

ROMAN RUDNICKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

**ROLNICY Z REGIONÓW POLSKI WSCHODNIEJ
JAKO BENEFICJENCI WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ
W LATACH 2004-2006
(WIELKOŚĆ I STRUKTURA POZYSKANYCH ŚRODKÓW
NA TLE KRAJU)**

Abstract: Farmers from Eastern Poland as Beneficiaries of the Common Agricultural Policy in the Years 2004-2006 (Level and Structure of the Means Obtained). The article deals with the agriculture of the East Polish voivodeships of Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie and Warmińsko-Mazurskie, which show a diversity of natural (Fig. 1) and historical-agrarian conditions (Fig. 2, Table 1). The analysis covers the Common Agricultural Policy (CAP) funds acquired in the years 2004-2006 by agricultural holdings as direct payments for agricultural land (Table 2) as well as those granted under the *Rural Development Programme (RDP, Table 3)* and the Sectoral Operational Programme *Restructuring and Modernisation of the Food Sector and Rural Development (SOP-Agri, Table 4)*. The means obtained (a total of 11.5 billion zlotys) provided a basis for a spatial analysis (by voivodeship and by poviat) and a comparative one (against the means for Poland). To this end use was made of three indicators: the level of the means obtained per ha AL (in zlotys, Fig. 3) and per agricultural holding (in thous. zlotys, Fig. 4), and the share of the granted RDP and SOP-Agri applications in the total number of farms (in %, Fig. 5, Table 5). The level of the EU funds the farms acquired was also assessed by economic criteria, in a narrower approach referring to the financial situation of the farms (share of EU funds in expenditure on agricultural production on farms, Fig. 6), and a broader one considering the state of the communes' budgets (share of EU funds in the communes' incomes, Fig. 7) as well as the gross domestic product (share of EU funds in the GDP; cf. Table 6). It was shown that agriculture in Eastern Poland did not depart significantly from the national means in terms of the sums and structure of the EU means obtained. However, owing to the generally lower level of socio-economic development of this part of the country, the CAP funds acquired here have a much greater effect on the economic situation of both, agricultural holdings as well as communes and regions.

Wprowadzenie

Członkostwo w Unii Europejskiej stanowi dużą szansę rozwoju cywilizacyjnego Polski. Rozwój ten przejawia się zarówno przez podniesienie poziomu wielu wskaźników społeczno-ekonomicznych, jak i wyrównywanie dysproporcji przestrzennych między nimi. Pod tym względem szczególnie duże potrzeby wiążą się z pięcioma województwami Polski Wschodniej – lubelskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim – charakteryzującymi się najniższymi w UE wartościami wskaźnika PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca, przez to objętymi specjalnym (nieдоступnym dla innych regionów) *Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej* (pula środków zaplanowanych w okresie 2007-2013 obejmuje 2,27 mld euro; por. *Program...2007*).

W prezentowanym opracowaniu ocenę funkcjonowania regionów Polski Wschodniej w warunkach oddziaływania instrumentów polityki gospodarczej UE odniesiono jedynie do rolnictwa, najważniejszego tam działu gospodarki. Jako podstawę analizy przyjęto pierwszy okres członkostwa Polski w UE (lata 2004-2006) oraz środki pozyskane w tym czasie przez rolników z tytułu płatności bezpośrednich do gruntów rolnych i udziału gospodarstw rolnych w dwóch programach operacyjnych, przygotowanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi i współfinansowanych przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFOiGR), tj. w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW – por. *Plan...2004*) i Sektorowym Programie Operacyjnym *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* (SPO Rolnictwo – por. *Sektorowy...2004*). W analizie wykorzystano dane Systemu Informacji Zarządczej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Dlatego zróżnicowanie przestrzenne oddziaływania powyższych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) odniesiono do układu 87 powiatów, zgodnie z podziałem na Biura Powiatowe ARiMR (w przypadku 14 powiatów grodzkich ujęto je razem z tożsamymi powiatami ziemskimi).

1. Uwarunkowania rozwoju rolnictwa

Polska Wschodnia charakteryzuje się niskim poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego, jednak ukształtowanym w regionach silnie zróżnicowanych zarówno pod względem oddziaływania warunków przyrodniczych, jak i historyczno-agnarnych.

Analizowany obszar cechuje się zbliżonymi do przeciętnych dla Polski warunkami przyrodniczymi rolnictwa (wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej – WjRpp – 67,5 pkt), jednak silnie zróżnicowanymi przestrzennie – zarówno w układzie województw (od 55,0 pkt w podlaskim do 74,1 pkt w lubelskim; por. tab. 1), jak i powiatów (od 46,8 pkt w suwalskim do 99,2 pkt w hrubieszowskim; por. ryc. 1).

Szczególnie niekorzystne warunki przyrodnicze odnotowano w siedmiu powiatach, gdzie WjRpp nie przekracza 50 pkt, położonych na Podlasiu (grajewski, koleński, sejeński, suwalski) oraz w rejonach Gór Świętokrzyskich (konecki, skarżyski) i Karpat (bieszczadzki). Z kolei szczególnie korzystne warunki (WjRpp powyżej 90 pkt) charakteryzowały przede wszystkim lessowe wyżyny Sandomierską, Lubelską i Wołyńską (pow. hrubieszowski, lubelski i świdnicki w woj. lubelskim oraz kazimierski i sandomierski w woj. świętokrzyskim).

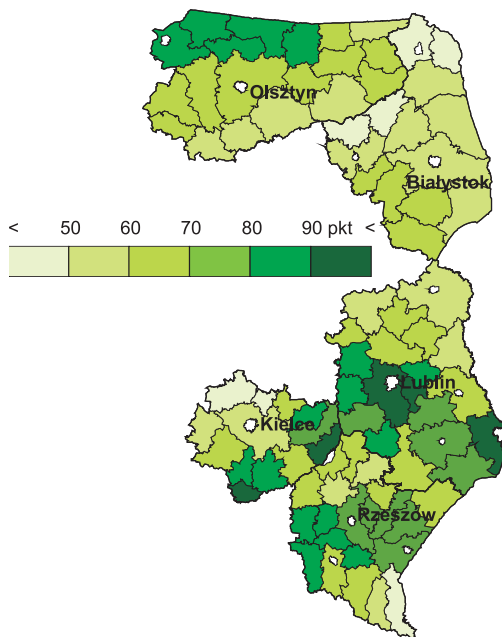
Równie duże zróżnicowanie cechuje uwarunkowania historyczno-rolnicze. Regiony Polski Wschodniej obejmują bowiem ziemie dawnego zaboru pruskiego i należące do Niemiec w okresie międzywojennym (woj. warmińsko-mazurskie, bez gmin ziemi działowskiej i lubawskiej), jak i tereny byłych zaborów austriackiego (woj. podkarpackie) i rosyjskiego (woj. lubelskie, podlaskie i świętokrzyskie) oraz Polski w okresie międzywojennym. W takich warunkach postęp w rolnictwie w znacznym stopniu zależał od polityki społecznej i ekonomicznej poszczególnych państw zaborczych oraz od przeprowadzonych później reform agrarnych, zwłaszcza dekretu PKWN o reformie rolnej z 6 września 1944 r. Tak ukształtowane dysproporcje poziomu rozwoju ekonomicznego widoczne są obecnie, o czym świadczą np. duże różnice

