

Bolesław Wojtasik

Bydgoska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy

Analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2004-2006 w układzie makroregionów

1. Wstęp

W ramach Wspólnej Polityki Rolnej coraz większą uwagę przywiązuje się do badań mających na uwadze analizę zjawisk w ujęciu regionów lub makroregionów. Badania tego typu mają na celu poznanie właściwości większych obszarów wiejskich, których wspólną cechą są źródło powstania takiego obszaru, wyrosłego na ogół na podstawie zaszczości historycznych. Region jako typ wyodrębniony z pewnego obszaru, charakteryzuje się zbiorowym doświadczeniem ludności rolniczej, zaś podstawową cechą jest praca w rolnictwie.

Rozwój rolnictwa wspomagany jest także ze środków przeznaczonych przez UE na przyspieszenie przemian w regionach opóźnionych w rozwoju. W ramach funduszy strukturalnych dokonuje się współfinansowania przemian agrarnych regionów, w tym zwłaszcza promowanie przyspieszenia rozwoju regionów zacofanych, pomoc upadającym gospodarstwom czy też programy społeczne, dotyczące zatrudnienia w rolnictwie i na wsi.

W okresie międzywojennym, w trakcie tworzenia państwowości polskiej, powstały trzy naturalne makroregiony, będące dziedzictwem po zaborach, a mianowicie makroregion po byłym zaborze pruskim, austriackim i rosyjskim. W makroregionach tych obowiązywały nie tylko odrębne regulacje prawne, ustawodawstwo, przepisy administracyjne, ale także zwyczaje, obyczaje, sposoby spadkobrania, dziedziczenia a zwłaszcza poziom kultury rolnej. Sposobem na integrację makroregionów były reformy rolne, które zmierzały do podziału wielkiej własności rolnej, przy czym ustawa była najbardziej korzystna dla terenów byłego zaboru pruskiego, w którym można było tworzyć większe gospodarstwa rolne.

Po II wojnie światowej proces wyodrębniania regionów był zróżnicowany w zależności od podziału administracyjnego kraju. W latach 1975-1998, w okresie funkcjonowania 49 województw, wyodrębniono 9 regionów rolniczych, opartych głównie na cechach przyrodniczych i społeczno-ekonomicznych. Region rolniczy był obszarem o względnie wyrównanym typie gospodarstw rolnych oraz zbliżonym poziomie i strukturze produkcji. Obowiązujący wówczas podział makroregionalny uważano za zadawalający do badań regionalnych o charakterze ekonomiczno-rolniczych i był obowiązujący w planowaniu i dystrybucji środków produkcji.

Polityka regionalna zmierzała do wyrównania szans rozwoju poszczególnych obszarów kraju, poprzez kierowanie środków produkcji do regionów charakteryzujących się niższym poziomem produkcji, wspomaganie przemian agrarnych, stymulowanie rozwoju kulturalnego i postępu rolniczego.

2. Zakres i metody badań

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich realizowany w latach 2004-2006 obejmował 10 działań, w tym 7 o charakterze merytorycznym i 3 o charakterze technicznym lub uzupełniającym. Wśród działań merytorycznych znajdowały się 1. renty strukturalne, 2. wspieranie gospodarstw niskotowarowych, 3. ONW, 4. pakiety rolnośrodowiskowe, 5. zalesianie gruntów rolnych, 6. grupy producentów rolnych, 7. dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE. Z kolei 3 pozostałe działania obejmowały: 1. pomoc techniczną,

