

ROMAN RUDNICKI
MIROSLAW BICZKOWSKI
ANNA DUBOWNIK

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

**DZIAŁANIA *PROW* UKIERUNKOWANE
NA WSPARCIE DZIAŁALNOŚCI POZAROLNICZEJ
– OCENA ZRÓŻNICOWANIA PRZESTRZENNEGO
I INNOWACYJNEGO WPLYWU
NA ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH**

Abstract: RDP Measures Aimed at Supporting Non-agricultural Activities - Evaluation of the Spatial Differentiation and Innovative Impact on Rural Development. The main aim of this article is to evaluate the spatial differentiation of the level and structure of the absorption of the funds of the RDP, with particular emphasis on the impact of innovation. It was assumed that innovation RDP apply to non-agricultural development in rural areas. That is why we adopted two measures of Axis 3 - “Quality of life in rural areas and diversification of the rural economy” *i.e.*: “Diversification into non-agricultural activities” and the “Creation and development of micro-enterprises”. For a comprehensive assessment in research also included an assessment of the impact of natural conditions, historical and urbanization. The results of the analysis lead to the general conclusion that the accepted determinants have little effect on the allocation of EU funds. This results from the effect of egalitarianism in the division of EU funds. It assumes that the regional distribution of funds from the European Union is determined mainly populations. This aims to equal distribution of funds per every inhabitant in Poland. This causes that the adopted criteria do not differentiate between regions in terms of the expected economic effects¹.

Keywords: EU funds, innovation, non-agricultural activities, RDP, rural areas.

Wprowadzenie

Dzisiejsza unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich, która ma również przełożenie na polityki krajowe, opiera się na zasadach programowania, w których uznaje się nadrzędną rolę innowacyjności i kreatywności oraz wypływających z nich korzyści

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2012/07/B/HS4/00364.

dla mieszkańców obszarów wiejskich. W dobie nasilającej się konkurencji wspomniane czynniki stanowią niezbędny składnik zwiększania dobrobytu ekonomicznego oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Jednym z warunków poprawy sytuacji ekonomicznej rolników jest dywersyfikacja źródeł dochodów, zarówno w obrębie produkcji rolnej, np. przez uprawę surowców konsumpcyjnych i energetycznych co przyczyni się do poprawy dochodów ludności rolniczej i aktywizacji gospodarczej obszarów wiejskich [Jasiulewicz 2009], jak i przez odchodzenie od działalności rolniczej na rzecz zwiększenia udziału pozarolniczego sektora w działalności gospodarczej [Rudnicki 2012; Biczkowski, Rudnicki 2013]. Stawia to rolnictwo oraz wieś przed koniecznością dostosowywania się do szybko zmieniających się uwarunkowań oraz potrzeb społeczeństwa. Jak zaznacza Kołodziejczak [2013] rozwój ten może przejawiać się w charakterze, celach i działaniach wielofunkcyjnego gospodarstwa rolnego osadzonego w środowisku wiejskim i wmontowanego w sieci współpracy z innymi podmiotami. Takie współdziałanie może wyrastać zarówno z tradycji historycznej i kulturowej, jak i nowych oddziaływań na innowacje i sygnały rynkowe.

Cele związane z innowacyjnością zostały uwzględnione w strategicznych wytycznych Wspólnoty, a do narzędzi polityki rozwoju obszarów wiejskich włączono nowe środki służące ich realizacji przez wiele programów zarówno w ramach I i II filaru Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) np. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW)*, jak i funduszy strukturalnych, np. *Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”* [Jeziarska-Thole, Biczkowski 2013]. Kwestie te często podnoszone są w ocenach funkcjonowania WPR, które podkreślają znaczenie innowacyjności jako głównego priorytetu unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Głównym programem rozwoju wsi pozostaje *PROW*, który przez cztery osie wsparcia wraz z przyporządkowanymi im ponad dwudziestoma wdrażanymi działaniami oferował szeroki zakres praktycznej pomocy w działaniach służących osiągnięciu wspomnianych celów [*Program... 2007*].

Pojęcia *innowacje*, *innowacyjność*, czy *kreatywność* są rozumiane dosyć szeroko, zarówno przez gremia decyzyjne, polityczne, które decydują o podziale środków unijnych, jak i przez licznych autorów prac z powyższego zakresu. W rozumieniu *PROW* innowacja to produkt, usługa lub proces, który jest nowy na danym obszarze i który może służyć lepszemu zaspokojeniu potrzeb społeczności, a także wspierać zrównoważony rozwój [*Przegląd... 2009*]. Generalnie więc każdy pomysł, każdą ideę, każde nowatorskie działanie itp. związane z ulepszeniem, unowocześnieniem czegoś, wykreowaniem nowego produktu lub usługi można utożsamiać z koncepcją kreatywności i innowacyjności.

Warto zauważyć, że innowacje dotyczą nie tylko działań na płaszczyźnie technologicznej, czy organizacyjnej, ale także ekologicznej i społecznej. Te ostatnie rozumiane są jako rozwój i wdrożenie nowych idei w celu sprostania potrzebom społecznym i kreowania nowych społecznych relacji i form współpracy [*Guide... 2013*]. Z każdym z ww. rodzajów innowacji można zetknąć się w programach unijnych, w tym wspomnianego już *PROW 2007-2013*, dedykowanego obszarom wiejskim.

Działania ukierunkowane na technologie, czy zmiany organizacyjne były współfinansowane z osi 1. W osi 2 dominowały inwestycje o charakterze proekologicznym, zaś z osi 3 możliwe było otrzymanie wsparcia na rozwój nowych produktów i usług. Oś 4 (Leader) miała z kolei charakter innowacji społecznych, kładąc główny nacisk na współpracę lokalnych społeczności.

1. Innowacje w rozwoju obszarów wiejskich

Mnogość definicji związanych z pojęciem innowacji oraz brak ogólnie akceptowanych teorii dowodzi, że dalsze studia nad tą problematyką są niezbędne. Zdaniem Druckera [1992] trudno jest precyzyjnie opracować teorię innowacji, jednak wiemy już wystarczająco dużo, aby móc stwierdzić, kiedy, gdzie i jak szuka się w systematyczny sposób okazji do innowacji. On sam innowacje rozumie jako szczególne narzędzie, za pomocą którego zmiany czynią okazję do podjęcia nowej działalności gospodarczej lub do świadczenia nowych usług.

