

ARKADIUSZ SADOWSKI

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

**PRZYCZYNY PRZESTRZENNEGO ZRÓŻNICOWANIA
ABSORPCJI WYBRANYCH FORM WSPARCIA Z PROGRAMU
ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH 2007-2013**

Nadesłany: 30.01.2020 Zaakceptowany do druku: 30.03.2020

1. Wstęp

Środki pomocowe Unii Europejskiej w swoich założeniach miały stanowić instrument wspierający konwergencję gospodarczą tych krajów członkowskich, których poziom rozwoju był stosunkowo niski. Szczególną rolę odgrywały one w państwach, które do UE przystępowały od 2004 roku (w tym w Polsce), i które w większości nadrabiały zaległości wynikające z funkcjonowania nieefektywnego systemu socjalistycznego. Jednym z zaniedbanych obszarów jest rolnictwo i obszary wiejskie, gdzie zakres niezbędnych przemian obejmuje szereg zagadnień, jak modernizacja gospodarstw rolnych, poprawa stanu środowiska, pozarolnicze miejsca pracy na wsi czy w końcu usprawnienie infrastruktury wiejskiej. Środki z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, alokowane w drugim filarze Wspólnej Polityki Rolnej nakierowane są na realizację tych celów. Ze względu na mnogość zakresów interwencji, dość liczne jest grono podmiotów mogących być potencjalnymi beneficjentami wsparcia. W zdecydowanej większości środki przeznaczone są dla gospodarstw rolnych, jako podstawowych podmiotów zaangażowanych w produkcję rolną i wpływających na stan środowiska na terenach rolniczych i wiejskich. Niemniej jednak w grupie potencjalnych odbiorców funduszy pomocowych PROW znajdują się też właściciele lasów, zakłady przetwórstwa rolno-spożywczego, jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe. Korzystanie z poszczególnych działań jest dobrowolne, stąd należy

założyć, że nie jest możliwe osiągnięcie pełnej konwergencji celów ogólnospołecznych i mikroekonomicznych. Można bowiem przyjąć, że intencje kreatorów polityki rolnej i jej odbiorców są w pewnym przynajmniej zakresie rozbieżne. W pierwszym przypadku nakierowane są one na wspomniane wyrównywanie szans rozwojowych. Podmioty gospodarcze w swoich decyzjach kierują się natomiast potrzebą poprawy pozycji konkurencyjnej i maksymalizacją zysku. Nieco inna jest natomiast motywacja jednostek samorządu terytorialnego, gdzie także powinny przeważać cele społeczne, aczkolwiek w praktyce nie można wykluczyć chęci realizowania bieżących celów politycznych (wyborczych), oderwanych lub tylko nie do końca zbieżnych z najpilniejszymi potrzebami lokalnej społeczności. W pozyskaniu środków ważna jest też sama umiejętność aplikowania i spełnianie granicznych progów dostępu do poszczególnych instrumentów. Na podstawie powyższych rozważań można założyć, że przestrzenne zróżnicowanie wykorzystania funduszy z poszczególnych działań PROW jest zróżnicowane i uzależnione od szeregu czynników o charakterze ekonomicznym, społecznym, a także politycznym i historycznym. Zróżnicowany w skali kraju jest bowiem zarówno poziom rozwoju poszczególnych jednostek terytorialnych [Stanny i inni 2018, Trojak 2013], struktura agrarna, a także stan środowiska rolniczego. Dlatego celem niniejszego opracowania jest zbadanie zarówno samego zjawiska przestrzennej dystrybucji wsparcia, wskazanie czynników powodujących jego zróżnicowanie oraz próba oceny, na ile aktywność w zakresie pozyskiwania środków w poszczególnych obszarach interwencji przyczyniała się do realizacji celów PROW.

2. Metodyka

W pracy dokonano analizy poziomu wykorzystania funduszy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w polskich powiatach. Określono w tym celu kilka autorских obszarów wsparcia, przypisując im następujące działania PROW 2007-2013:

- Wsparcie dla gospodarstw rolnych w zł/1 gospodarstwo rolne w powiecie z uwzględnieniem działań: „Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów”, „Ułatwienie startu młodemu rolnikowi”, „Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”, „Działania informacyjne i promocyjne”, „Grupy producentów rolnych”. Beneficjentami tych działań były zasadniczo gospodarstwa rolne, a uzyskane środki miały na celu wsparcie inwestycji lub poprawę pozycji konkurencyjnej. Partycypacja w tych działaniach miała dla uczestników cel jawnie mikroekonomiczny.
- Poprawa stanu środowiska rolniczego i wiejskiego w zł/1 ha powierzchni powiatu z uwzględnieniem działań: „Program rolnośrodowiskowy”, „Zale-

sianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”. Działania nakierowane są na cele środowiskowe, jednakże wykorzystywane przez beneficjentów głównie w celu poprawy wyników finansowych.

- Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich w z/1 mieszkańca powiatu z uwzględnieniem działań: „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich w założeniach miało połączyć mikroekonomiczne cele podmiotów gospodarczych z celami społecznymi, w tym głównie ze zmniejszaniem bezrobocia i rozwojem lokalnym.
- Infrastruktura i kapitał społeczny na obszarach wiejskich¹ w z/1 mieszkańca powiatu z uwzględnieniem działań: „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, „Odnowa i rozwój wsi” oraz Program LEADER, w tym „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, „Wdrażanie projektów współpracy”, „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”. Są to działania w znacznej mierze skierowane do jednostek samorządu terytorialnego, celem poprawy poziomu ich rozwoju.

