holdings.

The level of public funds for the two measures as well as the conditions for the granting of subsidies or pensions were strongly affected by decisions taken in the previous budget period. This is particularly true of subsidies for farming in less-favoured areas as the area of agricultural land covered by such subsidies was determined on the basis of the delimitation prepared by the Institute of Soil Science and Plant Cultivation (*Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa*), and changing it now is virtually impossible. At the same time, it would be possible, but very difficult, to reduce the level LFA payments per hectare which in Poland is much lower than the maximum possible.

Although the structural pensions (early retirement) system should be stable, the criteria for the granting of pensions were changed during the preparation of PROW-2013. The new rules are much stricter than the previous regulations, which results in a substantial drop in the number of potential pensioners. The maximum number was set at 50,400, i.e. only ca. 7,000 pensions to be granted annually between 2007 and 2013 (the annual average for the period 2004 to 2006 was 24,000 structural pensions). Furthermore, the new structural pensions are much lower than those granted under PROW-2006, which undoubtedly reduces farmers’ interest in this measure.

The new regulations cannot be applied retroactively, thus the structural pensions from 2004–2006 will be paid as granted in full until they expire. The PROW-2013 funds reserved for covering the commitments made in the

previous period amounted to EUR 1.4 billion. However, this amount proved to be insufficient and was increased by EUR 362 million. Simultaneously, the number of pensions to be granted in 2007–2013 was cut to 20,400, i.e. approx. 3,000 annually, which is a rather token figure, and further restrictions were introduced⁵⁴. Since nearly 14,000 positive decisions were issued in 2007–2008, the lowered limit has been almost exhausted. In the following years only a marginal number of applications will be received, and the operation of the measure will soon be reduced to the payment of pensions granted.

Investments in businesses operating in the agri-food industry and trade were treated in a similar fashion to investments in agricultural holdings. For understandable reasons (the need to comply with EU standards), support for certain agri-food industries represented one of the most important measures within the framework of the SAPARD. Although in SPOR-2006 the share of funds indented for the co-financing of investment projects undertaken in the agri-food industry was much lower than in the SAPARD (cf. Table 2), the annual average contribution was more than double the SAPARD figure. In PROW-2013 there was a reduction in the share of funds for the co-financing of investment activity of industrial and commercial agri-food companies in the total appropriations to 5.4% (after reallocations), and the annual contribution fell from EUR 155 million in SPOR-2006 to EUR 133 million. Thus, it appears that in the successive programmes co-financed from EU funds the agri-food industry diminishes in importance. Should the Polish agri-food industry in the next programme period (2014–2020) develop without public assistance, using its own resources, supplemented with commercial loans if necessary? Analyses suggest⁵⁵ that it is possible due to the favourable economic situation of the majority of industries in the past few years. Another solution would be to decide that at present public support for the agri-food industry should be reduced to special and justified cases, e.g. primarily to the so-called “infant industries”⁵⁶. Thirdly, investment

⁵⁴ *Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zmiany Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Announcement of the Minister of Agriculture and Rural Development concerning amendments to the Rural Development Programme for 2007–2013), Official Gazette of the Republic of Poland (M. P.) 2010, No 19, Item 193.

⁵⁵ The situation of the Polish food industry broken down by sub-sector is analysed at the Food Industry Economics Department of IERiGŻ-PIB on a regular basis. The most recent analysis: J. Drożdż, *Analiza ekonomiczno-finansowa przemysłu spożywczego w latach 2003-2007*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

⁵⁶ For more on the issue of a possible revision of the current rules on support for the food industry see: J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza*

support could be continued under the current or slightly modified rules. The main argument for the third solution is that the agri-food industry processes the majority of agricultural products, thus determines development of agriculture. At the same time, it is necessary to develop it further as the Polish agri-food industry still has, despite a rather widespread belief, a weak position in EU markets⁵⁷. The development of the agri-food industry constitutes an important factor of local development. Another argument for maintaining the co-financing of investments in certain food industries vital to agriculture is combining public funds with own resources of enterprises. Public funds only cover a certain share of investment costs, up to 50% of the so-called eligible costs. Therefore, at least 60% of investment costs are incurred by the assisted operator from own funds (total costs also comprise non-eligible costs, covered in full by the beneficiary). Thus, public support for investments in the agri-food industry has a multiplier effect as beneficiaries invest their own financial resources. It was assumed in PROW-2013 that PLN 1 of public funds supporting investments in the agri-food industry and trade would generate investment worth PLN 4. Moreover, public assistance to the modernisation of agricultural holdings also leads to a multiplier effect due to the requirement of farmers' own contribution.

The comparison of support for technical infrastructure is impossible on account of changes in the scope of financing in successive programmes. The SAPARD co-financed practically all basic technical infrastructure in rural areas, whereas in the period of implementation of PROW-2006 and SPOR-2006 support for infrastructure investments was moved to the Integrated Regional Development Programme. The appropriations available under PROW-2013 can only be used to co-finance certain types of infrastructure investment, i.e. the water supply and sewage systems, household waste management (collection, separation and disposal systems), energy production from renewable sources and broadband internet. As in 2004–2006, the remaining technical infrastructure is still co-funded from other resources. In the financing period 2007–2013, such appropriations are included in the 16 Regional Development Programmes.

It is possible, however, to compare the levels of financial assistance targeted at the development of non-agricultural activities in rural areas. The figures in Tables 1 and 2 show that the appropriations assigned to this goal in PROW-2013

zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji], seria Program Wieloletni 2005–2009, No 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008 (cf. particularly pp. 86–100).

⁵⁷ As reflected in the provisional findings from the research conducted by J. Rowiński and M. Bułkowska at the Food Industry Economics Department of IERiGŻ-PIB.

are much higher than in the case of the previous programmes. They were divided into two measures. More than EUR 1 billion was allocated to the “Creation and development of micro-enterprises”⁵⁸. The other measure, “Diversification into non-agricultural activities”, with much lower appropriations (nearly EUR 350 million), is the continuation of measures included in the previous programmes managed by MRiRW and consists in supporting farmers or members of farming families⁵⁹ running or starting small businesses. It is mostly targeted at persons with small agricultural holdings which do not ensure fair living standards. Both measures show that the funds available under PROW-2013 will be used to support projects helping transform rural areas currently dominated by agriculture into multifunctional regions. However, the question arises whether the beneficiaries are not obliged to take on too restrictive commitments. The financial contribution must be repaid if the objective of the operation, including the level of employment, was not achieved and maintained for five years after the payment of aid by ARiMR (there are few exceptions to this general rule). However, not all projects prove to be successful, even those carefully prepared and comprehensively analysed. According to statistics, ca. 50% of business start-ups are wound up in the first year of operation. Therefore, the beneficiaries run a significant risk of serious financial consequences of a possible failure.

Finally, there are also measures addressing other objectives. There is an unquestionable need for the funding of technical assistance enabling efficient implementation of other measures. “Village renewal and development”, oriented towards various rural investment projects, should also be regarded as purposeful. The remaining two measures, “Implementing local development strategies” and

⁵⁸ *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Ordinance of the Minister of Agriculture and Rural Development of 17 July 2008 concerning detailed conditions and procedures of the granting and payment of aid under the measure “Creation and development of micro-enterprises” within the framework of the Rural Development Programme 2007–2013), Journal of Laws (Dz. U.) 2008, No 139, Item 883.

⁵⁹ *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Ordinance of the Minister of Agriculture and Rural Development of 17 October 2007 concerning detailed conditions and procedures of the granting of aid under the measure “Diversification into non-agricultural activities” within the framework of the Rural Development Programme 2007–2013), Journal of Laws (Dz. U.) 2007, No 200, Item 1442.

“Running the local action group, acquiring skills and animating the territory”, undoubtedly represent an experiment in Poland, virtually forced by the Commission on the grounds that the inclusion of local communities in the implementation of the programme had brought about excellent results in other EU Member States.

3. Conclusions from the remarks on the preparation and implementation of agricultural and rural development programmes

3.1. Introductory remarks

At present it is too late for any major amendments to PROW-2013. It will be implemented with minor adjustments to current needs, consisting in transfers of funds between measures. Hence, this study only comprises substantive and organisational conclusions which may be useful in the preparation of an agricultural and rural development programme for 2014–2020.