2. uzupełnienie płatności bezpośrednich i 3. kontynuację programu zatwierdzonego w ramach Rozporządzenia (KE) nr 1268/1999. W niniejszych badaniach analizę skoncentrowano na 7 działaniach merytorycznych, które były adresowane bezpośrednio do producentów rolnych i którzy poprzez swoją aktywność, wyrażoną liczbą złożonych wniosków, określali wysokość wykorzystania środków finansowych. W PROW na lata 2004-2006 wysokość wsparcia wszystkich 10 celów działań określono na poziomie 3592,4 mln euro, w tym na 7 analizowanych w artykule działań przewidziano kwotę 2713,1 mln euro (75,5%). Wszystkie działania były współfinansowane ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji rolnej. Zgodnie z zapisami Traktatu Akcesyjnego z 2003 r. udział Wspólnoty we współfinansowaniu działań PROW wynosił 80%. Natomiast 20% planowanych wydatków miało zostać pokrytych ze środków krajowych. Wśród 3 dodatkowych działań, których nie poddano analizie w niniejszym artykule, najwięcej środków przeznaczono na finansowanie działania pod nazwą „uzupełnienie płatności obszarowych” (705,3 mln euro), mniej na „pomoc techniczną” (34,0 mln euro) oraz na kontynuację programu SAPARD (140,0 mln euro). Wysokość pomocy wyrażona w euro miała moc obowiązującą, natomiast kwoty pomocy w złotych polskich miały charakter orientacyjny i ulegały corocznie zmianie w zależności od kursu wymiany. Wysokość wymiany euro w stosunku do złotego ustalała corocznie Komisja Europejska na koniec września danego roku, zgodnie z zasadą stosowania agromonetarnego systemu euro w rolnictwie (PROW 2004).

Podstawowym celem badań było ukazanie PROW poprzez pryzmat makroregionów, które zaczynają dominować w myśleniu strategicznym państw członkowskich. Głównym celem polityki regionalnej jest bowiem zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej a z drugiej strony równoczesne zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju między regionami. Założono hipotetycznie, że występujące regionalne zróżnicowania w dostępie do funduszy europejskich nie spowodują zrównania szans rozwoju obszarów wiejskich, lecz w miarę kontynuowania tego negatywnego zjawiska w kolejnych planach, narastać będą procesy zwiększające dystans regionalny.

W pracy zastosowano metody analityczne i statystyczne, pozwalające na grupowanie danych w poszczególnych makroregionów. Metody te okazało się najbardziej adekwatne w stosunku do prowadzonej analizy. Podstawowym źródłem danych były informacje zawarte w Systemie Informacji Zarządczej ARiMR. W ramach UE obowiązuje zasada pełnego rozliczenia danego programu w dwa lata (N+2) po zakończeniu okresu planowania. W naszym przypadku termin ten minął w grudniu 2008 r.

3. Charakterystyka makroregionów

Wprowadzony w 1999 r. nowy podział administracyjny kraju, polegający na wyodrębnieniu 16 nowych województw, skłonił Zakład Polityki Społecznej i Regionalnej IERiGŻ do przygotowania nowych zarysów makroregionów. Za podstawowe kryterium wyodrębniania nowych regionów uznano podobieństwo cech strukturalnych sektora gospodarstw indywidualnych, jako dominującego w polskim rolnictwie. Zaliczono do nich przede wszystkim strukturę obszarową gospodarstw jako cechę najbardziej trwałą. Ponadto wzięto pod uwagę cechy mniej trwałe, ale dobrze charakteryzujące rolnictwo, jak zasoby czynnika ludzkiego, źródła utrzymania oraz poziom wyposażenia gospodarstw rolnych w ciągniki. Do opracowania makroregionów włączono także elementy struktury zasiewów i pogłowia inwentarza [Szemberg 1999]. W wyniku prac studialnych przyjęto podział kraju na 5 makroregionów, obejmujących następujące województwa:

- I makroregion środkowo-zachodni – kujawsko-pomorskie i wielkopolskie,
- II makroregion środkowo-wschodni- łódzkie, mazowieckie, lubelskie i podlaskie,

- III makroregion południowo-wschodni –świętokrzyskie, małopolskie, podkarpackie i śląskie,
- IV makroregion południowo-zachodni – opolskie, lubuskie i dolnośląskie,
- V makroregion północny – zachodniopomorskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie.

Mapa makroregionów przedstawia się następująco:



Makroregiony różnią się między sobą liczbą występujących w nich województw. Dwa makroregiony położone na południu i wschodzie kraju obejmują po cztery województwa. Dwa kolejne makroregiony grupują w sobie po trzy województwa. Jedyne makroregion środkowozachodni obejmuje dwa województwa [Chmieliński 2006].

