

INSTRUMENTY FINANSOWEGO WSPARCIA OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE I BAWARII – ANALIZA PORÓWNAWCZA

Wojciech Sroka

Katedra Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa Uniwersytetu Rolniczego im. Hugona Kołłątaja
w Krakowie
Kierownik: dr hab. Wiesław Musiał, prof. UR

Słowa kluczowe: rozwój obszarów wiejskich, analiza porównawcza, Polska, Bawaria
Key words: development in rural areas, comparative analysis, Poland, Bavaria

S y n o p s i s. Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej polska wieś i rolnictwo zostały objęte wsparciem w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Funduszy Strukturalnych. Duże zróżnicowanie rolnictwa w krajach UE powoduje, iż państwa członkowskie UE zobowiązane są do formułowania własnych dostosowanych do regionalnych warunków programów rozwoju obszarów wiejskich. W opracowaniu przedstawiono dwa programy: polski Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) i jego niemiecki regionalny odpowiednik Bawarski Program Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (BayZAL).

WPROWADZENIE

Od roku 2007 rozpoczął się kolejny okres budżetowy Unii Europejskiej, a nowa perspektywa finansowa przynosi sporo zmian. Są one w dużej mierze konsekwencją reform Wspólnej Polityki Rolnej oraz wyrazem krytyki poprzedniego okresu planistycznego (2000-2006). Akcesja Polski do Unii Europejskiej była równoznaczna z wdrożeniem zasad Wspólnej Polityki Rolnej i przekazaniem znacznej części narodowych kompetencji w zakresie polityki rolnej organom UE. Duże zróżnicowanie rolnictwa w krajach UE powoduje, iż państwa członkowskie UE zobowiązane są do formułowania własnych dostosowanych do regionalnych warunków celów związanych z poprawą struktur rolnictwa oraz innymi aspektami rozwoju obszarów wiejskich. Unia Europejska przygotowuje ogólne zasady, ramy dla wspierania rozwoju wiejskiego i zapewnia możliwość projektowania na poziomie regionalnym czy też krajowym [Dybowski 2006]. W myśl Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 państwa członkowskie mają możliwość budowy jednego lub kilku regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich, co jest szczególnie istotne dla większych krajów, charakteryzujących się dużą różnorodnością. Narodowe, czy też regionalne programy powstają przez wybór (na zasadzie cafeteria) z podanej w rozporządzeniu listy działań, tych inicjatyw, które zdaniem krajowych ekspertów będą w najlepszy sposób odpowiadać specyfice danego regionu, realizując przy tym strategiczne wytyczne Wspólnoty.

Choć projektowanie rozwoju obszarów wiejskich jest zregionalizowane, wydaje się że można w tym procesie korzystać z doświadczeń innych krajów czy regionów. W wielu państwach Europy Zachodniej po II wojnie światowej rozwój obszarów wiejskich był świadomie kształtowany, a jego analiza oraz krytyczna ocena popełnionych błędów może być okazją by skorzystać ze sprawdzonych instrumentów i ominąć czyhające pułapki [Sawicka, Wiatrak 2008]. Polska jest krajem heterogenicznym, mimo to zdecydowano się na programowanie rozwoju obszarów wiejskich dla całego jej terytorium (powstał jeden Program Rozwoju Obszarów Wiejskich). Władze krajowe nie skorzystały więc z doświadczeń krajów o podobnej powierzchni i tym samym dużej heterogeniczności, tj. Hiszpanii, Włoch czy też Niemiec, w których rozwój obszarów wiejskich programowany jest na poziomie regionalnym (dla danego kraju tworzy się kilka dostosowanych do warunków lokalnych programów rozwoju obszarów wiejskich).

W literaturze przedmiotu przykładów i analogii tempa oraz uwarunkowań przemian zachodzących w polskim rolnictwie poszukuje się głównie w rolnictwie Niemiec Zachodnich [Józwiak 1993]. Wynika to z bliskiego sąsiedztwa Niemiec i podobieństw natury przyrodniczej oraz podobnych zasłóści historyczno-cywilizacyjnych. Korzystanie z doświadczeń tego kraju wydaje się więc być merytorycznie uzasadnione. Poza tym należy podkreślić, iż poczynania Niemiec na gruncie rozwoju obszarów wiejskich warte są naśladowania. Z uwagi na fakt, iż w Niemczech skonstruowano 16 regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich (nie ma więc możliwości porównania całego kraju) do porównań z polskim Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) wybrano bawarski program rozwoju obszarów wiejskich (BayZAL)¹ realizowany przez największy i najbardziej zróżnicowany przyrodniczo kraj związkowy Niemiec – Bawarię. Bawaria już od przeszło czterdziestu lat prowadzi politykę rozwoju obszarów wiejskich i jest jednym z bogatszych regionów UE, zachowując jednocześnie swój wiejski charakter [Schick 2004].