3.2. Organisational conclusions

1. Thus far, EU-supported multi-annual programmes for agricultural and rural development have been, as a rule, launched with a considerable delay (a year or even more). One of the reasons has been the protracted work of the Commission on implementing regulations to Council regulations, but Member States participating in this work share the blame. However, as the formal period of the implementation of EU-supported multi-annual programmes is seven years, or actually nine years on account of the n+2 rule, full implementation of a programme is possible despite a delayed launch. However, in the economy time is a value and it is not irrelevant when a project is completed and starts to bring results. Moreover, a delay distorts the smooth implementation of a programme, with a pile-up of procedures such as the receipt and examination of applications for support and the clearance of accounts of completed projects. One of the tasks for Polish EU presidency should be efforts to prepare EU legislation in time for the next stages of the preparation of EU-supported programmes (not only those for agriculture and rural areas) for 2014–2020 to be timely completed and their launch to be possible in the first months of 2014 at the latest. If the Polish presidency shows sufficient determination, this goal can be achieved as in the second

half of 2011 the legislative work of both the Council and the Commission should be much advanced.

2. Timely adoption of relevant EU legislation is necessary but insufficient for the launch of the programme without delay. It is also indispensable to timely prepare national legislation (an act and ordinances of the Minister of Agriculture and Rural Development and of the Minister of Finance based on it). However, much of the Polish legislation necessary for the implementation of PROW-2013 was adopted with delay, and the majority of the ordinances had already been amended. Thus, it turned out that the legal service of MRiRW failed to meet the deadline, and the provisions adopted required amending, for various reasons. Moreover, the legislation fails to satisfy one of the criteria of sound regulation as it is not clear, simple and precise. It is particularly important to beneficiaries, having a vested interest in the content of the relevant legislation; as a rule, farmers and rural dwellers are not lawyers, fully acquainted with the specific vocabulary and language of legal acts. Furthermore, after amendments some ordinances appeared to be unreadable due to the lack of consolidated versions. Two conclusions can be drawn from the above remarks. The legislative work on the next programme for the development of agriculture and rural areas must be much more efficient than in the case of PROW-2013, and the improved efficiency should consist in timely preparation of well-drafted regulations. The launch of a measure cannot be delayed on account of the absence of the relevant ordinance. The postulate is of a “technical” character and should be realised without major difficulties if ordinances are prepared by excellent lawyers.
3. It is much more important to resolve the issue of ARiMR, which as the managing authority and the paying agency constitutes the key institution in the implementation of agricultural and rural development programmes. The Agency must follow detailed procedures (manuals of procedures), but undoubtedly much also depends on management efficiency and the service of beneficiaries by the ARiMR staff (according to the surveys conducted in the Podlaskie, Podkarpackie and Wielkopolskie voivodships among the farmers and enterprises assisted under the SAPARD, PROW-2006 and SPOR-2006, assessments of ARiMR tended to be positive or very positive⁶⁰). The Agency,

⁶⁰ R. Przygodzka, *Bariery pozyskiwania środków UE na cele inwestycyjne przez przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego*; W. Poczta, W. Czubał, *Bariery pozyskiwania środków UE na cele inwestycyjne przez gospodarstwa rolne*; M. Lechwar, M. Woźniak, *Wpływ otoczenia*

set up in 1993⁶¹, should have a well-established organisational structure and sound management after more than a decade of existence, but it has been in crisis in recent years. One requisite for sound management of ARiMR is the stabilisation of top managers. However, the Agency is seen by successive governments as part of “political spoils”, which is reflected in frequent changes of the president and members of the management board as well as of managers in the head office and branches. Should ARiMR continue to be treated in this way, also in the future one may expect developments such as the failure to timely set up an IT system for handling PROW-2013. Frequent changes of managers could be prevented by a procedure of competitions and tenurial management contracts, only allowing early retirement for an important reason specified in the contract.

3.3. Substantive conclusions

1. PROW-2013 does not satisfy the postulate of the concentration of appropriations on measures improving the competitiveness and productivity of the Polish food sector, including Polish agriculture. It is characterised by a rather even distribution of public funds (shares after reallocations; cf. Table 2) between the following measures: (1) the development of the food sector (slightly over 28%, of which 23% for agriculture), (2) the development of other economic sectors (less than 17%), (3) the protection of the agricultural and rural environment (18%), (4) agricultural income support and social measures (nearly 29%), other measures (9.4%). As regards its objectives, it is a compromise between different goals and needs. Naturally, such a programme will satisfy no-one, but neither can anyone submit that it excludes measures which should be implemented.
2. Undoubtedly, the structure of the programme and the breakdown of funding between measures were largely affected by decisions taken during the preparation of PROW-2006 and SPOR-2006. Those choices resulted in considerable amounts of fixed commitments and inflexible measures, and in fact forced

instytucjonalnego na decyzje inwestycyjne, [in:] M. Wigier (ed.), *Identyfikacja i ocena barier administracyjnych realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich, seria Program Wieloletni 2005–2009*, No 66, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

⁶¹ *Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa* (Act of 29 December 1993 on the establishment of the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture), *Journal of Laws (Dz. U.)* 1994, No 1, Item 2.

the authors of PROW-2013 to reserve significant funds for agricultural income support and social measures. As a consequence, in PROW-2013 such measures, i.e. structural pensions (early retirement) and support for farming in mountain areas and in other areas with handicaps (less-favoured areas – LFA), accounted for a share nearly 6 percentage points higher than that of measures promoting the development of the food sector. Only the need to cover in 2007–2013 the financing of the commitments made during the implementation of PROW-2006 fully revealed the danger of turning the EU-supported agricultural and rural development programme in Poland into a social assistance scheme. Such risk is still relevant, despite the new regulations amending the eligibility provisions and thus limiting the number of potential new pensioners or changes to the programme reducing the number of pensions to be granted under PROW-2013 nearly by half. The amendments introduced improve the efficiency of the measure “Structural pensions (Early retirement)” as a structural policy instrument, but they do not eliminate the need to allocate additional funds for payments in respect of pensions already granted. It will be determined by the exchange rate of the zloty against the euro. At the PLN/EUR exchange rate of 3.80 (or with an even weaker zloty), the current appropriations will most probably suffice, but with a stronger zloty additional financial resources would be indispensable. At the same time, PROW-2013 continues the policy of maintaining farming in less-favoured areas under the PROW-2006 rules. The eligibility criteria for LFA payments and their level applicable in the previous financial perspective remained unchanged.

3. It is now too late to reduce funds for agricultural income support or limit social measures in PROW-2013. Such amendments are only possible when a programme is being prepared and approved. During its implementation merely “cosmetic” changes can be introduced, forced by the lack of appropriations to settle the commitments made or excess funds resulting from marginal interest from prospective beneficiaries. Therefore, analytical work necessary for designing a sound programme for 2014–2020 should start now. One of the early stages should be an estimation of amounts to be reserved in the successive multi-annual programme for agriculture and rural development for the funding of fixed commitments (structural pensions, afforestation, the agri-environmental scheme, producer groups) and inflexible measures (support for farming in mountain areas and in other areas with handicaps). Such an estimation is indispensable, particularly that in 2014–2020 Poland is

likely to have at its disposal lower EU appropriations for the development of agriculture and the countryside. The reduction in funds available under the EAFRD is currently ever more probable due to the crisis developments in public finance faced by virtually all EU Member States, also net payers to the EU budget. The continuation of the measures “Structural pensions” and “Support for farming in mountain areas and in other areas with handicaps (less-favoured areas – LFA)” under the current rules and with limited financial resources would be inconsistent with long-term development priorities for the Polish food sector and rural areas.

