

Antoni Mickiewicz

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Bogdan M. Wawrzyniak

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

ANALIZA PORÓWNAWCZA WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW UNIJNYCH W RAMACH PROW 2004–2006

Streszczenie: Przedmiotem opracowania była analiza wykorzystania środków unijnych zawartych w PROW na lata 2004–2006. Spośród dziesięciu działań szczegółowej analizie poddano siedem. Badano kwoty płatności przypadające na każde województwo, z uwzględnieniem rodzajów realizowanych działań. Scharakteryzowano płatności w województwach według systemu IACS oraz w przeliczeniu na jeden wniosek. Na koniec oceny porównano wykonanie zadań PROW pod względem rzeczowym i finansowym.

Słowa kluczowe: plan rozwoju obszarów wiejskich, instrumenty wsparcia finansowego, środki pomocowe Unii Europejskiej, Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli

1. Wstęp

Polityka kształtowania obszarów wiejskich, obok polityki rynkowej, jest jedną z najważniejszych polityk podejmowanych w ostatnich latach w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Proces kształtowania obszarów wiejskich należy do istotnych zjawisk społeczno-gospodarczych badanych po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Znaczenie obszarów wiejskich wynika m.in. z faktu, że obszary wiejskie obejmują ponad 93% powierzchni kraju i są zamieszkiwane przez około 38,8% ogółu ludności. Na tych obszarach istnieje ponad 1,7 mln gospodarstw rolnych powyżej 1 ha użytków rolnych, które są uczestnikami i beneficjentami płatności w ramach programów wspierających ich rozwój. Celem instrumentów wsparcia rozwoju rolnictwa i wsi jest unowocześnienie obszarów wiejskich, jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. Rolnictwo obok funkcji produkcyjnych pełni także istotne funkcje o charakterze nierynkowym, ważne z punktu widzenia społecznego i kulturalnego. Obszary wiejskie to nie tylko produkcja żywności, ale także inne ważne dobra, jak zasoby przyrodnicze, walory krajobrazowe, miejsce zachowania różnorodności biologicznej i kultywowania tradycyjnych wartości lokalnych¹.

¹ *Zarys kierunków rozwoju obszarów wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009.

2. Cel i zakres pracy

Podstawowym celem badań była analiza porównawcza wykorzystania środków unijnych w ramach PROW 2004–2006, którą przeprowadzona w podziale na województwa. PROW 2004–2006 obejmował 10 działań, w tym szczegółową analizą objęto 7 działań, mających istotny wpływ na kształtowanie obszarów wiejskich. Pozostałe trzy działania nieobjęte analizą dotyczyły zadań niezwiązanych z procesem kształtowania tych obszarów. Jedno działanie „Uzupełnienie płatności obszarowych” skierowane zostało do I filara WPR. Drugie działanie związane było z programem SAPARD, który realizował niedokończone należności z lat 2002–2004. Trzecie działanie stanowiło pomoc techniczną. Działania były finansowane ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Udział wspólnoty w pomocy finansowej wynosił 80%, wsparcie krajowe pozostało na poziomie 20%. W pracy zastosowano metody zarówno analityczne, jak i statystyczne, które pozwoliły na uzyskanie przekrojowych danych statystycznych. Głównym źródłem danych były informacje zawarte w Systemie Informacji Zarządczej ARiMR. Pełna ocena PROW 2004–2006 dopiero obecnie jest możliwa, ponieważ zgodnie z zasadą (N+2) zawartą w dyrektywie KE, rozliczenie danego programu kończy się po dwóch latach od zakończenia programu. W naszym przypadku termin ten minął 31 grudnia 2008 r.

