

Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne

Prezentowana w artykule analiza konkurencyjności regionów w Polsce z punktu widzenia polskiego rolnictwa poprzez zbadanie efektywności wykorzystywania funduszy strukturalnych, ekonomicznej procedury ich podziału oraz podstaw prawno–organizacyjnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)³ wskazuje tylko wstępne wyniki ekonomicznych skutków wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce. Głównym obszarem badań jest wykorzystanie tych funduszy w ramach PROW. Nie sposób jednak w pogłębionej analizie nie odnieść się do innych środków pomocowych, jak chociażby dopłat bezpośrednich, czy też innych programów mających swoje źródło w polityce regionalnej, czy polityce spójności.⁴ Trzeba też zwrócić uwagę, że beneficjenci PROW i dopłat bezpośrednich w dużej części są tożsami. Prowadzone badania mają na celu nie tylko wskazanie możliwych zmian legislacyjnych, ale również zbadanie efektywności wykorzystywania środków pochodzących z funduszy strukturalnych.

Ekonomiczno–prawna analiza wskazuje jak proces rozdziału środków z funduszy strukturalnych UE wpłynął na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa, jak zmienił strukturę dochodową, zawodową i społeczną na obszarach wiejskich objętych nową perspektywą finansową.⁵ Szczególna uwaga została poświęcona konkurencyjności regionów.⁶ Przeprowadzone badania w ramach projektu badawczego

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Uniwersytet Warszawski.

3 Projekt finansowany przez Narodowe Centrum Nauki. Obowiązujący PROW opublikowany został w obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, (M.P. Nr. 94, poz. 1035 ze zm.); A. Jurcewicz, Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej, (w:) A. Stelmachowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2009, s. 85–94.

4 See. G. Skogstad, A. Verdun, The Common Agricultural Policy. Policy Dynamics in a Changing Context, Oxon 2010.

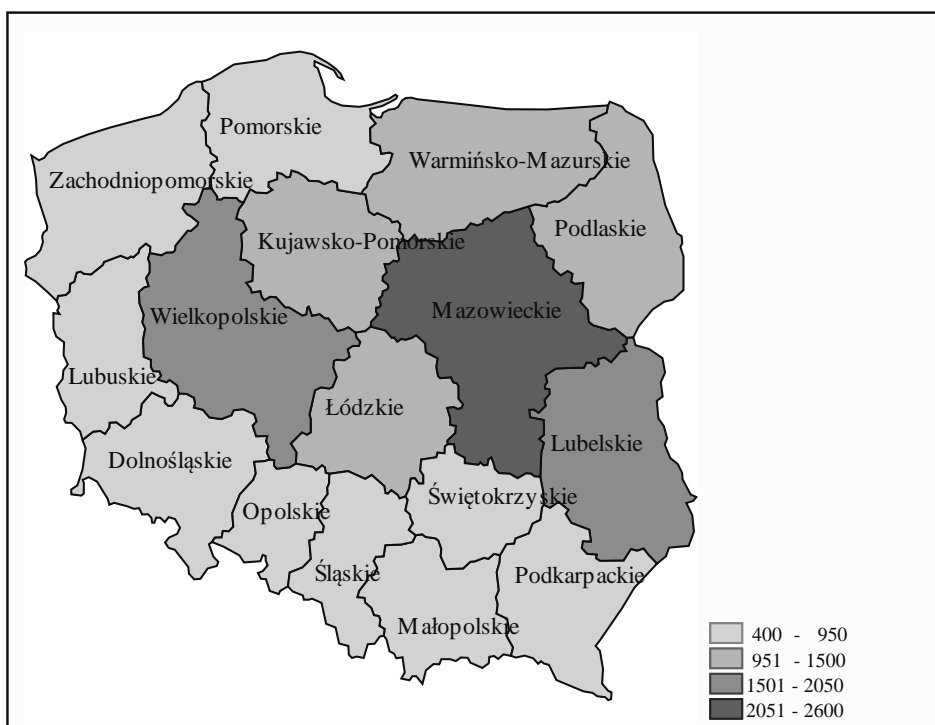
5 J. Dwyer, N. Ward, S. Lowe, D. Baldock, European rural development under the common agricultural policy's 'second pillar': institutional conservatism and innovation, (w:) „Regional Studies” 2007, nr 41, s. 873–87; T. Dax, The on–going CAP reform – incentive for shift towards rural development activities?, Paper presented at the XIth EAAE Congress, 23–27 August 2005, Copenhagen.

6 H. Oersted Nielsen, A. Branth Pedersen, T. Christensen, Environmentally Sustainable Agriculture and Future Developments of the CAP, (w:) G. Skogstad, A. Verdun, The Common Agricultural Policy. Policy Dynamics in a Changing Context, Oxon 2010, s. 100–118.

„Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa” wskazują na pewne ekonomiczne prawidłowości w relacjach pomiędzy przeznaczonymi środkami a efektywnością ich wykorzystywania poprzez wzrost konkurencyjności. Wskazać należy na zróżnicowane rodzaje pomocy przeznaczanej na polskie rolnictwo. Z jednej strony są to działania o charakterze alimentacyjno-społecznym, takie jak np. renty strukturalne, z drugiej to działania o charakterze inwestycyjnym, takie jak np. modernizacja gospodarstw rolnych. Już początkowa analiza zebranych danych wskazuje na potrzebę intensyfikacji działań inwestycyjnych, jako że te powodują wzrost konkurencyjności danych regionów oraz samych gospodarstw rolnych.

Różnice w transferach do poszczególnych województw są bardzo duże. Jest to oczywiście efekt wielkości poszczególnych województw i ich specyfiki zarówno społecznej, gospodarczej, jak i ekonomicznej.

Schemat 1. Szacowane transfery środków publicznych PROW na lata 2007–2013 [w mln euro]



Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.

Podobne różnice można zaobserwować w wielkości udzielanej pomocy w przeliczeniu na mieszkańca danego województwa.