4. It is necessary to continue investment support of agricultural farms, but successful modernisation depends on its scope. The appropriations of PROW-2013, as in the case of the previous programmes, are primarily used to co-finance purchases of machinery. Undoubtedly, mechanisation contributes to modernisation, but with a minor influence on production structures, including on increasing the economic size of farms. Therefore, in 2007–2013 the production structures of Polish agriculture will only change to a limited degree. If in the next rural development programme (for 2014–2020) the scope of support for agricultural holdings remains unchanged, in 2021 Poland will still rank among those EU Member States where the majority of farms, on account of too small economic size, are not able to ensure a fair income for the farmers concerned. Therefore, efforts should be made to change the current situation. Two solutions are possible. One is an attempt to amend the EU regulations restricting the possibilities for promoting investments in agricultural holdings aimed at increasing the scale of production. It is unlikely, however, that Poland manages to form a coalition with other Member States in order to enable such amendments. The other course of action is to complement, to a much greater extent than before, the programme co-financed from the EU budget with national programmes co-financing investments increasing the scale of production from public funds. Such a solution involves no amendments to EU regulations, but it is indispensable to obtain the Commission’s approval, which is no easy task.
5. Preparations should be made presently to decrease the appropriations for structural pensions and subsidising farming in less-favoured areas under the following multi-annual programme. A further reduction in the number of new structural pensions (a much better solution would be to cease granting new pensions) will be possible in the process of programme preparation. Most probably, the decision to reduce the scope of the measure in the next

multi-annual programme to the payment of pensions granted during the implementation of PROW-2006 and PROW-2013 will not spark farmers' protests, particularly if funds for the modernisation of agricultural holdings are increased simultaneously. As it turned out, they responded rather calmly to amendments resulting in a reduced amount and number of structural pensions to be granted in 2007–2013 and changing the eligibility provisions.

6. Reducing the support for farming in less-favoured areas will require more stringent delimitation criteria. It is, unquestionably, a difficult decision to take. Thus far, the criteria have been mainly determined by Member States, but at present leaving a wide discretion in establishing the criteria for the delimitation of less-favoured areas to EU Member States is not considered to be the right solution. Therefore, the Commission is preparing new, probably much tighter delimitation criteria to be applicable in all EU Member States. For Poland, such a solution would be an advantageous way of reducing the area of agricultural land classified as less-favoured areas as it would be the EU authorities' decision rather than one made by the Polish government.
7. Another issue worth considering is whether the area covered by certain agri-environmental "packages" should be increased further. The promotion of organic farming on a large scale is particularly doubtful. In Poland the market for organic food continues to be rather small. As a result, at present the strongest incentive to the conversion to organic farming is the agri-environmental payment rather than the interplay of demand and supply in the Polish organic food market and in export outlets. However, the current legislation only provides for the agri-environmental subsidies for a fixed period. Contracts for the co-financing of agri-environmental schemes, including the conversion to organic farming, are concluded for 5 years and may only be prolonged for another 2 years. Thus, if a well-established market for organic food does not develop in the next few years, at least in some farms no longer eligible for support organic production may prove to be unprofitable. Possibly, owners of such holdings would then decide to return to "traditional" farming methods. It would be not only a "waste" of the funds granted to the conversion to organic farming, but also a failure to farmers compelled to make such a decision. Therefore, decisions on increasing the number of organic farms through subsidies compensating for higher production costs during conversion should be taken with caution and follow in-depth analyses of demand and supply.

8. At the same time, certain other packages represent procedures which should be performed in all well-managed farms. Undoubtedly, they do have a favourable impact on the rural environment, but is it the reason for agri-environmental payments? Projects eligible for funding under the packages “Extensive permanent grassland”, “Soil and water protection” and “Buffer zones” should be included in the list of procedures of good agricultural practice rather than constitute part of an agri-environmental scheme.
9. Funds freed as a result of reducing the budgets for agricultural income aid and eliminating or at least limiting some of the agri-environmental packages should be assigned to measures fostering the economic development of rural areas. The focus should be on four measures. With regard to the food sector, those should comprise “Modernisation of agricultural holdings” and “Adding value to agricultural and forestry products”, whereas greater support to other economic sectors should be granted under the “Creation of development of micro-enterprises” and “Diversification into non-agricultural activities”.

Załącznik 1. Wykaz prac wykonanych 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”

A. Raporty w serii Program Wieloletni 2005-2009 (w kolejności wydania)

1. J. Rowiński, *SAPARD – programowanie i realizacja*, nr 14, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005, 91 s.
2. M. Wigier, *Wsparcie sektora żywnościowego i obszarów wiejskich w latach 2004-2005*, nr 22, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005, 62 s.
3. P. Łysoń, J. Rowiński, *Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013*, nr 24, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, 64 s. Raport zawiera następujące prace:
 - (1). J. Rowiński, *Próba optymalizacji struktury Programu Operacyjnego Rozwój Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013*, s. 9-32;
 - (2). P. Łysoń, *Rozwój obszarów wiejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 – uwarunkowania, wyzwania, możliwości, rekomendacje*, s. 33-64.
4. J. Rowiński, *Projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013*, nr 48, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, 39 s.
5. J. Rowiński (red.), *SAPARD – wyniki badań regionalnych*, nr 49, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, 124 s. Raport zawiera następujące prace:
 - (1). M. Lechwar, M. Woźniak, *Wpływ programu przedakcesyjnego SAPARD na poprawę infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego*, s. 11-59;
 - (2). A. Szczepaniak, *Czynniki różnicujące poziom absorpcji funduszy europejskich przez samorzady gmin wiejskich w regionie Warmii i Mazur*, s. 60-105;
 - (3). J. Rowiński, *Uwagi o ocenach ex ante i mid-term programu SAPARD w Polsce*, s. 106-124.
6. A.P. Wiatrak, M. Wigier, *PROW i SPO „Rolnictwo” – aspekt sektorowy i regionalny*, nr 51, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, 58 s. Raport zawiera następujące prace:
 - (1). M. Wigier, *Wpływ pomocy publicznej na przekształcenia gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, s. 9-36;

- (2). A.P. Wiatrak, *Ocena wpływu funduszy strukturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem działań PROW i SPO, na przekształcenia obszarów wiejskich w kontekście regionalnym*, s. 37-58.
7. *Wyniki realizacji PROW i SPO „Rolnictwo” w latach 2004-2006*, nr 65, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007, 79 s. Raport zawiera następujące prace:
- (1). M. Bułkowska, *Stan realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006*, s. 9-42;
- (2). K. Chmurzyńska, *Stan realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”*, s. 43-79.
8. M. Wigier (red.), *Identyfikacja i ocena barier administracyjnych realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich*, nr 66, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007, 106 s. Raport zawiera następujące prace:
- (1). T. Cebulak, *Material i metodyka badań*, s. 9-15;
- (2). R. Przygodzka, *Barriere pozyskiwania środków UE na cele inwestycyjne przez przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego*, s. 16-39;
- (3). W. Poczta, W. Czubak, *Barriere pozyskiwania środków UE na cele inwestycyjne przez gospodarstwa rolne*, s.40-77;
- (4). M. Lechwar, M. Woźniak, *Wpływ otoczenia instytucjonalnego na decyzje inwestycyjne*, s. 78-96;
- (5). M. Wigier, W. Nikiciuk, *Ocena słabych i mocnych stron procedur administracyjnych oraz dokumentów związanych z ubieganiem się przez rolników i przedsiębiorców o pomoc inwestycyjną z funduszy publicznych*, s. 97-106.
9. K. Gradziuk, *Realizacja programu SAPARD w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, nr 85, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007, 120 s.
10. M. Wigier (red.), *Wspólnotowe zasady ewaluacji oraz ocena oddziaływania programów rolnych w okresie 2004-2008*, nr 105, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, 119 s. Raport zawiera następujące prace:
- (1). B. Wieliczko, *Wspólnotowe zasady oceny programów wsparcia wsi i rolnictwa realizowanych w okresie programowania 2000-2006*, s. 11-23;
- (2). B. Wieliczko, *Zmiany w rozporządzeniach dotyczących wdrażania działań PROW 2004-2006 a realizacja tego programu*, s. 24-41;
- (3). M. Bułkowska, K. Chmurzyńska, J. Rowiński, M. Wigier, *Ocena efektów finansowych i rzeczowych realizacji programów SAPARD, PROW 2004-2006 i SPO „Rolnictwo” oraz wstępna ocena PROW 2007-2013*, s. 42-58;
- (4). R. Kata, D. Kusz, *Charakterystyka gospodarstw rolnych korzystających z funduszy unijnych w regionie Polski południowo-wschodniej*, s. 59-104;