W badaniach pominięto kilka działań. „Renty strukturalne” oraz „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” były zobowiązaniami wcześniejszych programów z lat 2004-2006. „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” (ONW) dotyczyło płatności na odgórnie delimitowanych obszarach, stąd bezzasadne byłoby badanie aktywności w tym zakresie. Działanie „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” oraz „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa” realizowane było na poziomie wojewódzkim, stąd brak danych dla poszczególnych powiatów. Zakres interwencji działań „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” (w znacznej mierze inwestycje w zakładach przetwórczych), „Przywracanie potencjału produkcji rolnej” (likwidacja skutków klęsk żywiołowych) oraz „Pomoc techniczna” wykraczało poza zakres tematyczny artykułu.

PROW 2007-2013 wybrano, ponieważ dotychczas jest to największy tego typu program pomocowy, a poza tym jego realizacja jest już zakończona, więc możliwe jest podsumowanie. Odpowiednie dane pozyskano z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, wykorzystując wartości kwot zrealizowanych płatności ogółem (zarówno wsparcie UE jak i wkład krajowy), narastająco od uruchomienia programu, według stanu na dzień 31.12.2015 roku.

¹ Oba obszary zostały potraktowane łącznie głównie ze względu na program LEADER, który współfinansuje projekty nakierowane na tworzenie infrastruktury wiejskiej, aczkolwiek jego głównym celem jest aktywizacja lokalnej społeczności.

Przestrzenne (w odniesieniu do powiatów) zróżnicowanie cech opisujących aktywność w pozyskiwaniu środków unijnych, skonfrontowane zostało z przedstawionymi poniżej zmiennymi odnoszącymi się do poziomu rozwoju ekonomiczno-społecznego badanych jednostek terytorialnych, stanem środowiska oraz strukturą agrarną. Dwa pierwsze zagadania mają złożony charakter dlatego przedstawione zostały za pomocą cechy syntetycznej [Wysocki i Lira 2005].

W przypadku określenia poziomu rozwoju powiatów, w pierwszym etapie obliczono trzy poniżej przedstawione szczegółowe cechy syntetyczne, a w drugim ogólną cechę rozwoju ekonomiczno-społecznego, będącą średnią arytmetyczną cech cząstkowych. Zastosowano w tym celu następujące cechy proste:

- Kapitał społeczny:
 - x1 – czytelnicy bibliotek na 1 tys. ludności powiatu - stymulanta,
 - x2 – udział osób z wyższym wykształceniem (mieszkańcy powiatu powyżej 25-go roku życia = 100) - stymulanta,
 - x3 – fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne na 10 tys. mieszkańców powiatu - stymulanta.
- Infrastruktura:
 - x1 – korzystający z sieci kanalizacyjnej (liczba mieszkańców powiatu = 100) - stymulanta,
 - x2 – korzystający z sieci gazowej (liczba mieszkańców powiatu = 100) - stymulanta,
 - x3 – liczba ludności na aptekę ogólnodostępną - destymulanta.
- Gospodarka:
 - x1 – podmioty wpisane do rejestru działalności gospodarczej na 10 tys. ludności powiatu - stymulanta,
 - x2 – średni dochód na podatnika podatku PIT w gminie - stymulanta,
 - x3 – udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym - destymulanta.

Podobną procedurę zastosowano w przypadku cechy „Przyroda”, która także ma złożoną naturę, stąd przydatną miarą jest cecha syntetyczna. Jako zmiennych użyto:

- x1 – udział lasów (powierzchnia powiatu ogółem = 100) - stymulanta,
- x2 – udział powierzchni pod wodami (powierzchnia powiatu ogółem = 100) - stymulanta,
- x3 – udział obszarów prawnie chronionych (powierzchnia powiatu ogółem = 100) - stymulanta.

W przypadku struktury agrarnej wykorzystano jedną cechę prostą, czyli odsetek gospodarstw powyżej 10 ha. Granica ta wybrana została ze względu na to, że jest ona zbliżona do średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w Polsce, a także do dolnej granicy dostępu do takich programów wsparcia jak „Modernizacja gospodarstw rolnych” czy „Ułatwienie startu młodym rolnikom”.

Zdecydowana większość zmiennych pozyskana została z Banku Danych Lokalnych GUS, poza cechą x_2 w obszarze „Gospodarka”, gdzie wykorzystano niepublikowane dane Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN i Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej.

Dla wskazania wzajemnych relacji pomiędzy aktywnością w wykorzystaniu środków PROW w poszczególnych powiatach i wyszczególnionymi powyżej cechami tych jednostek terytorialnych, zastosowano dwie zasadnicze metody:

- graficzne rozmieszczenie poszczególnych zjawisk w postaci map, gdzie każdorazowo jednostką był powiat. W tym celu wyznaczono grupy kwintylowe powiatów, obejmujące około 63 jednostki w jednym kwintylu,
- wskazanie siły związku pomiędzy aktywnością w korzystaniu z poszczególnych form wsparcia w ramach PROW w powiatach, a wskazanymi cechami tych jednostek terytorialnych. Do tego celu wykorzystano współczynnik korelacji Pearsona.

3. Dystrybucja badanych form wsparcia w skali krajowej

Ponad 42% płatności z PROW 2007-2013 przeznaczone zostało na sfinansowanie programów nie objętych niniejszą analizą (tabela 1), na co największy wpływ miały takie działania jak „Renty strukturalne” i „Wspieranie gospodarowania na obszarach...” (ONW). Wśród obszarów interwencji, które zostały poddane badaniu, największy udział płatności dotyczył wsparcia dla gospodarstw rolnych (19,4% płatności ogółem) oraz infrastruktury i kapitału na obszarach wiejskich (18,6%), na co wpłynęły głównie takie działania jak „Modernizacja gospodarstw rolnych” i „Podstawowe usługi dla ludności wiejskiej”. Taki rozkład płatności zasadniczo jest zgodny ze współczesnym kształtem Wspólnej Polityki Rolnej, a szczególnie jej drugiego filara. Po pierwsze, od czasów reformy Mac Sharry’ego i Agendy 2000, ma ona *de facto* charakter polityki rolno-wiejskiej [Zawalińska 2009]. Po drugie, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich mieści się w szeroko pojętej polityce strukturalnej, nakierowanej na wyrównywanie szans mniej rozwiniętym regionom. Dlatego skierowanie środków na wsparcie dla gospodarstw rolnych w procesie ich modernizacji oraz poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich są w pełni uzasadnione. W tym kontekście jednak nieco zaskakujące mogą być relatywnie niskie płatności ukierunkowane na wiejską przedsiębior-