Za twórcę samego pojęcia *innowacja* uważa się Schumpetera [1960], który rozumiał przez to wprowadzenie do praktyki nowego rozwiązania oraz wszelkie możliwe zmiany w produkcji i dystrybucji towarów. Przedmiotem jego rozważań były przede wszystkim innowacje techniczne i ich oddziaływanie na gospodarkę. Wszelkie upowszechnianie innowacji stanowi odrębny rodzaj zmian, określane mianem imitacji. Schumpeter jest również autorem koncepcji kreatywnej destrukcji, która polega na nieustannym niszczeniu starych struktur i tworzeniu nowych, coraz bardziej efektywnych. Działalność innowacyjna zapewnia właśnie powstawanie coraz bardziej efektywnych struktur gospodarczych. Twórcze niszczenie idzie w parze z ciągłymi innowacjami i udoskonaleniami. Schumpetera zalicza się do grona zwolenników szeroko pojmowanej definicji innowacji, którymi mogą być:

- wprowadzenie na rynek zupełnie nowego produktu lub usługi, ale także zmiana produktu istniejącego, który zwiększa jego jakość i użyteczność;
- wprowadzenie nowej metody produkcji, może to być metoda oparta na nowych odkryciach i wynalazkach, jak i ulepszenie oparte na istniejącej wiedzy;
- wprowadzenie nowoczesnych technologii;
- znalezienie i rozwój nowych rynków zbytu;
- wykorzystanie nowych surowców lub podzespołów;
- nowe formy organizacji firmy - zarówno wewnątrz, jak i między firmami.

Jego teoria miała również istotny wpływ na kształt Strategii Lizbońskiej [Christl 2005], głównego dokumentu UE w kwestii wdrażania mechanizmów nowoczesnej gospodarki w krajach Wspólnoty. Oprócz Schumpetera innowacje szeroko rozumiał m.in. Whitfield, który zaproponował ciekawą definicję innowacji określając je jako ciąg skomplikowanych działań polegających na rozwiązywaniu problemów. W rezultacie powstaje kompleksowa i całkowicie opracowana nowość [Whitfield 1979]. Tacy ekonomiści, jak Kuznets, Freeman czy Mansfield byli jednak zwolennikami wąskiego podejścia do innowacji [Janasz, Koziół 2007]. Przykładowo Freeman [1982] jako

innowacje traktował pierwsze handlowe wprowadzenie nowego produktu, procesu, systemu lub urządzenia.

Kreatywność i innowacje przejawiają się w różny sposób na terenach wiejskich UE. Na przykład innowacyjność ma takie samo znaczenie dla działań związanych z rozwojem wsi, takich jak poszukiwanie nowych rynków, zawiązywanie nowych partnerstw i dostosowywanie wypróbowanego podejścia do nowych okoliczności, jak dla tworzenia nowych produktów, wprowadzania nowych usług czy też testowania i wprowadzania nowych metod tworzenia sieci podmiotów działających na obszarach wiejskich.

Poszczególne działania wdrażane przez *PROW 2007-2013* w różnym stopniu przyczyniały się do rozwoju innowacyjności, niemniej jednak część z nich miała charakter typowo proinnowacyjny. Oś 1 zapewniała wsparcie przez stwarzanie możliwości rozwoju nowych produktów i usług, zachęcanie do nowych metod pracy oraz ułatwianie dostępu do alternatywnych rynków, technologii i procesów. Środki osi 1 miały za zadanie aktywnie promować innowacyjność w sektorach rolnym i leśnym UE i wspierać rolników i leśników w pogłębianiu technicznej i ekonomicznej wiedzy specjalistycznej przez kształcenie zawodowe, dostarczanie informacji i usługi doradcze.

Z kolei oś 2 miała charakter środowiskowo-ekologiczny. Nowe podejście do metod gospodarowania gruntami stwarza jednak również przestrzeń do kreatywnego myślenia uwzględniającego potrzeby ochrony środowiska i wsparcie dóbr publicznych. Według Keenleyside *mogłoby to oznaczać np. zaadaptowanie sprawdzonej metody wypasu do innych systemów rolniczych lub przyjęcie podejścia uwzględniającego całość krajobrazu do zarządzania terenami leśnymi (...). Wspólnym celem dla wszystkich innowacji w ramach osi 2 jest znalezienie sposobów zrównoważonego zarządzania środowiskiem na obszarach wiejskich [Przeгляд... 2009].*

W ramach interwencji osi 3 działania ukierunkowane były na konkretne potrzeby wsi i upowszechnianie dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych, zwłaszcza na obszarach oddalonych, które pobudzają tym samym rozwój innych form działalności, np. turystyki wiejskiej, handlu elektronicznego, nowych form przedsiębiorczości, nowych produktów, usług i procesów. Różnicowanie gospodarki i nowoczesne usługi nie tylko pomagają zatrzymać ludność wiejską i zapobiegają jej odpływowi, ale również często przyciągają nowych mieszkańców, oferując im nowy styl życia i „zielone” otoczenie.

Ostatnia oś, czwarta, to podejście Leader, którego innowacyjność wynika zarówno z metody projektowania i wdrażania polityki dotyczącej obszarów wiejskich, jak i z działań wspieranych na miejscu. Odbywa się to przez zawiązywanie lokalnych grup działania (LGD) i realizowane przez nie lokalne strategie rozwoju (LSR). Od początku lat 90. XX w. jednym z podstawowych celów LGD jest promowanie innowacyjności, którą postrzegają w dość prosty i jasny sposób – jako eksperymentalne działania, których nie wprowadzono jeszcze na danym obszarze. Poszukiwanie innowacyjnych pomysłów na działania może obejmować badanie potrzeb lokalnych i przyznawanie im priorytetu, a także szukanie przykładów dobrych praktyk, które już sprawdzono na innych obszarach.

Kilka lat temu w krajach UE przeprowadzono projekt badawczy „RAPIDO” (*ang. rural areas, people, innovative development*), który miał na celu określenie możliwych sposobów opracowania innowacyjnego podejścia, tak aby rozwiązać wspólne problemy wielu obszarów wiejskich. Finansowany był w ramach szóstego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, a jednym z 11 partnerów była Polska. Wnioski z badania wykazały, że najbardziej innowacyjne inicjatywy podjęto w sektorze rolnym, a następnie w przemyśle spożywczym, turystyce, technologiach informacyjno-komunikacyjnych oraz w sektorze usług. Niektóre z odnotowanych innowacji dotyczyły surowców dla energii odnawialnej, a także środowiska i infrastruktury wiejskiej (szczególnie w sektorze ICT). Choć uznano, że potencjalnie innowacje sprzyjają tworzeniu miejsc pracy wymagających nowych kwalifikacji, badania „RAPIDO” wykazały również, że chronią one także tradycyjne miejsca pracy [Przeгляд... 2009]. Wyniki projektu stanowią dobrą podstawę dla osób decyzyjnych odnośnie do wyznaczania kierunków polityki oraz dla podmiotów poszukujących innowacyjnych rozwiązań. Wyzwaniem stojącym obecnie przed Europą jest przejście od indywidualnych innowacji i projektów do kultury innowacji. Konieczne jest przy tym wsparcie przez edukację, szkolenie, doradztwo, finansowanie, właściwe ramy prawne, elastyczną i skuteczną administrację oraz zachęty na poziomie UE, krajowym i regionalnym.