3. Charakterystyka Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006

W PROW przyjęto dwa cele strategiczne: 1. poprawę konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz 2. zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Ostatni cel obejmował z kolei priorytety, w tym: wyrównanie szans rozwoju obszarów wiejskich, ochronę środowiska i zachowanie walorów przyrodniczych obszarów wiejskich, zwiększenie lesistości kraju. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich opierał się na ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Ustawa określała zadania oraz właściwości jednostek organizacyjnych w zakresie wsparcia poszczególnych działań. Nie określała natomiast wysokości pomocy udzielanej rolnikom, ani trybu jej realizacji, z mocy prawa przekazując te kompetencje Radzie Ministrów². Z kolei Rada Ministrów swoimi rozporządzeniami w sposób szczegółowy określiła warunki i tryb pomocy finansowej na wspieranie określonej działalności. Możliwości przesunięcia środków istniały natomiast wewnątrz PROW, przy czym kierowano się zasadą rangi i ważności danego programu. Działania zaproponowane w PROW miały na celu wspieranie

² Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej z dnia 28 listopada 2003 r.

wielofunkcyjnego, a jednocześnie zrównoważonego, rozwoju obszarów wiejskich i pozostawały w zgodzie z europejskim modelem rolnictwa opartym na instrumentach Wspólnej Polityki Rolnej³. Inaczej mówiąc, plan obejmuje działania zaliczane do tzw. II filara Wspólnej Polityki Rolnej, zaś strategicznym celem była także poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej. Instrumenty 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. 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 działań zupełnie nowych, które nie występowały uprzednio we wspólnocie. Do nich przykładowo można zaliczyć wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych, czy też wsparcie na rzecz osiągnięcia standardów UE⁴.

4. Analiza zrealizowanych płatności PROW w ramach poszczególnych województw

Zgodnie z rozporządzeniami Rady Ministrów każdy rodzaj płatności miał określone i ściśle wyznaczone ramy płatności, poza które nie można było wykroczać. Szczegóły regulowały bardzo precyzyjne załączniki do rozporządzeń, które dodatkowo wzmocnione zostały instrukcjami wypełniania wniosków lub sposobami obliczeń niezbędnych wskaźników. Pomoc finansową we wspieraniu poszczególnych działań można podzielić na działalność długookresową, średniookresową i jednorazową. Do działań o charakterze długookresowym można zaliczyć renty strukturalne, zalesianie gruntów rolnych i wspieranie działalności gospodarczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Renty strukturalne wypłacane są przez okres 10 lat, w miesięcznych odstępach czasu. W związku z tym należności te były uwzględnione w PROW 2007–2013. W przypadku zalesiania gruntów rolnych płatność dzieliła się na wsparcie na zalesienie, premię pielęgnacyjną wypłacaną corocznie przez okres 5 lat i premię zalesieniową wypłacaną przez okres 20 lat. Podobnie jest w przypadku płatności ONW, systematycznie wypłacaną corocznie nie tylko przez 3 lata, ale również przechodzącą do następnego PROW. Do działań średniookresowych można zaliczyć wspieranie gospodarstw niskotowarowych, które otrzymywały wsparcie przez okres 3 lat, z możliwością kontynuacji przez kolejne 2 lata, lecz dopiero po spełnieniu kryteriów przyznania pomocy. Działalność tego typu prowadzona była bez perspektywy kolejnego powtórzenia tego programu, który został uruchomiony na wyraźne życzenie władz polskich. Pozostałe działania miały zdecy-

³ *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.

⁴ Tamże.

dowanie charakter jednorazowej pomocy⁵. W ramach PROW 2004–2006 nie określono limitów na realizację działań w poszczególnych województwach, zaś wysokość płatności wygenerował system informatyczny, który aplikował napływające wnioski według terminu złożenia ich w Agencji. Na wspieranie 7 analizowanych działań w latach 2004–2006 wydatkowano kwotę ponad 10,6 mld zł. Wśród działań najczęściej środków pochłonęły poczynania związane ze wspieraniem działalności na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – 3,7 mld zł (34,9%), dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE – 2,4 mld zł (22,7%), następnie renty strukturalne – 2,1 mld zł (19,6%), oraz wpieranie gospodarstw niskotowarowych – 1,3 mld zł (12,4%). Tak więc na 4 działania wydatkowano 89,6% wszystkich środków przewidzianych w PROW. Najmniej środków pochłonęły działania związane z pakietem rolnośrodowiskowym – 0,8 mld (7,7%), zalesieniem gruntów rolnych – 0,25 mld zł (2,4%) oraz grupy producentów rolnych – 0,02 mld zł (0,3%), co przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Zbiornicze zestawienie środków finansowych wydanych na działania PROW w latach 2004–2006 (w tys. zł)