- (5). M. Wigier, *Ocena wpływu funduszy strukturalnych na gospodarkę żywnościową i rozwój obszarów wiejskich – wnioski*, s. 105-113.
11. J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji]*, nr 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, 143 s.
12. J. Rowiński (red.), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków UE na rozwój regionów wiejskich w Polsce (Studia i Materiały)*, nr 156, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 349. Raport zawiera następujące prace:
- (1). J. Rowiński, *Możliwości użycia bazy FADN do analizy efektywności wsparcia gospodarstw rolnych środkami publicznymi*;
 - (2). M. Bułkowska, *Ocena wpływu inwestycji realizowanych z udziałem środków unijnych na ekonomikę gospodarstw specjalizujących się w chowie bydła mlecznego*;
 - (3). K. Chmurzyńska, *Ocena wpływu inwestycji realizowanych z udziałem środków unijnych na ekonomikę gospodarstw specjalizujących się w chowie trzody chlewnej*;
 - (4). Ł. Hardt, R. Grochowska, *Możliwości oddziaływania środków finansowych Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich w Polsce w latach 2007-2013*;
 - (5). K. Gradziuk, *Wsparcie polskiej gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich z funduszy unijnych w latach 2000-2013 – analiza zgodności celów*;
 - (6). M. Bułkowska, *Porównanie warunków dostępu do działań wdrażanych w programach PROW 2004-2006 oraz PROW 2007-2013*;
 - (7). K. Chmurzyńska, *Porównanie warunków dostępu do działań wdrażanych w programach SAPARD, SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” oraz PROW 2007-2013*.
13. J. Rowiński (red.), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. Raport końcowy*, IERiGŻ-PIB, nr 178, Warszawa 2010, 201 s. Raport zawiera następujące prace:
- (1). J. Rowiński, *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich (studium porównawcze)*, s. 13-54;
 - (2). M. Drygas, *Perspektywy pozarolniczego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce – szanse i zagrożenia*, s. 55-81;
 - (3). W. Ziętara, *Charakterystyka zmian struktur produkcyjno-ekonomicznych polskich gospodarstw rolnych w najbliższych latach*, s. 83-102;

- (4). A. Boltromiuk, *Ocena wpływu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na środowisko i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w okresie programowania 2004-2013*, s. 103-131;
- (5). J. Rowiński, *The impact of structural funds of the European Union on agricultural and rural development in the first years of membership*, s. 133-181.

B. Inne prace publikowane¹

1. Bułkowska M., *Ocena realizacji PROW w Polsce w latach 2004-2006*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2007, t. IX, z. 2, s. 47-51.
2. Bułkowska M., *Wpływ programu PROW 2004-2006 na poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2008, t. X, z. 2, s. 39-44.
3. Bułkowska M., *Wsparcie środkami PROW 2004-2006 i SPO „Rolnictwo” inwestycji w gospodarstwach specjalizujących się w chowie krów mlecznych*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2009, t. XI, z. 5, s. 26-32.
4. Bułkowska M., Chmurzyńska K., *EU financial support for agricultural holdings in Poland in 2004-2006*, „Agricultural Sciences” 2007, t. 14 (Agriculture Economy), Vilnius, s. 151-157.
5. Chmurzyńska K., *Ocena inwestycji realizowanych z udziałem środków unijnych w gospodarstwach specjalizujących się w chowie trzody chlewnej*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2009, t. XI, z. 5, s. 33-38.
6. Chmurzyńska K., *Wpływ SPO Rolnictwo na poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw przemysłu spożywczego*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2008, t. X, z. 3, s. 67-72.
7. *Czy warto było...*, opracował L. Parzuchowski (omówienie badań i seminarium M. Bułkowskiej i K. Chmurzyńskiej z dnia 29 maja 2009 r. na temat wpływu wsparcia środkami PROW i SPO „Rolnictwo” na ekonomikę gospodarstw specjalizujących się w chowie bydła mlecznego i trzody chlewnej), „Nowe Życie Gospodarcze” 2009, nr 13-14, dodatek: *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, s. I-IV.
8. *Dziś i jutro gospodarstw rolnych w krajach Centralnej i Wschodniej Europy*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 98, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 252.

¹ W tym artykuły opublikowane w innych raportach w serii Program Wieloletni 2005-2009.

9. *Farms in Central and Eastern Europe – Today and Tomorrow*, Multi-Annual Programme 2005-2009, No 98.1, IAFE-NRI, Warsaw 2008, s. 240.
10. Gburczyk S., Rowiński J., *Polskie rolnictwo wobec wyzwań przyszłości*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 10, dodatek: *Polska wieś i rolnictwo po dwóch latach w Unii Europejskiej*, s. 22-23.
11. Gradziuk K., *Development of food industry in Poland in the years 1989-2007. Poster Paper*, IAMO Forum 2009. Publikacja w wersji CD oraz dostępna na stronie internetowej pod adresem <http://www.iamo.de/forum0/forum2009/program0.html>.
12. Gradziuk K., *Development of Polish food industry in the years 1998-2007*, “Scientific Journal of Warsaw University of Life Science – SGGW. Problems of World Agriculture” 2009, t. XXI, nr 6, s. 41-50.
13. Gradziuk K., *Efektywność przedsiębiorstw przemysłu spożywczego na przykładzie branży mleczarskiej*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2009, t. XI, z. 1, s. 117-122.
14. Gradziuk K., *Wpływ programu SAPARD na konkurencyjność przemysłu mięsnego*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2008, t. X, z. 4, s. 106-111.
15. Gradziuk-Jeziarska K., *Ocena realizacji programu SAPARD w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2006, t. VIII, z. 4, s. 118-123.
16. Kowalski A., Wigier M., Chmieliński P., *Poland’s adjustment to challenges of changing agricultural Policy of the European Union*, [w:] *The role of knowledge, innovation and human capital in multifunctional agriculture and territorial rural development*, European Association of Agricultural Economics, Institute of Agricultural Economics Belgrade, Serbia, 2009, s. 201-211.
17. *Przemiany strukturalne wsi i rolnictwa w wybranych krajach europejskich*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 128, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 263.
18. Rowiński J., *Fundusze strukturalne*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 23, dodatek: *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, s. 19-20, 23.
19. Rowiński J., *Impact of the EU funds on the development of agriculture and rural areas in the first years of the membership*, [w:] M. Wigier, A. Kowalski (ed.), *The Polish agro-food economy after the four years of the EU membership*, Multi-Annual Programme 2005-2009, No 67.1, IAFE-NRI, Warsaw 2008, s. 20-28.
20. Rowiński J., *Jakie korzyści z integracji (sektor żywnościowy)*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2007, nr 17, dodatek: *Zmiany w sektorze żywnościowym po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, s. 13-15, 19.

21. Rowiński J., *Jak wykorzystujemy fundusze strukturalne (po czterech latach w UE)*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2007, nr 23, dodatek: *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, s. 24-26.
22. Rowiński J., *Koncepcja rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013. (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013)*, [w:] *Program Wieloletni 2005-2009, Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, materiały konferencyjne, IERiGŻ-PIB, Pułtusk 11-12.12.2006 r.
23. Rowiński J., *Koncepcja wsparcia w latach 2007-2013 rozwoju regionów wiejskich środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji*, [w:] M. Wigier (red.), *Program Wieloletni – Synteza badań 2005 roku*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 23, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005, s. 23-28.
24. Rowiński J., *Koncepcja wsparcia w latach 2007-2013 rozwoju regionów wiejskich środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji*, [w:] M. Wigier (red.), *Program Wieloletni – Synteza badań 2006 roku*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 56, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, s. 36-39.
25. Rowiński J., *Oceny ex ante i mid-term programu SAPARD w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, nr 4, s. 76-91.
26. Rowiński J., *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013*. Prezentacja na CD-ROM zawierającym materiały na konferencję „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Warszawa 12-13.12.2005 r.
27. Rowiński J., *Polish agri-food Products in the European Union Market after Accession*, [w:] *CAP and Euro-regions Development Policies in EU 25/27. Agriculture Policy Expectations*, ASE Bucharest 2007, s. 71-85.
28. Rowiński J., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2008, nr 23, dodatek: *Rozwój sektora rolno-spożywczego w Polsce na tle tendencji światowych*, s. 11-15.
29. Rowiński J., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW 2013)*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier (red.), *Rozwój sektora rolno-spożywczego w Polsce na tle tendencji światowych*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 101, Warszawa 2008, s. 138-156.
30. Rowiński J., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 na tle wcześniejszych programów wiejskich, współfinansowanych ze środków unijnych (analiza struktury programu)*, „Wieś i Rolnictwo” 2008, nr 3, s. 67-84.
31. Rowiński J., *Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 – kilka uwag*, [w:] S. Zięba, A. Kowalski (red.), *Rozwój rolnictwa, gospodarki*