czość i środowisko. W pierwszym przypadku należy jednak pamiętać, że środki finansowe na tworzenie nowych miejsc pracy na wsi mogą pochodzić z innych źródeł, np. z regionalnych programów operacyjnych lub z kredytów bankowych. W przypadku środowiska, uwzględnić też należy znaczne kwoty przeznaczone na nieobjęty niniejszą analizą program wsparcia dla ONW², który realizowany jest wyłącznie na odgórnie wyznaczonych obszarach. Oceniając adekwatność dystrybucji środków w ramach PROW 2007-2013 należy uwzględnić skalę problemów, z jakimi borykało się polskie rolnictwo i wieś w pierwszych latach po przystąpieniu do UE. Niedoinwestowanie i zapóźnienia cywilizacyjne dotyczyły zarówno publicznej infrastruktury na wsi, jak i wyposażenia gospodarstw rolnych, dlatego relatywnie niewielkie środki pomocowe przeznaczone były w miarę możliwości w różnej formie na różne, często odległe i nieraz sprzeczne cele. To odróżnia Polskę od tych krajów członkowskich, gdzie obszary wiejskie są najlepiej rozwinięte (Wielka Brytania, Irlandia, Dania, Szwecja) i które miały możliwość większego skoncentrowania środków na sprawach związanych ze środowiskiem [Sadowski i Czubak 2013]. Niemniej jednak, pomimo mnogości celów i wynikającego z tego niedostatku środków na ich pełną realizację, należy uwzględnić także to, że przynajmniej w niektórych przypadkach dochodzić może i powinno do efektów synergicznych. Rzecz dotyczy przede wszystkim działań na rzecz tworzenia miejsc pracy poza rolnictwem i wsparciem gospodarstw rolnych. Absorpcja środków pomocowych możliwa i uzasadniona jest w przypadku odpowiednio dużych podmiotów, a odejście części obecnych rolników do innych zawodów jest niezbędnym czynnikiem przemian strukturalnych. Do powstania pozarolniczych miejsc pracy konieczny jest natomiast odpowiedni stan infrastruktury, kapitału ludzkiego i społecznego, a w przypadku turystyki także środowiska [Sadowski i Wojcieszak 2019].

² W założeniach stosowane płatności mają przyczynić się do kontynuowania produkcji na obszarach niesprzyjających rolnictwu, co w konsekwencji ma pomóc między innymi w utrzymaniu cennych przyrodniczo siedlisk związanych z rolnictwem.

Tabela 1

Kwota płatności zrealizowanych na poszczególne działania PROW w okresie realizacji programu (stan na 31.12.2015)

Obszar interwencji	Nazwa	kwota zrealizowanych płatności ogółem	
		(mln zł)	Całość = 100
Wsparcie dla gospodarstw rolnych	Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	120	0,2
	Ułatwianie startu młodym rolnikom	3 165	4,3
	Modernizacja gospodarstw rolnych	10 219	13,8
	Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	51	0,1
	Działania informacyjne i promocyjne	17	0,0
	Grupy producentów rolnych	805	1,1
	Razem	14 377	19,4
Poprawa stanu środowiska rolniczego i wiejskiego	Program rolnośrodowiskowy	9 573	12,9
	Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów inne niż rolne	1 014	1,4
	Razem	10 587	14,3
Przedsięwzięcia na obszarach wiejskich	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	1 376	1,9
	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	2 622	3,5
	Razem	3 998	5,4
Infrastruktura i kapitał społeczny na obszarach wiejskich	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	7 735	10,4
	Odnowa i rozwój wsi	2 731	3,7
	Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	2 813	3,8
	Wdrażanie projektów współpracy	48	0,1
	Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja	512	0,7
	Razem	13 839	18,6
Nie objęte analizą	Renty strukturalne	10 207	13,7
	Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	141	0,2
	Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	3 511	4,7
	Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa	2 190	2,9
	Przywracanie potencjału produkcji rolnej	813	1,1
	Wsparcie gospodarstw niskotowarowych	2 130	2,9
	Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania	10 891	14,7
	Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych	530	0,7
	Pomoc techniczna	1 074	1,4
	Razem	31 487	42,4
Całość		74 288	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.stat.gov.pl

4. Regionalne zróżnicowanie wsparcia środkami PROW 2007-2013

Przestrzenna dystrybucja funduszy pomocowych dla gospodarstw rolnych jest mocno zróżnicowana w skali kraju, koncertując się w znacznej mierze w powiatach zlokalizowanych w zachodniej (części województw lubuskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego, zachodniopolskiego i pomorskiego) oraz wschodniej (północne Mazowsze i część województwa podlaskiego) części kraju (rysunek 1). Zauważyć trzeba, że są to głównie miejsca cechujące się dość skoncentrowaną strukturą agrarną. Związek pomiędzy odsetkiem gospodarstw powyżej 10 ha i wielkością wsparcia dla gospodarstw potwierdza też wysoki (0,855) wskaźnik korelacji (tabela 2). Pozostałe zmienne, dla których wykonano analizę siły związku okazały się nie mieć znaczenia dla aktywności w pozyskiwaniu środków PROW. Sytuacja ta jest zrozumiała, jeśli uwzględni się duże znaczenie działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” w tym obszarze wsparcia, dla którego ustanowione są minimalne progi dostępu, określone jako wielkość fizyczna i ekonomiczna. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”.

