

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 – ocena efektywności realizacji polityki strukturalnej

Przedsięwzięcia rolników finansowane w ramach zrealizowanego już PROW 2004–2006 były na tyle zróżnicowane, że wywierały wpływ zarówno na zmiany strukturalne w gospodarstwach rolnych, jak też były elementem polityki rynkowej w rolnictwie, czyli stanowiły o poziomie bieżących dochodów rolników.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie działań, które w ramach tego Planu miały oddziaływać głównie na zmiany strukturalne w gospodarstwach rolnych oraz ocena ich efektywności – zarówno w kontekście wymagań formalno-prawnych stawianych przed beneficjentami, jak też praktyki przyznawania środków finansowych, służących zmianom strukturalnym w gospodarstwach rolnych. Wybór z PROW 2004–2006 działań związanych z polityką strukturalną w rolnictwie wynika przede wszystkim z uznania faktu, że jedynie zmiany struktur dają trwały wzrost dochodu rolniczego w gospodarstwach rolnych, w tym także poprawę parytetu tych dochodów.

Rozwój gospodarczy w rolnictwie, a tym samym zwiększenie dochodowości gospodarstw rolnych, dokonuje się poprzez modernizację, poprawę wewnętrznej struktury oraz organizacji gospodarstw rolnych. Rozwój obszarów wiejskich, poprawa otoczenia infrastrukturalnego rolnictwa jest tutaj również istotna, choć jedynie wspomagająca zmiany strukturalne w samych gospodarstwach rolnych. Ten kierunek polityki rolnej daje długotrwały efekt gospodarczy w odróżnieniu od krótkotrwałego efektu polityki rynkowej, czyli wspomagania bieżących dochodów gospodarstw rolnych.

Protekcjonizm rolny, wyrażający się polityką rynkową w rolnictwie, odsuwa na krótko konieczność poddania się procesom dostosowawczym. W długim okresie działa jednak konserwująco, zmniejszając konkurencyjność tego sektora i jego szanse rozwojowe¹. Dlatego ocena działań PROW w zakresie oddziaływania na przekształcenia strukturalne w gospodarstwach rolnych daje nam pogląd na to (ujmując

1 Ernst E. Lipiński, *Polityka strukturalna jako część europejskiej polityki rolnej*. Pamiętnik Instytutu Macieja Rataja 1996, z. 3, s. 107.

rzecz publicystycznie), na ile nasza pomoc dla dzisiejszych rolników pozwoli uniknąć tych problemów naszym dzieciom.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że działania Wspólnej Polityki Rolnej w ramach struktur w rolnictwie są w dużym stopniu zdecentralizowane. W związku z tym każdy kraj członkowski, stosownie do własnych problemów wynikających z jego ustroju rolnego, ma dużą swobodę w określaniu kierunków oraz wielkości środków rozdysponowanych na pomoc strukturalną na obszarach wiejskich. Tym samym każdy kraj członkowski UE jest odpowiedzialny za celowość i skuteczność regulacji prawnych, które określają warunki tej pomocy oraz podmioty upoważnione do jej otrzymania. Dlatego ocena działań strukturalnych w ramach WPR w Polsce nie jest oceną całej polityki UE. Znamy przykłady, kiedy w krajach członkowskich polityka struktur w rolnictwie była realizowana bardzo efektywnie, a w innych znacznie gorzej.

W praktyce efektywność rozwojowa Wspólnej Polityki Rolnej zależna jest od wyboru sposobu jej realizacji. W ujęciu modelowym możliwe jest przyjęcie polityki dystrybucyjnej bądź alokacyjnej. Rozdzielamy pomoc finansową pomiędzy wszystkich rolników (dystrybucja), czy też wybieramy gospodarstwa modernizacyjne, które wspomagamy w ich rozwoju tak, żeby stały się samodzielne (alokacja), przy założeniu że pozostałe gospodarstwa rolne, a właściwie rolnicy, będą mieli możliwość uzyskania nierolniczych źródeł dochodów.