- żywnościowej i obszarów wiejskich Unii Europejskiej, Almamer – Wyższa Szkoła Ekonomiczna, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007, s. 185-198.
32. Rowiński J., *SAPARD – Programowanie i realizacja*. Prezentacja na CD-ROM zawierającym materiały na konferencję „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Warszawa 12-13.12.2005 r.
 33. Rowiński J., *Significance of EU Co-Financed Programmes for the Polish Food Economy and Rural Areas*, [w:] *Changes in the Food Sector after the Enlargement of the EU*, Multi-Annual Programme 2005-2009, No 57.1, IAFE-NRI, Warsaw 2007, s. 49-66.
 34. Rowiński J., *The concept of rural development support from structural funds and the Cohesion Fund in 2007-2013*, [w:] M. Wigier (red.), *Multi-Annual Research Programme. 2005 Research Synthesis*, Multi-Annual Programme 2005-2009, No 23.1, IAFE-NRI, Warsaw 2005, s. 23-27.
 35. Rowiński J., *The concept of rural development support from structural funds and the Cohesion Fund in 2007-2013*, [w:] M. Wigier (red.), *Multi-Annual Research Programme. 2006 Research Synthesis*, Multi-Annual Programme 2005-2009, No 56.1, IAFE-NRI, Warsaw 2006, s. 35-39.
 36. Rowiński J., *Wpływ funduszy UE na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w pierwszych latach członkostwa*, [w:] *Program Wieloletni 2005-2009, Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, materiały konferencyjne, IERiGŻ-PIB, Pułtusk 12-14.12.2007 r.
 37. Rowiński J., *Wpływ liberalizacji handlu rolnego na kształt wspólnej polityki rolnej i rolnictwo UE*, [w:] M. Kłodziński (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008, s. 147-168.
 38. Rowiński J., *Znaczenie programów współfinansowanych ze środków UE dla polskiej gospodarki żywnościowej i regionów wiejskich*, [w:] *Zmiany w sektorze żywnościowym po rozszerzeniu UE*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 57, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007, s. 49-66.
 39. Rowiński J., Voicilas D.M., *European structural funds and rural development in new Member States – an analysis of two cases, Poland and Romania*, [w:] D.M. Voicilas, M. Tudor (ed.), *Values and Challenges in designing the European rural structures research network experience*, “European Rural Development Network”, vol. 5, Rural areas and development, Warsaw 2007, s. 181-200.

40. *The Structural Changes in the Rural Areas and Agriculture in the Selected European Countries*, Multi-Annual Programme 2005-2009, No 128.1, IAFE-NRI, Warsaw 2009, s. 252.
41. Urban R., Gburczyk S., Szczepaniak I., Rowiński J., Wigier M., *W polskiej gospodarce żywnościowej (zmiany po rozszerzeniu UE)*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2007, nr 17, dodatek: *Zmiany w sektorze żywnościowym po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, s. 2-6.
42. Wigier M., *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:] Wigier M. (red.), *Program Wieloletni – Synteza badań 2005 roku*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 23, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005, s. 19-23.
43. Wigier M., *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:] M. Wigier (red.), *Program Wieloletni – Synteza badań 2006 roku*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 56, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, s. 26-35.
44. Wigier M., *Assessment of influence of structural funds on rural areas transformation in Poland on the example of Rural Development Programme, “Economics of Agriculture”*, Belgrade, 2010 (w druku).
45. Wigier M., *Bilans i strategia (po czterech latach w UE)*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2007, nr 23, dodatek: *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, s. 21-23.
46. Wigier M., *Bilans jest dodatni (po dwóch latach w UE)*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 9, dodatek: *Polska wieś i rolnictwo po dwóch latach w Unii Europejskiej*, s. 2.
47. Wigier M., *Changes in agricultural policy of the European Union and its meaning from the viewpoint of Polish agriculture*, [w:] A. Ukraintes, P. Sabluk, A. Kowalski (red.), *Agri-food sector in the face of current challenges*, National University of Food Technologies, NSC Institute of Agrarian Economy, IAFE-NRI, Centre of Sociological Research, Kyiv 2009, s. 68-77.
48. Wigier M., *Changes in agricultural policy of the European Union and its meaning from the viewpoint of Polish agriculture*, [w:] A. Ukraintes, P. Sabluk, A. Kowalski (red.), *Agri-food sector in the face of current challenges. Second edition*, National University of Food Technologies, NSC Institute of Agrarian Economy, IAFE-NRI, Centre of Sociological Research, Kyiv 2009, s. 68-77.

49. Wigier M., *Development strategy of the Polish agro-food economy in the EU structures*, [w:] M. Wigier, A. Kowalski (ed.), *The Polish agro-food economy after the four years of the EU membership*, Multi-Annual Programme 2005-2009, No 67.1, IAFE-NRI, Warsaw 2008, s. 13-19.
50. Wigier M., *Dla kogo fundusze europejskie w latach 2008-2013*, „Przemysł Spożywczy” 2008, nr 1, s.16-17 i 31.
51. Wigier M., *Дейности на структурната политика за пазвитуе на селското стопанство, хранитено-вкусовата промишленост и селските райони (Działania polityki strukturalnej wobec rolnictwa, przemysłu spożywczego i obszarów wiejskich)*, „Икономика и управление на селското стопанство” 2007, № 3, Национален Център за Аграрни Науки, София, s. 69-75.
52. Wigier M., *Food Industry in Poland after Poland’s accession to the EU and its role in rural development*, [w:] *Multifunctional agriculture and rural development (III), Thematic Proceedings, First Book*, Institute of Agricultural Economics Belgrade, Serbia, December 2008, s. 371-378.
53. Wigier M., *Fundusze publiczne źródłem finansowania inwestycji w polskim przemyśle spożywczym*, [w:] *Zmiany w sektorze żywnościowym po rozszerzeniu UE*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 57, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007, s. 41-48.
54. Wigier M., *Impact of structural funds on rural areas transformation in Poland – macroeconomic evaluation of support effectiveness and efficiency*, [w:] *Hradecké Ekonomické Dny 2010. Ekonomický Rozvoj a Management Regionu. Sborník příspěvků. Díl II*, Univerzita Hradec Králové, Hradec Králové 2010, s. 251-255.
55. Wigier M., *Impact of the structural funds on the development of rural regions in Poland – changes and reforms of Common Agricultural Policy*, “Agricultural economics and management” 2008, nr 3, s. 55-65.
56. Wigier M., *Импулсът за развитие на земеделието и хранително-вкусова промишленост (Impulsy rozwoju gospodarki żywnościowej)*, „Икономически Живот” 2007, nr 30 (25.07.2007), София, s. 8-9.
57. Wigier M., *Polska wieś a reforma WPR (po czterech latach w UE)*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2008, nr 10, dodatek: *Rolnictwa dziś i jutro*, s. 6-10.
58. Wigier M., *Проблеми на развитието на селското стопанство и селските райони в Полша*, “Agricultural Economics and Management” (Sofia) 2009, nr 3, s. 106-112.
59. Wigier M., *Programy unijne wspierają inwestycje*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2009, nr 23-24, dodatek: *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Wydanie specjalne 5 lat programu badawczego*, s. 31-32.