Zasadniczo więc, ze wsparcia strukturalnego korzystają w znacznej mierze podmioty większe, dla których produkcja rolna stanowi podstawowe źródło utrzymania i gdzie ekonomicznie uzasadnione jest podejmowanie działań modernizacyjnych. Równie ważne są przedsięwzięcia związane z poprawą marketingu, czemu z kolei służyć ma partycypacja w takich działaniach jak „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności”, „Działania informacyjne i promocyjne” oraz „Grupy producentów rolnych”. Z tego powodu ścisły związek pomiędzy strukturą agrarną, a aktywnością w korzystaniu ze strukturalnych środków pomocowych jest tyleż zrozumiały, co niepokojący w odniesieniu do celu, jakim jest wyrównywanie szans rozwojowych. Rolnictwo w znacznym stopniu wspierane jest na obszarach, gdzie już pierwotnie było skoncentrowane i miało silną pozycję rynkową.

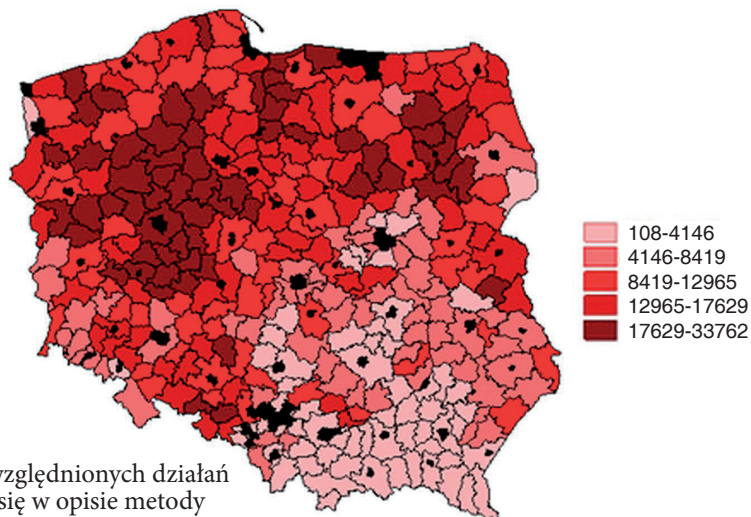
Trzeba też zauważyć, że przestrzenne zróżnicowanie struktury agrarnej może też wpływać na intensywność kontaktów z pozostałymi ogniwami agrobiznesu (głównie z zakładami przetwórczymi), które funkcjonują tam, gdzie występują potencjalni dostawcy, gwarantujący odpowiednio dużą podaż wysokojakościowych surowców rolnych [Poczta i inni 2017]. Splot wzajemnie powiązanych aspektów ekonomicznych, politycznych i historycznych (obecna struktura agrarna została ukształtowana w procesie historycznej ewolucji) przyczynia się więc do tego, że koncentracja struktury agrarnej może iść w parze z koncentracją przestrzenną, a więc z powstaniem obszarów silnego rolnictwa towarowego. Samo w sobie zjawisko przestrzennej specjalizacji nie jest naganne, szczególnie jeśli jest dodatkowo powiązane z tradycją określonej formy wytwórczości. Należy jednakże zwrócić

uwagę na dwa powiązane ze sobą aspekty. Po pierwsze na obszarach o rozdrobionej strukturze, gdzie absorpcja środków pomocowych UE jest niewielka (w polskich warunkach głównie na południu i południowym wschodzie), trzeba liczyć się nie tylko z niskim poziomem życia znacznego odsetka mieszkańców (rolników użytkujących drobne gospodarstwa), ale też z relatywnie ekstensywnym wykorzystaniem ziemi, wynikającym z braku kapitału. Uwzględnić przy tym trzeba to, że ziemia rolna posiada swoich właścicieli, ale jako pewien ogólny zasób może być rozumiana także jako swoiste dobro publiczne, zapewniające bezpieczeństwo żywnościowe. Wówczas niepełne wykorzystanie jej potencjału staje się stratą nie tylko prywatną ale i społeczną.

Poza tym, przestrzenny rozkład jakości ziemi rolniczej nie współgra z lokalną strukturą agrarną. Często tam, gdzie występują dobre ziemie, struktura jest rozproszona, co jeszcze bardziej zwiększa rozdzwięk pomiędzy jej rzeczywistym i potencjalnym poziomem jej wykorzystania. Dlatego przemiany strukturalne w polskim rolnictwie wydają się być ze wszech miar pożądane, aczkolwiek należy liczyć się z tym, iż skala zjawiska będzie stosunkowo niewielka, jeśli uwzględni się dość dużą inercję istniejących struktur i to nawet w warunkach ekonomicznych sprzyjających przemianom, poprzez chociażby wykorzystanie efektu skali na skutek stopniowego pogarszania relacji cenowych w rolnictwie [Sadowski i inni 2019].