Tabela 1

Uwarunkowania rozwoju rolnictwa

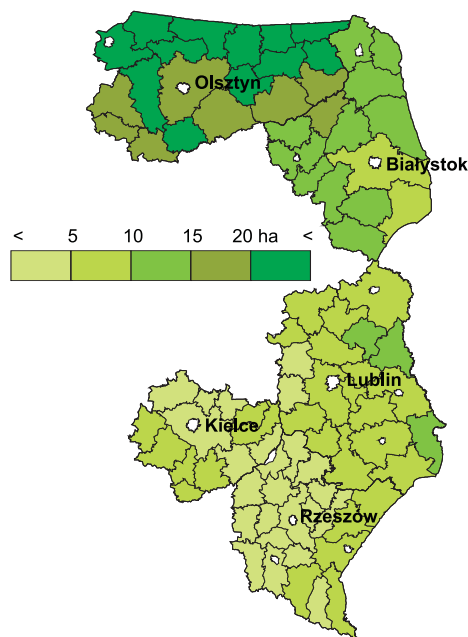
Wyszczególnienie	Warunki przyrodnicze (WjRpp w pkt)	Warunki historyczne (według jednostek historyczno-gospodarczych)		Warunki agrarne		
		zabór	okres międzywojenny	liczba gospodarstw rolnych (w tys.)	powierzchnia UR (w tys. ha)	średnia powierzchnia gospodarstwa (w ha UR)
Polska	66,6	–	–	1450,9	13 880,8	9,6
w tym województwa:						
Lubelskie	74,1	rosyjski	Polska	181,6	1 300,7	7,2
Podkarpackie	70,4	austriacki	Polska	127,0	522,4	4,1
Podlaskie	55,0	rosyjski	Polska	83,2	1 001,2	12,0
Świętokrzyskie	69,3	rosyjski	Polska	95,1	493,0	5,2
Warmińsko-Mazurskie	66,0	pruski	Niemcy	43,4	950,5	21,9
Polska Wschodnia	67,5	–	–	530,2	4 267,9	8,0
Polska=100 pkt	101,4	–	–	36,5	30,7	84,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IUNiG w Puławach i Systemu Informacji Zarządczej ARiMR (lata 2004-2006).



Ryc. 1. Warunki przyrodnicze rolnictwa – wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej (w pkt)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IUNiG w Puławach.



Ryc. 2. Przeciętna powierzchnia UR gospodarstw – producentów rolnych ARiMR

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Ewidencji Gospodarstw ARiMR (średnio w latach 2004-2006).

średniej wielkości gospodarstw rolnych – od 4,1 ha w woj. podkarpackim do 21,9 w warmińsko-mazurskim (por. tab. 1; w ha UR – średnio w latach 2002-2004 według wykazu producentów rolnych ARiMR). W układzie powiatów wskaźnik ten wynosił od poniżej 5 ha w 24 jednostkach (wartości minimalne 2,8 – 3,0 ha w pow. brzozowskim i jasielskim w woj. podkarpackim i skarżyskim w woj. świętokrzyskim) do powyżej 20 ha w 12 powiatach woj. warmińsko-mazurskiego (w tym najwięcej – ponad 30 ha w bartoszyckim – 35,2 ha i kętrzyńskim – 36,9 ha; por. ryc. 2).

2. Wielkość i struktura pozyskanych środków UE

W pierwszym okresie członkostwa Polski w UE (lata 2004-2006) i realizacji Wspólnej Polityki Rolnej możliwości poprawy sytuacji ekonomicznej i rozwoju cywilizacyjnego rolnictwa dotyczyły wsparcia finansowego pochodzącego z systemu płatności bezpośrednich do gruntów rolnych oraz dwóch programów operacyjnych – *Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)* i *Sektorowego Programu Operacyjnego – Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (SPO Rolnictwo)*.

W wyniku *Traktatu o akcesji Polski do Unii Europejskiej*, zgodnie z ustaleniami szczytu Kopenhaskiego (2002 r.), polscy rolnicy zostali objęci uproszczonym systemem płatności do gruntów rolnych. Polega on na udzielaniu wsparcia finansowego, którego wysokość jest proporcjonalna do powierzchni użytków rolnych, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności rolniczej. Wprowadzony system płatności bezpośrednich dotyczy gruntów rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, z zachowaniem wymogów środowiska, a składa się z dwóch elementów:

- jednolitej płatności obszarowej do gruntów rolnych (JPO; grunty orne, pastwiska, łąki, sady i uprawy wieloletnie) – stawki od 210,53 zł/1 ha (2004 r.) i 225,00 zł/1 ha (2005 r.) do 276,28 zł/1 ha (2005 r.);
- uzupełniających płatności obszarowych (UPO) – do powierzchni upraw dotowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w tym kategorii: inne rośliny (średnio 298 zł/1 ha), chmiel (średnio 950 zł/1 ha), płatność cukrowa (średnio 34 zł za tonę surowca), rośliny energetyczne (średnio 62 euro za 1 ha plantacji) oraz Agencję Rynku Rolnego, w tym kategorii: kwotowanie produkcji skrobi ziemniaczanej (średnio w analizowanym okresie 235 zł w przeliczeniu na tonę skrobi) i dotowanie producentów surowca tytoniowego (w latach 2004-2006 wydatkowano w Polsce 610 mln zł, z czego 419 mln zł trafiło do rolników z Polski Wschodniej, w tym najwięcej – 271 mln – z woj. lubelskiego).

Ogółem w Polsce w latach 2004-2006 w formie płatności bezpośrednich zasilono gospodarstwa rolne kwotą 21,9 mld zł, z czego blisko 7 mld przypadło regionom Polski Wschodniej. Analizowany obszar – podobnie jak średnio w kraju – charakteryzował się przeważającym udziałem UPO (56,2%), a zasadnicze kwoty wsparcia (48,5%) dotyczyły kategorii „inne rośliny”, których wykaz był corocznie określany w stosownym rozporządzeniu Rady Ministrów i obejmował bardzo szeroki pakiet upraw (średnio 88% UR objętych JPO). W strukturze pozyskanych środków odnotowano wyższe dotacje do plantacji chmielu i tytoniu, a zdecydowanie mniejszy udział płatności cukrowej i dotyczącej kwotowania produkcji skrobi ziemniaczanej (por. tab. 2). Ogółem w rolnictwie Polski Wschodniej z tytułu płatności obszarowych średnio zasilono gospodarstwo rolne kwotą 13,1 tys. zł, a w przeliczeniu na 1 ha UR 1,6 tys. zł – wskaźniki te były zbliżone do przeciętnych wartości w kraju (por. tab. 2).