Głównym celem pracy jest porównanie i ocena instrumentów wspierania wsi i rolnictwa, w tym zarządzania wsparciem na poziomie poszczególnych osi oraz działań priorytetowych, w Polsce oraz Bawarii. Opracowanie ze względu na ograniczenia objętościowe porusza tylko najważniejsze aspekty instytucjonalne dotyczące realizacji WPR. W opracowaniu nie uwzględniono różnic w sile nabywczej pieniądza, co nie pozwala na porównywanie wielkości absolutnych.

CHARAKTERYSTYKA BADANYCH REGIONÓW

Polska w porównaniu z większością krajów europejskich przedstawiana jest jako kraj wybitnie wiejski. Obszary wiejskie w Polsce stanowią około 91%² powierzchni kraju (zamieszkuje je 34% ludności). Sprawia to, że ich znaczenie z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego, jak i środowiskowego jest ogromne [OECD 2006]. Również w Niemczech rolnictwo odgrywa istotną funkcję, a jednym z tradycyjnie rolniczych regionów Niemiec jest Bawaria. Kraj ten mimo bardzo dobrze rozwiniętych pozostałych sektorów gospodarki w dalszym ciągu uznawany jest za rolniczy. Obszary wiejskie w Bawarii zajmują około 85% ogólnej powierzchni i są zamieszkałe przez 60% ludności [Schick 2004]. Powierzchnia ogólna Bawarii wynosi około 70 500 km² i jest ponad czterokrotnie mniejsza od powierzchni

¹ Bayerisches Zukunftsprogram Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum (BayZAL)

² Wg OECD

Polski, zamieszkuje ją około 12,4 mln mieszkańców (tab. 1). Użytki rolne stanowią około 46% ogólnej powierzchni kraju (w Polsce 51%) i gospodaruje na nich około 129 tys. gospodarstw. Struktura obszarowa gospodarstw w Bawarii pomimo, że jest uznawana za jedną z najgorszych w Niemczech, to jednak jest wyraźnie lepsza niż w Polsce. Gospodarstwa poniżej 2 ha UR stanowią około 4% ogólnej liczby gospodarstw (w Polsce 51%), a średnia wielkość użytków rolnych w gospodarstwach wynosi 26,2 ha (w Polsce 9,57 ha). Duże znaczenie rolnictwa w obu krajach sprawia, iż programy do niego kierowane będą decydować o dynamice i kierunkach rozwoju zarówno rolnictwa, jak i obszarów wiejskich. Niniejsze opracowanie ma na celu ocenę i porównanie polskiego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) i bawarskiego Bayerisches Zukunftsprogramm Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum (BayZAL).

Tabela 1. Charakterystyka porównywanych regionów

Kraj	Powierzchnia ogólna [km ²]	Ludność [mln]	Powierzchnia UR [tys. ha]	Liczba indywidualnych gospodarstw rolnych powyżej 1 ha UR [tys.]
Polska	312 683	38.1	16 177	1 808,1
Bawaria	70 500	12.5	3 221	121,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS oraz BLİSD [2007].

POLSKI I BAWARSKI PROGRAM ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Kształt polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 został określony podczas kolejnych posiedzeń Rady Europejskiej w Lizbonie (2000 r.), Goeteborgu (2001 r.) oraz Luksemburgu (2003 r.). W 2008 roku dokonano kolejnej ewaluacji WPR w ramach tzw. „*health check*”.

Po przyjęciu wytycznych Wspólnoty każde państwo członkowskie sporządziło krajowy plan strategiczny, który przygotowywany był we współpracy z Komisją i obejmuje okres od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2013 r. Krajowy plan strategiczny gwarantuje, że pomoc wspólnotowa jest spójna ze strategicznymi wytycznymi Wspólnoty. Po jego zatwierdzeniu przez Komisję w myśl artykułu 15 Rozporządzenia Rady nr 1698/2005 państwa członkowskie przedkładają jednolity program rozwoju obszarów wiejskich. Nowy program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 jest realizowany w ramach schematu 4 osi wsparcia:

- oś 1 – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- oś 2 – Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich,
- oś 3 – Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej,
- oś 4 – Leader.

Wstępna analiza założeń obecnie realizowanych programów rozwoju obszarów wiejskich wskazuje, iż w dużej mierze są one kontynuacją programów z poprzedniego okresu planowania (2000-2006). Programy wykazują różnice w finansowaniu, a ujawniają się one zarówno w strukturze przyznanych na poszczególne działania środków jak również absolutnej wielkości ich wsparcia, która jest związana z wielkością krajów. Polska w całości została zaliczona do kryterium konwergencji, co skutkuje uzyskaniem wyższej stawki wkładu z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Wkład ten dla Polski ustalono na poziomie 76,8%, a dla Bawarii – 50%. Ogólna kwota wydatków publicznych na 4 osie na cały okres planowania w przypadku PROW wynosi 16 951,4 mln euro i 3489,4 mln euro w przypadku BayZAL, co w przeliczeniu na 100 ha UR wynosi

