

---

# INFORMACJE

---

BOGDAN M. WAWRZYNIAK

*Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy*

## **INFORMACJA O STOPNIU WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW UNIJNYCH W KONTEKŚCIE REALIZACJI PROW 2014-2020**

*Nadesłany: 16.08.2020    Zaakceptowany do druku: 20.10.2020*

### **1. Wstęp**

Koncepcja funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej w oparciu o dwa filary okazała się właściwa. Powstające mechanizmy funkcjonowania polityki rynkowo-cenowej wymagały wzmocnienia poprzez ustanowienie polityki strukturalnej ukształtowanej w latach 80-tych, która następnie przekształcona została w szerszy projekt finansowany przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (1964). Następnie w 2007 r. fundusz ten został zastąpiony przez nowy instrument finansowy w postaci Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Charakterystyczną cechą polityki strukturalnej było dążenie do całościowego podejścia obejmującego aspekty społeczne, ekonomiczne i środowiskowe rolnictwa i obszarów wiejskich. Polityka rozwoju obszarów wiejskich pełniła funkcję uzupełniającą wobec dopłat bezpośrednich i stała się odpowiedzialna za inwestycje, organizację łańcucha dostaw oraz działania związane z ochroną środowiska i klimatu. Zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego państwa członkowskie stawały się coraz bardziej odpowiedzialne za wnoszenie wkładu własnego w realizację programów rozwoju obszarów wiejskich.

Przyjęte programy stanowią zarówno ciągłość w stosowaniu wybranych działań, jak i pojawienie się nowych działań skierowanych na środowisko wiejskie. Niektóre poprzednio popularne działania jak na przykład renty strukturalne, zostały trwale wykreślone z programów, z uwagi na niską efektywność. Pojawiły się nowe sposoby kształtowania obszarów wiejskich w postaci restrukturyzacji ma-

łych gospodarstw rolnych, przekazywanie gospodarstwa na rzecz innych producentów czy wspieranie działalności pozarolniczej.

## 2. Problematyka, cel i zakres badań

Program skierowany na rozwój obszarów wiejskich charakteryzuje się kilkoma istotnymi cechami, które warto omówić w porównaniu do dopłat bezpośrednich. W przeciwieństwie do pierwszego filaru WPR, który jest w całości finansowany przez UE i przyjmuje postać rocznych kopert finansowych, programy w ramach drugiego filaru są współfinansowane z funduszy UE oraz funduszy krajowych i regionalnych. Środki w ramach tego filara przyjmują postać wieloletniego programu, z którego środki wypłacane są sukcesywnie w miarę wykonania danego działania. Udział środków państwa członkowskiego powoduje, że tempo uruchamiania instrumentów jest regulowane stanem budżetu państwa. Dopłaty są realizowane w danym roku budżetowym, gdy tymczasem PROW kończy się dopiero dwa lub trzy lata po upływie perspektywy budżetowej.

Dopłaty bezpośrednie mają charakter powszechny, adresowane są bowiem do wszystkich gospodarstw rolnych dysponujących co najmniej 1 ha użytków rolnych. Natomiast programy związane z obszarami wiejskimi skierowane są punktowo do wybranych kategorii gospodarstw spełniających szczegółowe kryteria określone w rozporządzeniach UE i MRiRW.

Celem opracowania było określenie stopnia wykorzystania środków wsparcia finansowego oraz stopnia wykonania planowanej liczby działań, mając na uwadze fakt, że zgodnie z regułą  $n+3$ , końcowe rozliczenie programu nastąpi w połowie 2023 r. W analizie tego typu badań dużo problemów nastręcza przeliczanie euro na złote, według zmiennego kursu publikowanego przez Europejski Bank Centralny. Aby uniknąć niejasności interpretacyjnych posłużono się danymi zawartymi w rocznym sprawozdaniu ARiMR z 2016 r., w którym przedstawiono realizację programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020. Zawarto tam limity środków, które wyrażone zostały zarówno w euro, jak i w złotych [Roczne sprawozdania 2016].

Dane dotyczące liczby beneficjentów i kwoty zrealizowanych płatności czerpano z Systemu Informacji Zarządczej, a ponadto korzystano z innych dokumentów legislacyjnych i sprawozdań ARiMR. Zgodnie z wymogami redakcyjnymi stan realizacji programu rozwoju obszarów wiejskich opracowano według danych na koniec I półrocza 2020 r. Należy podkreślić, że przedstawione opracowanie ma jedynie wartość informacyjną i przedstawia stopień zaawansowania przebiegu i realizacji PROW 2014-2020.

### 3. Regulacje prawne związane z programem rozwoju obszarów wiejskich (2014-2020)

Przyjęty program rozwoju obszarów wiejskich skoncentrowany został na podstawowych priorytetach związanych z transferem wiedzy i innowacji, rentownością i konkurencyjnością gospodarstw rolnych oraz promowaniem innowacyjnych technologii. W rozporządzeniu PE i Rady z 2013 r. w sprawach rozwoju obszarów wiejskich oparto się na podejściu strategicznym, polegającym na tym, że państwa członkowskie opracują strategie i programy na podstawie analizy SWOT a ponadto oparto się także na przyjęciu wspólnych celów i niezbędnych dostosowań [Rozporządzenie 2013].

Kraje członkowskie zobowiązane zostały do przygotowania programu ukierunkowanego na sześć priorytetów i szereg działań, zastępujących dotychczasowe osie priorytetowe. Wśród tych działań można wymienić działania ukierunkowane na młodych rolników, małe gospodarstwa rolne, obszary górskie, na kobiety na obszarach wiejskich czy też działania związane z łagodzeniem skutków zmiany klimatu oraz zachowaniem różnorodności biologicznej [Ustawa 2015].