Z punktu widzenia rozwoju rolnictwa bardzo ważnym dokumentem operacyjnym był *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 (PROW)*. Zawierał wiele działań objętych pomocą finansową UE (udział Wspólnoty wynosił 80%), której beneficjentem były gospodarstwa rolne, tj.:

- renty strukturalne (działanie obejmowało rolników w wieku przedemerytalnym – miało na celu przyspieszenie procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne oraz poprawę struktury wielkościowej gospodarstw);
- wspieranie gospodarstw niskotowarowych (działanie dotyczyło pomocy finansowej koniecznej do zachowania płynności finansowej gospodarstw o małej – do 4 ESU – skali produkcji);

- wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW (działanie dotyczyło wsparcia finansowego gospodarstw rolnych położonych na terenach o niekorzystnych warunkach przyrodniczych i miało na celu przeciwdziałanie wyludnianiu się obszarów wiejskich i zatracaniu ich rolniczego charakteru oraz promocję rolnictwa przyjaznego dla środowiska);
- wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt (działanie miało na celu zachęcenie do podejmowania przez rolników przedsięwzięć na rzecz ochrony środowiska; było dostępne w formie siedmiu pakietów obejmujących cały kraj lub wydzielone strefy priorytetowe);
- zalesianie gruntów rolnych (celem działania było zalesienie użytków rolnych o niskiej przydatności dla rolnictwa);

Tabela 2

Płatności bezpośrednie do gruntów rolnych w latach 2002-2004

Wyszczególnienie	Polska – razem				Polska Wschodnia				
	mln zł	zł w %	tys. zł na 1 gosp. rol.	zł na 1 ha UR	mln zł	zł w %	tys. zł na 1 gosp. rol.	zł na 1 ha UR	zł na 1 ha UR (Polska=100 pkt)
Jednolita płatność obszarowa (JPO)	9 893,7	45,1	6,8	712,8	3 043,3	43,8	5,7	713,1	100
Uzupełniające płatności obszarowe (UPO)	12 030,3	54,9	8,3	866,7	3 907,3	56,2	7,4	915,5	106
	w tym								
Inne rośliny	10 930,8	49,9	7,5	787,5	3 370,2	48,5	6,4	789,7	100
Chmiel	6,4	0,0	0,0	0,5	5,3	0,1	0,0	1,2	269
Płatność cukrowa*	400,8	1,8	0,3	28,9	95,0	1,4	0,2	22,2	77
Rośliny energetyczne**	2,5	0,0	0,0	0,2	0,7	0,0	0,0	0,2	91
Kwotowanie produkcji skrobi ziemniaczanej	80,0	0,4	0,1	5,8	16,7	0,2	0,0	3,9	68
Dotowanie producentów surowca tytoniowego	609,7	2,8	0,4	43,9	419,4	6,0	0,8	98,3	224
Razem płatności bezpośrednie	21 923,9	100,0	15,1	1 579,4	6 950,6	100,0	13,1	1 628,6	103

Płatności realizowane w latach – *2006 r.; – **2005-2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i ARR.

- dostosowanie gospodarstw do standardów UE (działanie ukierunkowane było na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów unijnych w zakresie ochrony środowiska, higieny, dobrostanu zwierząt oraz bezpieczeństwa żywności).

Ogółem w latach 2004-2006 na skutek realizacji działań PROW trafiło do gospodarstw rolnych w Polsce 10,7 mld zł, w tym do regionów Polski Wschodniej 3,4 mld zł. Województwa te wyróżniały się znacznie większym udziałem płatności ukierunkowanych na wspieranie gospodarstw niskotowarowych (16,8%, Polska – 12,3%) i zalesianie gruntów rolnych (4,6%, Polska – 3,6%; głównie woj. warmińsko-mazurskie – por. Rudnicki 2009a). Słabiej zaznaczyły się projekty dotyczące dostosowania gospodarstw do standardów UE (15,3%, Polska – 22,7%). Ogółem w analizowanym okresie działania PROW przyczyniły się średnio do wsparcia gospodarstwa rolnego kwotą 6,5 tys. zł, co stanowiło 0,8 tys. zł w przeliczeniu na 1 ha UR. (por. tab. 3). W ramach omawianego programu gospodarstwa rolne Polski Wschodniej charakteryzowały się wysokim udziałem płatności uwarunkowanych przyrodniczo, związanych ze wsparciem obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)

Tabela 3

Płatności z tytułu realizacji *Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)*
w latach 2004-2006

Działanie	Polska – razem				Polska Wschodnia				
	mln zł	zł w %	tys. zł na 1 gosp. rol.	zł na 1 ha UR	mln zł	zł w %	tys. zł na 1 gosp. rol.	zł na 1 ha UR	zł na 1 ha UR (Polska=100 pkt)
Renty strukturalne	2 083,8	19,4	1,4	150	689,5	20,1	1,3	162	108
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych	1 316,4	12,3	0,9	95	575,1	16,8	1,1	135	142
Wsparcie działalności rolniczej na ONW	3 702,6	34,5	2,6	267	1 240,1	36,1	2,3	291	109
Wsparcie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych	814,9	7,6	0,6	59	242,9	7,1	0,5	57	97
Zalesianie gruntów rolnych	384,5	3,6	0,3	28	158,8	4,6	0,3	37	134
Dostosowanie gospodarstw do standardów UE	2 437,5	22,7	1,7	176	525,4	15,3	1,0	123	70
PROW – razem	10 739,6	100,0	7,4	774	3 431,8	100,0	6,5	804	104

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Systemu Informacji Zarządczej ARiMR (lata 2004-2006).

oraz zalesianiem gruntów rolnych. Oddziaływania determinanty przyrodniczej nie potwierdzono w przypadku wspierania programów rolnośrodowiskowych (udział niższy od średniej krajowej). Jest to zjawisko niekorzystne, zwłaszcza na obszarach atrakcyjnych turystycznie i objętych ochroną prawną.

