

**Piotr Bórawski**

Katedra Agrobiznesu i Ekonomii Środowiska  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## **PROW jako źródło środków finansowych umożliwiających rozwój obszarów wiejskich**

### **Wstęp**

Na obszarach wiejskich pojawiły się nowe formy aktywności gospodarczej. Procesy integracyjne oraz duże możliwości wsparcia finansowego działań dających szanse rozwoju obszarów wiejskich sprawiły, że wśród rolników wzrosło zainteresowanie wprowadzeniem tych form. Tereny zamieszkałe przez ludność rolniczą przestają być miejscem tradycyjnej produkcji rolniczej, ale coraz częściej zmierzają w kierunku wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Związane jest to z rozwojem innych funkcji, takich jak agroturystyka i pozarolnicza działalność gospodarcza na obszarach wiejskich. Jednym z czynników inspirujących rolników do podejmowania nowych form aktywności są spadające ceny surowców rolniczych (mleko, wołowina, wieprzowina). Rozwój obszarów wiejskich jest ściśle związany z możliwościami finansowania nowych przedsięwzięć. Szczególna rola przypada tutaj Planowi Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Analiza PROW za lata 2004–2006 umożliwia poznanie finansowania działań sprzyjających rozwojowi obszarów wiejskich. Czynniki wspierające rozwój tych obszarów to programy wspierające dochody rolnicze, w tym szczególnie ceny produktów rolnych, sprzedaż produktów rolnych, płatności bezpośrednie i zakup środków do produkcji dla rolnictwa [Guyomard, Mouël, Gohin 2004, s. 126].

### **Cel i metoda badań**

Głównym celem opracowania jest poznanie struktury budżetu PROW i jego rozdysponowania. Szczególna uwaga została zwrócona na te działania, które umożliwiają rozwój obszarów wiejskich, a w szczególności renty strukturalne, wsparcie gospodarstw niskotowarowych, wsparcie działalności rolniczej na obszarach ONW, dostosowanie gospodarstw do standardów UE i inne. W pracy uwzględniono materiały Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie realizacji PROW w latach 2004–2006 oraz

po 2007 r. Do prezentacji zebranego materiału badawczego wykorzystano metody opisowe.

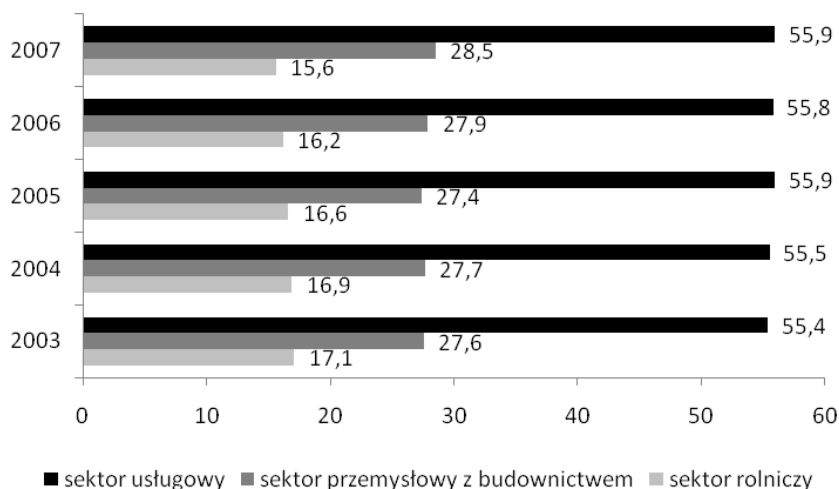
## Wyniki badań

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi określiło kierunki rozwoju obszarów wiejskich. W dokumencie zaakceptowanym 3.02.2009 r. wskazano na pożądane kierunki rozwoju obszarów wiejskich, w tym szczególnie na:

- „rozwój przedsiębiorczości i podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich,
- produkcję energii ze źródeł odnawialnych poprzez lepsze wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej,
- rozwój konkurencyjnego sektora rolnego, którego celem jest zaspokojenie potrzeb żywieniowych ludności oraz nowe warunki funkcjonowania sektora w gospodarce,
- rozwój mobilności zawodowej mieszkańców obszarów wiejskich oraz poprawę rynku pracy,
- poprawę sytuacji ludności wiejskiej, wyrównanie szans edukacyjnych i inwestycje w kapitał ludzki,
- większą ochronę zasobów naturalnych na obszarach wiejskich,
- poprawę infrastruktury wiejskiej” [Dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi].