Tabela 1

#### Priorytety i działania PROW 2014-2020

Priorytet 1. Transfer wiedzy i innowacyjności	Priorytet 2. Konkurencyjność	Priorytet 3. Łańcuch żywnościowy	Priorytet 4. Ochrona ekosystemów	Priorytet 5. Efektywne gospodarowanie zasobami naturalnymi	Priorytet 6. Włączenie społeczne i rozwój gospodarczy
Transfer wiedzy i innowacyjności	Modernizacja gospodarstw rolnych	Przetwórstwo i marketing artykułów rolnych	Działania rolno- środowiskowo- klimatyczne	Zalesienie i tworzenia terenu zalesionego	Premie na działalność pozarolniczą
Usługi doradcze	Restrukturyzacja małych gospodarstw	Systemy jakości produktów rolnych	Płatności dla obszarów ONW		Podstawowe usługi i odnowa wsi
Współpraca	Rozwój usług rolniczych	Podstawowe usługi – Targowiska	Rolnictwo ekologiczne		Leader
	Płatności dla przekazujących małe gospodarstwa	Tworzenie grup producentów	Scalanie gruntów		
	Premie dla młodych rolników	Przywracanie potencjału produkcji rolnej	Inwestycje Natura 2000		
			Inwestycje OSN		

Źródło: Opracowano na podstawie danych ARiMR.

W oparciu o umocowanie ustawowe z 2015 r., minister właściwy do spraw rozwoju wsi opublikował 34 rozporządzenia wykonawcze oraz dodatkowo 16 nowelizacji rozporządzeń w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i wypłaty wsparcia finansowego. Dodatkowo minister opublikował 7 rozporządzeń horyzontalnych określających m.in. zasady przeprowadzania kontroli, podział środków na poszczególne lata i na województwa oraz zasady prowadzenia monitoringu i ewaluacji PROW 2014-2020.

Przyjęty program nie jest wyłącznie realizowany przez Agencję, lecz część zadań została delegowana na rzecz innych podmiotów. Dotyczy to przede wszystkim samorządów wojewódzkich, do których skierowano działania związane z podstawowymi usługami i odnową wsi, scalaniem gruntów oraz wsparciem dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy Leader. Do działań wdrażanych przez podmioty delegowane można zaliczyć również wsparcie na przystępowanie do systemów jakości przez ARR/KOWR.

#### 4. Poziomy wsparcia finansowego działań PROW 2014-2020

Program rozwoju obszarów wiejskich stanowiący instrument realizacji polityki rolnej, określony II filarem WPR, powinien - wzmocniony efektem synergii - umożliwić działania w sposób skoordynowany i komplementarny z I filarem. W porównaniu do poprzedniej perspektywy finansowej obserwujemy spadek poziomu instrumentów wsparcia finansowego związanego z obszarami wiejskimi, przy czym tendencja ta wydaje się być trwała co obrazuje tabela 2.

Tabela 2

##### Poziom instrumentów wsparcia finansowego związanego z obszarami wiejskimi (mld euro)

	2007-2013	2014-2020	2021-2027 (projekt)
I filar WPR	21,8	23,7	21,2
II filar WPR	17,4	13,6	9,2
Razem	39,2	37,3	30,4
Procentowy udział II filara WPR	44,4	36,3	30,3

Źródło: Opracowano na podstawie danych z ARiMR.

Zgodnie z traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Wspólnota dzieli kompetencje w dziedzinie rolnictwa z państwami członkowskimi, przy czym notuje się stopniowy wzrost odpowiedzialności krajów członkowskich. Zbliżone cele spełnia wprowadzona zasada pomocniczości, która pozwala lepiej uwzględnić lokalne warunki i potrzeby państw członkowskich. Tak więc fundusze unijne realizowane zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego między państwami członkowskimi a Unią

Europejską, wymagają coraz większego udziału finansowego ze strony krajów Wspólnoty. W poprzedniej perspektywie finansowej środki na wspieranie obszarów wiejskich kształtowane były na ogół w zależności - 80% fundusze EFRROW do 20% środków własnych kraju. Obecnie udział EFRROW został obniżony do 63,6%, co wymagało większego zaangażowania zasobów państwa (36,4%). W perspektywie finansowej 2021-2027 przewidziano dalszy spadek udziału funduszy do 43,0% i znaczny wzrost udziału własnego państw członkowskich do poziomu 57,0%.

Kwoty wsparcia finansowego w porównaniu do działań określonych w omawianych perspektywach finansowych nie uległy istotnym zmianom. Natomiast pojawiły się nowe działania związane z restrukturyzacją małych gospodarstw rolnych, płatnościami dla rolników przekazujących małe gospodarstwa oraz usługami rolniczymi, które stanowiły inne podejście do zmian strukturalnych w rolnictwie w przeciwieństwie do rent strukturalnych.

Według ogólnych danych ARiMR zaplanowano, że dzięki wsparciu inwestycyjnemu z PROW 2014-2020 dofinansowanych zostanie ok. 200 tys. gospodarstw rolnych, utworzonych zostanie ok. 22 tys. nowych miejsc pracy oraz powstanie blisko 2 tys. grup producentów. Istotnym elementem wsparcia określono działania na rzecz odtwarzania, ochrony i wzbogacania ekosystemów. Zakłada się, że wsparcie w ramach PROW 2014-2020 zapewni realizację praktyk korzystnych dla środowiska i klimatu na obszarze 19% użytków rolnych w Polsce [Mickiewicz A. Mickiewicz B. 2015].