W założeniu polityka strukturalna jest polityką alokacyjną skierowaną na samopomoc, zaś polityka rynkowa dystrybucyjną, czyli protekcyjnistyczną. Równocześnie należy przypomnieć, że artykuł 39 układu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 25 marca 1957 r. określa cele polityki rolnej jako działania strukturalne tzn. „zwiększenie wydajności rolnictwa poprzez popieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej oraz optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej, aby zapewnić w ten sposób odpowiedni poziom życia ludności wiejskiej”.

W myśl takich stwierdzeń traktatowych, to właśnie realizacja polityki strukturalnej winna być podstawą działań w odniesieniu do rolnictwa. Jednakże w związku z tym, że zasadniczo zmiany struktur w rolnictwie przynoszą efekty gospodarcze w długim czasie i wymagają precyzyjnej instrumentacji prawnej, polityka strukturalna przedziera się do strefy wykonawczej z wielkim trudem.

Praktycznie aż do reformy Wspólnej Polityki Rolnej – Agenda 2000 w polityce rolnej Unii Europejskiej dominowała polityka rynkowa, zaś polityka strukturalna była wyraźnie zaniedbywana. Ten kierunek realizacji rozwoju polityki rolnej był wynikiem oceny jej politycznej skuteczności. Polityka dystrybucyjna jest dla zainteresowanych polityków znacznie bardziej efektywna (bo przekłada się na liczbę gło-

sów wyborczych) niż stosowana selektywnie polityka alokacyjna². Bieżące cele polityczne zachęcają więc z reguły do rozwijania polityki dystrybucyjnej, jako nośnej społecznie.

Mając na względzie te ogólnoeuropejskie tendencje w funkcjonowaniu Wspólnej Polityki Rolnej, spojrzeć możemy na konstrukcję i realizację PROW 2004–2006 r. i ocenić ich oddziaływanie na zmiany strukturalne w rolnictwie polskim.

1. Renty strukturalne

Są sztandarowym przedsięwzięciem w ramach europejskiej polityki rolnej, bo mają oddziaływać na zdecydowanie zbyt „rozproszoną” strukturę gospodarstw rolnych oraz poprawić strukturę demograficzną rolników. W Polsce te problemy są szczególnie istotne. Mamy zbyt dużo małych gospodarstw rolnych prowadzonych głównie przez rolników w wieku przedemerytalnym.

W okresie opisywanego Planu na renty strukturalne wydatkowano 640,5 mln € plus 38 mln € realokacji z innych działań³

Duże zainteresowanie rentami strukturalnymi (58 tysięcy wniosków, przekazano 53,6 tysiąca gospodarstw rolnych) wynikało z tzw. starości demograficznej polskiego rolnictwa. Równie jednak istotna była konstrukcja prawna warunków uzyskania tej renty. Trzeba tu wymienić łatwość jej uzyskania oraz możliwość jedynie pozornego przekazania gospodarstwa rolnego następcom.

Otóż, jak pokazała praktyka, najwięcej gospodarstw przekazano w okolicach dużych miast. Wobec praktycznego braku wymagań wykształcenia rolniczego w stosunku do osób przejmujących gospodarstwo rolne, przekazywano je głównie dla nierolników, dzieci rolnika pracujących poza rolnictwem. Równocześnie należy zwrócić uwagę, że w omawianym okresie regulacje prawne nie nakładały na przekazującego gospodarstwo rolne za rentę obowiązku zaprzestania działalności rolniczej. Następca miał wprawdzie obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres pięciu lat, brak jednakże sankcji za niewykonanie tego obowiązku czynił go iluzorycznym.