| Województwo | Renty strukturalne | Gospodarstwa niskotowarowe | ONW I | ONW II | ONW III | Rolno środowiskowe | Zalesienie gruntów | Standardy | Grupy producentów | Razem |
|---------------------|--------------------|----------------------------|---------|---------|---------|--------------------|--------------------|-----------|-------------------|-----------|
| Dolnośląskie | 111 085 | 25381 | 41742 | 45 991 | 47015 | 55895 | 9845 | 17383 | 1710 | 356 047 |
| Kujawsko-pomorskie | 164 130 | 51636 | 62834 | 67 067 | 68363 | 41006 | 10103 | 435786 | 6133 | 907 058 |
| Lubelskie | 206 176 | 235095 | 76603 | 84 948 | 86975 | 79116 | 11590 | 85012 | 739 | 866 254 |
| Lubuskie | 22 099 | 10127 | 34480 | 38 330 | 40031 | 53766 | 7049 | 19859 | 2123 | 227 864 |
| Łódzkie | 226 742 | 164680 | 86174 | 96 011 | 97642 | 25577 | 7937 | 171589 | 0 | 876 352 |
| Małopolskie | 83 982 | 118282 | 45826 | 51 948 | 52348 | 25041 | 1807 | 24363 | 763 | 404 360 |
| Mazowieckie | 361 588 | 214495 | 209529 | 235 093 | 239654 | 54851 | 26089 | 477612 | 1026 | 1 819 937 |
| Opolskie | 60 589 | 15220 | 9817 | 10 432 | 10561 | 27475 | 1298 | 21636 | 2692 | 159 720 |
| Podkarpackie | 93 462 | 91815 | 36629 | 41 668 | 42224 | 48262 | 14322 | 17695 | 522 | 386 599 |
| Podlaskie | 190 153 | 64696 | 149786 | 170 735 | 175306 | 31575 | 9764 | 213036 | 0 | 1 005 051 |
| Pomorskie | 63 990 | 29693 | 55665 | 61 458 | 63485 | 69797 | 11856 | 132673 | 1498 | 490 115 |
| Śląskie | 53 630 | 21781 | 15524 | 18 947 | 19714 | 12715 | 3308 | 19652 | 0 | 165 271 |
| Świętokrzyskie | 122 926 | 162836 | 30568 | 35 603 | 36623 | 29867 | 6410 | 36821 | 0 | 461 654 |
| Warmińsko-mazurskie | 76 824 | 20616 | 86348 | 92 785 | 94853 | 53894 | 27632 | 169166 | 865 | 622 983 |
| Wielkopolskie | 194 276 | 77057 | 151259 | 160 675 | 162211 | 86785 | 9149 | 537375 | 5112 | 1 383 899 |
| Zachodniopomorskie | 52 081 | 12961 | 51837 | 56 234 | 58132 | 118258 | 97093 | 37837 | 1009 | 485 442 |
| Ogółem | 2 086 733 | 1316671 | 1144621 | 1267925 | 1295137 | 813880 | 255252 | 2417495 | 24192 | 10621906 |

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

5. Analiza płatności w ramach PROW w świetle systemu IACS

Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS) stanowi z informatyzowaną bazę danych dotyczących zjawisk zachodzących w sferze rolnictwa i obszarów wiejskich. System identyfikuje działki rolne i prowadzi rejestr gospodarstw, rejestruje zwierzęta, śledzi przebieg płatności, zapewnia system kontroli i obsługuje inne zjawiska związane z rolnictwem. Zgodnie z regulacjami unijnymi system IACS jest niezbędny do zapewnienia jednoznacznej identyfikacji gospodarstwa dla wszystkich schematów pomocowych. Umożliwia kontrolę administracyjną, zapewnia podstawy

⁵ Tamże.