Tabela 3

### Porównanie budżetów PROW dla wybranych działań (w mld euro)

Działania	PROW 2007-2013	PROW 2014-2020
Modernizacja gospodarstw rolnych	2,47	2,50
Premie dla młodych rolników	0,60	0,72
Zalesienie i tworzenie terenów zalesionych	0,23	0,30
Przywracanie potencjału produkcyjnego - klęski i katastrofy	0,19	0,42
Tworzenie grup i organizacji producentów	0,18	0,40
Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania	0,04	0,04
Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych	0,01	0,03
<b>Nowe działania</b>		
Restrukturyzacja małych gospodarstw		0,88
Rolnictwo ekologiczne		0,70
Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa		0,13
Rozwój przedsiębiorczości-usług rolniczych		0,06
Współpraca		0,06

Źródło: Opracowano na podstawie danych ARiMR.

Można ocenić, że wysokość wsparcia w porównywanych działaniach nie uległa zasadniczym zmianom, za wyjątkiem pewnego wzrostu środków dla młodych rolników oraz zapobiegania klęskom i katastrofom klimatycznym.

## 5. Wysokość wsparcia dla beneficjentów

Beneficjenci ubiegający się o wsparcie muszą przede wszystkim spełniać kryterium określające status rolnika, poza tym wykazać się odpowiednim stażem pracy w gospodarstwie, prowadzić produkcję na odpowiednim poziomie, przestrzegać minimalne wymogi wzajemnej zgodności i spełniać inne specyficzne kryteria związane z konkretnym działaniem. Inicjatywa przystąpienia do projektów wychodzi od rolnika, zaś złożenie podpisu zobowiązuje do wykonania wszystkich zaleceń zawartych we wniosku. Każdy wniosek skierowany na działania zawarte w PROW charakteryzuje się określonymi kryteriami, obejmującymi podstawę prawną, cel, zakres i opis działania, kryterium dostępu oraz poziom i wysokość wsparcia.

Unia Europejska dążąc do zapobieżenia nadmiernego wsparcia niektórych gospodarstw lub grup rolników, przyjęła maksymalne kwoty i poziomy dofinansowania określonych działań [Rozporządzenie 2013]. Posługując się tymi wytycznymi, minister rolnictwa określił poziomy wsparcia w warunkach krajowych, co obrazuje tabela 4.

Analiza porównawcza poziomów wsparcia między UE a warunkami krajowymi wskazuje, że wysokość pomocy udzielanej polskim rolnikom jest porównywalna z kryteriami unijnymi. Wysokość innych płatności bazuje na rozporządzeniach z poprzedniej perspektywy budżetowej. Przykładowo wysokość wsparcia na premie dla młodych rolników ustalona została na poziomie 55 tys. euro (2005). W latach 2007-2013 premia w warunkach polskich ustalona została najpierw na 50 tys. zł, by potem podnieść wartość do 75 tys. zł. W obecnej perspektywie, najpierw przyjęto kwotę 100 tys. zł, którą w 2019 r. podniesiono do 150 tys. zł. Zmiany wsparcia dotyczyły również innych działań związanych przede wszystkim z klęskami żywiołowymi i katastrofami klimatycznymi.

Tabela 4

**Charakterystyka wysokości kwot i poziomów wsparcia na działania PROW (wg Rozporządzenia PE i Rady UE z 2013 r. oraz MRiRW (PROW 2014-2020))**

Wyszczególnienie	Wysokość wsparcia wg Rozporządzenia PE i Rady z 2013 r.	Wysokość wsparcia wg rozporządzeń MRiRW
Usługi doradcze	1,5 tys. euro za poradę	1,5 tys. euro za 3 lata i 1,05 tys. euro za 2 lata
Szkolenia doradców	200 tys. euro za 3 lata szkoleń	100% kwalifikalności kosztów
Systemy jakości produktów rolnych	3 tys. euro na gospodarstwo rocznie	2 tys. euro przez 3 lata
Inwestycje w środki trwałe	40-75% kwoty kwalifikowanej	od 200-900 tys. zł
Przywracanie potencjału produkcji rolnej	od 80-100% kosztów kwalifikacyjnych	od 20-500 tys. zł
Tworzenie grup i organizacji producentów	10% jako odsetek produkcji sprzedanej, 100 tys. euro – maksymalna kwota.	100 tys. euro corocznie przez okres 5 lat
Działalność rolno-środowiskowo-klimatyczna	od 0,2-0,9 tys. euro na 1 ha rocznie	od 0,40-0,65 tys. zł na 1 ha
Rolnictwo ekologiczne	od 0,45-0,90 tys. euro na 1 ha rocznie	od 0,535 -1,882 tys. zł na 1 ha
Płatności Natura 2000	od 0,05-0,5 tys. euro na 1 ha rocznie	od 50-60% kosztów kwalif., 200-500 tys. zł
Płatności ONW	od 0,025-0,45 tys. euro na 1 ha rocznie	od 0,179-0,264 tys. zł na 1 ha rocznie
Dobrostan zwierząt	0,5 tys. euro	×
Usługi rolno-środowiskowe i ochrona lasów	0,2 tys. euro	×

Źródło: Rozporządzenie PE i Rady UE z 2013 r. oraz MRiRW (PROW 2014-2020).