W latach 2004-2006 projekty skupiające się na rzecz rolnictwa i rozwoju wsi można było realizować, oprócz *PROW*, w ramach *Sektorowego Programu Operacyjnego – Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (SPO Rolnictwo*; średnio 66% funduszy UE, a pozostałą część środków stanowił wkład krajowy – por. *Sektorowy...2004*). Spośród wielu działań tego programu analizą objęto tylko te, których beneficjentami mogli być rolnicy, tj.:

- inwestycje w gospodarstwach rolnych (działanie to było ukierunkowane na wsparcie projektów związanych z modernizacją gospodarstw rolnych);
- ułatwianie startu młodym rolnikom (działanie dotyczyło pomocy finansowej dla młodych rolników – do 40 lat, którzy rozpoczęli samodzielne prowadzenie gospodarstwa rolnego);
- różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów (celem działania było wsparcie projektów związanych z realizacją inwestycji służących podjęciu przez gospodarstwa rolne dodatkowej działalności gospodarczej – np. w zakresie agroturystyki, usług na rzecz rolnictwa i przetwórstwa – na małą skalę – produktów rolnych);
- rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem (działanie było ukierunkowane na poprawę stanu wyposażenia gospodarstw rolnych w nowoczesną infrastrukturę techniczną, zwłaszcza istotną z punktu widzenia ochrony środowiska przyrodniczego – np. urządzenia wodno-kanalizacyjne; por. Rudnicki 2009b).

W odniesieniu do gospodarstw rolnych projekty *SPO Rolnictwo w Polsce* wiązały się ze wsparciem w wysokości blisko 3,6 mld zł, z czego 1,1 mld zasiliło rolnictwo Polski Wschodniej. Zastosowane wskaźniki pozyskania środków UE (2,1 tys. zł na 1 gospodarstwo i 260 zł na 1 ha UR) nie wykazały istotnych różnic w porównaniu do średnich krajowych. Z kolei w strukturze tych środków odnotowano wyraźne podniesienie udziału pomocy dla gospodarstw różnicujących swoją działalność gospodarczą (10,5%, Polska – 7,9%; por. tab. 4).

W latach 2004-2006 w wyniku realizacji Wspólnej Polityki Rolnej miał miejsce transfer do polskich gospodarstw rolnych 36,2 mld zł. Tak duża suma uzyskanych płatności upoważnia do stwierdzenia, że w okresie tym fundusze UE stanowiły podstawowy czynnik rozwoju rolnictwa. W odniesieniu do gospodarstw w pięciu województwach Polski Wschodniej kwota ta wynosiła 11,5 mld zł – wahała się od 1,3 mld w podkarpackim do 3,5 mld zł w lubelskim. Struktura pozyskanych środków nie różniła się istotnie od przeciętnej w kraju – przeważały płatności obszarowe (60,5%; od ok. 55% w podlaskim i świętokrzyskim do ok. 64% w lubelskim i warmińsko-

Tabela 4

Płatności z tytułu realizacji *Sektorowego Programu Operacyjnego*
– *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego*
oraz *rozwój obszarów wiejskich (SPO Rolnictwo)*

Działanie	Polska – razem				Polska Wschodnia				
	mln zł	zł w %	tys. zł na 1 gosp. rol.	zł na 1 ha UR	mln zł	zł w %	tys. zł na 1 gosp. rol.	zł na 1 ha UR	zł na 1 ha UR (Polska=100 pkt)
Inwestycje w gospodarstwach rolnych	2 441,9	68,1	1,7	176	727,3	65,5	1,4	170,4	97
Ułatwienie startu młodym rolnikom	709,0	19,8	0,5	51	220,2	19,8	0,4	51,6	101
Różnicowanie działalności rolniczej	284,6	7,9	0,2	21	116,1	10,5	0,2	27,2	133
Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej	149,5	4,2	0,1	11	47,5	4,3	0,1	11,1	103
<i>SPO Rolnictwo – razem</i>	3 584,9	100,0	2,5	258	1 111,1	100,0	2,1	260,3	101

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Systemu Informacji Zarządczej ARiMR.

-mazurskim), następnie *PROW* (29,9%; od 25,1% w lubelskim do 34,8 w podlaskim) oraz *SPO Rolnictwo* (9,7%; od ok. 7% w podkarpackim i warmińsko-mazurskim do 12,1% w świętokrzyskim; por. tab. 5).

Z punktu widzenia rozwoju rolnictwa pomoc finansowa UE nie ma jednorodnego charakteru – obejmuje formy bierne – płatności obszarowe i z tytułu niekorzystnych warunków gospodarowania (ONW), nie związane z deklaracją restrukturyzacji gospodarstw rolnych i często mające charakter wsparcia socjalnego, ale też formy aktywne, dotyczące realizacji konkretnych działań modernizacyjnych w ramach *PROW* i *SPO Rolnictwo*. W latach 2004-2006 za niekorzystną dla rolnictwa Polski Wschodniej należy uznać prawidłowość, że w podziale tym zdecydowanie przeważały środki bierne (71,2%), dotyczące jednolitej płatności obszarowej (JPO – 3043 mln zł), uzupełniających płatności obszarowe (UPO – 3907 mln zł) oraz funduszy pozyskanych z tytułu położenia gospodarstwa w obrębie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW – 1240 mln zł). Rolnicy ubiegający się o te płat-

Tabela 5

Wybrane elementy oceny pozyskania funduszy unijnych przez gospodarstwa rolne w Polsce Wschodniej (lata 2004-2006, na tle kraju)

Wyszczególnienie	Pozyskane płatności				Wybrane wskaźniki absorpcji*		
	Ogółem (w mln zł)	w tym w %			zł na 1 ha UR	tys. zł na 1 gosp. rolne	wnioski PROW i SPO rol. w % liczby gosp. rol.
		JPO, UPO	PROW	SPO Rol.			
Polska	36 248,5	60,5	29,6	9,9	2 611	25,0	76,3
w tym województwa							
Lubelskie	3 500,2	64,0	25,1	10,8	2 691	19,3	64,3
Podkarpackie	1 314,8	62,4	30,4	7,2	2 517	10,4	49,4
Podlaskie	2 920,1	55,2	34,8	10,1	2 916	35,1	114,6
Świętokrzyskie	1 431,1	55,3	32,7	12,1	2 903	15,0	73,4
Warmińsko-Mazurskie	2 327,3	63,9	28,8	7,3	2 449	53,7	101,1
Polska Wschodnia	11 493,5	60,5	29,9	9,7	2 693	21,6	73,3
Polska=100 pkt	31,7	100,0	100,8	97,7	103,1	86,6	96,1

* liczba gospodarstw i ich powierzchnia UR według rejestru producentów rolnych (średnio w latach 2002-2004).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Systemu Informacji Zarządczej ARiMR.