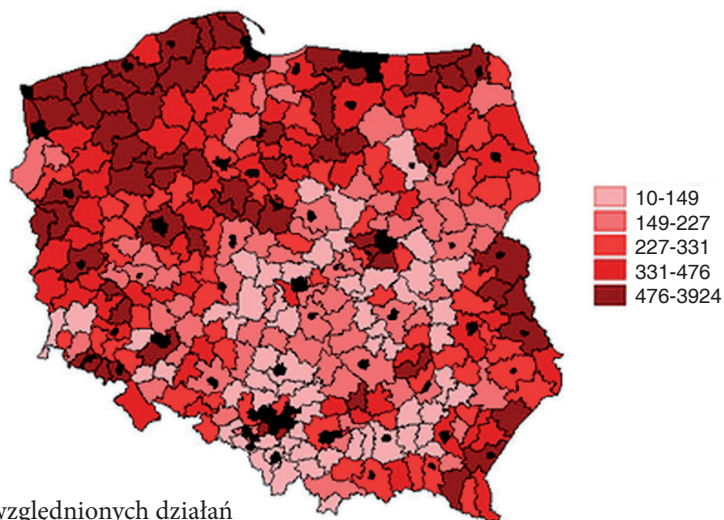
Przestrzenne zróżnicowanie aktywności nakierowanej na ochronę środowiska rolniczego i leśnego, określone zostało poprzez wielkość płatności rolnośrodowiskowych oraz zalesieniowych w przeliczeniu na 1 ha powierzchni danego powiatu. Najwięcej środków alokowanych zostało w północnej części kraju (głównie województwo zachodniopomorskie oraz część województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego) oraz w niektórych powiatach na wschodzie (województwa lubelskie i podkarpackie). Są to zasadniczo obszary o dość dużych walorach przyrodniczych, obejmujących wybrzeże Bałtyku, pas pojezierzy oraz tereny leśne. Niemniej jednak siła związku z cechą syntetyczną „Przyroda” jest dość niska i wynosi 0,130 (tabela 2). Przyczyna tego zjawiska wynikać może z relatywnie niewielkiej aktywności w tym zakresie na pozostałych obszarach atrakcyjnych przyrodniczo, żeby wymienić tylko tereny górskie na południu, łącznie z Górami Świętokrzyskimi, czy rejon puszczy na północnym wschodzie. Pożądanym byłoby, aby działania na rzecz środowiska koncentrowały się w miejscach szczególnie cennych przyrodniczo, tym bardziej, że zazwyczaj nie sprzyjają one produkcji rolniczej. Dlatego też ukierunkowanie lokalnej gospodarki na ochronę dóbr publicznych i często na turystykę, świadczyłoby o wykorzystaniu mocnych stron danego obszaru [Sadowski i Wojcieszak 2019]. To, że w wielu miejscach się tak nie dzieje, wynikać może z tego, że decyzje podejmowane są przez poszczególnych producentów rolnych, którzy nie muszą brać pod uwagę szerszego tła.

Rysunek 1

**Przestrzenne zróżnicowanie wsparcia dla gospodarstw rolnych*
w zł / 1 gospodarstwo rolne w powiecie**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Rysunek 2

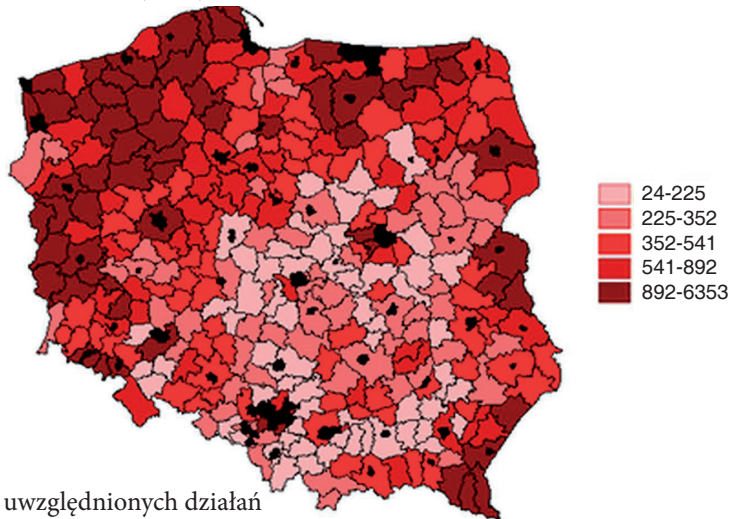
**Przestrzenne zróżnicowanie wsparcia na rzecz poprawy środowiska*
w zł / 1 ha powierzchni powiatu**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

W sensie bardziej ogólnym oznacza to, że interes mikroekonomiczny i ogólnospołeczny mogą być rozbieżne nawet w przypadku publicznych form wsparcia, nakierowanych na kreowanie dóbr publicznych. Dzieje się tak dlatego, ponieważ autonomiczni w swoich decyzjach beneficjenci kalkulują swoje decyzje w oparciu o inne kryteria, skupione raczej wokół zagadnień ekonomicznych, a szczególnie maksymalizacji efektów finansowych, pochodzących zarówno z działalności rynkowej, jak i z renty politycznej. Poza tym, pewne pakiety programu rolnośrodowiskowego mogą być realizowane we wszystkich gospodarstwach, bez względu na ich lokalizację na cennych przyrodniczo obszarach.

Rysunek 3

Przestrzenne zróżnicowanie wsparcia na rzecz przedsiębiorczości wiejskiej* w zł / 1 ha mieszkańca powiatu



*Wykaz uwzględnionych działań znajduje się w opisie metody

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Działania wspierające wiejską przedsiębiorczość dedykowane były zarówno rolnikom i członkom ich rodzin, którzy zamierzają prowadzić pozarolnicze przedsiębiorstwa („Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”), jak i pozostałym podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą na obszarach wiejskich („Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”). Największa aktywność w tym zakresie (liczona jako wysokość płatności w przeliczeniu na mieszkańca powiatu) notowana jest na zachodzie kraju (część województw lubuskiego, wielkopolskiego i dolnośląskiego), północy (województwa zachodniopomorskie, pomorskie i częściowo warmińsko-mazurskie) oraz w kilku powiatach na wschodzie i południowym wschodzie (rysunek 3). Znaczna część tych powiatów

zlokalizowana jest w miejscach atrakcyjnych turystycznie, obejmując wybrzeże Bałtyku, pojezierza, obszary leśne i góry. Można więc mniemać, iż duża część projektów współfinansowanych ze środków PROW dotyczy agroturystyki i turystyki wiejskiej. Poza tym, zauważalny jest dość silny, ujemny związek z poziomem rozwoju ekonomiczno-społecznego powiatów. Współczynnik korelacji wynosi $-0,455$ (tabela 2). W tym zakresie widoczny jest pewien sukces, rozpatrywany w kategoriach celu spójności terytorialnej – pozarolnicze miejsca pracy tworzone są głównie tam, gdzie poziom rozwoju jest niski, co w przyszłości może zmienić istniejący stan rzeczy. Siła związku pomiędzy oboma zjawiskami nie wyjaśnia jednak problemu całkowicie. Po pierwsze, prawdopodobna dominacja projektów turystycznych wskazuje na braki w innych obszarach wiejskiej aktywności gospodarczej, co szczególnie dotkliwe jest w odniesieniu do obszarów o równie niskim poziomie rozwoju co i atrakcyjności turystycznej. W praktyce dotyczy to południowo-wschodniej części Polski, z pominięciem powiatów położonych w Bieszczadach i najbliższych okolicach tych gór.