Jeśli do tych mankamentów regulacji rent strukturalnych dołączymy możliwość podziału gospodarstwa rolnego przy przekazaniu za rentę, otrzymujemy taki oto obraz praktyki rent strukturalnych: rolnik w wieku przedemerytalnym aktem notarialnym darowuje ze swojego gospodarstwa po 1 ha swojej córce i synowi. Następnego dnia składa wniosek o rentę strukturalną w zamian za przekazanie gospodarstwa po połowie na rzecz powiększenia tych nowo utworzonych „gospodarstw

2 *Op. cit.*, s. 108

3 Źródło: ARIMR – trzy lata po akcesji. Warszawa 2007, s. 50.

rolnych”. Rolnik, w związku z tym, że jego dzieci już od dawna pracują w mieście, dalej prowadzi już nie swoje gospodarstwo rolne, oraz otrzymuje rentę strukturalną. Taka praktyka, częsta zresztą, doprowadziła do pełnej dezorientacji w zakresie zmian strukturalnych w rolnictwie spowodowanych rentami.⁴

Jedno co możemy stwierdzić z pewnością, to fakt znaczącego rozejścia się stanu własności ze stanem posiadania gospodarstw rolnych. Nieznana jest także struktura demograficzna, a zwłaszcza wiek rolników faktycznie podejmujących decyzje gospodarcze. W związku z tym dane o przekazaniu 53 % gospodarstw rolnych na powiększenie gospodarstw już istniejących,⁵ możemy spokojnie uznać za statystykę wulgarną.

Podsumowując funkcjonowanie rent strukturalnych w latach 2004–2006 trzeba wskazać, że nie spełniły one swojej funkcji zwiększania powierzchni gospodarstw rolnych. W najlepszym przypadku osiągnęliśmy efekt prostego przekazania gospodarstwa rolnego analogicznego do przekazania za emeryturę.

W związku z opisanymi wcześniej praktykami przekazania gospodarstwa kilku następcom, w przyszłych okresach może pojawić się faktyczny podział takich gospodarstw, które w sensie ekonomicznym stanowią dziś jeden organizm. Kontynuowanie działalności rolniczej przez rolnika, który uzyskał rentę strukturalną, nie doprowadziło w wystarczającym stopniu do „odmłodzenia” rolnictwa.

Renty strukturalne stały się więc w tym kształcie elementem bieżących dochodów, a nie polityki strukturalnej w rolnictwie. W sensie formalnym doprowadziły nawet do destrukuryzacji gospodarstw rolnych.

2. Wspieranie gospodarstw niskotowarowych

Działanie to miało wspomagać określoną grupę gospodarstw rolnych⁶, w celu pobudzenia do restrukturyzacji podmioty o niewielkim potencjale, które produkują głównie na własne potrzeby.

Finansowanie tego działania było zaplanowane w wysokości 376 mln €, później zaś wspomóżone 48,2 mln € z innych działań. Tak wielka realokacja (+13%) wynikała z dużego zainteresowania beneficjentów. Złożono 171 tysięcy wniosków, wydano 157 tysięcy decyzji pozytywnych⁷. Wsparcie było określone jednakowo dla

4 Przykładowo w województwie podlaskim skuteczna była tylko jedna kontrola ARiMR dotycząca zgodności z prawem przekazania gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną (kontrole takie zdarzały się w zasadzie wyłącznie na skutek donosów), gdy okazało się, że przekazano następcy nie gospodarstwo, a teren rekreacyjny – las oraz dachę.

5 Źródło: ARiMR..., s. 51.

6 2–4 ESU – niski poziom żywotności ekonomicznej. W Polsce takich gospodarstw w 2004 roku było niecałe 280 tys.

7 Źródło: ARiMR..., s. 53.

wszystkich gospodarstw, tzn. 1250 €, rocznie przez 5 lat. Kwota niewielka, niedająca podstawy finansowej do modernizacji gospodarstwa.

Warunkiem uzyskania wsparcia było przedłożenie planu działania, który w praktyce był określeniem celu wydatków⁸. Najczęściej rolnicy deklarowali zakup gruntu, zwierząt hodowlanych bądź maszyn rolniczych. Wystarczające było przy tym nabywanie maszyn używanych !