Pod względem powierzchni użytków rolnych największy jest II makroregion środkowowschodni, który obejmuje 35,9% obszaru kraju. Najmniejszy jest zaś IV makroregion, który ze swoimi 3 województwami, zajmuje tylko 12,9% powierzchni użytków rolnych kraju. Nieco różni się charakterystyka makroregionów, jeśli brać pod uwagę liczbę gospodarstw rolnych występujących w danych makroregionach. Najmniejszą liczbą gospodarstw rolnych dysponuje V makroregion południowo zachodni (tabela 1).

Tabela 1
Charakterystyka makroregionów pod względem powierzchni i liczby gospodarstw rolnych

Makroregion	Powierzchnia			Liczba gospodarstw rolnych		
	UR w tys. ha	Procent	Ranking	w tys.	Procent	Ranking
I	2742,5	17,2	3	226,1	12,7	3
II	5726,5	35,9	1	735,3	41,3	1
III	2531,1	15,8	4	541,6	30,4	2
IV	2053,9	12,9	5	142,1	7,9	4
V	2905,4	18,2	2	137,4	7,7	5
Razem	15959,4	100		1782,5	100	

Źródło: opracowanie własne

4. Ogólna charakterystyka PROW na lata 2004-2006

Przyjęte do realizacji działania w ramach PROW na lata 2004-2006 zostały dokonane w oparciu o obowiązującą strategię rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Za główny cel uznano zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, przy równoczesnym dążeniu do poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych. Generalny plan został ukierunkowany na ułatwienie dostosowania polskich gospodarstw rolnych do nowych warunków funkcjonowania na rynku wspólnotowym, który w powiązaniu z innymi programami wdrażanymi po uzyskaniu członkostwa w UE, miał zapewnić spójne i kompleksowe podejście do rozwiązywania problemów występujących w ramach wsi i rolnictwa (Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004).

W PROW przyjęto dwa szczegółowe cele strategiczne. Pierwszy cel strategiczny to poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz cel drugi to zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. W tym ostatnim celu wyodrębniono z kolei priorytety, w tym priorytet pierwszy związany był z wyrównaniem szans rozwoju obszarów wiejskich, priorytet drugi dotyczył ochrony środowiska i zachowania walorów przyrodniczych obszarów wiejskich, oraz priorytet trzeci zmierzał do zwiększenia lesistości kraju [Wawrzyniak, Wojtasik 2008]

Z kolei instrumenty wsparcia PROW obejmowały dwie grupy działań. Do pierwszej należały działania zaliczone do grupy środków towarzyszących WPR, w tym renty strukturalne, programy rolnośrodowiskowe, zalesienie gruntów rolnych oraz wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Do drugiej grupy należały instrumenty zapisane w Traktacie Akcesyjnym. Ideą tej propozycji było rozwiązanie podstawowych problemów z jakimi borykały się kraje wstępujące do UE. Okazało się, że część instrumentów należała do grupy zupełnie nowych, nie występujących uprzednio we wspólnocie. Do nich przykładowo można zaliczyć wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych czy też wsparcie na rzecz osiągnięcia standardów UE (Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004).

5. Analiza składanych wniosków na działania w ramach PROW

Podstawą prawną przyznania wsparcia finansowego w ramach programów Unii Europejskiej było złożenie odpowiedniego wniosku przez producenta rolnego, który został wpisany do ewidencji producentów, stanowiącej część krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków. Prawo do skorzystania z instrumentów wsparcia miał rolnik, który dysponował gospodarstwem rolnym o powierzchni co najmniej 1 ha i prowadził działalność rolniczą w rozumieniu przepisów o podatku rolnym. Wsparcie przyznawane było do wysokości limitu w danym roku, stanowiącego równowartość w złotych kwoty w euro określonej w PROW oraz według kolejności otrzymywania wniosków przez ARiMR. W badanym okresie nie określono wysokości limitu na poszczególne województwa i nie było tzw. „koperty wojewódzkiej” regulującej kwestię wyczerpywania się środków prelimitowanych na dany rok. Tutaj rolę regulatora pełnił system informatyczny Agencji, określający stopień wykorzystania środków w danym roku w skali całego kraju [Wstępna analiza, Cz. I 2009].