Ciekawym zagadnieniem dla dalszych badań byłoby określenie przyczyn względnie niskiej aktywności w innych niż turystyka obszarach wiejskiej aktywności gospodarczej. Otwierając raczej dyskusję niż wyciągając ostateczne wnioski wskazać można na uwarunkowania rynkowe. Otóż na obszarach słabo rozwiniętych występuje bariera popytowa, hamująca rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Nie występuje ona w przypadku turystyki, gdyż potencjalni odbiorcy tych usług nie pochodzą z regionu, gdzie są one świadczone. Z jednej strony taki stan rzeczy stanowi szansę dla niskorozwiniętych terenów o dużej atrakcyjności turystycznej, co dotyczy zwłaszcza turystyki przyrodniczej, w przypadku której uzasadniony jest z punktu widzenia odbiorcy wypoczynek w miejscu względnie bliskim miejsca zamieszkania. Z drugiej natomiast strony jest to duże wyzwanie dla wspomnianych jednostek administracyjnych, gdzie niski poziom rozwoju nie jest rekompensowany atrakcyjnością turystyczną. W wielu miejscach dochodzi do tego rozdrobniona struktura agrarna, co pogłębia jeszcze skalę problemu.

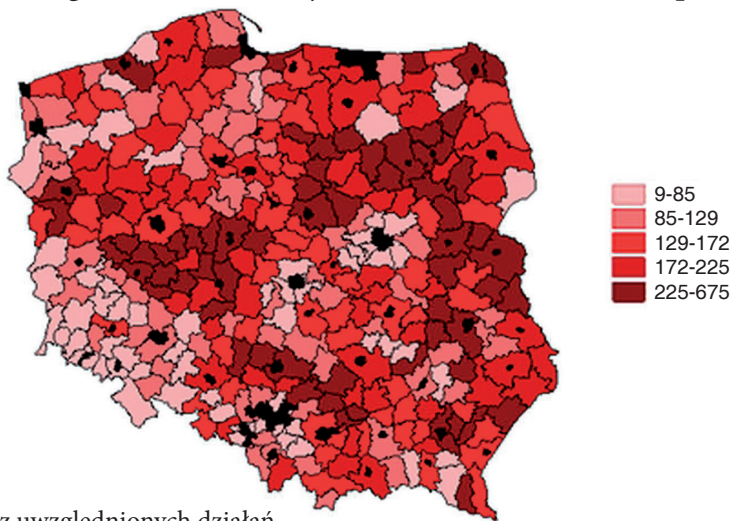
Działania na rzecz poprawy stanu infrastruktury wiejskiej oraz kapitału społecznego realizowane są zazwyczaj przez lokalne samorządy³ oraz w mniejszym stopniu, przez organizacje pozarządowe. Należy też zauważyć, że PROW nie jest jedynym bezzwrotnym funduszem pomocowym finansującym projekty z tego obszaru interwencji [Standar i Bartkowiak-Bakun 2015]. Równie ważne są środki pochodzące z polityki spójności, w tym głównie z regionalnych programów operacyjnych, które także funkcjonują na obszarach wiejskich. Zarówno kwestię in-

³ Prezentowe w niniejszym opracowaniu wyniki odnoszą się do szczebla powiatowego, aczkolwiek w praktyce większość projektów w zakresie infrastruktury i kapitału społecznego wykonywanych było przez samorząd gminny.

frastruktury, jak i kapitału społecznego rozpatrywać można z dwóch powiązanych ze sobą punktów widzenia. Po pierwsze rzecz dotyczy szeroko rozumianej jakości życia, rozpatrywanej w kategoriach materialnych i niematerialnych [Sadowski 2017]. Po drugie, odpowiedni poziom w tym zakresie jest warunkiem wprawdzie niewystarczającym, ale niezbędnym dla dalszego rozwoju, w tym szczególnie dla tworzenia miejsc pracy.

Rysunek 4

Przestrzenne zróżnicowanie wsparcia na rzecz infrastruktury i kapitału społecznego na obszarach wiejskich* w zł / 1 ha mieszkańca powiatu



*Wykaz uwzględnionych działań znajduje się w opisie metody

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Przede wszystkim jednak ważne jest to, że fundusze pomocowe w pewnym chociaż stopniu mogły zostać wykorzystane do przewyciężenia luki cywilizacyjnej dzielącej wieś i ośrodki miejskie (szczególnie te największe). Największa aktywność w tym zakresie występowała w kilku izolowanych obszarach kraju, obejmujących zazwyczaj kilka lub kilkanaście powiatów (rysunek 4). Znajdowały się one w różnych częściach Polski, najczęściej w znacznej odległości od największych miast. Co równie ważne, wysoka jest ujemna siła związku pomiędzy analizowaną cechą, a poziomem rozwoju ekonomiczno-społecznego powiatów, gdzie współczynnik korelacji wynosi $-0,621$ (tabela 2). Z punktu widzenia celu spójności jest to zjawisko zdecydowanie pozytywne, a wynika zarówno z formalnych progów dostępu, jak też z aktywności własnej władz lokalnych (zazwyczaj gminnych) oraz organizacji pozarządowych, w tym głównie lokalnych grup działania (najczęściej dość mocno powiązanych z lokalnym samorządem).