2. Cel i zakres problemowy

Podstawowym celem prezentowanego opracowania jest ocena zróżnicowania przestrzennego poziomu i struktury absorpcji funduszy *PROW 2007-2013*, z uwzględnieniem oddziaływania innowacyjnego. Przyjęto założenie, że aspekty innowacyjne *PROW* dotyczą pozarolniczego rozwoju obszarach wiejskich, przez co do dalszej analizy wydzielono dwa działania osi 3 („Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”), tj.: „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Oba działania skierowane były przede wszystkim na wspieranie działań innowacyjnych na płaszczyźnie technologicznej. Dlatego dominował w nich zakup nowoczesnych linii technologicznych, maszyn, czy urządzeń, które w efekcie miały umożliwić wdrożenie nowych nie oferowanych do tej pory usług lub też zdobycie nowych rynków, a także zwiększenie jakości i użyteczności istniejących już produktów. W takim podejściu przedsięwzięcia wdrażane przez dwa powyższe działania wpisują się w klasyczne, szeroko pojmowane innowacyjności. Następuje ponadto zmiana struktury gospodarki na danym regionie przez stopniowe odchodzenie od rolnictwa na rzecz produkcji pozarolniczej oraz świadczenia nowych usług na danych terenie.

Analizę przeprowadzono na podstawie danych udostępnionych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie (ARiMR), dotyczących liczby beneficjentów i zrealizowanych płatności. Wykorzystując rejestr producentów rolnych ARiMR (pow. 1 ha UR) użyto także dane dotyczące liczby (1412,6 tys.)

i powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach rolnych (13 932,6 tys. ha). W celu pełniejszej oceny zróżnicowania przestrzennego uwzględniono także dane BDL GUS charakteryzujące obszary wiejskie pod względem liczby ludności (14 889 tys.) oraz liczby podmiotów gospodarczych według systemu REGON (1095 tys.). Ponadto w badaniach uwzględniono ocenę wpływu uwarunkowań:

- przyrodniczych – wykorzystano wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej (WjRpp – średnio 66,6 pkt), uwzględniając podział powiatów na dwie grupy – poniżej i powyżej średniej krajowej;
- historycznych – wykorzystano podział polityczny ziem polskich w okresie zaborów (stan w 1815 r. – ustalenia Kongresu Wiedeńskiego), uwzględniając podział powiatów tworzących obecne terytorium Polski na dwie grupy - ziemie dawnego zaboru pruskiego (umownie „Polska zachodnia”) oraz ziemie dawnych zaborów austriackiego i rosyjskiego (umownie „Polska wschodnia”);
- urbanizacyjnych – wydzielono dwie grupy jednostek powiatowych – silniej (z powiatami grodzkimi) i słabiej zurbanizowane (wyłącznie z powiatami ziemskimi) [Rudnicki 2016].

Oprócz wielu wskaźników ilustrujących liczbę zrealizowanych wniosków oraz wydatkowanych kwot, wyniki analizy ujęto także w formie średniej wartości znormalizowanej [Racine, Reymond 1977], zdefiniowanej jako syntetyczny wskaźnik oceny wpływu środków *PROW* na pozarolniczy (proinnowacyjny) rozwój obszarów wiejskich.

Znormalizowana baza danych zagregowana została dwudzielnie, zgodnie z przyjętym podziałem powiatów według zdefiniowanych wyżej kryteriów, co stanowiło podstawę obliczenia różnicy wartości bezwzględnych między nimi, określonej jako wskaźnik oceny wpływu i ujętej w formie pięciopunktowej bonitacji oddziaływania danej determinanty, tj.: 1 pkt (<0,25δ – bardzo słaby wpływ), 2 pkt (0,25δ-0,50δ – słaby wpływ), 3 pkt (0,50δ-0,75δ – znaczący wpływ), 4 pkt (0,75δ-1,00δ – silny wpływ) oraz 5 pkt (>1,00δ – bardzo silny wpływ na zróżnicowanie przestrzenne danej cechy) [Rudnicki 2016].

3. Ogólna struktura realizacji działań *PROW* 2007-2013

Ogół przedsięwzięć zrealizowanych przez *PROW* wyniósł 1326,6 tys. wniosków przy poziomie płatności 59347,0 mln zł. Udział ww. pozycji w ogólnej strukturze *PROW* był jednak istotnie zróżnicowany w ujęciu poszczególnych osi oraz wdrażanych w ich ramach działań. Najwyższy odsetek w odniesieniu do zrealizowanych wniosków odnotowano w osi 2 (81,7% ogólnej liczby zrealizowanych wniosków), z jednocześnie znacznie niższym udziałem w płatnościach (31,9%). Tak ukierunkowana analiza wykazała wiele działań wyróżniających się znacznymi dysproporcjami między oboma kategoriami analizy (np. działanie osi 3 – *Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej* – 0,2% ogółu wniosków i 13,0% wydatkowanych kwot; por. tab. 1). Zróżnicowanie to determinuje duże dysproporcje przeciętnej wielkości

dotacji (od 2,4 tys. zł/1 wniosek - *Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności* do 29204,6 tys. zł/1 wniosek - *Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa*).