60. Wigier M., *Public Resources as the Source for Funding Investments in the Polish Food Industry*, [w:] *Changes in the Food Sector after the Enlargement of the EU*, Multi-Annual Programme 2005-2009, No 57.1, IAFE-NRI, Warsaw 2007, s. 41-48.
61. Wigier M., *Развитие сельской местности в Польше в свете реформы ОЦХП*, [w:] *Agriculture markets and trade: evidence and perspective of V4 Region and its neighbour – Ukraine*, Proceedings of the papers from the international scientific workshop Kiev, Ukraine, November 5-6, 2008, Nitra 2008, s. 214-223.
62. Wigier M., *Rola funduszy strukturalnych we wspieraniu innowacyjności w przemyśle spożywczym*, [w:] L. Woźniak (red.), *Przedsiębiorczość, Innowacyjność, Foresight – Aspekty ekonomiczne, społeczne i ekologiczne*, Politechnika Rzeszowska, Rzeszów 2008, s. 503-510.
63. Wigier M., *Rola środków publicznych*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2007, nr 10, dodatek: *Gospodarowanie ziemią rolniczą*, s. 22-24.
64. Wigier M., *Skutki integracji (po dwóch latach w Unii Europejskiej)*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 23, dodatek: *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, s. 21-23.
65. Wigier M., *Stan realizacji programów PROW i SPO*, Prezentacja na CD-ROM zawierającym materiały na konferencję „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Warszawa 12-13.12.2005 r.
66. Wigier M., *Structural Policy for Agriculture and Rural Areas Before and After Poland's Accession to the EU*, “Agriculture economics and rural development” (Romanian Academy, National Institute of Economic Research, Institute of Agricultural Economics, Bucharest) 2006, nr 9-10, s. 12-21.
67. Wigier M., *Structural Policy for agriculture and rural areas before and after Poland's Accession to the EU*, [w:] *CAP and Euro-regions Development Policies in EU-25/27. Agriculture Policy Modeling in the pre- and post-accession period. Experiences and Expectations*, Romania, Bucharest, 2007, s. 31-40.
68. Wigier M., *The analysis of the implementation and outcomes of the PROW and SOP programmes (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich – Rural Development Programme, Sektorowy Program Operacyjny “Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich – the Sectoral Operational Programme for the “Restructuring and modernisation of the food sector and rural development”)*, [w:] M. Wigier (red.), *Multi-Annual Research Programme. 2005 Research Synthesis*, Multi-Annual Programme 2005-2009, No 23.1, IAFE-NRI, Warsaw 2005, s. 19-22.

69. Wigier M., *The analysis of the implementation and outcomes of the PROW (Rural Development Programme) and SOP programmes (The Sectoral Operational Programme for the "Restructuring and modernisation of the food sector and rural development")*, [w:] M. Wigier (red.), *Multi-Annual Research Programme. 2006 Research Synthesis, Multi-Annual Programme 2005-2009*, No 56.1, IAFE-NRI, Warsaw 2006, s. 25-35.
70. Wigier M., *Влияние на структурните фондове върху развитието на селските райони в Полша – промени и реформи на Общата Селскостопанска Политика*, "Икономика и управление на селското стопанство" 2008, nr 3, s. 55-65.
71. Wigier M., *Wpływ funduszy strukturalnych, programów PROW i SPO „Rolnictwo” na rozwój obszarów wiejskich i gospodarki żywnościowej*, [w:] *Program Wieloletni 2005-2009, Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, materiały konferencyjne, IERiGŻ-PIB, Pułtusk 12-14.12.2007 r.
72. Wigier M., *Wpływ programu PROW na przekształcenia obszarów wiejskich w Polsce w latach 2004-2008* (w jęz. ukraińskim), [w:] T. Mostenska, B. Chmielewska, J. Bilan, M. Wigier (red.), *Gospodarstwo rolne. Przemysł spożywczy. Obszary wiejskie* (w jęz. ukraińskim), Państwowy Uniwersytet Technologii Żywności w Kijowie, IERiGŻ-PIB, Centrum Badań Socjologicznych w Tarnopolu, Kijów–Warszawa 2009, s. 151-164.
73. Wigier M., *Wykorzystanie funduszy strukturalnych UE*, [w:] *Program Wieloletni 2005-2009, Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, materiały konferencyjne, IERiGŻ-PIB, Pułtusk 11-12.12.2006 r.
74. Wigier M., Rowiński J., *Rozwój regionów wiejskich (po dwóch latach w UE)*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 10, dodatek: *Polska wieś i rolnictwo po dwóch latach w Unii Europejskiej*, s. 8-10.
75. Wigier M., Szczepaniak I., *Innovative of the Polish food sector – links between industry and science*, [w:] *NurtoGenomics 2008 Bridging science to concrete consumer health benefits*, materiały konferencyjne, Universite de Paris V, 13-14.03.2008 r., s. 85-86.
76. Wigier M., Szczepaniak I., Mroczek R., *W nowych krajach członkowskich*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2007, nr 17, dodatek: *Zmiany w sektorze żywnościowym po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, s. 7-12.
77. Wigier M., Wasilewski A., *Governance of Public Support for Small and Medium Enterprises (SME). Development in Rural Areas of Poland*, materiał na konferencję naukową International Conference on Applied Business Research, www.icabr.com.

C. Referaty

1. Bułkowska M., Efekty realizacji PROW w Polsce w latach 2004-2006. Konferencja: I Warsztaty Młodych Pracowników Naukowych IERiGŻ-PIB „Doświadczenia Młodych Naukowców w Realizacji Programu Wieloletniego – wstęp do kariery naukowej”, Teresin 2-4.12.2007 r.
2. Bułkowska M., Ocena realizacji programu PROW w Polsce w latach 2004-2006. XIV Kongres SERiA „Perspektywy rolniczej Polski w Unii Europejskiej”, Kraków 18-20.09.2007 r.
3. Bułkowska M., Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 – stan realizacji. XI Warsztaty Ekonomistów Rolnych, Wydział Nauk Rolniczych w Zamościu, Akademia Rolnicza w Lublinie, Krasnobród 5-7.06.2006 r.
4. Bułkowska M., Rozwój gospodarstw mlecznych w Polsce w latach 2004-2006. Konferencja „Młodzież w nauce 2009”, Mińsk (Białoruś) 21-24.04.2009 r.
5. Bułkowska M., Wpływ programu PROW 2004-2006 na poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych. XV Kongres SERiA „Konkurencyjność w agrobiznesie”, Lublin 8-10.09.2008 r.
6. Bułkowska M., Wpływ wsparcia środkami PROW i SPO „Rolnictwo” na ekonomikę gospodarstw specjalizujących się w chowie bydła mlecznego. Seminarium „Wpływ wsparcia środkami PROW i SPO „Rolnictwo” na ekonomikę gospodarstw specjalizujących się w chowie bydła mlecznego i trzody chlewnej”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Warszawa 29.05.2009 r.
7. Bułkowska M., Wpływ wsparcia środkami PROW i SPO „Rolnictwo” na ekonomikę gospodarstw specjalizujących się w chowie bydła mlecznego. XVI Kongres SERiA „Agrobiznes w warunkach globalizacji”, Olsztyn 8-10.09.2009 r.
8. Bułkowska M., Chmurzyńska K., EU financial support for agricultural holding in Poland in 2004-2006. Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Influence of EU support structural Changes in Agricultural and Food Sector” („Wpływ wsparcia UE na przekształcenia strukturalne gospodarki rolnej i żywnościowej”), Lietuvos Agrarines Ekonomikos Institutas (Litewski Instytut Ekonomiki Rolnictwa), Wilno (Litwa), 27-28.03.2007 r.
9. Bułkowska M., Chmurzyńska K., The Impact assessment of the Rural Development Plan (PROW) and the Sectoral Operational Programme for the Restructuring and Modernization of the Food Sector and Rural Development on the Development of Agriculture and Food Economy in Poland. Konferencja: „Managing Economic, Social and Biological Transformation” („Kierowanie przekształceniami ekonomicznymi, społecznymi i biologicznymi”), “First Green Week Scientific Conference 2007. Modern Agriculture in Central and Eastern Europe”, Berlin (Niemcy) 17-18.01.2007 r.