Tabela 2

Siła związku pomiędzy wielkością wsparcia poszczególnych obszarów interwencji PROW 2007-2013 a wybranymi charakterystykami rozwoju powiatów w Polsce*

Zmienna	Wsparcie dla gospodarstw rolnych / 1 gospodarstwo rolne w powiecie	Poprawa stanu środowiska rolniczego i wiejskiego / 1 ha powierzchni powiatu	Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich / 1 mieszkańca powiatu	Infrastruktura i kapitał społeczny na obszarach wiejskich / 1 mieszkańca powiatu	Rozwój społeczno-ekonomiczny ogółem	Cecha syntetyczna „Przyroda”	Odsetek gospodarstw powyżej 10 ha
Wsparcie dla gospodarstw rolnych / 1 gospodarstwo rolne w powiecie	1,0000	x	x	x	x	x	x
Poprawa stanu środowiska rolniczego i wiejskiego / 1 ha powierzchni powiatu	0,1750	1,0000	x	x	x	x	x
Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich / 1 mieszkańca powiatu	0,3820	-0,0250	1,0000	x	x	x	x
Infrastruktura i kapitał społeczny na obszarach wiejskich / 1 mieszkańca powiatu	0,1300	-0,0690	0,4610	1,0000	x	x	x
Rozwój społeczno-ekonomiczny ogółem	-0,1140	0,2340	-0,4550	-0,6210	1,0000	x	x
Cecha syntetyczna „Przyroda”	-0,1290	0,1300	0,0060	-0,0200	0,0520	1,0000	x
Odsetek gospodarstw powyżej 10 ha	0,8550	0,2460	0,2430	0,1340	-0,1550	0,0270	1,0000

*Wykaz uwzględnionych działań oraz zmienne użyte do określenia poszczególnych charakterystyk rozwoju znajduje się w opisie metody. Pogrubioną czcionką zaznaczono poszczególne obszary wsparcia ze środków PROW.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS oraz niepublikowanych danych Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN i Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej.

Oczywiście dość ogólny miernik, jakim jest wysokość płatności w przeliczeniu na 1 mieszkańca powiatu nie daje podstaw do oceny adekwatności zrealizowanych projektów do rzeczywistych potrzeb poszczególnych jednostek terytorialnych, stąd należy się liczyć z tym, że część z nich mogła być „nietrafiona”. Poza tym ich zakres rzeczowy musiał być zgodny z przepisami poszczególnych działań PROW, co też nie zawsze musiało oznaczać pełną zgodność z lokalnymi potrzebami. Niemniej jednak z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że to właśnie samorząd najlepiej zna lokalne potrzeby i dostępne środki pomocowe potrafi zazwyczaj wykorzystać na tyle optymalnie, na ile pozwalają na to limity rzeczowego i finansowego zakresu wsparcia.

W tym kontekście ważne jest, aby mieć świadomość, że wykorzystanie w omawianym zakresie środków PROW (ale także środków z polityki spójności) stanowi zaledwie pierwszy etap, za którym muszą pójść kolejne kroki, tym razem skierowane na tworzenie miejsc pracy. Jak zostało wspomniane, odpowiedni stan infrastruktury jest w tym zakresie niezbędny, ale niewystarczający.

5. Podsumowanie

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 był największym zakończonym programem pomocowym w ramach II filara WPR od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Zgodnie ze współczesnym rozumieniem Wspólnej Polityki Rolnej obejmował swym zasięgiem zarówno problematykę rolną jak i wiejską, co stanowiło zarówno jego siłę jak i słabość. Istniała bowiem możliwość synergicznego rozwiązywania poszczególnych problemów, jednakże mnogość potrzeb i ograniczoność środków uniemożliwiały koncentrację środków na rzeczach najważniejszych. W polskich warunkach, kilka zaledwie lat po przystąpieniu do UE trudno byłoby nawet takowe zdefiniować.

Potrzeba modernizacji rolnictwa, tworzenia pozarolniczych miejsc pracy, poprawa stanu środowiska i infrastruktury wiejskiej są równie ważne, a każde z nich wymaga zaangażowania znacznych środków finansowych. W niektórych przypadkach występuje zjawisko synergii. Unowocześnienie produkcji rolnej wymaga zaangażowania kapitału, którego wykorzystanie jest uzasadnione ekonomicznie przy posiadaniu odpowiednio dużej powierzchni. To z kolei rodzi potrzebę przemian strukturalnych idących w kierunku koncentracji. Dla odchodzących z rolnictwa niezbędne jest natomiast utworzenie pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich, do czego z kolei konieczne jest zapewnienie właściwego stanu infrastruktury i kapitału społecznego miejscowej ludności. Jakość życia na obszarach wiejskich i stan lokalnego środowiska wykraczają może poza przedstawiony logiczny ciąg przyczynowo-skutkowy, ale ze społecznego punktu widzenia są naj-

ważniejsze. W odniesieniu do synergii działań, funkcjonalne połączenie polityki rolnej i wiejskiej, co do zasady jest uzasadnione, jednakże ograniczoność środków w stosunku do potrzeb utrudniała czy wręcz uniemożliwiła kompleksowe rozwiązanie wszystkich problemów.

Równie ważną kwestią jest wspomniana w opracowaniu rozbieżność pomiędzy ogólnospołecznymi celami zawartymi w programie, a mikroekonomicznym podejściem potencjalnych beneficjentów. Dotyczy to zwłaszcza kwestii środowiskowych, chociaż w odniesieniu do problematyki wsparcia rozwoju gospodarstw rolnych także zauważono, że koncentracja środków na obszarach o skoncentrowanej strukturze agrarnej przyczynia się do powstania tam silnego agrobiznesu, ale jest sprzeczna z celem spójności. W nieco innym kontekście problem ten wystąpił w odniesieniu do samorządów lokalnych, które wprawdzie także powinny realizować cele społeczne, jednakże w ich przypadku są one rozumiane w skali lokalnej a nie ogólnokrajowej, stąd także należy się liczyć z pewną przynajmniej rozbieżnością w stosunku do ogólnych celów programu.