Składanie wniosku było możliwe dopiero po ukazaniu się odpowiedniego rozporządzenia Rady Ministrów. Jako pierwsze (1 V 2004 r. ukazało się rozporządzenie RM w sprawie udzielenia pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Wnioski o przyznanie renty strukturalnej można było składać od 1 VIII 2004 r., zaś wnioski o zalesienie gruntów rolnych i programy rolnośrodowiskowe od 1 IX 2004 r. Z kolei grupy producentów rolnych mogły składać wnioski od 15 XII 2004 r. Natomiast na dwa ostatnie działania można było składać wnioski dopiero po roku od wejścia do UE a mianowicie od 1 II 2005 r.

W sumie przyszli beneficjenci złożyli 2 510,1 tys. wniosków, przy czym najwięcej, bo 2 055,0 tys. (81,9%) na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Wyjątkiem wśród

pozostałych działań były wnioski na ONW, które należało składać corocznie. Drugie miejsce pod względem ogólnej liczby złożonych wniosków zajęli rolnicy ubiegający się o wspieranie gospodarstw niskotowarowych (173,0 tys. tj. 6,8%), trzecie zaś beneficjenci ubiegający się o programy rolnośrodowiskowe (137,6 tys. tj. 5,5%). Najmniej wniosków wpłynęło od grup producentów rolnych (103) (tabela 2).

Tabela 2
Liczba złożonych wniosków wg makroregionów

Makroregiony	Renty strukturalne	Gospodarstwa niskotowarowe	ONW			Programy rolnośrodowiskowe	Zalesienie gruntów rolnych	Standardy UE	Grupy producentów rolnych	Razem	Procent
			ONW I	ONW II	ONW III						
I	9906	18001	98698	106282	106728	21229	1490	28441	44	390819	19,3
II	27267	88120	291568	336035	341379	50969	4658	28885	7	1168888	57,8
III	10592	51590	137048	151856	152820	31509	3341	3812	10	54578	2,8
IV	5428	6367	38096	42833	43626	10980	967	1896	28	150221	7,4
V	5149	8996	63352	71669	73055	22947	2206	10267	14	257654	12,7
Razem	58342	173074	628762	708675	717608	137634	12662	73301	103	2510161	100

Źródło: obliczenia własne

Analizując liczbę złożonych wniosków w układzie makroregionów, należy stwierdzić, że zdecydowana kumulacja tych wniosków wystąpiła w II makroregionie środkowo-wschodnim (57,8%), który był jednocześnie największy pod względem powierzchni użytków rolnych i liczby gospodarstw rolnych. Drugie miejsce pod względem liczby złożonych wniosków (19,3%) zajął I makroregion środkowo-zachodni. Łącznie te dwa makroregiony partycypowały w procesie składania wniosków na poziomie 77,1%. Najmniejszą rolę w procesie składania wniosków odegrał III makroregion południowo-wschodni (2,8%). Porównując dane dotyczące charakterystyki makroregionów do liczby złożonych wniosków, otrzymamy następujące dane (tabela 3):

Tabela 3
Porównanie złożonych wniosków do powierzchni UR i liczby gospodarstw rolnych (w %)

Makroregion	Powierzchnia użytków rolnych	Liczba złożonych wniosków	Różnica + -	Liczba gospodarstw rolnych	Liczba złożonych wniosków	Różnica + -
I	17,2	19,3	+ 2,1	12,7	19,3	+ 6,6
II	36,9	57,6	+ 20,7	41,3	57,6	+ 16,3
III	15,8	2,8	- 13,0	30,4	2,8	- 27,6
IV	12,9	7,4	- 5,5	7,9	7,4	- 0,5
V	18,2	12,7	- 5,5	7,9	12,7	- 4,8

Źródło: obliczenia własne

Porównując liczbę złożonych wniosków do powierzchni użytków rolnych, jaki zajmuje dany makroregion, otrzymane wyniki wskazują na bardzo dobre wykorzystanie swojej pozycji przez duży makroregion II, który złożył ponad 20,7% więcej wniosków, niż wskazywałby na to udział powierzchniowy. Podobnie pozytywnie zachowali się producenci rolni skupieni w makroregionie I. (+ 2,1%). W trzech pozostałych makroregionach nie wykorzystano w pełni potencjału tkwiącego w każdym gospodarstwie rolnym. Podobnie pozytywnie wyróżniają się dwa pierwsze makroregiony, jeśli rozpatrzemy udział wniosków w stosunku do liczby gospodarstw rolnych (odpowiednio