## 6. Harmonogramy naboru wniosków i limity dostępnych środków PROW 2014-2020

Korzystając z ustawowego umocowania, minister rolnictwa sukcesywnie publikował rozporządzenia dotyczące działań i poddziałań, zaś prezes ARiMR harmonogramy naboru wniosków. Każde rozporządzenie zawierało szczegółowe warunki i tryb przyznawania wypłaty (pomocy) a także formę i tryb składania wniosków, szczegółowe wymagania jakim powinien odpowiadać wniosek oraz kryteria wyboru operacji. Pomoc miała często charakter procentowy odnośnie do kosztów kwalifikowanych i udzielana była według kolejności ustalonej przez Agencję przy zastosowaniu kryteriów wyboru operacji.

Początkowo rozpisywano jeden nabór w roku, potem nawet trzy nabory rocznie dotyczące tego samego działania. W 2015 r. przeprowadzono cztery nabory wniosków, w tym premie dla młodych rolników, wsparcie inwestycji w przetwa-

rzaniu produktów rolnych, modernizacja gospodarstw rolnych i inwestycje w rozwój obszarów leśnych. Pierwszy nabór dotyczący transferu wiedzy i działalności informacyjnej rozpisano 2017 r., podczas którego nie złożono żadnego wniosku, zaś w 2018 r. wpłynęło 96 wniosków, lecz nie zrealizowano żadnych płatności.

Minister rolnictwa mocą ustawy dostał możliwość podziału limitów środków wsparcia finansowego EFRROW na lata i województwa. W ustawie z 2015 r. określono warunki podziału środków, w których brano pod uwagę wysokość limitów środków przeznaczonych na określone typy operacji, zakresy wsparcia, występujące zobowiązania wieloletnie oraz jakie skutki finansowe spowodują w kolejnych latach realizacji zobowiązań [Ustawa 2015]. Brak było natomiast wskazania określonego algorytmu, który pozwoliłby na obiektywne określenie mechanizmu alokacji środków finansowych.

Celem wprowadzenia wysokości limitu środków na województwa i lata, było utrzymanie poziomu wydatków w poszczególnych latach, który w ten sposób dokonywano, aby proces był ściśle regulowany i dopasowany do budżetu ministerstwa rolnictwa. Ogółem minister rolnictwa wydał 12 rozporządzeń w tej sprawie, w niektórych latach nawet cztery rocznie (w 2017 r.).

Można wyróżnić działania i poddziałania, które były określone na województwa i lata oraz takie dla których określono ogólną kwotę, jaką stawiano do dyspozycji Agencji. Szczegółowy podział dotyczył działań operujących dużymi kwotami (modernizacja), dotyczącymi bieżących wydarzeń (ASF, susza), ważnymi z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich, itp. W pozostałych przypadkach środki corocznie określano tylko w wyrazie kwotowym. Podział niektórych środków na województwa, które często były nowelizowane w następnych latach obrazuje tabela 5.

Tabela 5

#### Wysokość limitu środków dostępnych w województwach (tys. euro) (2016)

Województwo	Pomoc dla młodych rolników	Pomoc na rzecz małych gospodarstw	Modernizacja gospodarstw rolnych	Działalność pozarolnicza	Razem
Dolnośląskie	41428,5	6122,0	19145,0	4066,9	70762,4
Kujawsko-pomorskie	58674,8	4606,2	27711,1	6053,9	97046
Lubelskie	66170,7	19278,4	37976,5	12583,8	136009,4
Lubuskie	17217,6	2222,2	8073,7	1324,6	28838,1
Łódzkie	54503,2	13126,9	29129,6	8578,9	105338,6
Małopolskie	23708,3	18321,8	13412,5	11021,1	66463,7
Mazowieckie	107089,4	20161,4	54681,9	14622,4	196555,1
Opolskie	21819,9	2384,1	11038,5	2576,7	37819,2



Województwo	Pomoc dla młodych rolników	Pomoc na rzecz małych gospodarstw	Modernizacja gospodarstw rolnych	Działalność pozarolnicza	Razem
Podkarpackie	22257,9	17689,1	11698,5	7140,5	58786
Podlaskie	51760,5	6710,6	28123,1	7109,4	93703,6
Pomorskie	34909,5	3281,7	16711,1	3466,7	58369
Śląskie	16147,8	6872,5	8215,9	3125,2	34361,4
Świętokrzyskie	26709,5	10507,5	14812,8	5805,5	57835,3
Warmińsko-mazurskie	48019,7	3237,6	22729,7	3580,6	77567,6
Wielkopolskie	92456,5	9962,9	45080,2	10141,5	157641,1
Zachodniopomorskie	35124,4	2678,4	16067,2	2287,1	56157,1
Ogółem	717998,2	147163,3	364667,4	103484,8	1333313,7

Źródło: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2015 r.

Do ważnych działań delegowanych do samorządów wojewódzkich można zaliczyć środki skierowane na podstawowe usługi i odnowę wsi, w tym inwestycje w targowiska, gospodarkę wodno-ściekową, budowę i modernizację dróg lokalnych i inne. Urzędy marszałkowskie z góry miały pełną informację na temat wysokości limitów przypadających na całą perspektywę finansową (2014-2020) (tabela 6).