Tabela 1

Struktura wydatkowania środków PROW 2007-2013*

Formy wsparcia - osie/działania	Beneficjenci (%)	Kwoty (%)
Oś 1 - Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, w tym działania	14,5	38,1
Ułatwianie startu młodym rolnikom	2,9	5,3
Renty strukturalne	1,5	2,9
Korzystanie z usług doradczych	3,3	0,2
Modernizacja gospodarstw rolnych	4,4	17,2
Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	0,1	5,9
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa	0	3,7
Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych	0,5	1,4
Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	1,6	0,1
Grupy producentów rolnych	0,1	1,3
Oś 2 - Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, w tym działania	81,7	31,9
Wspieranie gospodarstw na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	70,4	18,4
Program rolnośrodowiskowy	10,5	11,7
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	0,8	1
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych	0	0,9
Oś 3 - Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gosp. wiejskiej, w tym działania	2,6	24,4
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej**	1,2	2,3
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw**	1	4,4
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	0,2	13
Odnowa i rozwój wsi	0,3	4,6
Oś 4 - LEADER, w tym działania	1,2	5,7
Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju	1,2	4,7
Wdrażanie Projektów Współpracy	0	0,1
Funkcjonowanie lokalnej grupy działania	0	0,9

* W zestawieniu pominięto dwa działania PROW nie ujmowane w układzie biur powiatowych ARiMR (*Działania informacyjne i promocyjne* - 17,4 mln zł; *Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie* - 126,8 mln zł) oraz płatności wynikające z realizacji zobowiązań PROW 2004-2006 (działania: renty strukturalne - 8466,6 mln zł, grupy producentów rolnych - 50,2 mln zł, wspieranie gospodarstw nisko-towarowych - 2130,2 mln zł, program rolnośrodowiskowy - 2636,1 mln zł).

** Działania dot. wsparcia dla tworzenia i rozwoju działalności pozarolniczej.

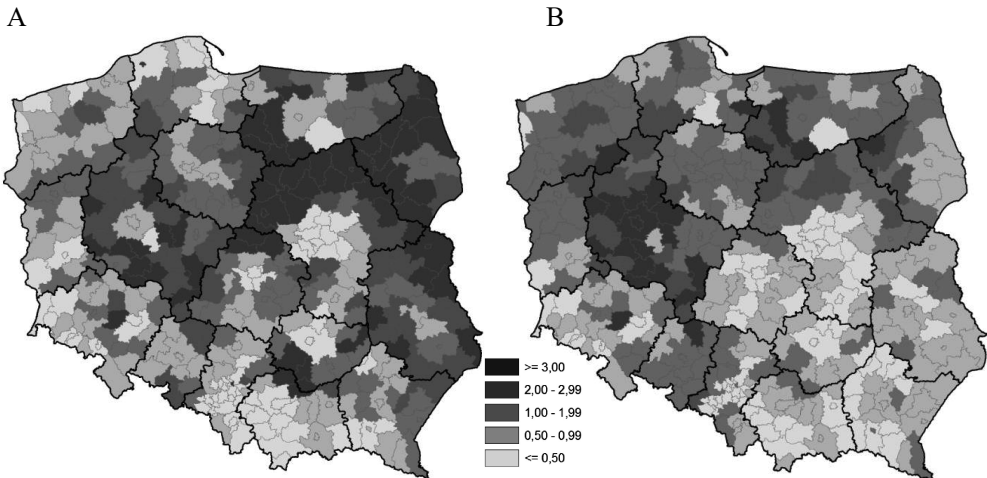
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR w Warszawie.

4. Wsparcie *PROW* ukierunkowane na pozarolniczy rozwój obszarów wiejskich – problem wzrostu rangi działań innowacyjnych

Pozarolniczy rozwój obszarów wiejskich stanowi ważne zagadnienie oraz problem badawczy szczególnie w kontekście dwóch koncepcji, tj. wielofunkcyjnego rozwoju wsi oraz podniesienia innowacyjności tego rozwoju. Instrumentami wpisującymi się w obie te koncepcje są działania *PROW*, szczególnie dwa przyjęte do prezentowanej analizy – różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej oraz tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw.

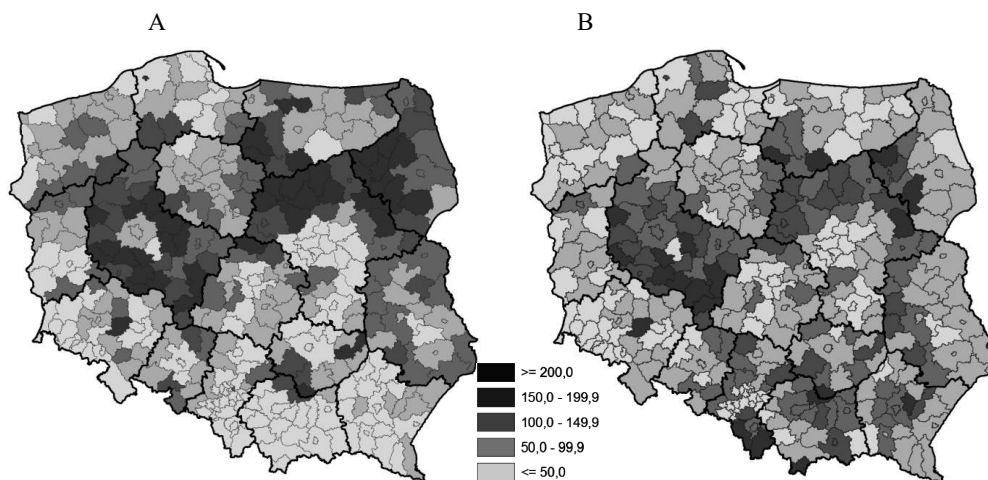
W ramach pierwszego z działań zrealizowano 15 280 wniosków, przy czym liczba ta charakteryzowała się dużym zróżnicowaniem regionalnym (od 285 w lubuskim do 3296 w wielkopolskim). W celu oceny zróżnicowania przestrzennego takich wniosków wprowadzono do analizy dwa wskaźniki ilustrujące ich liczbę w odsetku:

1. ogólnej liczby podmiotów REGON – średnio w kraju 1,4% - od 0,6% w woj. dolnośląskim, małopolskim i śląskim do 4,2% w podlaskim, zaś w ujęciu powiatów najwięcej w nidzickim (10,6%) i kolneńskim (11,0%); ocena tego zróżnicowania wykazała słaby wpływ uwarunkowań urbanizacyjnych – 2 pkt (od 1,0 w grupie jednostek z powiatami grodzkimi do 1,6% w powiatach wyłącznie ziemskich) – por. ryc. 1A.
2. ogólnej liczby gospodarstw rolnych – średnio w kraju 1,1% - od 0,5% w woj. małopolskim i podkarpackim do 2,7% w wielkopolskim, zaś w ujęciu powiatów najwięcej (6,2%) w nidzickim; ocena tego zróżnicowania wykazała silny wpływ uwarunkowań historycznych – 4 pkt (od 1,7% w grupie powiatów Polski zachodniej do 0,9% w Polsce wschodniej) – por. ryc. 1B



Ryc. 1. Beneficjenci działania *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej* w % ogólnej liczby A) podmiotów REGON; B) gospodarstw rolnych

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1-5).