ności wypełniali jeden wniosek (formularz wniosku o płatności bezpośrednio był jednocześnie formularzem wniosku o przyznanie płatności z tytułu wsparcia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW), a fundusze uzyskane w ten sposób mogli przeznaczyć na dowolne cele, niekoniecznie dotyczące wydatków inwestycyjnych w rolnictwie (edukacja dzieci, poprawa warunków mieszkaniowych, zakup samochodu osobowego itp.). Przyczyniło się to do podniesienia warunków życia ludności rolniczej (wyrównania wieloletnich zaniechań w tym zakresie), jednak nie wynikającego z poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych na skutek rozwoju produkcji rolniczej. Łatwość dostępu oraz duża kwota wydatkowanych płatności biernych (blisko 8,2 mld zł w latach 2004-2006) powala stwierdzić, że taki kierunek transferu funduszy UE nie sprzyjał podniesieniu tempa przemian strukturalnych w rolnictwie Polski Wschodniej. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim gospodarstw małych (nietowarowych – głównie w woj. podkarpackim), których objęcie systemem płatności obszarowych ma z reguły charakter socjalny, co utrwaliło ich obecność w strukturze wielkościowej gospodarstw rolnych. Jednak odnotowano także wiele gospodarstw dużych obszarowo (głównie w woj. warmińsko-mazurskim), ukierunkowanych na ekstensywną produkcję roślinną, które zadowolając się relatywnie wysokimi kwotami płatności obszarowych, nie podejmują trudu opracowania projektów uprawniających do pozyskania środków

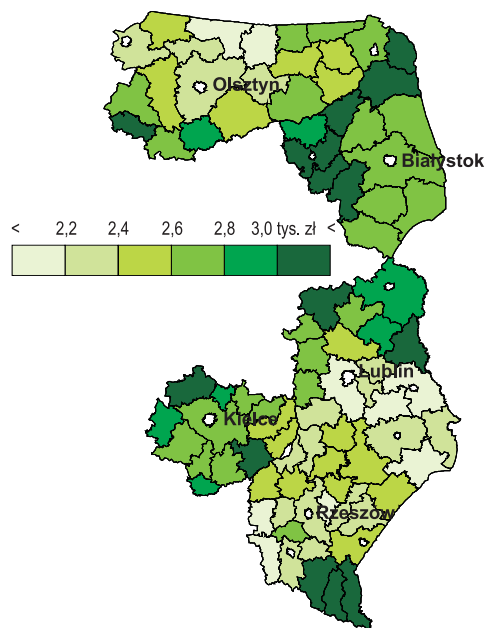
z programów operacyjnych UE. Ponadto, dla części gospodarstw łatwość dostępu do płatności obszarowych i z tytułu ONW przyczyniają się do niepodejmowania decyzji o ich likwidacji lub sprzedaży części ziemi.

Pozyskane w Polsce Wschodniej fundusze Wspólnej Polityki Rolnej stanowiły podstawę analizy przestrzennej – regionalnej (według województw) i w układzie powiatów (z pominięciem płatności ARR – brak danych według powiatów) oraz porównawczej (w odniesieniu do przeciętnych wartości dla Polski). W tym celu posłużono się trzema wskaźnikami przedstawiającymi wielkość pozyskanych środków w przeliczeniu na 1 ha UR (w zł) i 1 gospodarstwo rolne (w tys. zł) oraz udział zrealizowanych wniosków *PROW* i *SPO Rolnictwo* w ogólnej liczbie gospodarstw (por. tab. 5).

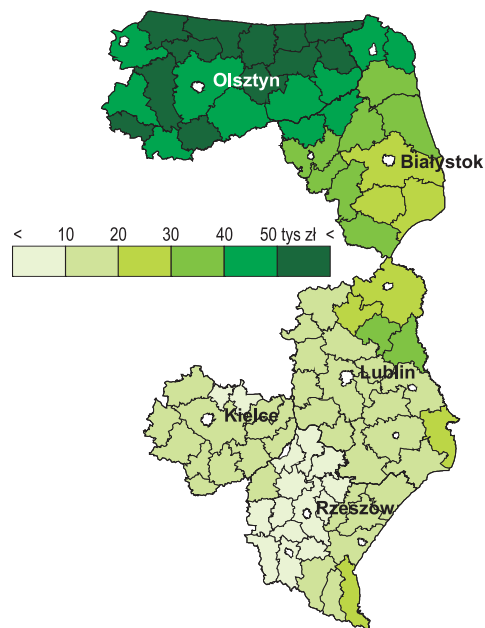
Średnio w Polsce Wschodniej w latach 2004-2006 wydatkowano blisko 2,7 tys. zł dotacji unijnych na 1 ha UR. Wartość ta była wyższa o 3% od średniej krajowej, a w układzie województw wahała się od 2,4 tys. zł w warmińsko-mazurskim do ok. 2,9 tys. zł w podlaskim i świętokrzyskim. Według powiatów najniższe wartości wskaźnika nie przekraczały 2,2 tys. zł i odnotowano je w dziewięciu powiatach województw lubelskiego (chełmski, krasnostawski, lubelski, tomaszowski), podkarpackiego (dębicki, łańcucki, jasielski) i warmińsko-mazurskiego (bartoszycki, kętrzyński). Z kolei wartości najwyższa – ponad 3 tys. zł – charakteryzowała rolnictwo 14 powiatów (najliczniej 6 w woj. podlaskim), w tym rekordowo wysoka – 3,4 tys. zł w powiecie bieszczadzkim (por. ryc. 3). Przykład powiatu bieszczadzkiego wskazuje, że zróżnicowanie to było zdeterminowane przyrodniczo – rolnicy z terenów o niekorzystnych warunkach przyrodniczych mieli znacznie większe możliwości uzyskania wsparcia finansowego UE z tytułu ONW, zalesiania gruntów oraz realizacji programów rolnośrodowiskowych.

Kwotę pozyskanych funduszy przeliczono także na 1 gospodarstwo rolne. W Polsce Wschodniej wskaźnik ten wynosił 21,6 tys. zł i był znacznie niższy od średniego w kraju (25 tys. zł – razem lata 2004-2006). Różnica ta wiąże się z uwarunkowaniami agrarnymi, o czym świadczy duża regionalna zmienność wskaźnika – od 10,4 tys. zł w woj. podkarpackim do 53,7 tys. zł w woj. warmińsko-mazurskim. W układzie powiatów tak określony poziom absorpcji funduszy unijnych wahał się od poniżej 10 tys. zł w 15 jednostkach województw podkarpackiego (13 pow.) i świętokrzyskiego (2 pow. – skarżyski i starachowicki) do powyżej 50 tys. zł w 12 jednostkach (wszystkie w woj. warmińsko-mazurskim), w tym najwięcej – ponad 70 tys. zł/1 gosp. – stwierdzono w trzech powiatach: nidzickim (71,4 tys. zł), kętrzyńskim (73,2 tys. zł) i bartoszyckim (74,9 tys. zł; por. ryc. 4).