Tabela 6

**Wysokość limitu środków dostępnych w województwach w ramach działania „Podstawowe usługi i odnowa wsi” (w tys. euro) (znowelizowane w 2020)**

Województwo	Inwestycje w targowiska i obiekty budowlane	Gospodarka wodno-ściekowa	Budowa i modernizacja dróg lokalnych	Ochrona zabytków i bud. tradycyjnego	Inwestycje w obiekty kulturalne	Kształtowanie przestrzeni publicznej	Razem
Dolnośląskie	2589,3	23240,7	12391,2	1573,5	6992,5	0	46787,2
Kujawsko-pomorskie	2805,2	26431,2	19766,1	320,0	2487,5	1024,4	52834,4
Lubelskie	3829,2	35375,6	30563,4	0	3898,8	1580	75247,0
Lubuskie	684,6	16003,8	17079,9	72,0	3018,4	139,3	36998,0
Łódzkie	3905,3	36593,1	11440,8	0	2071,3	1089,6	55100,1
Małopolskie	1698,1	37610,1	13609,6	507,2	3026,7	5770	62221,7
Mazowieckie	6830,6	32118,2	44311,7	843,6	2692,4	1678,4	88474,9
Opolskie	234,5	17726,4	10427,4	540,0	3200,0	1070	33198,3
Podkarpackie	2727,7	39257,6	15904,6	483,8	1205,9	1621,2	61200,8
Podlaskie	2916,4	31148,2	21577,7	110,7	0	0	55753,0

Województwo	Inwestycje w targowiska i obiekty budowlane	Gospodarka wodno-ściekowa	Budowa i modernizacja dróg lokalnych	Ochrona zabytków i bud. tradycyjnego	Inwestycje w obiekty kulturalne	Kształtowanie przestrzeni publicznej	Razem
Pomorskie	2403,1	13172,2	28106,7	451,3	0	464,5	44597,8
Śląskie	1144,8	19840,3	23068,8	0	0	0	44053,9
Świętokrzyskie	1220,5	27162,2	12551,2	0	2010,9	0	42944,8
Warmińsko-mazurskie	2372,7	20674,3	33400,0	529,3	1328,6	615,6	58920,5
Wielkopolskie	2509,1	29356,7	33331,7	1510,8	5927,1	1743,2	74378,6
Zachodnio-pomorskie	2374,1	22569,5	19975,2	194,4	3600,7	1083,7	49797,6
Ogółem	40245,2	428280,1	347506	7136,6	41460,8	17879,9	882508,7

Źródło: Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 czerwca 2020 r.

## 7. Przebieg i realizacja działań w ramach PROW 2014-2020

Podstawą prawną funkcjonowania PROW 2014-2020 była ustawa z 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW [Ustawa 2015] oraz ustawa z 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności [Ustawa 2015]. Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy regulowały odpowiednie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Program wkomponowany został w całościowy system polityki rozwoju kraju, w szczególności poprzez mechanizm Umowy Partnerstwa. Umowa ta określała strategię wykorzystania środków unijnych na rzecz realizacji wspólnych dla UE celów określonych w unijnej strategii wzrostu „Europa 2020 - Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Głównym celem PROW 2014-2020 była poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważonego rozwoju terytorialnego obszarów wiejskich [Sprawozdanie ARiMR 2016].

Istotne jest stwierdzenie, że regulacje prawne dotyczące programu rozwoju obszarów wiejskich weszły w życie z rocznym opóźnieniem (2015), co oznacza że sześć lat (zamiast siedmiu) przypadnie na wyznaczony termin określony programem, zaś trzy lata na dokończenie działań w kolejnej perspektywie budżetowej. Wyznaczone instrumenty finansowe określone w programie, w wysokości 13,6 mld euro, w rezultacie wsparcia dzielonego między państwa członkowskie oznaczały, że 8,7 mld euro stanowią środki UE (w przeliczeniu 38,1 mld zł), z kolei wkład krajowy został określony na poziomie 4,9 mld euro (w przeliczeniu 22,1 mld zł). Wymagało to zabezpieczenia na cele związane z obszarami wiejskimi corocznie około 3,1 mld zł. Ponadto w ramach wydatków EFRROW finansowa-

ne były zobowiązania z lat ubiegłych (PROW 2004-2006) oraz działania PROW 2007-2013.

Tabela 7

### Liczba złożonych i zrealizowanych wniosków oraz wypłaconych beneficjentom płatności

Wyszczególnienie	2016	2017	2018
Ogólna liczba złożonych wniosków (w tys.)	1 751,4	2 631,3	3 520,8
Liczba wniosków zatwierdzonych do realizacji (w tys.)	1 391,3	2 158,4	3 187,7
Procent zakontraktowanych działań	21	36	47
Zrealizowane płatności (w mld zł)	4 988,4	9 141,8	16 494,0
Zrealizowane płatności (w mld euro)	1 153,2	2 130,3	3 860,0
Procent ogólnego budżetu PROW 2014-2020	8	16	28

Źródło: Roczne sprawozdania z realizacji programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020 ARiMR.

Ogólna liczba składanych wniosków w poszczególnych latach dynamicznie wzrastała, podobnie jak liczba wniosków zatwierdzonych do realizacji. Niemniej poziom wykorzystania budżetu PROW 2014-2020 pod koniec drugiego roku realizacji programu pozostawał na niskim poziomie (8%), by po dwóch kolejnych latach wzrosnąć do 28%.

Rolnicy i podmioty gospodarcze analizowali informacje o pojawiających się terminach naboru wniosków i jako przyszli beneficjenci oceniali szanse zakwalifikowania się do płatności. Czynniki te określały liczbę składanych wniosków, wybór działania lub poddziałania, sposobu przygotowania wniosków (samemu lub przez profesjonalnego doradcę), rok złożenia i ewentualne wprowadzenie poprawek i uzupełnień.