Ryc. 2. Płatności zrealizowane w ramach działania *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej* w przeliczeniu na: A) zł/1 mieszkańca wsi; B) zł/1 ha użytków rolnych

Ogółem poziom płatności analizowanego działania wyniósł 1376 mln zł – od 27 mln zł w woj. lubuskim do 312 mln w wielkopolskim. Do oceny zróżnicowania przestrzennego płatności przyjęto dwa wskaźniki dotyczące ich wielkości w przeliczeniu na:

- jednego mieszkańca wsi – średnio w kraju 92 zł - od 34 zł w woj. małopolskim do ponad 200 zł w podlaskim – 219 zł i wielkopolskim – 209 zł, zaś w ujęciu powiatów najwyższy poziom płatności (520 zł) osiągnięto w kolneńskim; ocena tego zróżnicowania wykazała słaby wpływ uwarunkowań urbanizacyjnych – 2 pkt (od 71 zł w grupie jednostek z powiatami grodzkimi do 101 zł w powiatach wyłącznie ziemskich) – por. tab. 2, ryc. 2A.
- jeden hektar użytków rolnych (UR) – średnio w kraju 99 zł – od 48 zł w woj. dolnośląskim i zachodniopomorskim do 183 zł w wielkopolskim, zaś według powiatów najwięcej (373 zł) w ostrzeszowskim; ocena tego zróżnicowania wykazała słaby wpływ uwarunkowań historycznych – 2 pkt (od 90 zł w grupie powiatów Polski Zachodniej do 107 zł w Polsce Wschodniej) – por. tab. 2, ryc. 2B.

Tabela 2

Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej - poziom i struktura wykorzystania środków

Wyszczególnienie	Liczba beneficjentów			Pozyskane kwoty dotacji		
	zrealizowane wnioski	w % liczby podmiotów REGON	w % liczby gospodarstw rolnych	w mln zł	w zł/1 mieszk. wsi	w zł/ 1 ha UR
Polska	15 280	1,4	1,1	1 376	92	99
<i>w tym województwa</i>						
Dolnośląskie	463	0,6	0,8	41	48	48
Kujawsko-Pomorskie	793	1,3	1,2	73	90	72
Lubelskie	1 445	2,3	0,8	125	108	93
Lubuskie	285	0,9	1,4	27	72	66
Łódzkie	902	1,5	0,7	80	88	84
Małopolskie	700	0,6	0,5	57	34	115
Mazowieckie	2 252	1,6	1,1	209	113	113
Opolskie	454	1,3	1,6	40	81	79
Podkarpackie	644	1	0,5	50	40	94
Podlaskie	1 128	4,2	1,4	104	219	103
Pomorskie	541	0,8	1,4	48	64	70
Śląskie	471	0,6	0,9	41	40	122
Świętokrzyskie	680	1,6	0,7	59	85	122
Warmińsko-Mazurskie	805	2,2	1,9	73	127	77
Wielkopolskie	3 296	2,5	2,7	312	209	183
Zachodniopomorskie	421	0,7	1,5	39	73	48
<i>w tym uwarunkowania według różnicy wartości znormalizowanych</i>						
Przyrodnicze	*	1	1	*	1	1
Historyczne	*	1	4	*	1	2
Urbanizacyjne	*	2	1	*	2	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR w Warszawie oraz BDL GUS (tab. 2-4).

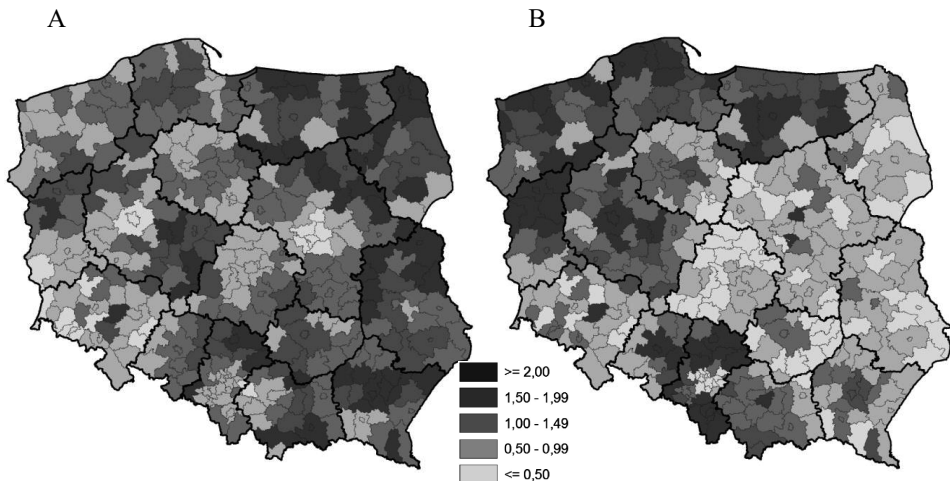
Drugim z przyjętych do analizy działań było *tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw*, przez które zrealizowano 13 648 wniosków – od 361 w lubuskim do 1681 w wielkopolskim. Według powiatów zmienność ta wynosiła od 4 wniosków w grodziskim (maz.) do 234 wniosków w rzeszowskim. Podobnie jak we wcześniejszym działaniu do oceny wykorzystano dwa wskaźniki ilustrujące liczbę wniosków w odsetku:

- ogólnej liczby podmiotów REGON – średnio w kraju 1,2%-od 0,7% w woj. dolnośląskim do 1,9% w podkarpackim i podlaskim, zaś w ujęciu powiatów największej – 3,9% - w lidzbarskim i węgorzewskim; ocena tego zróżnicowania wykazała słaby wpływ uwarunkowań historycznych – 2 pkt (od 1,1 w grupie powiatów Polski zachodniej do 1,4% w Polsce wschodniej) – por. ryc. 3A
- ogólnej liczby gospodarstw rolnych – średnio w kraju 1,0% – od 0,5% w woj. łódzkim do 2,2% w śląskim, zaś w ujęciu powiatów największej 5,4% w raciborskim;

ocena tego zróżnicowania wykazała silny wpływ uwarunkowań historycznych – 4 pkt (od 1,5% w grupie powiatów Polski Zachodniej do 0,8% w Polsce Wschodniej) – por. ryc. 3B