dla kontroli zgodności oraz rejestracji aktywności gospodarczej. IACS stanowi centralną bazę danych o producentach, gospodarstwach oraz beneficjentach PROW uprawnionych do ubiegania się o różne rodzaje płatności. System zapobiega dublowaniu korzystania przez rolników z działań, umieszczonych w różnych programach, np. „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” zawarte w SPO z „Dostosowaniem gospodarstw rolnych do standardów UE” zawartych w PROW. W systemie IACS zarejestrowanych było 1 483,6 tys. rolników, użytkujących gospodarstwa rolne powyżej 1 ha, natomiast kwota płatności wyniosła 10 618,6 tys. zł. Na jedno gospodarstwo rolne wysokość wsparcia unijnego wyniosła 7,2 tys. zł. Ogólna kwota przypadająca na dane województwo jest informacją niepełną, biorąc pod uwagę fakt ich dużego zróżnicowania pod względem obszaru i powierzchni użytków rolnych, liczby i struktury gospodarstw, ich siły ekonomicznej, poziomu produkcji i wielu innych czynników. Najbardziej wiarygodną informację na temat wysokości płatności na rzecz beneficjentów otrzymamy, obliczając dane w stosunku nie do wszystkich gospodarstw rolnych występujących w danym województwie, lecz w stosunku do tych, które występowały już o dopłaty bezpośrednie i spełniają kryteria zastrzeżone w każdym rozporządzeniu Rady Ministrów. Do tych kryteriów można zaliczyć prowadzenie działalności rolniczej, bycie posiadaczem gospodarstwa rolnego nie mniejszego niż 1 ha, rejestrację w systemie ewidencji gospodarstw rolnych (IACS). Gospodarstwa rolne niespełniające tego kryterium nie mogły ubiegać się o płatności z tytułu PROW. Analiza porównawcza dotycząca zróżnicowania regionalnego pod względem wysokości pomocy przypadającej na jedno gospodarstwo rolne wskazuje na występowanie dużych różnic terytorialnych. Do województw charakteryzujących się uzyskaniem znacznego wsparcia z tytułu PROW w latach 2004–2006 należy zaliczyć: województwo zachodniopomorskie – 15,9 tys. zł na 1 gospodarstwo (5,3 tys. zł rocznie), warmińsko-mazurskie – 14,1 tys. zł (4,7 tys. rocznie), kujawsko-pomorskie – 12,9 tys. zł (4,3 tys. zł rocznie) i pomorskie – 12,1 tys. zł (4,1 tys. zł rocznie). Wymienione województwa charakteryzują się poprawną strukturą agrarną, przy występowaniu dużej liczby gospodarstw wielkoobszarowych i znacznego udziału obszarów ONW. Z drugiej strony mamy województwa, które w małym stopniu uczestniczyły w procesie korzystania ze środków finansowych UE. Do tych województw można zaliczyć województwo małopolskie – 2,8 tys. zł (0,9 tys. zł rocznie), podkarpackie – 2,9 (0,9) i śląskie – 2,9 (0,9). Różnica między województwem otrzymującym najwięcej środków a tymi otrzymującym najmniej środków wyrażała się stosunkiem 1:6 (tabela 2).

Wśród analizowanych województw najwięcej środków finansowych wypłacano beneficjentom w woj. mazowieckim (1 819 mln zł, tj. 17,1%), wielkopolskim (1 383 mln zł, tj. 13,1%) i woj. podlaskim (1 005 mln zł, tj. 9,5%). Na drugim biegunie mamy województwa, które uzyskały mniejsze kwoty wsparcia finansowego. Do nich można zaliczyć woj. opolskie (159 mln zł, tj. 1,5%), śląskie (165 mln zł, tj. 1,5 %) i lubuskie (227 mln zł, tj. 2,1%). Tak więc różnice w transferach środków do poszczególnych województw były bardzo duże. Różnice te wynikały z wielkości

poszczególnych jednostek administracyjnych i ich specyfiki, a zwłaszcza obszaru i rodzaju ONW, które stanowiły prawie 35% budżetu PROW.