Tabela 8

### Liczba składanych wniosków w zakresie wybranych działań PROW

Rok	Premie dla młodych rolników	Modernizacja gospodarstw rolnych	Działalność rolno-środowiskowo-klimatyczna	Rolnictwo ekologiczne	Tworzenie grup i organizacji producentów	Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej	Restrukturyzacja małych gospodarstw
2015	3 313	2 472	13 766	4 317	×	×	×
2016	3 590	30 523	11 920	4 032	145	×	×
2017	4 903	1 511	24 161	7 320	52	1 729	10 960
2018	5 413	22 237	19 022	3 723	102	2 576	7 960
2019	7 097	2 144	12 230	3 030	93	7 603	17 978

Źródło: Sprawozdania ARiMR.

Analiza wskazuje, że liczba składanych wniosków na działanie związane z premiami dla młodych rolników miało tendencje wzrastające w omawianych latach. Natomiast liczba wniosków na działanie modernizacja gospodarstw rolnych wzrastała tylko w tych latach, gdy pojawiała się możliwość skorzystania z operacji z obszaru „d”, dającą możliwość zakupu maszyn i narzędzi rolniczych. Pomoc przysługiwała w kolejności ustalonej dla województwa na podstawie kryteriów wyboru. O kolejności przysługiwania pomocy decydowała suma uzyskanych punktów, z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku, przyznawanych na podstawie następujących kryteriów wyboru, w tym za powierzchnię użytków rolnych, kwalifikacje, biznesplan, rodzaj inwestycji w ochronę środowiska oraz klimat i inne czynniki.

Niektóre działania na obszarach wiejskich wymagały dużych nakładów finansowych. Na mocy umowy o finansowaniu zawartej w 2019 r. pomiędzy Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi a Bankiem Gospodarstwa Krajowego (BGK) został utworzony Fundusz Gwarancji Rolnych (FGR) finansowany ze środków PROW 2014–2020. Celem FGR było ułatwienie gospodarstwom rolnym i przedsiębiorstwom przetwórstwa rolno-spożywczego (MŚP) dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania. Był on realizowany poprzez udzielanie przez BGK (za pośrednictwem banków kredytujących) gwarancji stanowiących zabezpieczenie do 80% kwoty niespłaconego kapitału kredytu inwestycyjnego lub obrotowego. Dla wielu podmiotów z tego sektora główną barierą w dostępie do finansowania była ograniczona możliwość ustanowienia zabezpieczenia kredytu. Kredyty z gwarancją FGR mogły być udzielane na finansowanie operacji w ramach dwóch poddziałań PROW 2014–2020, w tym wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych, które dotyczyły w szczególności modernizacji gospodarstw rolnych, wsparcia inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych oraz przetwórstwa i marketingu produktów rolnych. Zobowiązania podejmowane były na okres od pięciu do siedmiu lat.

## **8. Analiza realizacji PROW 2014-2020 według działań i poddziałań**

W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 przyjęto do realizacji 15 działań i 26 poddziałań, w tym najwięcej (5) w ramach inwestycji w środki trwałe. Do tego wykazu należy dodać środki na pomoc techniczną i zobowiązania z poprzednich programów. Stosowane mechanizmy realizacji działań i poddziałań, w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich wykazywały się swoistą dynamiką, która uzależniona była od częstotliwości ogłaszania naboru wniosków, kryteriów dostępu do wsparcia, możliwości pokrycia wkładu własnego, kondycji gospodarstwa rolnego, sposobu przedstawienia produkcji na metody ekologiczne (konwersji) i wiele innych czynników. Dane prezentowane w tabeli 9 wymagają

wzięcia pod uwagę, że każde działanie i pododdziałanie było określone odrębnym rozporządzeniem MRiRW, w którym zawarto szczegółowe wymagania dotyczące warunków i trybu uzyskania pomocy. W rozporządzeniu na pierwszym miejscu umieszczono formę składania wniosków o przyznanie pomocy finansowej, szczegółowe wymagania jakim powinien odpowiadać wniosek oraz kryteria wyboru. Ponadto wskazywano częstotliwość otrzymania wsparcia w danej perspektywie budżetowej (na ogół jeden raz), wysokość wsparcia często skierowanego na gospodarstwo lub posiadaną liczbą ha. Często po podpisaniu wniosku beneficjent otrzymuje tylko zaliczkę, na ogół w wysokości 80% przyznanej pomocy, zaś wypłata następowała po upływie określonego czasu realizacji zadania. Wsparcie mogło przyjąć postać określonego procenta kosztów kwalifikujących się do pomocy. Okresy trwania działania wynosiły od 1 roku, poprzez 3 lata, nawet do 5 lat (np. rolnictwo ekologiczne). Niemal we wszystkich działaniach obowiązywały biznesplany. Ponadto beneficjent musiał charakteryzować się odpowiednią wielkością ekonomiczną gospodarstwa, spełniać kryteria środowiskowe, uczestniczyć w odpowiednim dla typu operacji systemie, mieć grunty położone na określonych obszarach (np. ONW), itp.

Ponadto przy analizie tabeli 9. należy wziąć pod uwagę istotne zmiany jakie do programu w 2019 r. wniósł Komitet Monitorujący PROW, których skutki odczujemy dopiero po upływie pewnego okresu czasu. Przede wszystkim zwrócono uwagę na występowanie zjawisk nadzwyczajnych, jakim jest wirus ASF oraz kłęski żywiołowe i katastrofy (susza). Dodatkowo wprowadzono nowe działanie pod nazwą - dobrostan zwierząt. Wskazano, że skutkom suszy należy przeciwdziałać poprzez zakładanie instalacji nawadniających czy kopanie studni głębinowych. Zwiększono instrumenty i kwoty wsparcia dla młodych rolników, spółek wodnych, gospodarstw funkcjonujących na terenach górskich (ONW), grup producentów rolnych, itp.