Ogółem kwota płatności w ramach tego działania wyniosła 2622 mln zł – od 74-76 mln zł w woj. lubuskim i opolskim do 353 mln zł w woj. wielkopolskim. W ujęciu powiatów największe płatności miały miejsce w pow. kieleckim (39,7 mln zł) i rzeszowskim (40,7 mln zł). W ocenie uwzględniono dwa wskaźniki dotyczące płatności w przeliczeniu na:

- jednego mieszkańca wsi – średnio w kraju 176 zł - od 106 zł w woj. dolnośląskim do blisko 240 zł w warmińsko-mazurskim i wielkopolskim, zaś w ujęciu powiatów najwyższy poziom płatności osiągnięto w wrzesińskim (503 zł) i zawierciańskim (559 zł); ocena tego zróżnicowania wykazała słaby wpływ uwarunkowań przyrodniczych – 2 pkt (od 187 zł w grupie powiatów o niekorzystnych warunkach przyrodniczych do 163 zł w jednostkach o ponadprzeciętnym wskaźniku jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej – por. tab. 3, ryc. 4A).
- jeden hektar UR – średnio w kraju 188 zł – od 94 zł w woj. podlaskim do 684 zł w śląskim, zaś według powiatów najczęściej (2465 zł) w żywieckim; ocena tego zróżnicowania nie wykazała istotnego wpływu przyjętych determinant – por. tab. 3, ryc. 4B).

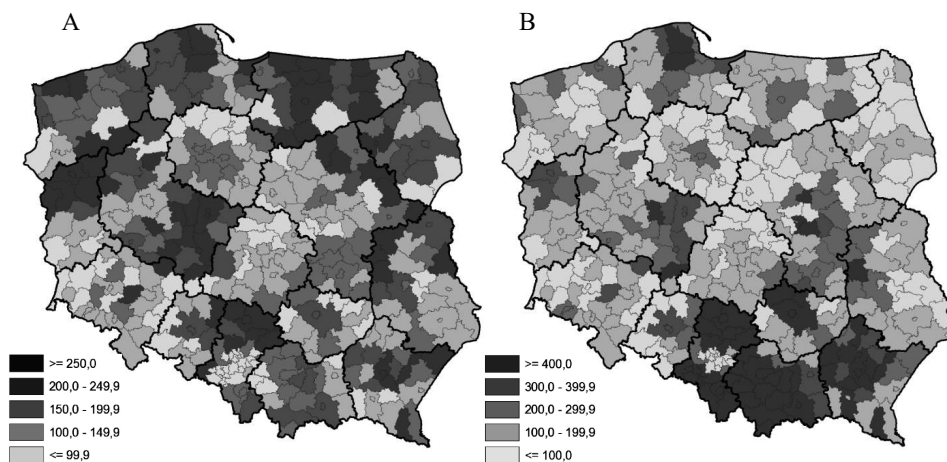


Ryc. 3. Beneficjenci działania *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw* w % ogólnej liczby
 A) podmiotów REGON, B) gospodarstw rolnych

Tabela 3

Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw - poziom i struktura wykorzystania środków

Wyszczególnienie	Liczba beneficjentów			Pozyskane kwoty dotacji		
	zrealizowane wnioski	w % liczby podmiotów REGON	w % liczby gospodarstw rolnych	w mln zł	w zł/1 mieszk. wsi	w zł/1 ha UR
Polska	13 648	1,2	1	2 622	176	188
<i>w tym województwa</i>						
Dolnośląskie	489	0,7	0,8	90	106	105
Kujawsko-Pomorskie	559	0,9	0,8	108	133	106
Lubelskie	1 120	1,8	0,6	209	181	157
Lubuskie	361	1,1	1,8	74	201	184
Łódzkie	603	1	0,5	111	122	116
Małopolskie	1 439	1,2	1,1	264	158	537
Mazowieckie	1 433	1	0,7	284	154	153
Opolskie	427	1,2	1,5	76	154	152
Podkarpackie	1 254	1,9	1	225	182	426
Podlaskie	524	1,9	0,6	95	201	94
Pomorskie	811	1,2	2,1	164	218	236
Śląskie	1 156	1,4	2,2	228	224	684
Świętokrzyskie	614	1,4	0,7	106	152	218
Warmińsko-Mazurskie	665	1,8	1,5	136	238	143
Wielkopolskie	1 681	1,3	1,4	353	236	207
Zachodniopomorskie	512	0,9	1,8	99	186	123
<i>w tym uwarunkowania według różnicy wartości znormalizowanych</i>						
Przyrodnicze	*	1	1	*	2	1
Historyczne	*	2	4	*	1	1
Urbanizacyjne	*	1	1	*	1	1


 Ryc. 4. Płatności zrealizowane w działaniu *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw* w zł w przeliczeniu na: A) 1 mieszkańca wsi, B) na 1 ha użytków rolnych

5. Wsparcie *PROW* dla tworzenia i rozwoju działalności pozarolniczej – ujęcie syntetyczne

W celu syntetycznej oceny oddziaływania *PROW* na rozwój obszarów wiejskich powyżej scharakteryzowane działania pomocowe ujęto łącznie, obejmując analizą zarówno liczbę beneficjentów, jak i wielkość pozyskanych przez nich kwot (por. tab. 4).

Tabela 4

Wybrane elementy analizy dotyczące wsparcia z *PROW* dla tworzenia i rozwoju działalności pozarolniczej

Wyszczególnienie	Liczba beneficjentów			Pozyskane kwoty dotacji			Syntetyczny wskaźnik oceny wpływu środków <i>PROW</i> na pozarolniczy rozwój obszarów wiejskich (śred. znorm.)
	w tys. wniosków	wskaźniki		w mln zł	wskaźniki		
		w % liczby podmiotów REGON	w % liczby gospodarstw rolnych		w zł/ 1 mieszk wsi	w zł/ 1 ha UR	
Polska	28,9	2,6	2	3 998	269	287	0
<i>w tym województwa</i>							
Dolnośląskie	1	1,3	1,6	132	154	152	-0,53
Kujawsko-Pomorskie	1,4	2,3	2	182	224	177	-0,21
Lubelskie	2,6	4,2	1,4	334	289	250	0,07
Lubuskie	0,6	2	3,2	100	273	251	0,09
Łódzkie	1,5	2,5	1,2	191	210	200	-0,33
Małopolskie	2,1	1,8	1,6	321	192	651	-0,01
Mazowieckie	3,7	2,6	1,7	493	267	266	-0,08
Opolskie	0,9	2,5	3,1	115	234	231	0,06
Podkarpackie	1,9	2,8	1,5	275	222	520	0,04
Podlaskie	1,7	6,1	2	199	420	197	0,57
Pomorskie	1,4	2,1	3,5	213	282	305	0,21
Śląskie	1,6	1,9	3,1	269	264	806	0,52
Świętokrzyskie	1,3	3	1,4	165	236	340	-0,07
Warmińsko-Mazurskie	1,5	4	3,4	209	365	220	0,5
Wielkopolskie	5	3,8	4,1	664	444	390	0,86
Zachodniopomorskie	0,9	1,6	3,3	137	259	172	-0,02
<i>w tym uwarunkowania według różnicy wartości znormalizowanych</i>							
Przyrodnicze	*	1	1	*	1	1	1
Historyczne	*	1	5	*	1	1	1
Urbanizacyjne	*	2	1	*	1	1	1