+6,6% i + 16,3%). Ogólnie biorąc dwa pierwsze makroregiony obejmujące 54,1% powierzchni użytków rolnych, partycypują w 77,1% wszystkich wniosków złożonych w latach 2004-2006. Podobnie rzecz wyglądała przy analizowaniu liczby wniosków w stosunku do liczby gospodarstw rolnych. Dwa pierwsze makroregiony obejmujące 54,0% wszystkich gospodarstw rolnych, zdobyły 76,9% wszystkich wniosków [Wstępna analiza, Cz. II 2009)].

W strukturze złożonych wniosków dominowały działania związane ze wspieraniem działalności na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Ponieważ wnioski ONW składane były łącznie z wnioskami o dopłaty bezpośrednie, ich udział w analizie charakteryzował się powszechnością, co zaciemniało obraz badanych zjawisk.. Dlatego w badaniach dążono, aby „oczyszczyć” liczbę składanych ogółem wniosków z danych o liczbie wniosków związanych ze wspieraniem gospodarstw na obszarach ONW, dokonano powtórnie analizy, co obrazuje tabela 4.

Tabela 4
Liczba złożonych wniosków (bez ONW) wg makroregionów

Makroregiony	Renty strukturalne	Gospodarstwa niskotowarowe	Programy rolnośrodowiskowe	Zalesianie gruntów rolnych	Standardy UE	Grupy producentów rolnych		Procent
						Razem		
I	9906	18001	21229	1490	28441	44	79111	17,3
II	27267	88120	50969	4658	28885	7	199906	43,8
III	10592	51590	31509	3341	3812	10	100854	22,5
IV	5428	6367	10980	967	1896	28	25666	5,6
V	5149	8995	22947	2206	10267	14	49564	10,8
Razem	58342	173073	137634	12662	73301	103	455101	100,0

Źródło: obliczenia własne

Zgodnie z oczekiwaniami badawczymi okazało się, że duży II makroregion środkowo-wschodni stracił swoją dominującą pozycję, i jego udział w składaniu wniosków zmniejszył się z 57,8% do 43,8%. Podobnie stracił na wadze I makroregion środkowo-zachodni, którego udział w składaniu wniosków zmniejszył się z 19,3% do 17,3%. Z drugiej strony w sposób istotny swoją pozycję poprawił III makroregion południowo-wschodni, którego udział w składaniu wniosków wzrósł aż 10 krotnie, z 2,8% do 22,5%. Interpretując te dane należy wskazać, że omawiany region ma co prawda tereny kwalifikujące się jako obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, ale rozdrobniona struktura agrarna nie pozwalała sięgnąć po instrumenty wsparcia unijnego (wymagany obszar to 1 ha użytków rolnych).

Na temat prawidłowego przebiegu składania wniosków zebrano informacje, pozwalające na porównanie liczby wniosków zawartych w planie, w stosunku do zrealizowanych działań, co obrazuje poniższe zestawienie:

	Plan	Wykonanie	Różnica
- renty strukturalne	52400	58342	+5942
- gospodarstwa. niskotowarowe	126000	173073	+47073
- standardy UE	66500	73301	+6801
- grupy producenckie	172	103	-69

Pozostałe działania zawarte w planie wyrażono w miernikach naturalnych (w ha), co trudno przełożyć na liczbę złożonych wniosków. I tak wspieranie działalności na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania planowano przeprowadzić na powierzchni

9 386,4 tys. ha, wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych na powierzchni 1 236,0 tys. ha i zalesienie gruntów rolnych na powierzchni 47,0 tys. ha.

Wysokie przekroczenie działań planowanych miało miejsce szczególnie w pozycji wspieranie gospodarstw niskotowarowych (o 37,3%), dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE (o 10,2%) oraz renty strukturalne (o 11,1%).