Schemat 2. Szacowane transfery środków publicznych PROW na lata 2007–2013 w przeliczeniu na jednego mieszkańca [w euro]

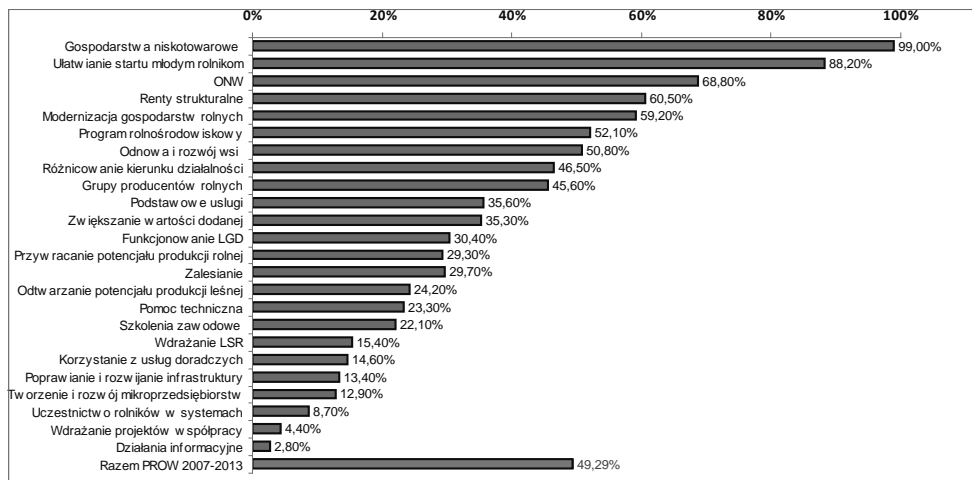


Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.

Wskazane powyżej różnice widać chociażby w powierzchni obszarów uprawnionych do płatności bezpośrednich (w budżecie PROW prawie 20% stanowiły środki na uzupełnienie płatności bezpośrednich) oraz obszaru i rodzaju obszaru o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) (budżet tego działania stanowił prawie 30% budżetu Programu, obecnie zrealizowano już 68% płatności).⁷ W tym ostatnim należy upatrywać znacznego zróżnicowania pomocy przyznawanej poszczególnym regionom, w zależności od warunków gospodarowania. W przyszłej perspektywie budżetowej należałoby utrzymać specjalne dopłaty dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania z uwagi na wyrównanie ich pozycji konkurencyjnej.

7 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013.

Wykres 1. Łączna wartość zrealizowanych płatności od uruchomienia PROW 2007–2013 jako % alokacji środków EFRROW na lata 2007–2013 w podziale na poszczególne działania



Źródło: Informacja na temat realizacji PROW 2007–2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 7.

Jak wskazują niektóre badania nad poprzednim okresem programowania, kwoty środków PROW 2004–2006 w przeliczeniu na jednego mieszkańca wsi w poszczególnych regionach są bardzo silnie zróżnicowane: od ponad 2 600 zł w województwie podlaskim do około 280 zł w województwie śląskim (różnica ponad 9-krotna).⁸ Tego typu zróżnicowanie można dostrzec również i w obecnym okresie programowania na lata 2007–2013. Obszary o unormowanej strukturze ustroju rolnego z większym sukcesem wykorzystują środki z funduszy strukturalnych przeznaczonych na rolnictwo.

System pomocowy dla polskiego rolnictwa od 1 maja 2004 r. uległ gruntownym zmianom i przebudowie. Możliwość wykorzystywania funduszy strukturalnych otworzyła przed polskim rolnictwem nowe, niespotykane dotąd możliwości rozwoju. Lata programowania 2004–2006 przyniosły pierwsze mierzalne efekty wykorzystywania dotacji unijnych w polskim rolnictwie.⁹ Przyniosły one też nowe doświadczenia, które wykorzystano w bieżącym okresie programowania. Nowa perspektywa 2007–2013, obecnie będąca w końcowym procesie rozdysponowania cie-

⁸ Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 – tabela zbiorcza, www.armir.gov.pl.

⁹ E. Fouilleux, Reforms and multilateral trade negotiations: another view on discourse efficiency, (w:) „West European Politics” 2004, Nr 27(2), s. 235–55; I. Herbst, Finansowanie projektów zasillanych ze środków funduszy Unijnych, Warszawa 2007; J. Babiak, Fundusze Unii Europejskiej doświadczenia i perspektywy, Warszawa 2006.

szy się ogromnym zainteresowaniem potencjalnych beneficjentów.¹⁰ Należy również przyznać, że jest dużo bardziej promowana w środkach masowego przekazu, co też wpływa pośrednio na wzrost konkurencyjności poprzez lepszą dostępność informacji. Nie bez znaczenia jest też postępująca zmiana pokoleniowa w rolnictwie, która w środkach pomocowych przeznaczanych z funduszy strukturalnych dostrzegła szansę na zbudowanie własnego, trwałego biznesu. W przeprowadzonych badaniach czynników oddziałujących na procesy zwiększania konkurencyjności polskiego rolnictwa, niezależnie od analiz dotyczących podziału gospodarstw według ich siły ekonomicznej, potencjału produkcyjnego, duże znaczenie ma monitoring przemian w strukturze agrarnej, zwłaszcza w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych, o których mowa w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Trzeba też zauważyć, że gospodarstwa małopowierzchniowe praktycznie nie partycypują w pozyskiwaniu pomocy unijnej albo z powodu niespełnienia podstawnych kryteriów, albo z powodu braku pomysłu na prowadzoną działalność rolniczą. Duży wpływ na taką sytuację ma nie tylko brak czynnika produkcji, jakim jest ziemia, ale również historyczne odmienności pomiędzy regionami w tym zakresie. Należy zwrócić uwagę, że uwarunkowania przestrzenne przyczyniają się do dużych dysproporcji rozwojowych nie tylko całych regionów, ale także poszczególnych gospodarstw rodzinnych.

W celu przyspieszenia procesów koncentracji w rolnictwie pozytywie należy ocenić zmiany, jakie zaszły w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych w latach 2004–2011. Można zaobserwować, że gospodarstwa rolne, które nie partycypują w większości w pomocy europejskiej, mające obszar poniżej 1 ha, zmniejszyły swoją liczebność o 20% we wskazanym powyżej okresie. Wskazać też należy, że zmiany w strukturze obszarowej wiążą się przede wszystkim ze zmianą stosunków własnościowych gruntów rolnych, a ich zmiana jest długotrwała i czasami trudna społecznie.

W celu zbadania konkurencyjności należy pochylić się nad nieodzownym pojęciem zarządzania strategicznego – należy zbadać strategie konkurencyjne regionu.¹¹ Strategie rozwoju wypracowane w nauce o zarządzaniu stanowią dobry przykład realizacji unijnej polityki spójności z wykorzystaniem zasad subsydiarności, koncentracji, partnerstwa i współpracy a także zrównoważonego dochodu. Powstaje pytanie czy z tych strategii korzysta się dziś przy rozdziale środków na polskie rolnictwo? Strategie te stanowią podstawę do rozwoju danej gałęzi gospodarki w regionie, tworząc ramy dla różnych środków pomocowych. Rolnictwo w tych strate-

10 M. Marciniak, *Rozwój przedsiębiorczości szansą polskich obszarów wiejskich*, Warszawa 2011; A. Niewiadomski, P. Wojciechowski, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*, (w:) P. Czechowski, *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 419–434.