Omawiane działania dotyczyły realizacji ogółem 28,9 tys. wniosków (najwięcej 5,0 tys. w woj. wielkopolskim - por. tab. 4). Ich łączna liczba w układzie biur

powiatowych ARiMR wahała się od 8 w grodziskim (mazowieckie) do 429 w kaliskim. Wnioski objęte analizą stanowiły 2,2% ogółu beneficjentów *PROW* (por. tab. 1) – najwięcej w woj. opolskim (4,8%) i śląskim (4,6%). W układzie powiatów najwyższe odsetki odnotowano w wielickim (17,1%) i pszczyńskim (20,2%). Za cechy diagnostyczne oceny zróżnicowania przestrzennego liczby beneficjentów ww. działań przyjęto ich udziały procentowe w:

- Ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich (według REGON) – średnio w Polsce 2,6%. Ocena tego zróżnicowania wykazała słaby wpływ uwarunkowań urbanizacyjnych – 2 pkt - od 2,2% w jednostkach z powiatami grodzkimi do 2,9% wyłącznie w powiatach ziemskich.
- Ogólnej liczbie gospodarstw rolnych (według rejestru producentów rolnych ARiMR) – średnio w Polsce 2,1%. Ocena tego zróżnicowania wykazała bardzo silny wpływ uwarunkowań historycznych - od 3,2% w Polsce Zachodniej do 1,7% Polsce Wschodniej.

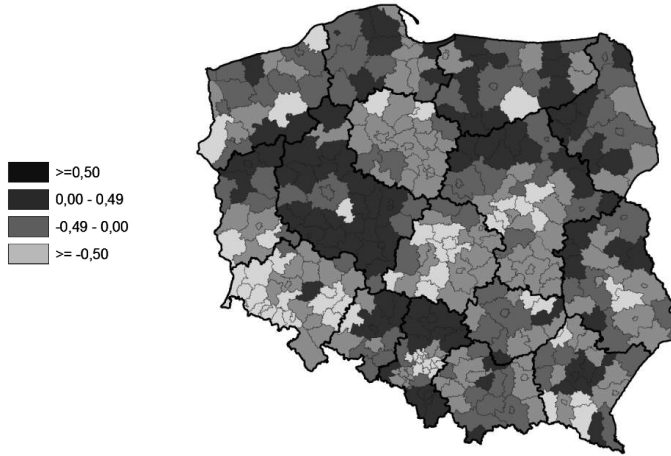
W analizie uwzględniono także sumę zrealizowanych płatności – ogółem w Polsce 3998 mln zł – od 100 mln zł w woj. lubuskim do 664 mln zł w wielkopolskim, zaś w ujęciu powiatów od 0,9 mln zł w mikołowskim do 55,3 mln zł w kaliskim. Wartość zrealizowanych wniosków stanowiła 6,7% ogółu płatności *PROW* (por. tab. 1) – najwięcej w woj. małopolskim (10,3%) i śląskim (13,0%). W układzie powiatów najwyższy udział odnotowano w wielickim (21,2%) i żywieckim (26,6%). Za cechy diagnostyczne oceny zróżnicowania przestrzennego zrealizowanych płatności ww. działań przyjęto wskaźniki ilustrujące ich poziom w przeliczeniu na:

- 1 mieszkańca wsi – średnio 269 zł – od 154 zł w woj. dolnośląskim do 444 zł w wielkopolskim, zaś według powiatów – od 34 zł w grodziskim (maz.) do blisko 845 zł w ostrzeszowskim i wrzesińskim.
- 1 hektar użytków rolnych – średnio 287 zł – od 152 zł w woj. dolnośląskim do 806 zł w śląskim, zaś według powiatów od 53 zł w jaworskim do 2557 zł w żywieckim.

Ocena zróżnicowania przestrzennego ww. wskaźników nie wykazała istotnego oddziaływania uwzględnionych w analizie uwarunkowań.

Wydzielone 4 cechy diagnostyczne ilustrujące zarówno liczbę zrealizowanych wniosków jak i płatności, poddano procedurze normalizacji i przedstawiono łącznie jako syntetyczny wskaźnik oceny wpływu środków *PROW* na pozarolniczy rozwój obszarów wiejskich. Wartość tego wskaźnika w układzie województw wahała się od -0,53δ w łódzkim do 0,86δ w wielkopolskim. W układzie powiatów zmienność ta wynosiła od -1,12δ w grodziskim (maz.) do 2,27δ w ostrzeszowskim oraz 2,29δ w nidzickim. Niski poziom oddziaływania środków *PROW* na pozarolniczy rozwój obszarów wiejskich (wskaźnik poniżej -0,50δ) odnotowano w 44 powiatach (14% ogółu), najliczniej położonych w woj. dolnośląskim (14) i łódzkim (7). Wysokie noty oddziaływania *PROW* na rozwój wsi (wskaźnik powyżej 0,50δ) odnotowano w 90 powiatach, w tym najliczniej w woj. mazowieckim (9), śląskim (10), warmińsko-mazurskim (9)

oraz przede wszystkim wielkopolskim (25). Jednostek takich nie stwierdzono w woj. dolnośląskim, kujawsko-pomorskim i łódzkim (por. ryc. 5).



Ryc. 5. Syntetyczny wskaźnik oceny wpływu środków PROW na pozarolniczy rozwój obszarów wiejskich

Mimo że w przypadku pojedynczych cech diagnostycznych odnotowano wpływ wydzielonych uwarunkowań ocena zróżnicowania przestrzennego syntetycznego wskaźnika nie wykazała wpływu tych determinant. Nie wykazano silniejszego oddziaływania na obszarach o słabszych warunkach przyrodniczych (podniesienie pozarolniczej aktywności jako rekompensata ograniczonych możliwości rozwoju dochodowego rolnictwa), historycznych (brak wyraźnego podniesienia tempa rozwoju Polski Wschodniej, jako makroregionu słabiej rozwiniętego od części zachodniej) oraz urbanizacyjnej (brak wyższej aktywności pozarolniczej w powiatach ziemskich, zwłaszcza jako przeciwwagi do dynamicznie rozwijających się miast i obszarów metropolitalnych).

Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że często brak jest ściślejszej zależności między wydzielonymi determinantami a poziomem i wielkością absorpcji środków UE. Jeśli już obserwuje się silniejsze oddziaływanie PROW, to głównie w odniesieniu do czynnika urbanizacyjnego, który zaznacza się na terenach o wyższym poziomie rozwoju. Wpływa to jednak raczej na pogłębienie dystansu rozwojowego niż jego wyrównywanie. Z przyjętych za kryteria oceny determinant można wnioskować, że brak jest preferencji dla obszarów o niższym poziomie szeroko rozumianego rozwoju. Nie znajduje również potwierdzenia jeden z zasadniczych celów funduszy UE, czyli wyrównywanie szans i poziomu rozwoju. Dostęp do środków obu

poddanych szczegółowej analizie działań, tj. „różnicowanie” i „mikroprzedsiębiorstwa” ma raczej charakter wolnorynkowy.

Wszystkie powyższe wnioski są logicznym efektem egalitaryzmu w rozdziale środków UE. Zakłada on, że regionalny podział środków z Unii Europejskiej jest uwarunkowany głównie liczbą mieszkańców, co ma przekładać się na „mniej więcej” równy podział środków na statystycznego mieszkańca kraju. Brak jest natomiast prowadzenia świadomej kierunkowej polityki regionalnej, co powoduje, że przyjęte kryteria nie różnicują województw pod kątem oczekiwanych efektów ekonomicznych.

Powyższe uwarunkowania wpływają na to, że dominującą rolę w absorpcji środków skierowanych na rozwój wsi i rolnictwa odgrywa Wielkopolska, która jest gęsto zaludnionym regionem, ale też ma silną pozycję na rynku rolnym. Takie zestawienie powoduje, że region ten otrzymuje znaczną część środków ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich, co pozwala na budowanie własnej konkurencyjnej pozycji, jednak „kosztem” regionów słabszych, które pozostając od dekad na ubożu głównych kierunków rozwojowych, również teraz nie mogą liczyć na preferencje w podziale środków. Silna pozycja Wielkopolski powoduje, że w grupie 90 powiatów posiadających wskaźnik syntetyczny powyżej 0,58, aż 25 pochodzi z tego regionu. W takim przypadku należy zastanowić się nad koniecznością zmian w podejściu do wspierania rozwoju poszczególnych jednostek terytorialnych i silniejszego wsparcia tych, które do tej pory pozostawały na marginesie głównych ścieżek transferu środków unijnych. Można również domniemywać, że obszary, które dotychczas silnie korzystały ze wsparcia tak zbudowały swój wewnętrzny kapitał, że mogą teraz w większym stopniu polegać na własnych zasobach.

W kontekście budowania przewagi konkurencyjnej na rynku szczególna pozycja przypada działaniom o charakterze innowacyjnym, które przyspieszają postęp cywilizacyjny na obszarach wiejskich i powodują wzrost zatrudnienia w branżach pozarolniczych. Perspektywa finansowa 2014-2020 jest w toku, zaś gros środków dopiero zostanie wdrożonych. Przy tej okazji warto zatem silnie podnosić argument, że preferencje w finansowaniu powinny mieć te wnioski, które w dużym stopniu odznaczają się innowacyjnym charakterem, w tym zwłaszcza z regionów o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Literatura

- Biczkowski M., Rudnicki R., 2013, *Oddziaływanie instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na różnicowanie działalności gospodarczej oraz stan przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, [w:] *Budowanie konkurencyjności obszarów wiejskich*, K. Krzyżanowska (red.). Wyd. SGGW, Warszawa.
- Christl J., 2005, *Austrian Economics – How Relevant Is It Today?* I konferencja z cyklu Past, Present, and Policy: *International Financial Integration: The Role of Intermediaries*, Centre for Economic Policy Research, [<http://mises.pl/673/josef-christl teoria-sprawdzona-w-praktyce>].
- Drucker P. F., 1992, *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*. PWE, Warszawa.

- Freeman Ch., 1982, *The Economist of Industrial Innovation*. F. Piner, London.
- Guide to Social Innovation*, 2013, European Commission, Brussels.
- Janasz W., Koziół K., 2007, *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*. PWE, Warszawa.
- Jasiulewicz M., 2009, *Znaczenie rolnictwa w rozwoju energetyki rozproszonej jako formy rozwoju zrównowalonego obszarów wiejskich*, [w:] *Miejsce obszarów wiejskich w zagospodarowaniu przestrzennym*, T. Komornicki T., Kulikowski R. (red.). Studia Obszarów Wiejskich, t. 18, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Jeziarska-Thole A., Biczkowski M., 2013, *Znaczenie i uwarunkowania innowacyjności w rolnictwie w Polsce*. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. XV, z. 2, Warszawa-Poznań-Wrocław.
- Kołodziejczak A., 2013, *Koncepcja zintegrowanego rozwoju rolnictwa i wsi w świetle badań geograficznych*. Acta Universitatis Lodzianis, Folia Geographica Socio-Oeconomica, 13, Łódź.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013*, 2007, Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa.
- Przegląd obszarów wiejskich UE*, 2009, nr 2 „Kreatywność i innowacje w Unii Europejskiej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich”, R. Peters (red.), Wspólnoty Europejskie.
- Racine J. B., Reymond H., 1977, *Analiza ilościowa w Geografii*. PWN, Warszawa.
- Rudnicki R., 2012, *Instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej ukierunkowane na różnicowanie działalności gospodarczej w rolnictwie jako czynnik aktywizacji wiejskiego rynku pracy w Polsce w latach 2003-2010*, [w:] *Wiejskie rynki pracy – zasoby, aktywizacja, nowe struktury*, W. Kamińska, K. Heffner (red.). Studia KPZK PAN, t. CXLV, Warszawa.
- Rudnicki R., 2016, *Rolnictwo Polski. Studium statystyczno-przestrzenne – lata 2002-2010*, Wyd. Naukowe UMK, Toruń.
- Schumpeter J., 1960, *Teoria rozwoju gospodarczego*. Wyd. PWN, Warszawa.
- Whitfield P. R., 1979, *Innowacje w przemyśle*. Wyd. PWE, Warszawa.