Tabela 2. Porównanie płatności w systemie IACS wg działań PROW 2004–2006 (w tys. zł)

| Województwo | Kwoty zrealizowanych płatności | Liczba rolników w systemie IACS | Średnia kwota na 1 gospodarstwo w latach 2004–2006 | Średnia płatność w jednym roku | Ranking zrealizowanych płatności |
|---------------------|--------------------------------|---------------------------------|--|--------------------------------|----------------------------------|
| Dolnośląskie | 356 047 | 63 195 | 5,6 | 1,9 | 13 |
| Kujawsko-pomorskie | 907 058 | 70 190 | 12,9 | 4,3 | 4 |
| Lubelskie | 866 254 | 186 035 | 4,6 | 1,5 | 6 |
| Lubuskie | 227 864 | 21 516 | 10,6 | 3,5 | 14 |
| Łódzkie | 876 352 | 134 567 | 6,5 | 2,2 | 5 |
| Małopolskie | 404 360 | 142 869 | 2,8 | 0,9 | 11 |
| Mazowieckie | 1 819 937 | 223 438 | 8,1 | 2,7 | 1 |
| Opolskie | 159 720 | 30 551 | 5,2 | 1,7 | 16 |
| Podkarpackie | 386 599 | 131 511 | 2,9 | 0,9 | 12 |
| Podlaskie | 1 005 051 | 84 691 | 11,9 | 3,9 | 3 |
| Pomorskie | 490 115 | 40 668 | 12,1 | 4,1 | 8 |
| Śląskie | 165 271 | 56 702 | 2,9 | 0,9 | 15 |
| Świętokrzyskie | 461 654 | 97 212 | 4,7 | 1,5 | 10 |
| Warmińsko-mazurskie | 622 983 | 44 093 | 14,1 | 4,7 | 7 |
| Wielkopolskie | 1 383 899 | 126 042 | 10,9 | 3,6 | 2 |
| Zachodniopomorskie | 485 442 | 30 348 | 15,9 | 5,3 | 9 |
| Ogółem | 10 618 606 | 1 483 628 | 7,2 | 2,1 | 0 |

Źródło: obliczenia własne.

6. Charakterystyka płatności przypadającej na 1 hektar użytków rolnych

W PROW nie określono ani procentowego udziału województw w łącznej puli środków programu (tzw. koperty wojewódzkiej), ani też podziału na województwa kwot przeznaczonych na poszczególne działania. Tak więc struktura środków, jakie wydatkowane zostały na realizację poszczególnych działań, była efektem kryteriów określających przeznaczenie środków w ramach danych instrumentów pomocy, aktywności beneficjentów oraz systemu informatycznego. Występujące istotne różnice między województwami pod względem wielkości środków finansowych przypadających na jedno gospodarstwo rolne, ulegają spłaszczeniu, jeśli na problem ten spojrzymy poprzez pryzmat 1 ha użytków rolnych. Okazuje się, że najwyższe kwoty płatności w przeliczeniu na 1 ha UR uzyskano w województwie podlaskim (1022 zł), mazowieckim (998 zł), świętokrzyskim (955 zł) i łódzkim (931 zł). Z kolei do woje-

wództw o najmniejszych kwotach płatności w przeliczeniu na 1 ha UR należą województwo opolskie (319 zł) i dolnośląskie (409 zł). Stosunek województw o najwyższych dopłatach do jednostek o najniższych wynosi jak 1:3 (tabela 3).

Tabela 3. Wielkość środków PROW przypadających na 1 ha użytków rolnych w latach 2004–2006

| Województwo | Kwoty zrealizowanych płatności (w tys. zł) | Powierzchnia użytków rolnych w systemie IACS (w tys. ha) | Średnia kwota przypadająca na 1 ha UR (w zł) |
|---------------------|--|--|--|
| Dolnośląskie | 356 047 | 870 | 409 |
| Kujawsko-pomorskie | 907 058 | 1 024 | 885 |
| Lubelskie | 866 254 | 1 268 | 683 |
| Lubuskie | 227 864 | 360 | 633 |
| Łódzkie | 876 352 | 941 | 931 |
| Małopolskie | 404 360 | 489 | 827 |
| Mazowieckie | 1 819 937 | 1 823 | 998 |
| Opolskie | 159 720 | 501 | 319 |
| Podkarpackie | 386 599 | 494 | 782 |
| Podlaskie | 1 005 051 | 983 | 1 022 |
| Pomorskie | 490 115 | 697 | 703 |
| Śląskie | 165 271 | 327 | 505 |
| Świętokrzyskie | 461 654 | 483 | 955 |
| Warmińsko-mazurskie | 622 983 | 946 | 658 |
| Wielkopolskie | 1 383 899 | 1 628 | 850 |
| Zachodniopomorskie | 485 442 | 784 | 619 |
| Ogółem | 10 618 606 | 13 618 | 779 |