11 J. Dwyer, N. Ward, S. Lowe, D. Baldock, *European rural development under the common agricultural policy's 'second pillar': institutional conservatism and innovation*, (w:) „Regional Studies” 2007, nr 41, s. 873–87; T. Dax, *The on-going CAP reform – incentive for shift towards rural development activities?*, Paper presented at the XIth EAAE Congress, 23–27 August 2005, Copenhagen.

giach ujmowane jest w sposób zróżnicowany od drugorzędnej gałęzi gospodarki, po gałąź o znaczeniu podstawowym. Za formalnymi deklaracjami buduje się cały system zarządzania pomocą oraz doradztwa dla rolników. Wiele w tym zakresie zależy od ilości gospodarstw rolnych w regionie oraz od ich wielkości. Oczywistym jest, że największe szanse mają regiony silnie zagraryzowane, o dobrze zorganizowanej strukturze rolnej.

Schemat 3. Średnia wielkość gospodarstw indywidualnych w 2010 r. [użytki rolne w ha]



Opracowanie własne, źródło danych: Główny Urząd Statystyczny.

Konkurencyjność regionu oznacza trwałą przewagę jednego regionu nad innymi.¹² Konkurencyjność polskiego rolnictwa zapewnia rozwój regionalny poprzez systematyczne podnoszenie poziomu gospodarczego regionów, poprawę konkurencyjności podmiotów gospodarczych, a także poprzez podniesienie poziomu życia

12 H. Oersted Nielsen, A. Branth Pedersen, T. Christensen, Environmentally Sustainable Agriculture and Future Developments of the CAP (w:) G. Skogstad, A. Verdun, The Common Agricultural Policy. Policy Dynamics in a Changing Context, Oxon, 2010, s. 100–118.

mieszkańców.¹³ Stąd rozwój regionów wynika nie tylko z różnorodności struktur ekonomicznych, dostępności komunikacyjnej czy otoczenia okołobiznesowego, ale również ze środowiska przyrodniczego czy zagospodarowania i ładu przestrzennego.

Istnieje pięć źródeł zróżnicowania regionalnego w Unii Europejskiej:

- peryferyjne położenie regionów zacofanych i niewystarczające wyposażenie w kapitał,
- niski poziom kwalifikacji ogólnych i zawodowych ludności,
- niedostatecznie rozwinięta infrastruktura,
- niekorzystna struktura gospodarki z dominacją rolnictwa i wysokim bezrobociem,
- powstanie unii celnej.

Każdy z wymienionych elementów wpływa pośrednio lub bezpośrednio na rozwój rolnictwa.¹⁴ Zestawienie ze sobą odpowiednich wskaźników już na wstępnym etapie daje obraz wpływu funduszy strukturalnych na zmiany w polskim rolnictwie. Fundusze te lepiej są wykorzystywane w regionach o dobrej strukturze rolnej, gdzie beneficjenci są „rolnikami zawodowymi” i dążą do podnoszenia swoich kwalifikacji, gdzie w wystarczający sposób doprowadzono do rozwoju infrastruktury okołorolnej. Pogodzenie działań PROW, prowadzących do zaprzestania działalności rolniczej (jak np. zalesianie gruntów) z rozwojem regionów powinno dać pełen obraz wad i zalet stosowania odpowiedniej polityki rozdziału funduszy strukturalnych w polskim rolnictwie.¹⁵

Poprawa konkurencyjności polskiego rolnictwa w regionach powinna się odbywać na wielu płaszczyznach rozwojowych. W realizowanym projekcie badawczym zbadane zostały obszary lokalizacji (przyciąganie inwestycji, wybór miejsca), sfery działalności gospodarczej (struktura i wielkość przedsiębiorstw – w tym nowego typu wielkotowarowych przedsiębiorstw rolnych¹⁶) oraz jakość życia polskich rolników (kompleks uwarunkowań społecznych). Prowadzona w ramach Programu Roz-

13 J. Stacey, B. Rittberger, Dynamics of formal and informal institutional change in the EU, „Journal of European Public Policy” 10, 2003, nr 6, s. 858–83; H.W. Moyer, T.E. Josling, Agricultural policy reform: politics and process in the EU and the US in the 1990s, 2002.

14 L.A. Kurkalova, C.L. Kling, J. Zhao, Green subsidies in agriculture: estimating the adoption costs of conservation tillage from observed behaviour, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 54, 2006, nr 2, s. 247–267; A. Swinbank, C. Daugbjerg, The 2003 CAP reform: accommodating WTO pressures, „Comparative European Politics” 2006, nr 4, s. 47–64.

15 A. Woś, Konkurencyjność wewnętrzna rolnictwa, Warszawa 2001; K. Pawlak, W. Poczta, Potencjał polskiego rolnictwa pięć lat po akcesji Polski do UE, jako przesłanka jego konkurencyjności, (w:) „Wież i Rolnictwo” 2010, nr 1, s. 21–48.

16 J. Wilkin, Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska, „Wież i Rolnictwo” 2009, nr 4, s. 4–29; W. Dzun, Duże gospodarstwa rolne przed i po wejściu do UE, (w:) Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian, Warszawa 2008; B. Karwat–Woźniak, Gospodarstwa wysokotowarowe w rolnictwie chłopskim. Synteza wyników badań 2005–2009, Warszawa 2009. s. 27.

woju Obszarów Wiejskich polityka regionalna,¹⁷ nastawiona na utrzymanie przewagi konkurencyjnej,¹⁸ powinna zostać ukierunkowana na realizację konkurencyjnych celów, czyli wzrostu atrakcyjności regionu, stworzenie lepszej sytuacji konkurencyjnej jego bazy ekonomicznej oraz osiągnięcie korzyści z lokalizacji.