W analizie uwzględniono także wskaźnik określający udział zrealizowanych wniosków *PROW* i *SPO Rolnictwo* w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych (ze względu na powszechność występowania nie uwzględniono płatności obszarowych). Tak określony wskaźnik aktywności gospodarstw rolnych w zakresie pozyskiwania funduszy UE wynosił w Polsce Wschodniej 73% i był zbliżony do średniej krajowej (76%). Charakteryzował się jednak dużym zróżnicowaniem regionalnym – od 49%

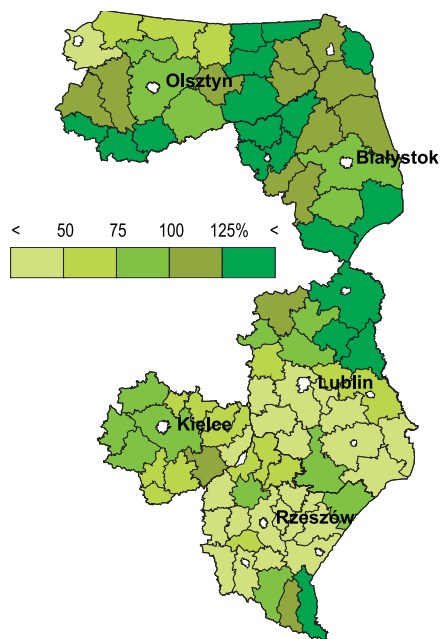


Ryc. 3. Poziom absorpcji środków Wspólnej Polityki Rolnej – suma płatności bezpośrednich, PROW i SPO w zł na 1 ha UR
 Źródło: Jak w tabeli 5 (ryc. 3-5).

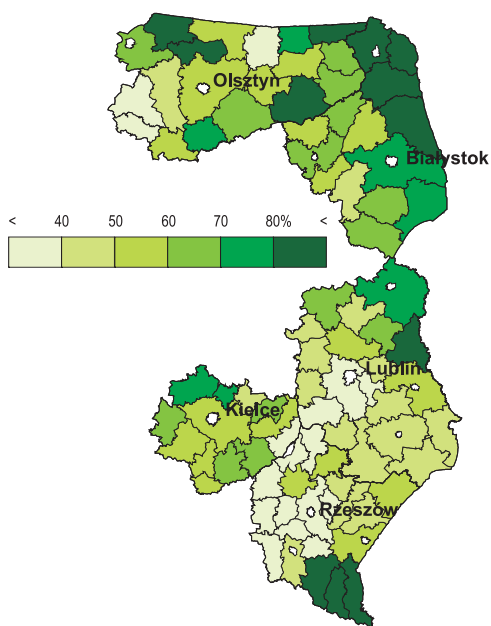


Ryc. 4. Poziom absorpcji środków Wspólnej Polityki Rolnej – suma płatności bezpośrednich, PROW i SPO w tys. zł na 1 gospodarstwo rolne

w woj. podkarpackim do 115% w woj. podlaskim (por. tab. 5) oraz przede wszystkim w układzie powiatów – od poniżej 50% w 23 jednostkach (9 pow. w woj. lubelskim, 12 pow. w woj. podkarpackim oraz pojedyncze powiaty w woj. świętokrzyskim – sandomierski i warmińsko-mazurskim – elbląski; wartość minimalna 19,9% w pow. łańcuckim) do ponad 100% (liczba wniosków wyższa od liczby gospodarstw rolnych) w 31 jednostkach, w tym ponad 125% w 17 powiatach, położonych w województwach: lubelskim (3 pow.), podkarpackim (1 pow. – bieszczadzki), warmińsko-mazurskim (7 pow.) oraz podlaskim (6 pow.; por. ryc. 6). W tych powiatach tak wysoki udział gospodarstw pozyskujących fundusze unijne był wynikiem wysokiej kultury rolnej i korzystnej struktury demograficznej (np. duży wpływ na poziom wskaźnika działań PROW – *Dostosowanie gospodarstw do standardów UE i SPO Rolnictwo – Inwestycje w gospodarstwach rolnych*) oraz położenia na terenie o niekorzystnych warunkach przyrodniczych (np. duży wpływ na poziom wskaźnika działania ONW – *Wspieranie rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania*). Zależności te potwierdza przykład dwóch powiatów o rekordowo wysokim poziomie wskaźnika – nowomiejskiego w woj. warmińsko-mazurskim – 150,9% (wpływ wysokiej kultury rolnej) i bieszczadzkiego w woj. podkarpackim – 150,6% (wpływ warunków przyrodniczych).



Ryc. 5. Wskaźnik aktywności gospodarstw rolnych w zakresie pozyskiwania funduszy UE (zrealizowane wnioski PROW i SPO Rol. w % ogólnej liczby gospodarstw rolnych według rejestru ARiMR)



Ryc. 6. Udział funduszy Wspólnej Polityki Rolnej w wydatkach gospodarstw rolnych
Źródło: Jak w tabeli 6 (ryc. 6-8).

Wykazano, że poziom omówionych powyżej wskaźników absorpcji funduszy UE w rolnictwie Polski Wschodniej nie odbiega istotnie od ich przeciętnych wartości dla kraju, zwłaszcza kiedy środki te przeliczone zostały na 1 ha UR (103 pkt) w odniesieniu do udziału wniosków *PROW* i *SPO Rol.* w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych (96 pkt). Jedynie w przypadku wskaźnika ilustrującego wielkość pozyskanych kwot na 1 gospodarstwo rolne dysproporcja ta była większa (87 pkt; Polska = 100 pkt), zwłaszcza w najbardziej rozdrobnionym agrarnie woj. podkarpackim (dawny zabór austriacki).

3. Pozyskane fundusze Wspólnej Polityki Rolnej na tle wybranych wskaźników oceny sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych, gmin i regionów

Poziom pozyskanych przez gospodarstwa rolne funduszy UE oceniono także z punktu widzenia kryteriów ekonomicznych, zarówno w ujęciu węższym – odnoszącym się do sytuacji finansowej ogółu gospodarstw rolnych, jak i szerszym – nawiązującym do stanu budżetów gmin oraz wielkości produktu krajowego brutto (por. tab. 6).