6. Finansowy wymiar realizacji PROW w latach 2004-2006

Charakterystyczną cechą instrumentów wsparcia finansowego było to, że występowała duża różnorodność i niepowtarzalność w zakresie wysokości pomocy udzielanej beneficjentom w ramach określonych działań. Wysokość wsparcia była ustalana odrębnie dla każdego działania, a ponadto istotne różnicowania występowały wewnątrz programów unijnych. Przy ustalaniu warunków i trybu udzielania pomocy finansowej brane były pod uwagę takie czynniki, jak powierzchnia gospodarstwa rolnego, wiek (renty strukturalne), ESU (niskotowarowe), klasy bonitacyjne gleb (zalesienia), ochrona środowiska, itp.

Liczbę beneficjentów otrzymujących wsparcie oraz wysokość środków przekazanych beneficjentom była zróżnicowana regionalnie. W sumie kwoty wypłaconych należności wyniosły 10,6 mld zł w ramach 7 analizowanych działań (bez pomocy technicznej, uzupełnienia płatności bezpośrednich i SAPARD). Najwięcej środków wypłacono stosownie do wielkości danego rejonu w makroregionie II – 43,0% ogólnej kwoty, następnie w makroregionie I – 21,7%, makroregionie V – 15,0%, makroregionie III – 13,3% i ostatnie miejsce zajął makroregion IV – 7,0%.

Tabela 5

Wielkość środków finansowych wydatkowanych na PROW w latach 2004-2006 w układzie makroregionów (w tys. zł)

Makroregion	Renty strukturalne	Gospodarstwa niskotowarowe	ONW I	ONW II	ONW III	Programy rolnośrodowiskowe	Zalesienie gruntów rolnych	Standardy UE	Grupy producentów rolnych	Razem
I	358406	128693	214093	227742	230574	127791	19252	973161	11245	2290957
II	984659	678966	522092	586787	599577	191119	55380	947249	1765	4567594
III	354000	394714	128547	148166	150909	115885	25847	98531	1286	1417885
IV	193773	50728	86039	94753	97607	137136	18192	58876	6525	743629
V	192895	63270	193850	210477	216470	241949	136581	339676	3372	1598540
Razem	2083733	1316371	1144621	1267925	1295137	813880	255252	2417493	24193	10618605

Źródło: obliczenia własne

Płatności środków finansowych na poszczególne działania między makroregionami nie były istotnie zróżnicowane. Czynniki, które odgrywały istotną rolę na poziomie pojedynczego gospodarstwa, zostały zniwelowane w ramach dużych zbiorowości beneficjentów. Przykładowo wysokość rent strukturalnych była uzależniona od wielkości przekazywanych powierzchni na rzecz następców i była względnie wyrównana we wszystkich makroregionach. Powyższe zjawisko obrazuje tabela 6.

Tabela 6

Wysokość środków finansowych przeznaczonych na jednego beneficjenta w układzie makroregionów w latach 2004-2006 (w tys. zł)

Makroregiony	Renty strukturalne	Gospodarstwa niskotowarowe	ONW I	ONW II	ONW III	Programy rolnośrodowiskowe	Zalesienie gruntów rolnych	Standardy UE	Grupy producentów rolnych
I	39,2	7,2	2,1	2,1	2,1	5,8	12,8	34,1	232,2
II	39,6	7,6	1,8	1,7	1,7	3,7	11,1	31,6	263,4
III	35,7	7,7	0,9	0,9	1,1	4,1	8,4	26,2	179,4
IV	38,8	8,1	2,1	2,1	2,1	19,6	16,8	31,3	299,3
V	40,1	6,9	3,1	2,9	2,9	10,6	25,6	32,3	269,1

Źródło: obliczenia własne

Istotną rozpiętość w wysokości pomocy finansowej przypadającą na 1 wniosek zanotowano w programach rolnośrodowiskowych (jak 1:5), zalesieniu gruntów rolnych (jak 1:3) i ONW (1:3).