Tabela 1. Liczba decyzji o przyznaniu płatności oraz kwoty zrealizowanych płatności w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania PROW 2007–2013”

| Województwo | Liczba decyzji o przyznaniu płatności | | | | | | Zrealizowane płatności w ramach wszystkich kampanii [PLN] |
|---------------------|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | |
| Dolnośląskie | 20901 | 20981 | 20923 | 20628 | 20551 | 15057 | 267710410,98 |
| Kujawsko–Pomorskie | 30935 | 30938 | 30756 | 30711 | 30716 | 19716 | 366608284,50 |
| Lubelskie | 66457 | 66965 | 66884 | 66126 | 65852 | 45294 | 488362920,08 |
| Lubuskie | 16563 | 16672 | 16604 | 16489 | 16568 | 13112 | 232614146,01 |
| Łódzkie | 76030 | 76729 | 76620 | 75409 | 74692 | 58323 | 566540661,80 |
| Małopolskie | 55710 | 55715 | 54551 | 51044 | 50295 | 39586 | 290861087,27 |
| Mazowieckie | 139775 | 141884 | 141247 | 140214 | 139360 | 105858 | 1394755665,38 |
| Opolskie | 6950 | 7037 | 7037 | 6829 | 6945 | 4982 | 65655370,91 |
| Podkarpackie | 44797 | 45654 | 45915 | 43085 | 42435 | 31872 | 241746677,51 |
| Podlaskie | 69974 | 70791 | 70728 | 70783 | 70804 | 52359 | 995956817,89 |
| Pomorskie | 23676 | 24130 | 24133 | 23934 | 24085 | 17403 | 368137847,00 |
| Śląskie | 19266 | 20101 | 19956 | 19289 | 18860 | 12568 | 123786047,31 |
| Świętokrzyskie | 39275 | 39426 | 38825 | 37023 | 35964 | 24797 | 209698380,68 |
| Warmińsko–Mazurskie | 31346 | 31278 | 31309 | 31444 | 31513 | 21604 | 520135230,51 |
| Wielkopolskie | 77430 | 77716 | 77860 | 77804 | 77609 | 54649 | 906728924,64 |
| Zachodniopomorskie | 18649 | 18571 | 18517 | 18476 | 18608 | 12881 | 329539653,62 |
| RazemDziałanie | 737734 | 744588 | 741865 | 729288 | 724857 | 530061 | 7368838126,09 |

Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.

17 A. Wolińska, A. Jurkowska, Polityka regionalna w aspekcie integracji z Unią Europejską, Rzeszów 2002.

18 A. Bartkiewicz, Fundusze strukturalne jako źródło finansowania rozwoju regionalnego – perspektywa Polska, (w:) A. Zagórska, K. Malik, M. Miszewski, Polska krajem Unii Europejskiej – problemy transformacji systemowej i regionalnej, Bytom 2003.

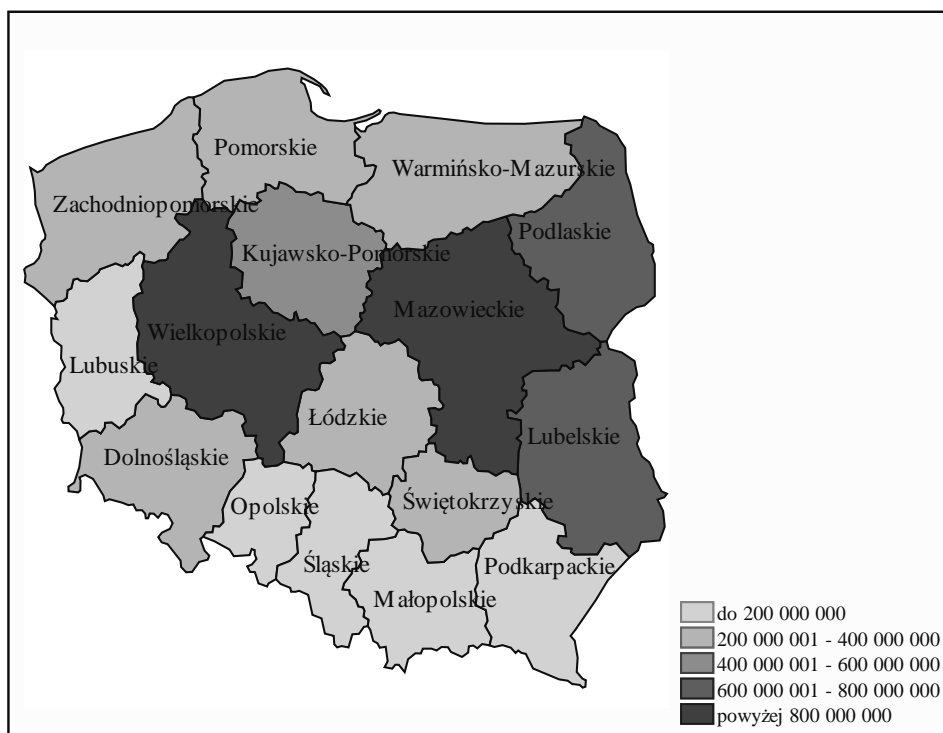
Przykładowe wsparcie ONW powinno znaleźć swój efekt w postaci wyrównania lub nawet wzrostu konkurencyjności regionów, a obecnie środki z tych dopłat przeznaczane są głównie na cele konsumpcyjne, a nie inwestycyjne. Powoduje to nie tylko brak wzrostu konkurencyjności tych regionów, ale także ich stagnację rozwojową. Jasno trzeba podkreślić, że działania pomocowe o charakterze alimentacyjnym tylko wtedy będą miały sens, jeżeli będzie znane ich przeznaczenie, a razem z nimi będą realizowane inne cele, także inwestycyjne. Dzieje się tak obecnie na przykład przy połączeniu działania renty strukturalne oraz ułatwianie startu młodym rolnikom.

Należy zwrócić też uwagę na ewolucję teorii związanej z polityką obszarów wiejskich.¹⁹ Po pierwsze to odchodzenie od polityki rolnej opartej na bezpośrednim wspieraniu cen i dochodów w rolnictwie. W zamian za to rolnicy otrzymywać powinni wsparcie oderwane od bieżącej produkcji i powinny być finansowane pozytywne efekty zewnętrzne rolnictwa. Po drugie, jak zauważa Jerzy Wilkin, znaczenia nabiera dowartościowanie roli kapitału ludzkiego, kapitału społecznego i instytucji w rozwoju rolnictwa i wsi. Wymienia się też upowszechnianie się idei i implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz przechodzenie od polityki rolnej typu sektorowego do zintegrowanej polityki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Oceniając wykorzystanie funduszy strukturalnych w rolnictwie, poddane analizie zostały postanowienia traktatu akcesyjnego oraz jego postanowienia odnoszące się do przebranzowienia sektora rolnego, gdzie rolnictwo będzie stanowiło kilka procent udziału gospodarki narodowej, a nie ok. 30%, jak w Polsce. Na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 przeznaczono blisko 17,2 mld euro z czego 13,2 mld euro stanowią środki pochodzące z budżetu UE, a pozostałą część stanowią środki krajowe. Powstaje pytanie: jak europejska i polska polityka rolna wpływa na rozdział tych środków na poszczególne regiony? Jak ten podział wpływa na rozwój poszczególnych regionów? Pytania te okazują się mieć kilka możliwych wariantów odpowiedzi. Znalezienie tej najwłaściwszej może okazać się kluczowe zarówno w formułowaniu nowej wspólnej polityki rolnej, jak też negocjacji finansowych nad wielkością przyszłego budżetu na lata 2014–2020.