10. Chmurzyńska K., Efekty realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006 w Polsce. Konferencja: I Warsztaty Młodych Pracowników Naukowych IERiGŻ-PIB „Doświadczenia Młodych Naukowców w Realizacji Programu Wieloletniego – wstęp do kariery naukowej”, Teresin 2-4.12.2007 r.
11. Chmurzyńska K., Kierunki rozwoju społeczeństw rolnych i wiejskich. Polsko-francuskie seminarium naukowe „Trwały rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w rozszerzonej Europie” („Le développement durable de l’agriculture et des zones rurales dans l’Europe élargi”), IERiGŻ-PIB, Warszawa 5-6.11.2009 r.
12. Chmurzyńska K., Ocena inwestycji realizowanych z udziałem środków unijnych w gospodarstwach specjalizujących się w chowie trzody chlewnej. XVI Kongres SERiA „Agrobiznes w warunkach globalizacji”, Olsztyn 8-10.09.2009 r.
13. Chmurzyńska K., Sektorowy Program Operacyjny – Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich. Stan realizacji. XI Warsztaty Ekonomistów Rolnych, Wydział Nauk Rolniczych w Zamościu, Akademia Rolnicza w Lublinie, Krasnobród 5-7.06.2006 r.
14. Chmurzyńska K., Wpływ SPO Rolnictwo na poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw przemysłu spożywczego. XV Kongres SERiA „Konkurencyjność w agrobiznesie”, Lublin 8-10.09.2008 r.
15. Chmurzyńska K., Wpływ wsparcia środkami PROW i SPO „Rolnictwo” na ekonomikę gospodarstw specjalizujących się w chowie trzody chlewnej. Seminarium „Wpływ wsparcia środkami PROW i SPO „Rolnictwo” na ekonomikę gospodarstw specjalizujących się w chowie bydła mlecznego i trzody chlewnej”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Warszawa 29.05.2009 r.
16. Drygas M., Koreferat referatu J. Rowińskiego: Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a rozwój regionów wiejskich. Konferencja „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Pułtusk 11-12.12.2006 r.
17. Floriańczyk Z., Wigier M., Poland’s adjustment to challenge of changing agricultural Policy of the European Union. “113 EAAE Seminar The role of knowledge, innovation and human capital in multifunctional agriculture and territorial rural development”, European Association of Agricultural Economics, Institute of Agricultural Economics, Belgrad (Serbia) 9-11.12.2009 r.
18. Gradziuk K., Determinants of technical efficiency of Polish food industry enterprises. Konferencja “Economics and Social Science Research in Food,

- Agriculture, Environment and Development”, The European Association of Agricultural Economists, Giessen (Niemcy) 10-11.09.2009 r.
19. Gradziuk K., Development of Polish food industry in the years 1998-2007. Konferencja naukowa „Rolnictwo i gospodarka żywnościowa Polski w ramach Unii Europejskiej”, Katedra Ekonomiki Rolnictwa i Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych SGGW, Warszawa 23.10.2009 r.
 20. Gradziuk K., Effects of Investments Supported from the EU Programmes Budgets in Food Industry. Warsztaty „SEAMLESS – Training Course”, Nove Hradky (Czechy) 2-6.02.2009 r.
 21. Gradziuk K., Model HERMIN – zastosowania. Seminarium Zakładu Ekonomiki Przemysłu Spożywczego, IERiGŻ-PIB, Warszawa 1.04.2008 r.
 22. Gradziuk K., Poster na konferencji IAMO Forum 2009 „20 Years of Transition in Agriculture. What Has Been Achieved? Where Are We Heading”, Halle (Niemcy) 17-19.06.2009 r.
 23. Gradziuk K., Prezentacja koncepcji rozprawy doktorskiej: Efekty ekonomiczne inwestycji w przedsiębiorstwach przemysłu mleczarskiego realizowanych z wykorzystaniem funduszy unijnych. Seminarium dla doktorantów prowadzone pod kierunkiem prof. dr hab. J. Wiklina, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 28.03.2008 r.
 24. Gradziuk K., Zróżnicowanie regionalne wyników programu SAPARD. Seminarium Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Warszawa 11.04.2008 r.
 25. Gradziuk-Jeziarska K., Efekty ekonomiczne inwestycji w sektorze przedsiębiorstw rolno-spożywczych na przykładzie branży mleczarskiej realizowanych w ramach programu SAPARD. Konferencja: XII Warsztaty Ekonomistów Rolnych, Akademia Rolnicza w Lublinie, Krasnobród 13.06.2007 r.
 26. Gradziuk-Jeziarska K., Efekty ekonomiczne inwestycji współfinansowanych środkami SAPARD w przedsiębiorstwach przemysłu mleczarskiego. Konferencja: I Warsztaty Młodych Pracowników Naukowych IERiGŻ-PIB „Doświadczenia Młodych Naukowców w Realizacji Programu Wieloletniego – wstęp do kariery naukowej”, Teresin 2-4.12.2007 r.
 27. Gradziuk-Jeziarska K., Ocena realizacji programu SAPARD w krajach członkowskich Unii Europejskiej. XIII Kongres SERiA „Rynek rolny i żywnościowy w otoczeniu krajowym i międzynarodowym”, Poznań 13-16.09.2006 r.
 28. Gradziuk-Jeziarska K., Sytuacja rolnictwa w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej. AGRIPOLICY SEMINAR, Mikołajki 25.04.2007 r.
 29. Gradziuk-Jeziarska K., Wyniki realizacji programu SAPARD w Polsce. XI Warsztaty Ekonomistów Rolnych, Wydział Nauk Rolniczych w Zamościu, Akademia Rolnicza w Lublinie, Krasnobród 5-7.06.2006 r.

30. Rowiński J., Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a rozwój regionów wiejskich. Konferencja „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Pułtusk 11-12.12.2006 r.
31. Rowiński J., Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a rozwój regionów wiejskich. Seminarium, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 8.01.2007 r.
32. Rowiński J., Miejsce małych gospodarstw rolnych w celach i obecnych instrumentach II filaru Wspólnej Polityki Rolnej. Seminarium „Rola i przyszłość małych gospodarstw rolnych w Polsce i Unii Europejskiej”, MRiRW, Warszawa 14.01.2009 r.
33. Rowiński J., Ocena wpływu rozszerzenia UE na gospodarkę żywnościową „nowych” państw członkowskich. Referat wprowadzający do dyskusji panelowej „Ocena wpływu rozszerzenia UE na europejski sektor żywnościowy”. Konferencja „Zmiany w sektorze żywnościowym po rozszerzeniu UE”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Wigry 13-16.06.2007 r.
34. Rowiński J., Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013. Konferencja „Ekonomiczne i społeczne aspekty i uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej w pierwszym roku po wstąpieniu do Unii Europejskiej”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Warszawa 12-13.12.2005 r.
35. Rowiński J., Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 – uwagi o projekcie. Seminarium, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Warszawa 10.11.2006 r.
36. Rowiński J., Podstawowe płatności bezpośrednie – system obowiązujący w Szwajcarii. Seminarium „Systemy płatności bezpośrednich”, MRiRW, Warszawa 18.03.2009 r.
37. Rowiński J., Potencjalny wpływ Rundy Doha na Wspólną Politykę Rolną. Konferencja „Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku”, MRiRW, SGGW, Warszawa 26.01.2009 r.
38. Rowiński J., Program rozwoju obszarów wiejskich 2007-2013. Konferencja „Ekonomiczne i społeczne przesłanki dalszego rozwoju rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski w Unii Europejskiej”, Wyższa Szkoła Ekonomiczna Almamere i IERiGŻ-PIB, Warszawa 24.10.2007 r.
39. Rowiński J., Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW–2013). Konferencja „Rozwój sektora rolno-spożywczego na tle tendencji światowych”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Pułtusk 8-10.12.2008 r.

40. Rowiński J., PROW 2007-2013 a rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Konferencja „Rola polityk wspólnotowych w ekonomiczno-społecznym rozwoju Polski i umacnianiu integracji europejskiej”, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu, Warszawa 13-14.11.2008 r.
41. Rowiński J., Rural Development Programme – a few Remarks. Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Influence of EU Support on Structural Changes in Agricultural and Food Sector” (Wpływ wsparcia UE na przekształcenia strukturalne gospodarki rolnej i żywnościowej), Lietuvos Agrarines Ekonomikos Institutas (Litewski Instytut Ekonomiki Rolnictwa), Wilno (Litwa) 27-28.03.2007 r.
42. Rowiński J., SAPARD – Programowanie i realizacja. Konferencja „Ekonomiczne i społeczne aspekty i uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej w pierwszym roku po wstąpieniu do Unii Europejskiej”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Warszawa 12-13.12.2005 r.
43. Rowiński J., The Polish foreign trade with agri-food products. Konferencja “CAP and Euro-regions Development Policies in EU-25/27. Agricultural Policy Modeling in the pre- and post-accession Period. Experiences and Expectations”, Budapeszt, Giurgiu (Węgry) 29-30.09.2006 r.
44. Rowiński J., Wpływ funduszy strukturalnych UE na rozwój obszarów wiejskich w pierwszych latach członkostwa. Konferencja „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Pułtusk 12-14.12.2007 r.
45. Rowiński J. (współautor M. Voicilas), European Structural Funds and Rural Development in New Member Countries – an Analysis of two Cases – Poland and Romania. Konferencja „Values and Challenges in Designing the European Rural Structures. Research Network Experience” („Programowanie struktur rolnictwa europejskiego. Wyniki współpracy w ramach sieci badawczej”), Institute of Agricultural Economics Bucharest i European Rural Development Network, Sinaia/Cumpatu (Rumunia) 13-16.09.2007 r.
46. Wasilewski A., Wigier M., Governance of Public Support for Small and Medium Enterprises (SME); Development in Rural Areas of Poland. Konferencja naukowa “International Conference on Alppied Bussines Research”, Mendel University in Brno, Kasetsart University – Thailand, University of Malta, La Valetta (Malta) 21-26.09.2009 r.
47. Wieliczko B., Quelles politiques agricoles et rurales à construire pour tenir compte des spécificités des PECO? – Exemple de la Pologne. Polsko-francuskie seminarium naukowe „Trwały rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w rozszerzonej Europie” („Le développement durable de