Ogółem beneficjenci programu złożyli 5577,4 tys. wniosków o wsparcie finansowe, z którymi zawarto 4386,4 tys. umów, które w przeliczeniu na liczbę 1,4 mln gospodarstw rolnych w kraju daje 4 wnioski na gospodarstwo po stronie złożonych wniosków i 3 wnioski po stronie zawartych umów. Spośród rolników i osób prawnych, z którymi zawarto umowy 1228,7 tys. osób (28,0%) uzyskało status beneficjenta. Oznaczało to wypłatę środków wsparcia finansowego z budżetu PROW. Z danych wynika występowanie zjawiska dużej aktywności rolników w dążeniu do uzyskania wsparcia, przy czym rolnik obok jednego podstawowego wniosku np. premie dla młodego rolnika, mógł składać kolejne wnioski przeciwko wirusowi ASF, z tytułu kłesk żywiołowych (suszy), z racji konwersji na rolnictwo ekologiczne, jako członek grupy producentów, itp. Nie mógł natomiast ubiegać się drugi raz o to samo działanie w trakcie trwania danej perspektywy budżetowej.

Pod względem finansowym zrealizowano 26,6 mld płatności, co stanowi 48,0% środków przewidzianych na PROW 2014-2020. Najwięcej środków wpłynęło do beneficjentów z tytułu płatności ONW (6,8 mld zł), inwestycji w środki trwałe (4,3 mld zł), działalności rolno-środowiskowo-klimatycznej (4,0 mld zł) oraz w ramach podstawowych usług i odnowy wsi (3,3 mld zł). W sumie po zakończeniu operacji środki płatnicze wpłynęły do 1228,7 tys. beneficjentów.

Tabela 9

**Budżet PROW 2014-2020 w układzie działań i poddziałań oraz poziom zrealizowanych płatności (wg danych na koniec I półrocza 2020 r.)**

Nazwa działania	Budżet ogółem (tys. euro)	Budżet w przeliczeniu na złote (tys. zł)	Kwoty zrealizowanych płatności (tys. zł)	%	Planowana liczba beneficjentów	Liczba beneficjentów	%
Transfer wiedzy i działalność informacyjna	5 800,0	256 933,1	5 14,3	2,1	261811	13	×
Usługi doradcze i zarządzanie gospodarstwem	75 000,5	330 561,9	59 917,6	18,4	56500	18	×
Systemy jakości produktów rolnych	33 003,2	144 304,5	55 488,1	39,1	×	10 169	×
Inwestycje w środki trwałe	3 817 025,0	16 782 508,1	4 293 251,5	26,1	42 900	19 721	45,9
Przywracanie potencjału produkcji rolnej	122 970,9	543 048,2	66 013,4	12,3	4864	992	20,4
Rozwój gospodarstw i działalności rolniczej	2 040 859,3	8 959 694,8	3 257 435,6	36,9	103 865	45 775	44,1
Podstawowe usługi i odnowa wsi	1 386 938,1	6 033 578,1	3 338 234,2	56,1	58 600	1 596	47,5
Inwestycje w rozwój obszarów leśnych	300 989,0	1 317 011,6	500 314,9	38,7	×	17 630	×
Tworzenie grup i organizacji producentów	215 268,8	941 911,0	430 432,9	46,3	1 809	1055	58,3
Działania rolno-środowiskowo-klimatyczne	1 366 679,1	5 971 019,1	4 005 956,6	68,0	×	99 868	×
Rolnictwo ekologiczne	699 942,9	3 062 355,5	1 579 820,4	52,5	×	28 065	×
Płatności dla obszarów z ograniczeniami (ONW)	1 983 293,2	8 375 962,7	6 812 919,3	79,9	×	992 363	×
Dobrostan zwierząt	50 000,0	221 210,0	0,0	0,0	×	×	×
Współpraca	87 998,2	389 533,60	11 411,2	2,9	90	8	8,9
Leader	786 980,6	3 453 220,3	1 833 827,7	54,0	256	11 415	×
Pomoc techniczna	323 277,8	1 416 750,2	378 297,5	35,5	×	42	×
Razem	13 296 026,6	58 199 602,7	26 623 320,9	48,0	×	1 228 730	×

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR, Program PROW 2014-2020, Sprawozdania roczne z realizacji PROW 2014-2020.

Analiza stopnia wykorzystania środków finansowych na PROW 2014-2020 wskazuje, że nie wszystkie działania i poddziałania zostaną wykonane zarówno pod względem finansowym, jaki i liczbowym. Do działań zagrożonych wykonaniem budżetu można zaliczyć transfer wiedzy i działalność informacyjną, płatność dla rolników przekazujących małe gospodarstwa, premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej oraz wdrażanie projektów współpraca.