Tak liberalne określenie warunków wsparcia pozwala nam stwierdzić, zwłaszcza w sytuacji faktycznego braku kontroli wydatków, że wspieranie gospodarstw niskotowarowych było świadczeniem zbliżonym do dodatkowej płatności bezpośredniej i w praktyce nie przyniosło znaczących skutków modernizacyjnych w tej grupie gospodarstw⁹.

3. Wspieranie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania

Celem tego działania było zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania terenów, gdzie występują łącznie dwa elementy: ujemny bilans demograficzny oraz niska jakość gleb.

Wspieranie gospodarstw rolnych na tych terenach miało przeciwdziałać porzucaniu gruntów rolnych, na których utrudniona jest działalność rolnicza.

Kryteria uznania gmin za położone na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania były na tyle łagodne, że dopuściły do szczególnego wspomagania w tym działaniu ponad połowy użytków rolnych w Polsce¹⁰. Wspomaganie to zostało zrealizowane w postaci zryczałtowanej płatności do każdego hektara położonego na obszarach ONW przez 5 lat (od 179 do 320 zł/ha/rok).

Wymogiem uzyskania świadczeń było złożenie wniosku oraz zobowiązanie do ewidencji zabiegów agrotechnicznych. Wszystkie wnioski zostały uwzględnione. W związku z tym na to działanie wydano 977 mln € + 20,7 mln € realokacji.

Mimo że środki przeznaczone na to działanie były tak duże, ich znaczne rozproszenie nie mogło spowodować zmian strukturalnych. Była to typowa pomoc dys-

8 Indagowany kierownik biura powiatowego ARiMR nie wiedział nawet, że taki plan działania był wymagany. Później stwierdził, że pewnie chodzi o spis zakupów, jaki mają przedstawić rolnicy i że on sam doradza, że żeby niepotrzebnie nie wydawać pieniędzy, należy wpisać we wniosku iż za uzyskane wsparcie „podejmie się działania w celu założenia grupy producentów rolnych”. To też wystarczyło, żeby pozytywnie ocenić taki wniosek.

9 Charakterystyczne jest tutaj stanowisko Zespołu – Komitetu do Sprawy Monitorowania PROW 2004–2006, który w swoich propozycjach alokacji środków finansowych na ten cel pisze: 2004 r.: „działanie to ma na celu poprawę sytuacji dochodowej i w efekcie warunki dla restrukturyzacji”; 2006 r.: „ma na celu pomoc finansową w celu zachowania płynności finansowej gospodarstw o małej skali produkcji „– żadnej restrukturyzacji!

10 Przykładowo w województwie podlaskim tylko 3 gminy nie są położone na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

trybucyjna, która wspomagała zbyt wiele gospodarstw rolnych, a równocześnie była konkurencyjna w stosunku do form aktywnej modernizacji gospodarstw rolnych¹¹.

4. Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE

Działanie to miało na celu pokrycie kosztów inwestycji związanych ze specyficzną ochroną środowiska. Były tutaj przewidziane 3 standardy:

- przechowywanie nawozów naturalnych,
- standardy produkcji mleka,
- standardy ferm kur niosek.

Zaprojektowano na ten cel 687 mln €, po czym odebrano w ramach realokacji 14 mln €¹². Praktycznie w tym działaniu dominowały wnioski o finansowanie tzw. płyty obornikowej i zbiorników na gnojówkę (90% wniosków) oraz instalacji do schładzania mleka, wyjątkiem były wnioski o finansowanie klatek dla kur (1%).

Duże zainteresowanie pierwszym standardem wynikało z formy jego finansowania. Środki na ten cel można było uzyskać po złożeniu wniosku i kontroli ARiMR badającej, czy takiej płyty obornikowej lub zbiornika nie ma w gospodarstwie rolnym¹³. Później następowało przyznanie I raty dotacji, wykonanie działań dostosowawczych, złożenie oświadczenia powykonawczego przez rolnika i przyznanie II raty dotacji.