19 A. Sheingate, Agriculture retrenchment revisited: issue definition and Venue change in the United States and European Union, „Governance” 13, nr 3, s. 335–63; S. Nedergaard, The 2003 reform of the common agricultural policy: against all odds or rational explanation, „European Integration” 28, 2006, nr 3, s. 203 in.

Schemat 4. Kwota zrealizowanych płatności w ramach działania Modernizacja gospodarstw rolnych PROW 2007–2013 [w złotych polskich]



Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.

Ekonomiczna eksplikacja dotycząca wpływu funduszy strukturalnych na standardy życia polskich rolników w poszczególnych regionach to kolejny cel prowadzonych badań. Wykorzystanie przyznanych środków przez instytucje zarządzające, a także przez samych beneficjentów jest zróżnicowane, nie tylko indywidualnie, ale też biorąc pod uwagę zróżnicowanie regionalne. Powstaje pytanie czy pieniądze funduszy strukturalnych są przeznaczane na konsumpcję, czy też inwestowane i jak przez to poszczególne działania wpływają na rozwój regionów? Z pewnością należy zauważyć, że inwestowane są środki z tzw. działań inwestycyjnych jak modernizacja gospodarstw rolnych, czy zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej.

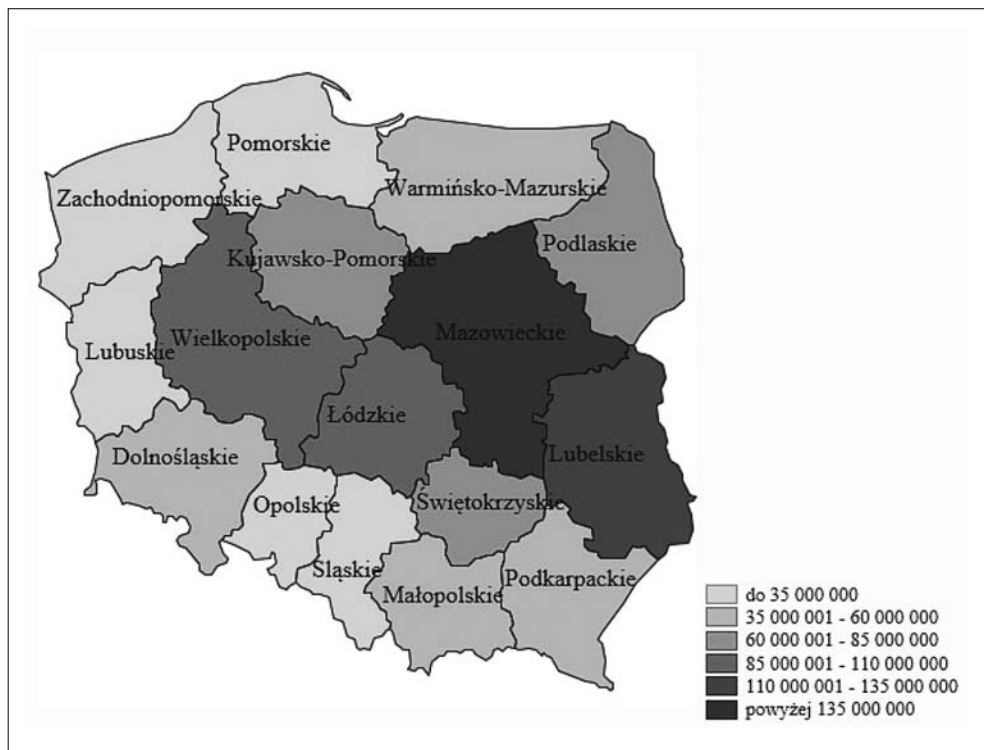
Tabela 2. Liczba zawartych umów oraz kwota zrealizowanych płatności w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolniczej i leśnej PROW 2007–2013”

| Województwo | Liczba zawartych umów–nabór | | | | Zrealizowane płatności w ramach wszystkich naborów [PLN] |
|---------------------|-----------------------------|------|------|------|--|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | |
| Dolnośląskie | 13 | 16 | 20 | 2 | 50790852,45 |
| Kujawsko–Pomorskie | 47 | 38 | 46 | 1 | 148969659,06 |
| Lubelskie | 52 | 47 | 46 | 1 | 167256146,73 |
| Lubuskie | 11 | 9 | 9 | 0 | 26556180,44 |
| Łódzkie | 42 | 42 | 47 | 0 | 154777853,29 |
| Małopolskie | 27 | 25 | 26 | 0 | 87840864,23 |
| Mazowieckie | 46 | 53 | 70 | 1 | 245137112,86 |
| Opolskie | 10 | 11 | 9 | 1 | 20819365,65 |
| Podkarpackie | 16 | 7 | 14 | 0 | 34355171,70 |
| Podlaskie | 17 | 20 | 22 | 0 | 65808022,06 |
| Pomorskie | 20 | 20 | 21 | 1 | 64183983,76 |
| Śląskie | 31 | 47 | 45 | 0 | 104577656,55 |
| Świętokrzyskie | 22 | 10 | 15 | 0 | 34201615,10 |
| Warmińsko–Mazurskie | 11 | 17 | 19 | 2 | 29134547,50 |
| Wielkopolskie | 102 | 63 | 101 | 0 | 257697136,08 |
| Zachodniopomorskie | 12 | 15 | 15 | 1 | 47383882,20 |
| Centrala | | | | | 786450,49 |
| Razem Działanie | 479 | 440 | 525 | 10 | 1540276500,15 |

Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.

Na konsumpcję przeznaczane są środki z działań nieinwestycyjnych, takich jak np. renty strukturalne, czy wspomniane już ONW. Poza powyżej wspomnianą kwestią, warto zwrócić uwagę na fakt, że te działania prowadzą również do dalszego rozdrabniania gospodarstw poprzez dzielenie ich na mniejsze jednostki produkcyjne. Podejmowane zmiany w prawie nie mają tutaj większego znaczenia, gdyż dotyczą już nielicznych sytuacji, kiedy rolnicy ubiegają się o renty strukturalne, przede wszystkim z uwagi na znaczne obniżenie jej wysokości.

Schemat 5. Kwoty zrealizowanych płatności w ramach działania Renty strukturalne PROW 2007–2013 [w złotych polskich]



Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.