Środki finansowe niewykorzystane w jednym działaniu, bywają przerzucone na inne działanie. Upoważnienie w tym zakresie ma Komitet Monitorujący PROW, przy akceptacji UE. Korzystając z tej delegacji Komitet przede wszystkim podniósł poziom wsparcia w zakresie modernizacji gospodarstw rolnych z 2 401,0 mln euro do 3817,0 mln euro, przy nieznacznej korekcie w górę lub w dół innych pozycji budżetu. Przy analizie stopnia wykonania programu należy brać pod uwagę zmianę notowania złotego w stosunku do euro. W rezultacie tego ogólna kwota postawiona do dyspozycji beneficjentom uległa zmianie

## 9. Uwagi końcowe

Wzrastające znaczenie I filara WPR związanego z systemem płatności obszarowej powoduje systematyczny spadek znaczenia programów rozwoju obszarów wiejskich. Przy realizacji dopłat bezpośrednich bierze się pod uwagę powierzchnię użytków rolnych, bez rozróżnienia na jakość gleby, status rolnika, położenie geograficzne, gdzie stawki dopłat są powszechne, wypłacane corocznie i jednolite w ramach danego państwa. Płatności są pokrywane w całości ze środków unijnych.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich związana z II filarem WPR natomiast skierowana została na priorytety związane z transferem wiedzy i innowacji, rentownością i konkurencyjnością gospodarstw rolnych oraz promowaniem innowacyjnych technologii. Zastosowane instrumenty polityki dotyczyły inwestycji, infrastruktury, ekosystemów, jak również środków ochrony środowiska i środków w zakresie zmiany klimatu. Zgodnie z zasadą finansowania dzielonego między UE a kraje członkowskie, programy rozwoju obszarów wiejskich wymagały wkładu własnego państw członkowskich. Działania w ramach rozwoju obszarów wiejskich mają inny charakter, ponieważ biorą pod uwagę strategię na rzecz wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju, potrzebę zwiększenia konkurencyjności rolnictwa oraz problematykę rozwoju terytorialnego i społecznego.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że do końca I półrocza 2020 r. zrealizowano 26,6 mld płatności, co stanowi 48,0% środków przewidzianych na PROW 2014-2020. Z beneficjentami podpisano 4386,4 tys. umów, spośród których 1228,7 tys. tys. zrealizowano. Istnieją działania, które w pełni zostaną wykonane, jak i takie, które nie mają szans realizacyjnych. Do zagrożonych wykonaniem działań zaliczono transfer wiedzy, usługi doradcze, współpraca i inne.

Działania związane z rozwojem obszarów wiejskich wymagały opublikowania dużej liczby regulacji legislacyjnych typu rozporządzenie, co nie sprzyjało realizacji zasady uproszczenia polityki rolnej, która funkcjonuje tylko w sferze deklaratywnej. Mimo znacznego skomputeryzowania procesów zarządczych wykonanie programu rozwoju obszarów wiejskich wymagało zaangażowania dużych zasobów ludzkich ze strony Agencji, ODR, ale także udziału samych rolników.

### LITERATURA

1. Mickiewicz A., Mickiewicz B. (2015): Charakterystyczne cechy nowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Roczniki Naukowe SERiA, Tom 17, nr 1.
2. Roczne sprawozdania z wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, ARiMR, (za lata 2016, 2017, 2018).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.
4. Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (za lata 2016-2020).
5. Sprawozdania z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ARiMR (za lata 2016, 2017, 2018, 2019).
6. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

BOGDAN M. WAWRZYŃIAK

### INFORMACJA O STOPNIU WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW UNIJNYCH W KONTEKŚCIE REALIZACJI PROW 2014-2020

**Słowa kluczowe:** *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, budżet, instrumenty finansowe, mechanizmy działania*

### STRESZCZENIE

W opracowaniu przedstawiono przebieg i realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich przypadający na lata 2014-2020. Celem opracowania było poznanie stopnia wykorzystania środków wsparcia finansowego i określonych działań zawartych w programie. Na program PROW 2014-2020 przewidziano kwotę 13,6 mld euro (w przeliczeniu 60,2 mld zł), w tym wymagano wniesienia wkładu własnego na poziomie 4,9 mld euro (w przeliczeniu 22,1 mld zł). W ramach PROW prognozowano, że dofinansowanie dosta-



nie ok. 200 tys. gospodarstw rolnych, utworzonych zostanie 22 tys. nowych miejsc pracy oraz powstanie 2 tys. grup producentów rolnych.

Analiza wskazuje, że do końca I półrocza 2020 r. zrealizowano 28 mld płatności, co stanowi 48,1% środków przewidzianych na PROW 2014-2020, które objęły 1115,6 tys. beneficjentów. Do zagrożonych wykonaniem działań zaliczono transfer wiedzy, usługi doradcze, współpraca i inne.

Końcowa data realizacji programu przypadająca na połowę 2013 r. i przesunięcia kwotowe między działaniami każą sądzić, że środki na program zostaną w pełni wykorzystane.

BOGDAN M. WAWRZYNIAK

INFORMATION ON THE USE OF EU FUNDS IN THE CONTEXT  
OF RDP 2014-2020 IMPLEMENTATION

**Keywords:** *Rural Development Program, budget, financial instruments,  
action mechanisms*

SUMMARY

The study presents the course and implementation of the Rural Development Program for 2014-2020. The aim of the study was to find out the degree of use of financial support measures and specific activities included in the program. The amount of EUR 13.6 billion (PLN 60.2 billion) was planned for the RDP 2014-2020 program, of which EUR 4.9 billion (PLN 22.1 billion) was required. It was forecasted under RDP that co-financing would receive approx. 200 thousand. farms, 22 thousand new jobs and the creation of 2 thousand. agricultural producer groups.

The analysis shows that by the end of the first half of 2020, 28 billion payments were made, which constitutes 48.1% of the funds provided for RDP 2014-2020, which covered 1,115.6 thousand. beneficiaries. The activities at risk include knowledge transfer, advisory services, cooperation and others.

The programme's deadline for implementation in mid-2013 and the quota transfers between activities suggest that the program funds will be fully used.

e-mail: bogdan.wawrzyniak2@neostrada.pl