Źródło: obliczenia własne

Analizując powyższą tabelę, należy wskazać na działania związane ze wspieraniem działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), które realizowały rozporządzenie MRiRW i charakteryzowały się specyfiką, wynikającą z funkcjonowaniem tego działania. W latach 2004–2006 złożono wnioski, które dotyczyły 67% powierzchni użytków rolnych zaliczanych do obszarów ONW. Największy udział tych powierzchni występował w woj. podlaskim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim, co wpłynęło na ogólną wysokość instrumentów wsparcia finansowego.

7. Analiza instrumentów wsparcia finansowego przypadających na jeden wniosek w ramach działania PROW 2004–2006

Konstrukcja działań zawartych w PROW 2004–2006 polegała na indywidualizacji kryteriów dostępu, określeniu celu działania, formy i wysokości pomocy oraz charakterystyce beneficjenta. Właściwości tak ustalonego programu powodowały, że

wysokość wypłacanych kwot była zróżnicowana, jeśli chodzi o różne województwa, ale także w obrębie ich samych. Indywidualizacja środków pomocowych powodowała, że wysokość kwot wypłacanych beneficjentów różniła się znacznie w zależności od działań, mniej zaś w ramach poszczególnych działań i województw. Największy poziom wsparcia finansowego – poza grupami producentów rolnych – uzyskały renty strukturalne, które wypłacane były co miesiąc, po otrzymaniu pozytywnej decyzji ze strony Agencji. Na drugim miejscu znalazły się działania związane z dostosowaniem gospodarstw rolnych do standardów UE, przy czym tutaj kryterium dostępu było przedstawienie projektu, zaś pomoc nie mogła przekroczyć 25 tys. euro. Program wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) był realizowany corocznie, i w ramach województw utrzymywał się na tym samym, a przy tym stałym poziomie. Natomiast programy rolnośrodowiskowe, zaliczane do jednych z trudniejszych, znajdują odzwierciedlenie w różnicach występujących między województwami (tabela 4).

Tabela 4. Wysokość środków wypłacanych beneficjentom na jeden wniosek w ramach PROW 2004–2006 (w tys. zł)

| Województwo | Renty strukturalne | Gospodarstwa niskotowarowe | ONW I | ONW II | ONW III | Programy rolnośrodowiskowe | Zalesienia gruntów rolnych | Standardy UE | Grupy producentów rolnych |
|---------------------|--------------------|----------------------------|-------|--------|---------|----------------------------|----------------------------|--------------|---------------------------|
| Dolnośląskie | 38,3 | 7,7 | 2,3 | 2,2 | 2,2 | 10,4 | 20,3 | 25,6 | 142,5 |
| Kujawsko-pomorskie | 39,1 | 7,4 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 5,3 | 13,4 | 32,8 | 242,1 |
| Lubelskie | 37,5 | 7,9 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 3,7 | 10,6 | 27,8 | 184,8 |
| Lubuskie | 39,6 | 8,1 | 2,5 | 2,4 | 2,4 | 10,9 | 22,7 | 34,9 | 530,9 |
| Łódzkie | 39,0 | 7,6 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 2,9 | 8,7 | 29,2 | 0,0 |
| Małopolskie | 35,1 | 7,7 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 3,1 | 5,4 | 25,6 | 254,5 |
| Mazowieckie | 38,6 | 7,6 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 4,2 | 15,1 | 34,3 | 342,1 |
| Opolskie | 38,5 | 8,4 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 37,6 | 7,5 | 33,3 | 224,4 |
| Podkarpackie | 35,6 | 8,3 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 5,3 | 7,6 | 25,2 | 104,4 |
| Podlaskie | 43,3 | 7,6 | 2,6 | 2,5 | 2,5 | 4,1 | 10,3 | 35,2 | 0,0 |
| Pomorskie | 39,8 | 7,2 | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 7,5 | 21,5 | 28,9 | 374,6 |
| Śląskie | 35,2 | 7,6 | 0,9 | 1,1 | 1,1 | 5,5 | 13,7 | 29,5 | 0,0 |
| Świętokrzyskie | 36,8 | 7,3 | 0,9 | 0,9 | 1,1 | 2,5 | 7,1 | 24,7 | 0,0 |
| Warmińsko-mazurskie | 41,2 | 7,5 | 3,2 | 3,1 | 3,1 | 9,9 | 20,1 | 38,6 | 288,6 |
| Wielkopolskie | 39,3 | 7,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 6,4 | 12,3 | 35,4 | 222,3 |
| Zachodnio-pomorskie | 39,2 | 6,1 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 14,4 | 35,3 | 29,3 | 144,2 |
| Ogółem | 38,5 | 7,6 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 5,7 | 13,2 | 32,9 | 234,9 |