Wskazać należy, że dotychczasowe zainteresowanie rentami strukturalnymi spowodowało, że w bieżącym okresie programowania największe środki na to działanie zostało przeznaczone na województwa Polski centralnej, a znacznie mniej w województwach, gdzie rolnictwo nie jest główną gałęzią gospodarki. Do dnia 31 grudnia 2011 r. udzielono pomocy na poziomie 97,62% przewidywanej wielkości na lata 2007–2013,²⁰ co oznacza, że w roku 2012 i 2013 tylko nieco ponad 2% wielkości pomocy zostało do rozdysponowania.

20 Informacja na temat realizacji PROW 2007–2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 19.

Tabela 3. Liczba wydanych decyzji w ramach działania Renty strukturalne PROW 2007–2013

| Województwo | Liczba wydanych decyzji | | |
|---------------------|-------------------------|---------------|---------------|
| | Kampania 2007 | Kampania 2008 | Kampania 2010 |
| Dolnośląskie | 308 | 358 | 305 |
| Kujawsko–Pomorskie | 560 | 538 | 346 |
| Lubelskie | 733 | 817 | 803 |
| Lubuskie | 67 | 69 | 123 |
| Łódzkie | 587 | 602 | 573 |
| Małopolskie | 361 | 385 | 247 |
| Mazowieckie | 1039 | 1111 | 1073 |
| Opolskie | 217 | 210 | 158 |
| Podkarpackie | 409 | 415 | 336 |
| Podlaskie | 435 | 424 | 394 |
| Pomorskie | 170 | 194 | 219 |
| Śląskie | 234 | 210 | 261 |
| Świętokrzyskie | 475 | 477 | 420 |
| Warmińsko–Mazurskie | 280 | 309 | 221 |
| Wielkopolskie | 656 | 668 | 617 |
| Zachodniopomorskie | 166 | 199 | 163 |
| Razem Działanie | 6697 | 6986 | 6259 |

Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.

Osobną kwestią jest wykorzystanie przez beneficjentów dopłat bezpośrednich. Obecny system przyznawania tych dopłat powoduje, że przyznawane są one niezależnie od ich potencjalnego przeznaczenia. Sytuacja taka wpływa niekorzystnie na wzrost konkurencyjności mierzony wysokością podejmowanych inwestycji. Po prostu środki te, jeżeli już się o nie ubiegano, są wykorzystywane w dużej części na bieżącą konsumpcję, a nie na działania inwestycyjne w warsztat pracy.²¹ Odpowiedzi wymaga również pytanie, czy w rozdziale środków przeważają aspekty polityczne czy ekonomiczne. Który czynnik ma największy wpływ na efektywne wykorzysta-

21 G. Falkner, O. Trieb, M. Hartlapp, S. Leiber, *Complying with Europe: EU harmonisation and soft law in the member states*, Cambridge 2005.

nie środków z funduszy strukturalnych: prawo, dostępność środków, czy zastosowana polityka? Odpowiedź na to pytanie będzie musiała być poprzedzona analizą doświadczeń innych państw europejskich.²²

Tabela 4. Liczba wydanych decyzji o przyznaniu płatności obszarowych w kampaniach 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011

| Województwo | Liczba wydanych decyzji w kampanii | | | | | | | |
|---------------------|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Dolnośląskie | 60545 | 62488 | 61401 | 60550 | 58745 | 57565 | 57182 | 56403 |
| Kujawsko-Pomorskie | 68594 | 69671 | 69048 | 68388 | 67348 | 66092 | 66137 | 65768 |
| Lubelskie | 172001 | 184725 | 183970 | 183489 | 180590 | 174967 | 175418 | 176869 |
| Lubuskie | 19978 | 21194 | 21117 | 21026 | 20504 | 20093 | 19912 | 19777 |
| Łódzkie | 126824 | 133476 | 132118 | 131052 | 128543 | 126417 | 125036 | 123157 |
| Małopolskie | 131023 | 141117 | 138930 | 136992 | 132085 | 126650 | 123446 | 121419 |
| Mazowieckie | 206378 | 221132 | 219692 | 218277 | 213064 | 209057 | 207857 | 206042 |
| Opolskie | 29994 | 30284 | 29611 | 29170 | 28607 | 27424 | 27688 | 27595 |
| Podkarpackie | 118357 | 130414 | 129034 | 127332 | 123672 | 119775 | 117517 | 116016 |
| Podlaskie | 80289 | 84045 | 83775 | 83327 | 82463 | 81722 | 81255 | 80696 |
| Pomorskie | 38621 | 40124 | 39824 | 39727 | 38960 | 37273 | 37974 | 38021 |
| Śląskie | 52253 | 55768 | 54625 | 53915 | 51783 | 49533 | 48509 | 47646 |
| Świętokrzyskie | 91322 | 95980 | 95078 | 94045 | 91621 | 87989 | 86912 | 85526 |
| Warmińsko-Mazurskie | 41443 | 43625 | 43768 | 43713 | 42951 | 42623 | 42758 | 42759 |
| Wielkopolskie | 121667 | 125194 | 124290 | 123837 | 122353 | 120546 | 120686 | 120490 |
| Zachodniopomorskie | 28553 | 29739 | 29479 | 29386 | 28470 | 27967 | 27898 | 27945 |
| Razem | 1387842 | 1468976 | 1455760 | 1444226 | 1411759 | 1375693 | 1366185 | 1356129 |

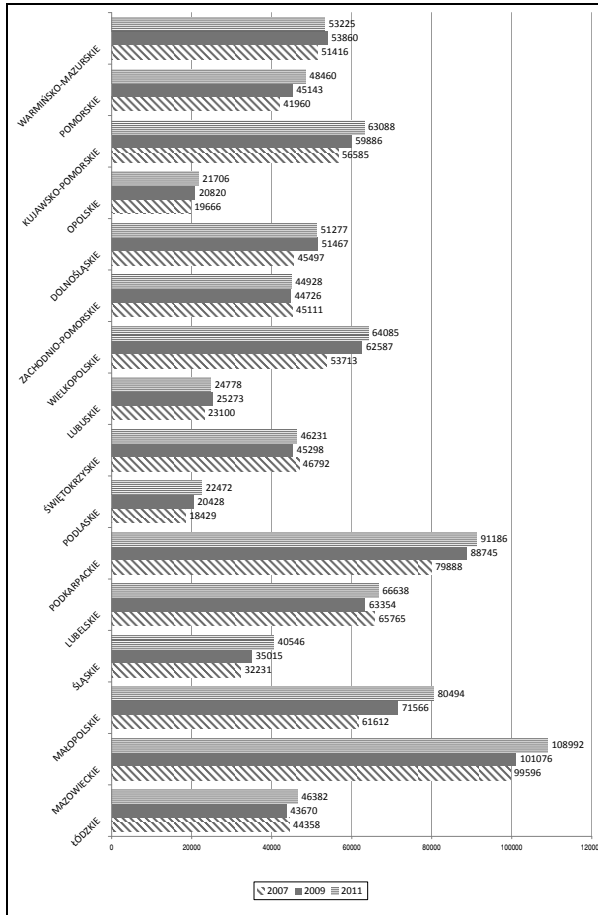
Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.