- l'agriculture et des zones rurales dans l'Europe élargi*”), IERiGŻ-PIB, Warszawa 5-6.11.2009 r.
48. Wigier M., Dotychczasowy wpływ funduszy strukturalnych UE na rozwój regionów oraz koncepcje wsparcia w perspektywie budżetowej na lata 2007-2013. Konferencja „Doświadczenia z wdrażania działań rozwoju obszarów wiejskich w latach 2000-2006. Perspektywy rozwoju w latach 2007-2013” kończąca projekt Phare PI03/IB/AG/05 pt. „Wdrażanie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, finansowanych z funduszu EAGGF”, ARiMR, DEFRA (Department for Environment Food and Rural Affairs), Instituto de Desarrollo Comunitario de Galicia, Warszawa 21-22.06.2006 r.
 49. Wigier M., Efekty programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce po przystąpieniu do UE. Seminarium „Contemporary Agricultural Development Issues”, Tbilisi (Gruzja) 24.06.2009 r.
 50. Wigier M., Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozszerzenia UE dla gospodarki żywnościowej – perspektywa polska. Konferencja „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Pułtusk 11-12.12.2006 r.
 51. Wigier M., Financement des programmes de developement agricole en Pologne. Spotkanie grupy roboczej “Agriculture and sustainable development in a rural development context – ERANET”, Paryż (Francja) 20-21.12.2007 r.
 52. Wigier M., Kierunek zmian w instrumentach WPR – wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Konferencja „Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku”, MRiRW, SGGW, Warszawa 26.01.2009 r.
 53. Wigier M., Kierunki zmian w polityce rolnej UE – polskie preferencje. Polsko-francuskie seminarium naukowe „Trwały rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w rozszerzonej Europie” („Le développement durable de l'agriculture et des zones rurales dans l'Europe élargi”), IERiGŻ-PIB, Warszawa 5-6.11.2009 r.
 54. Wigier M., Multi Annual Research Programme – main results. Międzynarodowa konferencja naukowa “Endogenous factors stimulating rural development”, Mądralin 12-25.10.2006 r.
 55. Wigier M., Ocena oddziaływania programów PROW i SPO na działalność inwestycyjną w rolnictwie. Międzynarodowa konferencja „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do UE”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Pułtusk, 30.11–02.12.2009 r.
 56. Wigier M., Podsumowanie dyskusji i wnioski z konferencji. Konferencja „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju rolnictwa i obszarów

- wiejskich w Polsce i w Bułgarii po wstąpieniu do UE”, Sofia (Bułgaria) 15-16.05.2008 r.
57. Wigier M., Polityka strukturalna wobec gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich. Konferencja „Przemiany strukturalne w rolnictwie i obszarach wiejskich a WPR w Polsce i Bułgarii”, Instytut Polski w Sofii 17-18.05.2007 r.
 58. Wigier M., Polska gospodarka żywnościowa po przystąpieniu do UE. Seminarium „Contemporary Agricultural Development Issues”, Tbilisi (Gruzja) 26.06.2009 r.
 59. Wigier M., Poster session presentation. “113 EAAE Seminar The role of knowledge, innovation and human capital in multifunctional agriculture and territorial rural development”, European Association of Agricultural Economics, Institute of Agricultural Economics Belgrade, Belgrad (Serbia) 9-11.12.2009 r.
 60. Wigier M., Problemy rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce (Проблеми на развитието на селското стопанство и селските райони В Полша), Uniwersytet Ekonomiczny Plovdiv (Bułgaria) 25.05.2009 r.
 61. Wigier M., Развитие сельской местности в Польше в свете реформы ОСХП (Rozwój obszarów wiejskich w Polsce w świetle reformy WPR). Konferencja międzynarodowa „Aktualnye problemy ustoicziwosti razwitja selskowo chozjajstwa”, Институт системных исследований в АПК Национальной академии наук Беларуси, Mińsk (Białoruś) 17-19.09.2008 r.
 62. Wigier M., Stan realizacji programów PROW i SPO. Konferencja „Ekonomiczne i społeczne aspekty i uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej w pierwszym roku po wstąpieniu do Unii Europejskiej”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Warszawa 12-13.12.2005 r.
 63. Wigier M., Strategia rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej w strukturach UE. Konferencja „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do UE”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Pułtusk 12-14.12.2007 r.
 64. Wigier M., Structural Policy for Agriculture and Rural Areas Before and After Poland’s Accession to the EU. Międzynarodowa konferencja naukowa „CAP and Euro-regions Development Policies in EU-25/27. Agricultural Policy Modeling in the pre- and post-accession period Experiences and Expectations”, Bukareszt (Rumunia) 28.09.–1.10.2006 r.
 65. Wigier M., udział w panelu dyskusyjnym “Etho-pejzaż”. Konferencja “Multifunctional agriculture and rural development (II) – rural values preservation”, Novi Sad (Serbia) 6-7.12.2007 r.
 66. Wigier M., Uwagi o ocenie ex ante i mid-term programu SAPARD oraz programów strukturalnych realizowanych w latach 2004-2006 w Polsce.

- Konferencja „Rozwój i Zastosowanie Zaawansowanych Metod Ilościowych do Ewaluacji Ex-ante i Ex-post Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich w UE”, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 18.05.2006 r.
67. Wigier M., Wdrażanie programów rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce – wykorzystanie funduszy strukturalnych UE. Seminarium konsultacyjne IPTS, Sewilla (Hiszpania) 10.05.2006 r.
 68. Wigier M., Wdrażanie programów rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce – wykorzystanie funduszy strukturalnych UE. Seminarium konsultacyjne, Katedra Rozwoju Obszarów Wiejskich na Wydziale Rolniczym Uniwersytetu w Cordobie, Cordoba (Hiszpania) 11.05.2006 r.
 69. Wigier M., Wpływ funduszy strukturalnych na rozwój obszarów wiejskich w Polsce – kierunki przyszłych zmian i reform WPR. Konferencja „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce i w Bułgarii po wstąpieniu do UE”, Sofia (Bułgaria) 15-16.05.2008 r.
 70. Wigier M., Wpływ funduszy strukturalnych UE na rozwój obszarów wiejskich. Konferencja „Polska wieś i rolnictwo po dwóch latach w UE”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Pułtusk 31.05.2006 r.
 71. Wigier M., Wpływ środków publicznych na przekształcenia agrarne. Konferencja „Gospodarowanie ziemią rolniczą”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB i ANR, Warszawa 24.05.2007 r.
 72. Wigier M., WPR i kierunki jej reformy, głos w dyskusji panelowej. Konferencja „Dziś i jutro gospodarstw rolnych w krajach centralnej i wschodniej Europy”, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Białowieża 4-6.06.2008 r.
 73. Wigier M., wystąpienia na spotkaniu grupy roboczej ds. rozwoju obszarów wiejskich, MRiRW, Warszawa 19.02.2009 r.
 74. Wigier M., Zmiany w polityce rolnej UE i znaczenie z punktu widzenia polskiego rolnictwa. Konferencja “Agri-food sector in the face of current challenges”, National University of Food Technologies, Kijów (Ukraina) 15-18.09.2009 r.
 75. Wigier M., Chmurzyńska K., Bułkowska M., Realizacja PROW i SPO – Wnioski, Seminarium naukowe, Program Wieloletni 2005-2009, IERiGŻ-PIB, Warszawa 20.10.2006 r.
 76. Wigier M., Wasilewski A., Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do UE. Seminarium konsultacyjne w REDE, Madryt (Hiszpania) 8.05.2006 r.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 1550 egz.

Druk i oprawa: Pasaż Sp. z o.o.