Źródło: obliczenia własne.

8. Zmiany w wydatkowaniu środków pomocowych PROW 2004–2006

PROW 2004–2006 był największym programem wspierającym rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, jaki realizował nasz kraj po wstąpieniu do Unii Europejskiej. Komisja Europejska zatwierdzając PROW w dniu 6 września 2004 r., określiła ogólną kwotę wsparcia finansowego, a jednocześnie zezwoliła na dokonywanie przesunięć w ramach poszczególnych działań. W warunkach polskich Komitet Monitorujący określał wysokość środków zmniejszających i zwiększających budżet. W PROW zadania stojące przed resortem i Agencją miały dawać się rozpatrywać z dwóch stron: pod względem ilościowym pod względem wysokości wsparcia finansowego. Analizując poszczególne działania pod względem ilościowym, należy stwierdzić, że najbliższe realizacji zgodnie z pierwotnymi założeniami było działanie związane z rentami strukturalnymi (plan przewidywał 52,4 tys. beneficjentów, wykonanie objęło 53,7 tys.). Tak więc faktyczna liczba osób objętych wsparciem z tytułu rent strukturalnych wyniosła – w stosunku do planowanej – 102,5%. Na podobnym poziomie wykonania zadań ilościowych znalazło się dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE (106,4%). Natomiast wysokie przekroczenie planu pierwotnego dotyczyło wspierania gospodarstw niskotowarowych (124,7%). Na drugim biegunie przeprowadzonej analizy ilościowej znalazły się działania mające na celu wzrost liczby grup producentów rolnych (46%). Ogólnie biorąc, na siedem analizowanych działań, trzy działania znalazły się powyżej planu, cztery natomiast działania poniżej prognozowanych poczynań ilościowych. Drugi poziom przeprowadzonej analizy dotyczył realizacji poziomu wsparcia pomocowego wspólnoty, w stosunku do wielkości planowanych. Najwyższy poziom przekroczenia planu miał miejsce w stosunku do działania wspierającego dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE (zamiast wydatkować 243,4 mln euro, wydatkowano 630,9 mln euro). Wzrost ten odbył się kosztem sześciu pozostałych działań. Najmniej środków wsparcia bezpośredniego dotyczył grup producentów rolnych. Zanotowano tu wykonanie zadań na poziomie 25,2%.

Wśród czynników hamujących proces grupowego działania w rolnictwie znajdowała się niechęć rolników do wspólnego działania, brak możliwości uzyskiwania pomocy doradczej na wspólne inwestycje podejmowane przez grupę, opodatkowanie dochodów uzyskiwanych ze wspólnego działania w jej ramach oraz niewystarczająca wiedza rolników o korzyściach uzyskiwanych z tego działania (tabela 5).