Tabela 6

Fundusze Wspólnej Polityki Rolnej* na tle sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych, samorządów gminnych i regionów

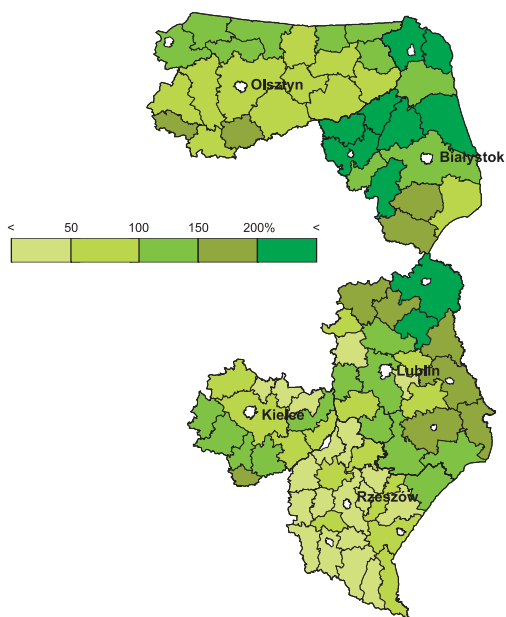
Wyszczególnienie	Wydatki inwestycyjne i produkcyjne poniesione przez gospodarstwa rolne		Dochody własne samorządów gminnych		Produkt Krajowy Brutto	
	ogółem w mln zł**	udział funduszy WPR	ogółem w mln zł 2005 r.	udział funduszy WPR	mln zł (lata 2004-2006 – razem)	udział funduszy WPR
Polska						
w tym województwa	25 163,7	48,0	20 558,2	58,8	2 967 873	1,22
Lubelskie	2 120,5	55,0	905,1	128,9	115 931	3,02
Podkarpackie	977,7	44,8	1 058,8	41,4	112 629	1,17
Podlaskie	1 458,4	66,7	484,7	200,8	69 073	4,23
Świętokrzyskie	841,4	56,7	666,5	71,6	75 999	1,88
Warmińsko-Mazurskie	1 414,8	54,8	828,3	93,7	84 969	2,74
Polska Wschodnia	6 812,8	56,2	3 943,4	97,2	458 601	2,51
Polska=100 pkt	27,1	117,1	19,2	165,3	15,5	205,2

* średnia roczna kwota pozyskanych przez gospodarstwa rolne środków z tytułu JPO, UPO, PROW, SPO Rol. w latach 2004-2006;

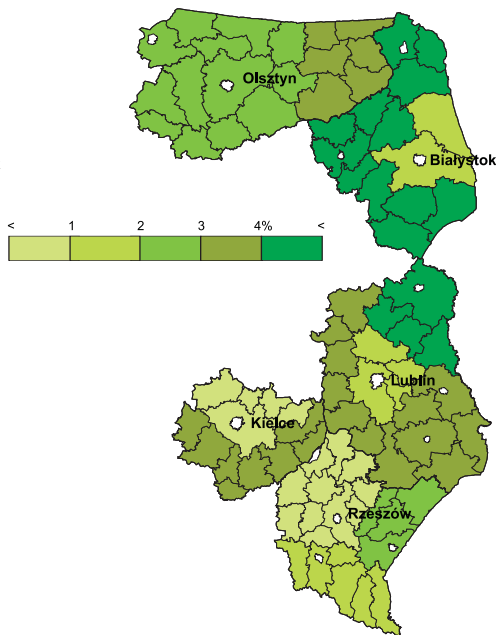
** wydatki według PSR powiększone o kwoty wynikające z inflacji według wskaźnika cen towarów i usług w latach 2002/2003 (100,8 pkt), 2003/2004 (103,5 pkt) i 2004/2005 (102,1 pkt).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Systemu Informacji Zarządczej ARiMR (lata 2002-2004), GUS BDR oraz wyników PSR 2002.

Według wyników PSR 2002 funkcjonowanie gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha UR w Polsce wiązało się z rocznym wydatkowaniem 23,6 mld zł, obejmującym cele inwestycyjne (9 mld zł, w tym największy udział zakupu środków trwałych 3,9 mld zł) i bieżącą produkcję rolniczą (14,6 mld zł – głównie zakup środków obrotowych i usług; por. *Wybrane elementy...*2003). Wydatki te powiększono o kwotę wynikającą z inflacji – wzrost do poziomu 25,2 mld zł – i porównano z rocznym poziomem absorpcji funduszy UE (średnia arytmetyczna płatności bezpośrednich, *PROW i SPO Rolnictwo w latach 2004-2006* – 12,1 mld zł), co umożliwiło określenie udziału pozyskanych funduszy unijnych w wydatkach związanych z produkcją rolniczą. Wskaźnik ten w rolnictwie Polski Wschodniej wynosił 56% i był wyższy w porównaniu do średniego poziomu w kraju (48%). Wahał się od 44,8% w woj. podkarpackim do 66,7% w woj. podlaskim (por. tab. 6). Jego zmienność w układzie powiatów wynosiła od poniżej 40% w 17 jednostkach (od braku w woj. podlaskim i 1 pow. – sandomierskiego w woj. świętokrzyskim do 10 pow. w woj. podkarpackim; najniższe udziały – poniżej 30% – odnotowano w pow. łańcuckim – 28,6% i dębickim – 29,1%) do powy-



Ryc. 7. Wskaźnik oddziaływania funduszy unijnych w rolnictwie na sytuację ekonomiczną społeczności lokalnych (udział funduszy Wspólnej Polityki Rolnej w dochodach własnych gmin)



Ryc. 8. Udział funduszy Wspólnej Polityki Rolnej pozyskanych przez gospodarstwa rolne w ogólnej wartości Produktu Krajowego Brutto (PKB)

żej 80% w 12 jednostkach w woj. lubelskim (1 pow. włodawski), podlaskim (4 pow.), warmińsko-mazurskim (4 pow.) oraz podkarpackim (3 pow. o najwyższych – ponad 100% – wartościach wskaźnika, tj.: sanocki – 116,5%, leski – 120,7% i bieszczadzki – 176,3%; por. ryc. 6). Wysokie wartości wskaźnika z reguły charakteryzowały tereny o niekorzystnych warunkach przyrodniczych, które zgodnie z ustaleniami Wspólnej Polityki Rolnej miały możliwość dodatkowego wsparcia finansowego z tytułu położenia w obrębie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, w strefach priorytetowych programów rolnośrodowiskowych oraz z tytułu posiadania znacznych arealów gruntów niskich klas bonitacyjnych, warunkujących ich zalesienie.

Średnią roczną wielkość pozyskanych przez gospodarstwa rolne funduszy Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2004-2006 odniesiono także do dochodów własnych gmin w 2005 r. (20,6 mld zł – według GUS BDR; głównie opłaty i dochody z majątku oraz wpływy z podatków). Wartość tego wskaźnika, wskazująca na rangę płatności unijnych w rolnictwie w kształtowaniu sytuacji ekonomicznej społeczności lokalnych, na terenie Polski Wschodniej była bardzo wysoka (średnio 97%) – znacznie wyższa od przeciętnej krajowej (59%). Charakteryzowała się silnym zróżnicowaniem regionalnym – od 41% w woj. podkarpackim do 201% w woj. podlaskim (por.

tab. 6). W układzie powiatów niskie wartości wskaźnika – poniżej 50% – odnotowano w 19 jednostkach, położonych – oprócz woj. lubelskiego (pow. puławski i świdnicki) i świętokrzyskiego (pow. starachowicki, ostrowiecki i skarżyski – minimalna wartość wskaźnika 6%) – przede wszystkim w woj. podkarpackim (14 pow.).