7. Wykonanie budżetu PROW w latach 2004-2006

Porównując preliminowane koszty funkcjonowania PROW w stosunku do wydatków, zwracają uwagę przesunięcia, jakich dokonano w ramach budżetu. Należy podkreślić fakt, że w 6 przypadkach wydatki były mniejsze od pierwotnego preliminarza. Przekroczenia i to na wysokim poziomie 261,7% miały miejsce w przypadku działania „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE”. Niski poziom wykorzystania środków finansowych przewidzianych w Planie zanotowano w działaniu „Grupy producentów rolnych” (25,2%), oraz „Wspieranie przedsięwzięć rolno środowiskowych” i „Poprawa dobrostanu zwierząt” (59,8%). Przekroczenie ogólnej kwoty wydatków o 58,8 mln euro (102,2%) zrealizowano poprzez sięgnięcie do działania „Pomoc techniczna”, które wykorzystano tylko na poziomie 13,4%.

Tabela 7

Porównanie planowanych kosztów ze zrealizowanymi wydatkami na realizację PROW w latach 2004-2006 (w mln euro)

Działania PROW 2004-2006	Plan wydatków PROW	Realizacja wydatków PROW	Różnice w mln euro (+ -)	Procent
Renty strukturalne	640,5	534,9	- 105,6	83,5
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych	376,3	341,3	- 35,0	90,7
Wspieranie działalności na obszarach ONW	976,8	948,6	- 28,2	97,1
Pakiety rolnośrodowiskowe	348,9	208,7	- 140,2	59,8
Zalesianie gruntów rolnych	101,8	94,9	- 6,9	93,2
Standardy UE	243,4	637,1	+ 393,7	261,7
Grupy producentów rolnych	25,4	6,4	-19,0	25,2
Razem	2713,1	2771,9	+ 58,8	102,2

Źródło: obliczenia własne

Przesunięcia między działaniami w ramach PROW odbywało się na wniosek Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który opiniowany był z kolei przez Zespół - Komitet Monitorujący a następnie kierowany do Komisji Europejskiej. Zmian tych dokonywano w wyniku bieżącego monitoringu PROW na lata 2004-2006, prowadzonego przez MRiRW na podstawie danych przekazywanych przez ARiMR. Do zakresu działania Komitetu należało między innymi opiniowanie projektów, podział środków na poszczególne działania PROW,

dokonywanie analiz wyników PROW oraz ocenianie osiągnięcia celów ustanowionych dla poszczególnych działań.

Uwzględniając całość preliminarza budżetu w wysokości 3592,4 mln euro, realizacja na dzień 31 grudnia 2008 r. wyniosła 100%, co dobrze świadczy o polityce kształtowania obszarów wiejskich przez Ministerstwo Rolnictwa oraz przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

8. Uwagi końcowe

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 był największym programem wspierającym rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. Był to plan realizowany z funduszy unijnych zaraz po wstąpieniu do Unii Europejskiej. Celem planu było wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych. W pierwszym planie przyjęto kryterium realizacji celów poprzez pryzmat siedmiu wybranych działań o charakterze merytorycznym oraz trzech działań o charakterze uzupełniającym. Wyboru działań dokonały zespoły specjalistów spośród propozycji przedstawionych przez wspólnotą europejską. Wybór trafnie odzwierciedla oczekiwania rolników, którzy zwiążali swoje losy ze wsią i rolnictwem i chcą modernizować i restrukturyzować swoje gospodarstwa rolne.

Koncepcja badania PROW poprzez pryzmat 5 makroregionów, których kształt zaproponowany został przez IERiGŻ, okazała się poprawna merytorycznie i przydatna do dalszych badań. Pozwoliła bowiem na dostrzeżenie nowych zjawisk, które uprzednio trudne były do oceny z pozycji województw, czyli 16 małych regionów. Ogólna teza sprowadza się do konstatacji, że dominującymi makroregionami są dwa położone w środkowym pasie kraju a mianowicie I makroregion środkowo-zachodni oraz II makroregion środkowo-wschodni. Oba makroregiony pod względem powierzchni użytków rolnych i liczby gospodarstw rolnych zajmują 54,1%, zaś partycypowały w procesie składanych wniosków na poziomie 77,1% (wzrost o 23,0 punktów procentowych). Interpretując te dane, można powiedzieć, że aktywność producentów rolnych, stymulowana zapewne przez doradców, sprzyjała korzystaniu z instrumentów wsparcia finansowego zaproponowanych przez Unię Europejską. Do omawianych dwóch makroregionów napłynęło również 64,6% wszystkich środków finansowych przewidzianych na 7 analizowanych działań PROW.