Współczesne problemy ekonomiczne polskiego rolnictwa ograniczające wzrost konkurencyjności to przede wszystkim problemy związane z organizacją pracy w rolnictwie. Znajdują się wśród nich m.in.: jawne i ukryte bezrobocie, ograniczony rynek pracy, tworzenie miejsc pracy poprzez rozwój przedsiębiorczości i aktywno-

²² Rural Development in the European Union Statistical and Economic Information Report 2010, DG AGRI, 2010, s. 229.

ści pozarolniczej. Wskazać należy, że poziom wspomnianego bezrobocia jest różnicowany w zależności od regionu, którego dotyczy.

Wykres 2. Liczba osób bezrobotnych na wsi w 2007, 2009, 2011



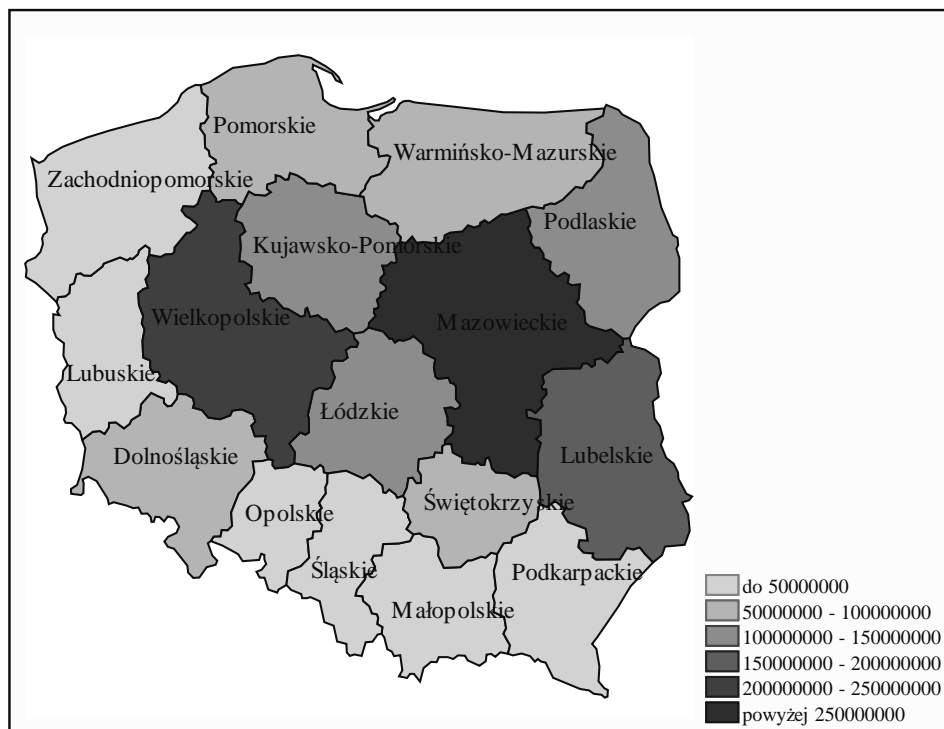
Opracowanie własne, źródło danych: Główny Urząd Statystyczny.

Nadal można zauważyć utrzymujący się na tle porównawczym niski poziom wykształcenia ludności zamieszkującej tereny wiejskie, opieki zdrowotnej i usług publicznych. Fundusze strukturalne oczywiście dzięki różnym działaniom zmieniają tę sytuację. Poza tym należy też zaobserwować odpływ ludzi poniżej 30. roku życia ze wsi. Tutaj efekty działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”²³ wydają się

23 Z punktu widzenia wyjściowego rodzaju aktywności zawodowej młodych rolników operacje zostały zrealizowane przez osoby, które przed rozpoczęciem prowadzenia gospodarstwa były: domownikami w gospodarstwie – 6 731 osoby (39,4%); osobami uczącymi się lub studentami – 5 611 (32,9%); osobami bezrobotnymi – 1 987 (11,6%); pracownikami – 1 243 (7,3%); przedsiębiorcami – 157 (0,9%); pozostałe 1 346 osób (7,9% beneficjen-

niezadowolające, a sama pomoc, jak widać, nie zachęca do podejmowania trwałej działalności rolniczej.

Schemat 6. Kwota zrealizowanych płatności w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” PROW 2007–2013 [w złotych polskich]



Opracowanie własne, źródło danych: System Informacji Zarządczej ARiMR, data sporządzenia: 21.11.2012 r.

Fundusze strukturalne powinny zwiększyć konkurencyjność całego rolnictwa, a nie tylko indywidualnych beneficjentów. Obecnie obszary wiejskie charakteryzują się niewystarczającym poziomem rozwoju infrastruktury technicznej na wsi w zakresie dostępności komunikacyjnej – chodzi przede wszystkim o sieć dróg, ale także kanalizację, sieć gazowniczą, telefoniczną oraz Internet.²⁴ Bez inwestycji w otoczenie rolnictwa jego konkurencyjność będzie nadal miała problemy. Oczywiście na-

tów) zajmowało się innymi rodzajami aktywności zawodowej – Źródło: Informacja na temat realizacji PROW 2007–2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 15.

24 M.E. Porter, Przewaga konkurencyjna. Osiągnięcie i utrzymanie lepszych wyników, Gliwice 2006, s. 30–35; K. Zwalińska, Regionalne zróżnicowanie absorpcji wsparcia unijnego dla polskiej wsi i jego skutki rozwoju społeczno-gospodarczego w kraju, (w:) Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce, M. Stanny, M. Drygas (red.), Warszawa 2010, s. 120.

leży docenić podejmowane przez lokalne władze samorządowe inicjatywy, ale niestety powinny one zostać w przyszłym okresie programowania zintensyfikowane.

Niewątpliwie wpływ na wzrost konkurencyjności rolnictwa, a przez to podejmowanych inwestycji w ramach funduszy strukturalnych, ma problem zagospodarowania przestrzeni wiejskiej, a właściwie brak nie tylko odpowiednich regulacji prawnych, w tym planów zagospodarowania przestrzennego, ale brak odpowiednich analiz ekonomicznych podejmowanej działalności i perspektyw jej dochodowości. Problemem jest również wzrost cen nieruchomości rolnych. Wprowadzenie systemu dopłat bezpośrednich zniechęciło rolników do sprzedaży ziemi. Taki stan rzeczy powoduje utrzymanie rozdrobnionej struktury gospodarstw rolnych, a co za tym idzie spadek ich konkurencyjności.