Spotykana w literaturze¹⁴ pozytywna ocena dążenia rolników do inwestowania w dojście do standardów UE, pomimo iż te inwestycje nie przynoszą dodatkowych dochodów, a jedynie chronią środowisko przed wielkostadną produkcją zwierzęcą, wydaje się naiwnością w sytuacji gdy, jak pokazała praktyka, w wielu przypadkach inwestycja była przeprowadzona i sfinansowana I ratą dotacji, zaś II rata była w tej sytuacji zyskiem gospodarstwa rolnego.

Stąd właśnie duże zainteresowanie rolników tym działaniem. Złożono 73 tysiące wniosków i przyznano 70 tysięcy dotacji¹⁵.

Oceniając efektywność strukturalną tych działań należy wykazać że spełniły one podwójną rolę: poprawy strukturalnej w gospodarstwach beneficjentów oraz

11 Należy tu wskazać na realokację środków na rzecz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania z takich działań jak: dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE, zalesianie gruntów rolnych czy też wspomaganie grup producentów rolnych.

12 Źródło: ARiMR..., s. 64.

13 W tym przypadku w oczywistej gorszej sytuacji byli najlepsi rolnicy, którzy wcześniej wykonali te inwestycje z własnych środków (przed wstąpieniem Polski do UE).

14 M. Bułkowska, Ocena realizacji programu PROW w Polsce w latach 2004–2006, Roczniki Naukowego Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2007, t. 9.

15 Źródło: jw.

wykorzystanie tych środków na wspomnienie bieżących dochodów w gospodarstwie rolnym.

5. Wspomaganie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych

Jak nazwa wskazuje, chodziło tutaj o takie działania rolnicze, które będą również korzystne środowiskowo, a więc: rolnictwo zrównoważone i ekologiczne, łąki i pastwiska ekstensywne, ochrona gleb i wód, strefy buforowe i zachowanie lokalnych ras zwierząt.

Na wspomaganie tych działań przeznaczono 349 mln €. W programie uczestniczyło tylko 70 tys. rolników, którzy w dominującym zakresie składali wnioski o:

- ochronę gleb i wód, czyli poprawę jakości gleby przez zastosowanie tzw. wsiewek i międzyplonów. Popularność tych wniosków (52.400) wynikała z faktu, że rolnicy i tak stosowali takie zabiegi na słabszych glebach, a po przystąpieniu do programu mogli otrzymać za to dodatkowe pieniądze,
- rolnictwo ekologiczne – 11.988 gospodarstw, które uzyskały certyfikat,
- łąki ekstensywne (15.600 wniosków), z reguły dotyczyły one łąk, które do tej pory były faktycznie ugorami zarośniętymi krzakami czy też pokrzywą.

W praktyce programy rolnośrodowiskowe miały wpływ na środowisko na gruntach rolnych, które dotychczas rolniczo nie były użytkowane. Chodzi tutaj o takie grunty marginalne, jak np. ugorowane łąki śródleśne, które teraz znów stały się użyteczne dla pasterstwa czy zwierzyny dziko żyjącej.

6. Zalesianie gruntów rolnych

Celem tego działania było przede wszystkim odrolnienie gruntów rolnych najgorszej jakości, ale także osiągnięcie efektów środowiskowych, takich jak: zmniejszenie fragmentacji lasów, budowa tzw. korytarzy ekologicznych i budowa stabilności lasów.

Dostępność tego programu dla rolników była pełna. Każdy formalnie prawidłowy wniosek był finansowany. Podstawowym zaś ograniczeniem był wymóg zalesiania głównie gruntów klasy V i VI oraz zgodność zalesień z gminnym miejscowym planem przestrzennym, czy też w jego braku z warunkami zagospodarowania terenu. Mimo przeznaczenia na cele zalesiania gruntów rolnych kwoty tylko 102 mln €, dokonano jeszcze ujemnej alokacji w wysokości 7 mln €.