Przedstawione założenia Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazują, że rozwój obszarów wiejskich będzie możliwy przy równoczesnym zwiększeniu środków finansowych oraz poprawie dochodów ludności rolniczej. Zachodzące zmiany w rolnictwie oraz gospodarce narodowej najlepiej przedstawić z wykorzystaniem struktury pracujących w gospodarce narodowej (rys. 1). Wynika z niej, że zatrudnienie w rolnictwie polskim systematycznie się zmniejsza i w 2007 roku wynosiło 15,6%, przy 17% w 2003 roku. Równocześnie w ostatnich latach odnotowano zwiększenie zatrudnienia w sektorze przemysłowym z budownictwem do 28,5% w 2007 r. w porównaniu do 27,6% w 2003. Ponadto zanotowano wzrost zatrudnienia w sektorze usługowym do 55,9% w 2007 r. w porównaniu do 55,4% w 2003 roku (rys. 1). Można zaobserwować tendencje do zmniejszania zatrudnienia w rolnictwie na rzecz jego zwiększania w działalności pozarolniczej i sektorze usług oraz przemysłu.

Istnieje wiele przyczyn, które spowodowały zmiany w zatrudnieniu w gospodarce. Wśród najważniejszych należy wymienić zmniejszenie pracochłonności w rolnictwie, co zmniejsza zapotrzebowanie na pracę oraz wzrost wartości dodanej, tworzonej przez sektory usług i przemysłu.



**Rysunek 1**

Struktura pracujących w gospodarce narodowej (%)

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS, Warszawa 2008.

Analiza zrealizowanego budżetu PROW za lata 2004–2006 potwierdza, że największą jego część stanowiły nakłady na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) oraz uzupełnienie płatności bezpośrednich (20,17%) (tab. 1). Również ważnym działaniem w ramach PROW w latach 2004–2006 było dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE (17,15%) oraz renty strukturalne (14,66%). Celem rent strukturalnych jest zapewnienie rolnikom dochodów, szczególnie tym, którzy z uwagi na emerytalny wiek rezygnują z działalności rolniczej [Gawłowski, Mickiewicz 2009, s. 25]. Jednak jak dowodzą autorzy budżet na finansowanie rent strukturalnych po 2007 roku w porównaniu do lat 2004–2006 znacznie się uszczuplił, co znacznie obniżyło dochody rolnicze, w szczególności ludności w wieku emerytalnym.

W ramach PROW 2004–2006 wspierano również gospodarstwa niskotowarowe (9,26%), przedsięwzięcia rolno-środowiskowe i poprawę dobrostanu zwierząt (5,73%). Wspieranie gospodarstw niskotowarowych związane jest z koniecznością podejmowania przedsięwzięć wśród rolników w zakresie produkcji rolniczej lub pozarolniczej działalności gospodarczej. Z kolei ochrona środowiska i dobrostanu zwierząt jest związana z koniecznością redukcji emisji gazów, które wpływają na proces ocieplenia klimatu. Stosunkowo najmniej środków finansowych w ramach PROW przeznaczono na grupy producentów rolnych (0,17%) oraz pomoc techniczną (0,76%). Wspieranie grup producentów rolnych powinno doprowadzić do rozwijania współpracy gospodarczej, szybszego dostępu do infrastruktury oraz uatrakcyjnieniu oferty handlowej zrzeszonych rolników.

**Tabela 1**

Budżet PROW za lata 2004–2006 (w EUR)

Działania PROW	Budżet PROW (EUR)	Udział [%]
Renty strukturalne	534 739 542,30	14,66
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych	340 559 376,60	9,26
Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	944 704 686,13	26,09
Wspieranie przedsięwzięć rolno środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt	208 334 142,42	5,73
Zalesianie gruntów rolnych	99 985 829,74	2,71
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE	630 945 068,00	17,15
Grupy producentów rolnych	6 373 266,50	0,17
Pomoc techniczna	29 824 467,58	0,76
Uzupełnienie płatności bezpośrednich (UPO)	677 648 837,42	20,17
Projekty w ramach SAPARD	119 284 783,31	3,29
Razem	3 592 400 000,00	100,00

Źródło: Dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Ważnych informacji dostarcza analiza PROW według województw. Najwięcej środków w latach 2004–2006 w ramach PROW wydano w województwach mazowieckim, wielkopolskim i podlaskim (tab. 2). Jeżeli chodzi o środki PROW przypadające na jednego mieszkańca wsi to najwyższą ich wartość odnotowano w województwie podlaskim (2602,81 zł), warmińsko-mazurskim (1583,45 zł) i kujawsko-pomorskim (1446,75 zł). Wysoką wartość środków PROW na 1 ha UR w latach 2004–2006 zanotowano w województwie podlaskim (1115,6 zł), kujawsko-pomorskim (1104,68 zł) oraz wielkopolskim (1011,30 zł).