Kwestią zupełnie odrębną poprawiającą lepsze wykorzystanie funduszy strukturalnych jest uszczelnienie systemu kontroli, w tym kontroli krzyżowej.²⁵ Wydatkowanie środków przez beneficjentów powinno uwzględniać realność przedstawianych planów rozwoju gospodarstwa. Przedstawiane biznesplany powinny w większym stopniu wykorzystywać istniejące akty prawne, jak chociażby wspomniane już plany zagospodarowania przestrzennego, czy plany zadań ochronnych określonych dla sieci obszarów Natura 2000. Połączenie możliwości skorzystania z tych dokumentów przy tworzeniu planów rozwoju gospodarstwa, wymaganego w prawie wszystkich działaniach PROW, znacznie przyspieszy rozdział środków pomocowych.

Wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa nie może być postrzegany tylko przez pryzmat wielkości środków finansowych kierowanych na wsparcie prowadzonych działań.²⁶ Obok tych funduszy należy zadbać o sprzyjające otoczenie dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. W szczególności wykorzystane powinny być i powiązane działania realizowane w funduszach o przeznaczeniu pozarolniczym, w tym działania realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Przyszły PROW nie może być realizowany w oderwaniu od polityki regionalnej, czy też polityki spójności.²⁷ Te działania powinny ze sobą współgrać, bo dopiero wtedy będziemy mogli mówić o w pełni wykorzystanej szansie polskiego rolnictwa.²⁸ Można dziś zbudować świetnie działające gospodarstwo rolne, wy-

25 J. Rowiński, Miejsce rolnictwa polskiego w rolnictwie europejskim, (w:) *Perspektywy rolniczej Polski w Unii Europejskiej* – 25, T. Huneck (red.), Warszawa 2006; *idem*, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013), (w:) *Rozwój sektora rolno-spożywczego w Polsce na tle tendencji światowych*, A. Kowalski, M. Wigier (red.), Warszawa 2008.

26 R. Ackrill, A. Kay, CAP reform, path dependence and the EU budget, Paper presented at the Agricultural Economics Society's 78th annual conference; S. Nedergaard, Market failure and government failure: a theoretical model of the common agricultural policy, (w:) *Public Choice*, 2006, Nr 127, s. 385–405.

27 J.W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świątek, Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele–Działania–Środki, Kraków 2008.

28 J. Babiak (red.), Fundusze europejskie a innowacyjność polskiej gospodarki, Warszawa 2008; *idem*, Fundusze Unii Europejskiej doświadczenia i perspektywy, Warszawa 2006; K. Żukrowska, Budżet ogólny Unii Europejskiej, Warszawa 2009.

posażyc je w maszyny, sprawić, że będzie przynosiło odpowiedni dochód. Do tego gospodarstwa trzeba jednak będzie dojechać dobrą drogą, trzeba mieć możliwość korzystania z odpowiedniego uzbrojenia terenu. Ten przykład tylko wskazuje, że dziś na konkurencyjność polskiego rolnictwa nie można patrzeć tylko przez pryzmat PROW czy dopłat bezpośrednich.²⁹ Trzeba te działania widzieć w szerszej perspektywie. Zintegrowany system nadzoru nad udzielaną pomocą finansową i ich odpowiednia koordynacja powinny w dłuższej perspektywie przynieść poprawę efektywności wykorzystania tych środków.

Powyższe, krótko zarysowane problemy wpływu funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa z punktu widzenia ekonomisty są tylko najważniejszymi punktami analizy. Obecny obraz dla ekonomisty rodzi co najmniej dwie sprzeczne ze sobą wizje. Jedna z nich to wzrost konkurencyjności poprzez dobrze przemyślane działania inwestycyjne, tworzenie miejsc pracy oraz budowanie jednostek potrafiących sprostać również zagranicznej konkurencji. Druga wizja to wpływ funduszy strukturalnych na świadczenia o charakterze alimentacyjno-socjalnym, jakimi są np. renty strukturalne i inne, które stanowią blisko 30% budżetu PROW. Te działania są pewną odpowiedzią na sytuację społeczną i demograficzną polskiej wsi, nie przynoszą jednak poprawy wskaźników ekonomicznych, ani tym bardziej nie realizują postawionych przed nimi celów. Należy rozważyć, czy tego typu działania, tym bardziej w obniżonej wysokości wpływają na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa. Przyszły PROW na kolejny okres budżetowy nie może jak ten obecny zadowolić wszystkich, przez co ograniczać działania inwestycyjne, traktując je na równi z działaniami socjalnymi. Jeżeli tego nie uwzględnimy, to słowo „rozwój” powinniśmy wykreślić z nazwy tego programu i zamienić go na plan pomocy socjalnej. Badania ekonomistów rolnictwa już dawno wskazały, że najlepsze efekty, jeżeli idzie o poprawę konkurencyjności, można uzyskać poprzez koncentrację środków na kilku ważnych działaniach o charakterze inwestycyjnym.

29 S. Naruszewicz, Fundusze strukturalne w polityce regionalnej, Białystok 2005.

THE IMPACT OF STRUCTURAL FUNDS ON THE GROWTH
OF COMPETITIVENESS OF POLISH AGRICULTURE – ECONOMIC ASPECTS

Key words: Structural Funds, competitive strategies, rural areas.

The system of assistance for Polish farming has undergone some thorough changes and reconstruction since 1 May 2004. The possibility of using the Structural Funds has opened some new, never before seen development opportunities for Polish agriculture. The 2004–2006 programming period brought the first measurable effects of using the EU subsidies in Polish farming. The new financial perspective 2007–2013, which is currently in the process of distribution, has attracted great interest of potential beneficiaries. It must also be admitted that it is more strongly promoted in the media which also influences the increase in competitiveness through better access to information. In order to analyse competitiveness one must inevitably look at strategic management – competitive strategies of regions must be studied.

The problems connected with the impact of Structural Funds on competitiveness of Polish agriculture briefly depicted above include only the most important elements of the analysis. The current picture reveals at least two contradictory economic visions. One of them is centred on increased competitiveness as a result of well-planned investment measures, creating jobs and setting up units which are able to challenge also foreign competitors. The other vision involves the impact of Structural Funds on maintenance and social security benefits, such as early retirement and other, which account for nearly 30 per cent of the RDP budget. Such measures constitute a certain reaction to the social and demographic situation in rural areas in Poland, however, they do not translate into improved economic indicators and they do not achieve the objectives set for them.