Oczywiście oceniając jego skutki, szczególnie w kontekście spójności (konwergencji terytorialnej) należy brać pod uwagę możliwe alternatywy. W najogólniejszym rozumieniu poszczególne działania skonstruowane były tak, że środki pomocowe oferowane były poszczególnym potencjalnym beneficjentom, którzy korzystając z nich dobrowolnie realizowali swoje indywidualne cele, a jednocześnie przyczyniali się do szeroko rozumianego rozwoju społecznego. W takim rozumieniu sprawy, pomimo publicznego charakteru PROW, sposób jego wdrażania nawiązywał w pewien sposób do liberalnego rozumienia funkcjonowania gospodarki, gdzie dbałość o własny interes poszczególnych podmiotów prowadzi do ogólnie rozumianego rozwoju ekonomicznego i społecznego. Alternatywą w tym zakresie byłby więc hipotetyczny program centralny, odgórnie narzucający pewne rozwiązania i dokonujący przestrzennej alokacji środków z punktu widzenia potrzeb ogólnonarodowych.

Potencjalnie więc wskazane w opracowaniu konflikty w zakresie celów spójności, szczególnie zarysowane na linii interes własny – interes ogólnospołeczny, mogłyby nie istnieć. Doświadczenia okresu realnego socjalizmu wskazują jednak, że centralne sterowanie rozwojem, bez uwzględniania potrzeb lokalnych aktorów jest jeszcze mniej efektywne niż pogodzenie się z tym, że potrzeby te są często sprzeczne, co w określonych sytuacjach prowadzi do niepełnej realizacji społecznych celów programu.

LITERATURA

1. Poczta W., Pepliński B., Sadowski A., Czubał W. (2017): Wpływ planowanej kopalni Oczkowice na produkcyjny i społeczny potencjał rolnictwa i jego otoczenia na Południowo-Zachodni Obszar Funkcjonalny województwa wielkopolskiego, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
2. Sadowski A., Czubał W. (2013): The priorities of rural development in the EU countries in years 2007-2013, *Agricultural Economics* 59 (2), 58-73.
3. Sadowski A. (2017): Resident's opinion about the quality of life in the commune Opalenica. [in:] *Innovation and Cooperation in Smart, Sustainable and Inclusive Rural Regions* (ed: S. Egarter, J., Niedermayr, K. Wagner), 71-80.
4. Sadowski A., Czubał W., Poczta W. (2019): Struktury produkcyjne polskiego rolnictwa ma tle struktur UE. [w:] *Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej* (red. W. Poczta i J. Rowiński). CeDeWu, Warszawa.
5. Sadowski A., Wojcieszak M. (2019): Geographic differentiation of agritourism activities in Poland vs. cultural and natural attractiveness of destinations at district level. *PLoS One* 14 (9) <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0222576>.
6. Standar A., Bartkowiak-Bakun N. (2015): Ocena wkładu Unii Europejskiej w realizację inwestycji w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. Przykład gmin województwa wielkopolskiego. *Journal of Agribusiness and Rural Development* 2 (36), 303-311.
7. Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł. (2018): Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Struktury społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika. IRWiR PAN, Warszawa.
8. Trojak M. (2013): Regionalne zróżnicowanie rozwoju ekonomicznego Polski. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
9. Wysocki, F., Lira, J. (2005). *Statystyka opisowa*. Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań.
10. Zawalińska K. (2009): Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. IRWiR PAN, Warszawa.

ARKADIUSZ SADOWSKI

PRZYCZYNY PRZESTRZENNEGO ZRÓŻNICOWANIA ABSORPCJI WYBRANYCH FORM WSPARCIA Z PROGRAMU ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH 2007-2013

Słowa kluczowe: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, gospodarstwa rolne, rozwój lokalny, struktura agrarna*

STRESZCZENIE

Celem artykułu było wskazanie przestrzennego zróżnicowania wykorzystania wybranych instrumentów wsparcia w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Badania przeprowadzone zostały na poziomie powiatów. Wyniki skonfr-

towane zostały z poziomem rozwoju badanych jednostek administracyjnych, ich stanem środowiska oraz strukturą agrarną. Wykazano istnienie silnej zależności pomiędzy poziomem koncentracji struktury agrarnej i wielkością środków na modernizację gospodarstw rolnych. Aktywność w zakresie działań na rzecz środowiska koncentruje się w rejonach o dużych walorach przyrodniczych, aczkolwiek zależność pomiędzy wysokością wsparcia a jakością środowiska jest stosunkowo niewielka. Środki na tworzenie nowych miejsc pracy pozyskiwane były głównie na obszarach atrakcyjnych turystycznie, co może wskazywać na dominujący kierunek ich wykorzystania. Działania na rzecz poprawy infrastruktury wiejskiej realizowane były w większej części w powiatach cechujących się relatywnie niskim poziomem rozwoju.

ARKADIUSZ SADOWSKI

REASONS FOR SPATIAL DIVERSIFICATION OF ABSORPTION OF SELECTED FORMS OF SUPPORT FROM THE RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME 2007-2013

Keywords: Rural Development Programme, farms, local development, agrarian structure

SUMMARY

The aim of the paper was to indicate spatial diversification of the use of selected support instruments under the Rural Development Programme for the years 2007-2013. The research was conducted at the district level. The results were confronted with the level of development of the examined administrative units, their state of environment and the agrarian structure. The strong correlation between the level of concentration of the agrarian structure and the amount of funds for modernisation of farms has been shown. Activity in the field of environmental measures is concentrated in areas of high natural values, although the relation between the amount of support and the quality of the environment is relatively small. Funds for the creation of new jobs were obtained mainly in areas attractive for tourism, which may indicate the dominant direction of their use. Measures for the improvement of rural infrastructure were implemented in the majority of districts characterised by a relatively low level of development.

e-mail: arkadiusz.sadowski@up.poznan.pl