Wynikło to z niedostatecznego zainteresowania rolników dotacjami do zalesiania gruntów rolnych (w trakcie całego programu zalesiono zaledwie 42 tys. ha), gdyż, jak pokazano wcześniej, inne działania PROW były silnie konkurencyjne wobec zalesiania gruntów rolnych. Dotyczy to zwłaszcza dopłat do obszarów o nicko-

rzystnych warunkach gospodarowania czy finansowania przedsięwzięć rolnośrodowiskowych.

Niezwykle łatwa dostępność wspomaganie w ramach takich działań spowodowała, że zalesianie stało się, pomimo dużych dotacji, względnie nieopłacalne, bo wymagało dodatkowych działań (zalesianie i opieka nad lasem), a równocześnie likwidowało podstawę do uzyskania świadczeń z tamtych programów w przyszłych okresach.

7. Grupy producentów rolnych

Na to działanie przeznaczone było 25,5 mln € i tutaj od razu musimy zwrócić uwagę na rekordową realokację minus 11 mln €.

Do Agencji wpłynęły 102 wnioski, w odniesieniu do których wydano 99 decyzji administracyjnych przyznających pomoc, jednakże już tylko 78 grup uzyskało decyzję o przyznaniu środków finansowych, zaś wypłata tych środków w kwocie 12,3 mln zł dotyczyła zaledwie 49 GPR. Zainteresowanie tym działaniem skupiło się na obszarach województwa wielkopolskiego – 23 grupy, kujawsko–pomorskiego 20 grup, opolskiego i dolnośląskiego – po 12 grup.

Na generalnie niewielkie zainteresowanie rolników zbiorowym działaniem, wynikającym chyba jeszcze z czasów kołchozów, nałożyło się jeszcze ograniczenie wsparcia finansowego wyłącznie do grup wpisanych do rejestrów prowadzonych przez marszałków województw pomiędzy 1 maja 2004 a 31 grudnia 2006 r.

Upraszczając nieco, możemy stwierdzić, że w skali kraju w odniesieniu do grup producentów rolnych nie odnieśliśmy żadnych sukcesów w budowie nowych struktur organizacyjnych w rolnictwie.

Podsumowując efektywność wydatkowania środków w PROW 2004–2006, należy stwierdzić, że:

- » większość działań proponowała środki rozproszone. Niewielkie kwoty nie zachęcały do wydatkowania tych pieniędzy na cele rozwojowe gospodarstwa;
- » formalno–prawne wymagania i działania kontrolne w stosunku do beneficjentów były zbyt łagodne, nie wymagały działań restrukturyzacyjnych w gospodarstwie rolnym, zakładały od początku alimentacyjny charakter świadczeń;
- » w regulacjach prawnych określających poszczególne działania nie pojawił się element wyboru między polityką alokacyjną a dystrybucją. Jednoznacznie przyjęto rozwiązania dystrybucyjne. Jak pokazano wcześniej, działa-

nia mające w założeniu wpływać na strukturę gospodarstw rolnych zostały skonstruowane i później zrealizowane w sposób dystrybucyjny;

- » widocznym skutkiem działania PROW jest znaczne zwiększenie bieżących dochodów posiadaczy gospodarstw rolnych. Brakuje jednak gwarancji przeznaczania tych dochodów na wydatki modernizacyjne w gospodarstwach rolnych.

Nieznaczne efekty restrukturyzacyjne w gospodarstwach rolnych spowodowane realizacją PROW nie stworzyły trwałych podstaw wzrostu dochodowości w rolnictwie.

Rural Development Program 2004–2006 – evaluation of efficiency of structural policy

Summary

The aim of the article is to show the main results of RDP Programme implementation in Poland in 2004–2006.

Focusing on structural part of agricultural policy, author evaluates effectiveness of this Programme in farms modernisation.

The main conclusions:

- » PROW programme primarily supported current income situation of the farmers,
- » Low level of formal require of restructurisation in farms did not allowed to achive good modernisation effects as result of spending so much subsidy money,
- » Subsidy was generally distribute between to many farmers, and was not allocated to help development and future income of modernized farms,
- » Next RDP Programme 2007–2013 should notice this negative experience to achive better structural effects in Polish agriculture in current period.