Stwierdzono, że aż w 43 powiatach (blisko 50% ogółu w woj. Polski Wschodniej; por. ryc. 7) kwota pozyskanych funduszy UE była wyższa od dochodów własnych gmin, w tym w 22 pow. przewaga ta nie przekraczała 150%, w 11 pow. była na poziomie 150-200%, a w 10 pow. – o najslabiej rozwiniętych pozarolniczych działach gospodarki – przekraczała 200% (rekordowo wysokie wartości wskaźnika cechowały dwa powiaty woj. podlaskiego – suwalski – 445% i łomżyński – 454%).

Fundusze unijne pozyskane przez gospodarstwa rolne w latach 2004-2006 (36,2 mld zł) określono również jako udział w wytworzonym w tym okresie produkcie krajowym brutto (według GUS BDR). Odniesienie środków Wspólnej Polityki Rolnej do końcowego rezultatu działalności ogółu podmiotów gospodarki narodowej stanowi najszerzą ocenę ich wpływu na sytuację gospodarczą analizowanych regionów i podregionów (dane dot. wielkości PKB nie są prezentowane na poziomie powiatów). Wartość tak skonstruowanego wskaźnika wskazywała na niski poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego, wynosiła przeciętnie w Polsce Wschodniej 2,5% i była ponad dwukrotnie większa od średniej krajowej (1,2% – por. tab. 6). Odsetek ten był zróżnicowany regionalnie od 1,2% w woj. podkarpackim do 4,2% w woj. podlaskim. Najniższe udziały – poniżej 1% – odnotowano na terenach silniej zurbanizowanych, o dobrze wykształconych pozarolniczych działach gospodarki – tj. w podregionach kieleckim w woj. świętokrzyskim (0,8% – razem powiaty: kielecki, konecki, ostrowiecki, skarżyski, starachowicki) oraz w dwóch podregionach w woj. podkarpackim – rzeszowskim (0,8% – razem powiaty: kolbuszowski, łańcucki, ropczycko-sędziszowski, rzeszowski i strzyżowski) i tarnobrzeskim (0,9% – razem powiaty: dębicki, leżajski, mielecki, nizański, stalowowolski i tarnobrzeski).

Znacznie większe znaczenie rolniczych funduszy unijnych w kształtowaniu sytuacji społeczno-ekonomicznej charakteryzowało trzy podregiony, w których udział tych środków przekroczył 5% PKB, tj.: bialski w woj. lubelskim (5,9% – razem powiaty: bialski, parczewski, radzyński, włodawski) oraz dwa w woj. podlaskim – łomżyński (6,5% – razem powiaty: bielski, hajnowski, koleński, łomżyński, siemiatycki, wysokomazowiecki, zambrowski) i suwalski w woj. podlaskim (6% – razem powiaty: augustowski, grajewski, moniecki, sejeński, suwalski; por. ryc. 8). Były to obszary o dominującej pozycji rolnictwa w strukturze gospodarki.

Wykazano, że w przeciwieństwie do wskaźników absorpcji środków Wspólnej Polityki Rolnej, fundusze te pozyskane na terenie Polski Wschodniej znacznie silniej (na tle kraju) oddziałują na sytuację ekonomiczną gospodarstw rolnych (udział w wydatkach rolniczych gospodarstw – 117 pkt), samorządów gminnych (udział w dochodach własnych gmin – 165 pkt) oraz przede wszystkim regionów (udział w wartości Produktu Krajowego Brutto – 205 pkt; średni udział w kraju = 100 pkt; por. tab. 6).

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wykazała w latach 2004-2006, że rolnictwo Polski Wschodniej zasilone zostało kwotą 11,5 mld zł funduszy Wspólnej Polityki Rolnej – z tytułu płatności bezpośrednich do gruntów rolnych oraz realizacji wniosków *Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) i Sektorowego Programu Operacyjnego – Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (SPO Rolnictwo)*. Struktura tych środków nie różniła się istotnie od przeciętnych udziałów w kraju (przeważający udział płatności obszarowych, w tym jednolitych płatności obszarowych). Także pod względem poziomu absorpcji funduszy Wspólnej Polityki Rolnej, określonego na podstawie trzech wskaźników, przedstawiających wielkość pozyskanych środków w przeliczeniu na 1 ha UR (w zł) i 1 gospodarstwo rolne (w tys. zł) oraz udział zrealizowanych wniosków *PROW* i *SPO Rolnictwo* w ogólnej liczbie gospodarstw (w %), rolnicy Polski Wschodniej nie odbiegali od przeciętnych wartości dla Polski. Uwzględniając, że analizą objęto obszar położony peryferyjnie, zapóźniony infrastrukturalnie i ze słabo rozwiniętymi pozarolniczymi działami gospodarki, fakt ten miał pozytywny wymiar.

Jakkolwiek niski poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego badanych województw przyczynił się do podniesienia znaczenia pozyskanych przez gospodarstwa rolne funduszy unijnych zarówno w ujęciu węższym – odnoszącym się do sytuacji finansowej ogółu gospodarstw rolnych (udział funduszy UE w wydatkach związanych z produkcją rolniczą w gospodarstwach), jak i szerszym – nawiązującym do stanu budżetów gmin (udział funduszy UE w dochodach własnych gmin) oraz wielkości produktu krajowego brutto (udział funduszy UE w PKB). Należy zwrócić uwagę, że obszary o najwyższych wartościach tych wskaźników, z chwilą realizacji postulowanej reformy Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. zmierzającej do ograniczenia wielkości środków kierowanych do rolnictwa, będą szczególnie zagrożone depresją gospodarczą.

Literatura

- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich*, 2004. MRiRW, Warszawa.
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej*, 2007, Narodowa Strategia Spójności, MRR, Warszawa.
- Rudnicki R., 2009a, *Zróżnicowanie przestrzenne realizacji celów i priorytetów Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w Polsce w latach 2004-2006*, [w:] *Współczesne problemy przemian strukturalnych przestrzeni geograficznej*, I. Jażewicz (red.). Wyd. Naukowe Akademii Pomorskiej w Słupsku, Słupsk, s. 249-264.
- Rudnicki R., 2009b, *Zróżnicowanie przestrzenne aktywności gospodarstw rolnych w zakresie pozyskiwania środków Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich w latach*

2004-2006". Zeszyty Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. XI, z. 5, Warszawa-Poznań-Olsztyn, s. 271-277.

Sektorowy Program Operacyjny – Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004, Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, MRiRW, Warszawa.

Wybrane elementy sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych 2002, 2003, GUS, Warszawa.