Aktywność rolników w zakresie ubiegania się o środki jest zróżnicowana regionalnie. Najwięcej wniosków złożono w regionie A (kujawsko-pomorskie i wielkopolskie) oraz rejonie B (warmińsko-mazurskie, pomorskie, zachodnio-pomorskie i lubuskie). Spośród właścicieli gospodarstw rolnych o powyżej 1 ha UR wnioski w tych rejonach złożyło odpowiednio 4,7% i 4,3% rolników [Czubak, Kiryluk-Dryjska 2009, s. 18].

Ważnych informacji dostarcza analiza PROW po roku 2006. Najwięcej środków finansowych w ramach PROW w latach 2007–2013 przewidziano na poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (tab. 3). Obejmują one takie działania, jak: renty strukturalne, ułatwienia startu młodym rolnikom, modernizację gospodarstw rolnych, grupy producentów rolnych i inne.

W ramach osi drugiej, tj. poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, środki finansowe przeznaczono na: wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, płatności dla obszarów Natura 2000, programy rolnośrodowiskowe i zalesiania gruntów rolnych.

**Tabela 2**  
Środki PROW w latach 2004–2006 według województw [zł]

Województwo	Ogółem (mln)	Na jednego mieszkańca wsi	Na 1 osobę w gospodarstwie domowym rolników	Na jedno gospodarstwo	Na 1 ha UR
dolnośląskie	562,96	665,04	1 494,48	7 500,18	579,61
kujawsko-pomorskie	1165,95	1446,75	2 946,55	15 851,00	1 104,68
lubelskie	1188,21	1027,72	1 396,36	5 616,64	755,83
lubuskie	330,86	905,95	2 131,64	10 661,77	681,27
łódzkie	1094,52	1204,41	1 852,94	7 175,08	987,95
małopolskie	532,88	320,38	443,74	2 729,97	744,78
mazowieckie	2371,83	1292,18	2 220,24	8 764,31	1080,79
opolskie	289,63	588,88	1 302,83	7 875,39	519,08
podkarpackie	515,26	416,52	527,24	2 901,10	671,28
podlaskie	1254,50	2602,81	3 676,28	13 582,59	1115,46
pomorskie	692,28	935,24	2 726,64	13 566,94	899,00
śląskie	284,40	281,97	560,58	2 977,51	621,17
świętokrzyskie	578,81	831,58	1 150,18	5 245,23	973,18
warmińsko-mazurskie	905,01	1583,45	3 779,12	19 452,61	897,51
wielkopolskie	1838,70	1246,85	2 529,10	14 160,10	1011,30
zachodniopomorskie	606,70	1149,98	3 352,70	16 351,37	622,02

Źródło: Dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

**Tabela 3**  
Środki i struktura PROW za lata 2007–2013 (w EUR)

Działania PROW	Budżet PROW (EUR)	Udział [%]
Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego	71 877 533 333	41
Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich	55 46 000 000	32
Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej	667 684 208	23
Leader	566 600 000	4

Źródło: Dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W dalszej części pracy analizie poddano charakterystykę osi 3, tzn. poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, w której wyróżniono m.in. różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, odnowa i rozwój wsi oraz tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw.

Ostatnią oś stanowi LEADER, w ramach której środki finansowe przeznaczone na: lokalne strategie rozwoju, współpracę międzyregionalną i międzynarodową i nabycie umiejętności i aktywności oraz koszty bieżące lokalnych grup działania.

**Tabela 4**

Alokacja środków oraz limity roczne dla działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” w latach 2007–2009 wg województw

Województwo	Poziom środków do wykorzystania (%)	Kwota przyznanych środków (mln euro)
dolnośląskie	54,8	12,62
kujawsko-pomorskie	51,3	16,17
lubelskie	54,1	49,59
lubuskie	43,2	5,22
łódzkie	56,6	33,28
małopolskie	54,0	29,96
mazowieckie	54,3	55,29
opolskie	50,4	7,46
podkarpackie	53,4	25,16
podlaskie	50,6	20,49
pomorskie	26,0	9,75
śląskie	53,2	10,4
świętokrzyskie	53,1	25,78
warmińsko-mazurskie	35,5	9,54
wielkopolskie	33,2	28,68
zachodniopomorskie	40,4	6,19

Źródło: Dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zebrany materiał badawczy wskazuje na zmniejszanie wsparcia produkcji rolniczej na rzecz innych działalności. Podyktowane to jest nadwyżkami produkcji rolnej i presją nowoczesnych metod gospodarowania na środowisko rolnicze [Sawicka 2009, s. 134].