Tabela 5. Wykonanie zadań PROW 2004–2006 pod względem rzeczowym i finansowym

| Działanie | Plan pierwotny | Wykonanie | Procent |
|---|----------------|-----------|---------|
| I. Renty strukturalne | | | |
| A. Program rzeczowy (liczba beneficjentów) | 52 400 | 53 732 | 102,5 |
| B. Program finansowy (mln euro) | 640,5 | 534,7 | 83,5 |
| II. Wspieranie gosp. niskotowarowych | | | |
| A. Program rzeczowy (liczba beneficjentów) | 126 000 | 157194 | 124,7 |
| B. Program finansowy (mln euro) | 376,3 | 340,6 | 90,7 |
| III. ONW | | | |
| A. Program rzeczowy (liczba beneficjentów) | 9 386 427 | 6 902 636 | 73,5 |
| B. Program finansowy (mln euro) | 976,8 | 944,7 | 97,1 |
| IV. Grupy producentów rolnych | | | |
| A. Program rzeczowy (liczba beneficjentów) | 172 | 79 | 45,9 |
| B. Program finansowy (mln euro) | 25,4 | 6,4 | 25,2 |
| V. Dostosowanie do standardów UE | | | |
| A. Program rzeczowy (liczba beneficjentów.) | 66 500 | 70 765 | 106,4 |
| B. Program finansowy (mln euro) | 243,4 | 630,9 | 259,2 |
| VI. Wspieranie rolnośrodowiskowe | | | |
| A. Program rzeczowy (liczba beneficjentów) | 1 236 000 | 1 177 245 | 95,2 |
| B. Program finansowy (mln euro) | 348,9 | 208,6 | 59,8 |
| VII. Zalesienie gruntów rolnych | | | |
| A. Program rzeczowy (liczba beneficjentów) | 47 000 | 39 737 | 84,5 |
| B. Program finansowy (mln euro) | 101,8 | 100,1 | 98,3 |

Źródło: Raport z oceny *ex-post* PROW 2004–2006.

W sumie na siedem analizowanych działań zaplanowano kwotę 2 713,1 mln euro, w rzeczywistości wydano 2 771,9 mln euro (102,2%). Jeśli do tego dodamy trzy działania, które nie były objęte analizą, to wówczas po stronie preliminarza i wydatków rzeczowych otrzymamy kwotę 3 592,4 mln euro, potwierdzającą pełne (100%) wykonanie zadań PROW na lata 2004–2006.

9. Podsumowanie

Charakterystyka PROW 2004–2006 wskazuje, że wybór poszczególnych działań (celów szczegółowych) został dokonany na podstawie nakreślonej strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Główny nacisk położono na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, a także na poprawę konkurencyjności i warunków ekonomicznych wsi. Poprzez PROW zmierzano do ułatwienia dostosowania polskich gospodarstw rolnych do nowych warunków funkcjonowania na rynku wspólnotowym, co

realizowano wraz z innymi programami wdrażanymi po uzyskaniu członkostwa w UE. W planie duży nacisk położono na działania o charakterze społeczno-strukturalnym (renty), zapewnienie żywotności ekonomicznej gospodarstw, utrzymanie poza-produkcyjnych funkcji obszarów wiejskich. Mając świadomość nierównomiernego tempa rozwoju rolnictwa jako całości, zaplanowano działania na rzecz rekompensowania różnic między regionami o różnych poziomach naturalnych utrudnień dla produkcji rolniczej (obszary ONW). W zamyśle było utrzymanie rolniczego charakteru tych regionów i przeciwdziałaniu ich wyludnieniu. Przeprowadzona analiza siedmiu działań zawartych w PROW 2004–2007 wskazuje na pewne rozbieżności powstałe między planowanymi działaniami a rzeczywistym wykonaniem, zarówno po ilościowej, jak i rzeczowej stronie. Przesunięcia w ramach działań były potrzebne z uwagi na oczekiwania rolników wobec niektórych programów wsparcia, które cieszyły się największym powodzeniem (renty strukturalne, gospodarstwa niskotowarowe, standardy UE).

Literatura

1. *Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006. Raport końcowy*, Warszawa 2009.
2. *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.
3. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.
4. *Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006*, część 1, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009.
5. *Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006*, część 2, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009.
6. *Zarys kierunków rozwoju obszarów wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009.

THE COMPARATIVE ANALYSIS OF USING THE FINANCIAL SUPPORT WITHIN PROW 2004–2006

Summary: The aim of the paper is to analyse the usage of financial support within PROW 2004–2006. From among the nine actions there were chosen seven of them. There were analyzed payments in every province, there were also taken into consideration types of actions. There were characterised payments in provinces according to IACS system and recounted by one application. At the end the assessment was compared to accomplish tasks within PROW.