Makroregiony położone zarówno w pasie nadmorskim, jak i południowym były w mniejszym zakresie uczestnikami PROW i zarazem beneficjentami środków unijnych, chociaż V makroregion północny skorzystał ze wsparcia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Otwarta formuła dostępu do programów unijnych była zapewne przyczyną, że jedynym kryterium korzystania ze wsparcia finansowego UE, była aktywność rolników, polegająca na złożeniu w odpowiednim czasie poprawnie wypełnionego wniosku. Średnio w kraju każdy rolnik złożył 1,5 wniosku, zaś bez wniosków dotyczących terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania 0,3 wniosku. W sytuacji działań cieszących się dużym zainteresowaniem rolników, przydziały regionalne były regulowane przez system informatyczny ARiMR.

Literatura

1. Chmieliński P., (2006): Regionalne zróżnicowanie w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich a efektywność wykorzystania środków wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej, IERiGŻ, Warszawa.
2. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (2004): Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
3. Szemberg A., (1999): Społeczno-ekonomiczne regiony rolnictwa i obszarów wiejskich, IERiGŻ, Warszawa.
4. Wawrzyniak B M., Wojtasik B. (2008): Przebieg i realizacja PROW a latach 2004-2006, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr1.
5. Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, (2009): Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Część I, Warszawa.
6. Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, (2009): Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Część II, Warszawa

Bolesław Wojtasik

Analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2004-2006 w układzie makroregionów

Słowa kluczowe: kształtowanie obszarów wiejskich, wyodrębnianie makroregionów, działania PROW, składanie wniosków, instrumenty finansowe.

Streszczenie

Celem badań była analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2004-2006, której dokonano z uwzględnieniem makroregionów występujących w kraju. Badaniom poddano 7 merytorycznych działań występujących w ramach PROW. Dostęp do programów unijnych dokonywał się poprzez złożenie odpowiednich wniosków przez przyszłych beneficjentów. Najwięcej wniosków wpłynęło w II makroregionie środkowo-wschodnim (57,8%) i w I makroregionie środkowo-zachodnim (19,3%). Średnio w kraju każdy rolnik złożył 1,5 wniosków, zaś analizując ten problem bez danych uwzględniających złożenie wniosków w związku z niekorzystnymi warunkami gospodarowania, każdy rolnik złożył statystycznie 0.3 wniosku. Do omawianych dwóch makroregionów napłynęło również 64,6% wszystkich środków finansowych przewidzianych na 7 analizowanych działań PROW, wobec pozostających w ich dyspozycji 54,1% powierzchni użytków rolnych.

Badania realizacji PROW w układzie makroregionów wskazują na dominującą pozycję dwóch makroregionów (I i II) leżących w pasie środkowym kraju. Absorbowały one największą środków pomocy finansowej pochodzących z Unii Europejskiej.

Bolesław Wojtasik

An analysis of realization of the Plan of Rural Areas Development 2004 - 2006 in macro-regional context

Key words: moulding of rural areas, emerging of macro-regions, actions of the Plan of Rural Areas Development, proposals applying, financial instruments

Summary

The aim of the research was to analyze the Plan of Rural Areas Development 2004 - 2006 (PRAD 2004 -2006) which was done by taking macro-regions into consideration. There were examined 7 content-related actions occurring in the frame of the PRAD 2004 - 2006. To be able to access to the program the beneficiaries had to apply the suitable proposals. The highest numbers of proposals were handed in the 2nd middle-east macro-region (57.8%) and 1st middle-west region (19.3%). On average every farmer in Poland handed in 1.5 proposals. Analyzing the issue without the data concerning unfavourably farming conditions, every farmer handed in 0.3 proposals (on average). The two discussed regions used 64.6% of the whole amount of financial support provided for the 7 actions within the PRAD 2004 - 2006, in the face of having by the regions 54.1% of arable lands.

The research concerning macro-regional order shown dominant position of the two regions (1st and 2nd) located in the middle belt of the country which absorbed the highest amount of financial support coming from the European Union.