Środki na realizację osi trzeciej, w tym na zadanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” są podzielone regionalne. Podziału środków finansowych dokonano w zależności od ich wielkości i skali potrzeb. Przy podziale środków uwzględnia się syntetyczny miernik liczebności grupy docelowej gospodarstw o wielkości ekonomicznej 2–4 ESU oraz liczbę zatrudnionych w rolnictwie w poszczególnych województwach. Wysokość uruchamianych środków w poszczególnych latach jest określana w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa, a Komitet Monitorujący zatwierdza kryteria dokonywania podziału środków finansowych. Najwięcej środków do wykorzystania pozostało w województwie: łódzkim – 56,6% z 33,28 mln euro, dolnośląskim – 54,8% z 12,62 mln euro oraz mazowieckim – 54,3% z 55,29 mln euro (tab. 4). Natomiast najmniej środków na inwestycje pozostało w następujących województwach: pomorskim – 26,0% z 9,75 mln euro, wielkopolskim – 33,2% z 28,68 mln euro oraz warmińsko-mazurskim – 35,5% z 9,54 mln euro.

W latach 2008–2009 wykorzystano kwotę 171,466 mln euro, co oznacza, że w następnych latach realizacji zadania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” pozostała kwota 174,114 mln euro, tj. 51% budżetu działania.

## Podsumowanie i wnioski

Zdecydowana część środków finansowych w ramach PROW jest i była przeznaczana na rozwój różnych działań sprzyjających rozwojowi obszarów wiejskich. Działania te dowodzą, że obszary wiejskie przejmują i będą spełniały oprócz rolnictwa inne funkcje. Szczególna rola przypada tutaj na pozarolniczą działalność gospodarczą na obszarach wiejskich oraz na agroturystykę, ponieważ znaczna część środków finansowych jest przeznaczana na podniesienie konkurencyjności sektora rolnego.

Należy ocenić jednak negatywnie finansowanie PROW zmierzające do dywersyfikacji produkcji rolniczej. Takie działalności jak chów i hodowla strusi, danieli, królików, alpaki i innych zwierząt nie jest ujęta w programach. Jedynie zwierzęta należące do grupy przeżuwacze (bydło, kozy, owce) są uwzględnione przy dopłatach do użytków zielonych.

Dalszy rozwój obszarów wiejskich uzależniony jest nie tylko od finansowania działalności pozarolniczych, ale również strumieni finansowych, które będą dywersyfikowały samą produkcję rolniczą. Nowe gałęzie produkcji zwierzęcej i roślinnej rozwijają się dobrze w innych krajach Europy i świata. Marginalizacja tych kierunków działalności w Polsce spowoduje deficyt produktów na rynku i w konsekwencji ich import z innych krajów, co negatywnie wpłynie na bilans wymiany.

## Literatura

- CZUBAK W., KIRYLUK-DRYJSKA E., 2009: *Regionalne zróżnicowanie aktywności rolników w ubieganiu się o środki strukturalne UE przeznaczone na rozwój rolnictwa w Polsce w latach 2004–2006*. Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia 8(3), Warszawa.
- GAWŁOWSKI S., MICKIEWICZ P., 2009: *Renty strukturalne w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*. Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia 8(3), Warszawa.
- GUYOMARD H., MOUËL L. CH., GOHIN A., 2004: *Impacts of alternative agricultural income supports schemes on multiple policy goals*. European Review of Agricultural Economics Vol 31 (2).
- SAWICKA J., 2009: *Rozwój obszarów wiejskich w świetle reform wspólnej polityki rolnej i polityki spójności Unii Europejskiej*. Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia 8(2), Warszawa.
- Roczniki Statystyczne GUS, Warszawa 2008.

## **PROW as a source of financial measures enabling rural areas development**

### **Abstract**

The objective of the paper was to recognize the structure of PROW in the years 2004–2006 and 2007–2013. Moreover the allocation of PROW in particular provinces was presented. The analysis of collected material proves that the most financial measures was directed for the support of agricultural activity on areas about adverse conditions of the management, fulfillment of direct payments and farms adjustment to European Union standards. But, in the 2007–2013 the most financial measures was directed for the improvement of competitiveness of agricultural and forest sector and the improvement of natural environment and rural areas. The descriptive methods were used in the paper.