Tabela 2. Plan finansowy PROW oraz BayZAL na lata 2007-2013

Osie wsparcia	Wydatki publiczne*							
	PROW		BayZAL		PROW		BayZAL	
	[tys. euro]		[tys. euro/100 ha UR]		[euro/1 gospodarstwo rolne]			
Oś 1	7 187 532,0	744 170,0	44,4	23,1	3 975	6 117		
Oś 2	5 546 001,5	2 069 385,4	34,3	64,2	3 067	17 010		
Oś 3	3 430 183,9	549 858,0	21,2	17,1	1 897	4 520		
Oś 4	787 500,0	126 000,0	4,9	3,9	436	1 036		
Razem	16 951 217,4	3 489 413,4	104,8	108,3	9 375	28 682		

* w Bawarii w myśl art. 16 fRR (WE) nr 1698/2005 przewidziano dodatkowe dofinansowania na poziomie federalnym

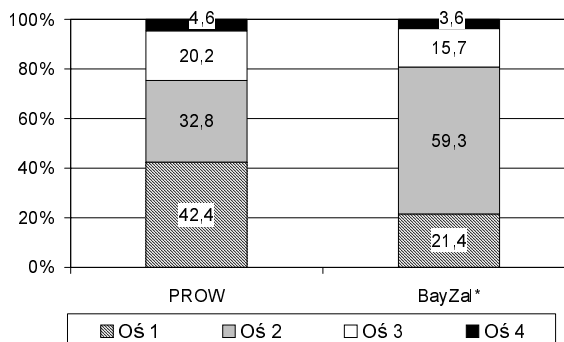
Źródło: opracowanie własne na podstawie PROW, BayZAL GUS oraz SBD.

odpowiednio 104,8 oraz 108,3 tys. euro. Szczegółowe dane dotyczące finansowania poszczególnych osi przedstawiono w tabeli 2. Oprócz wydatków publicznych kraje członkowskie w planach rozwoju obszarów wiejskich przewidują wydatki prywatne oraz wydatki na pomoc techniczną. Uwzględniając te elementy docelowo na wieś w okresie 2007-2013 może trafić w przypadku Bawarii ponad 4 931,7 mln euro, a w przypadku Polski 24 793 mln euro, co w przeliczeniu na 100 ha UR wyniesie odpowiednio 153,1 oraz 153,3 tys. euro.

Przeprowadzona analiza jednoznacznie wskazuje, iż polskie i bawarskie obszary wiejskie są finansowane na bardzo podobnym poziomie (w ujęciu względnym). Powstaje jednak pytanie o sposób wykorzystania oraz rozdysponowania przyznanych środków finansowych. Problemem Polski może być niekorzystna struktura obszarowa gospodarstw (dotyczy to głównie osi 1 oraz osi 2). Dużym zagrożeniem dla Polski może być rozdysponowanie środków do kilkuset tysięcy małych gospodarstw, co w konsekwencji spowoduje, że oś 1 i 2 mogą być przede wszystkim osiami socjalnymi, a nie rozwojowymi. Korzystniejszą sytuację ma w tym zakresie rolnictwo bawarskie, gdyż średnio na 1 gospodarstwo w okresie 2007-2013 sumarycznie ze wszystkich osi wsparcia przypada ponad 28,6 tys. euro (w Polsce 9,4 tys. euro), co umożliwi lepsze wykorzystanie przyznanych środków. O sile oddziaływania danego programu decyduje bowiem w dużym stopniu wysokość środków finansowych.

Podział środków finansowych znajdujących się w dyspozycji państwa członkowskiego między działania (osie) jest najważniejszym etapem wstępnego projektowania. Przy budowie programów państwo członkowskie ograniczone jest decyzją Rady, zobowiązującą do przeznaczania określonej części środków na finansowanie poszczególnych osi. Jednakże w rzeczywistości swoboda jest ograniczona również działaniami i wydatkami, które muszą być uwzględnione w działaniach narodowych [Rowiński, Łysoń 2006]. Do działań sztywnych wynikających z przepisów unijnych należą płatności wspierające działalność rolniczą na obszarach górskich oraz obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Wydatki te zostały zagwarantowane przez inne rozporządzenia [Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257 z 1999 r.]. Swoboda podziału środków finansowych została również ograniczona przez Rozporządzenie nr 1698/2005, art 17, który zobowiązuje do przeznaczania 10% całkowitego wkładu EFRROW na program dla osi 1 i 3 oraz 25% na program osi 2. Rozporządzenie to gwarantuje także przeznaczenie przynajmniej 5% (nowe kraje UE 2,5%) na działania osi 4, tj. program Leader. Takie usztywnienie podziału środków ujawnia wyraźne preferowanie przez Wspólnotę działań osi 2, tj. poprawy stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich.

Można jednak bez wątpliwości stwierdzić, iż ograniczenia te tylko w niewielkim stopniu będą wpływać na podział środków na poszczególne osie. Do dowolnego rozdysponowania – wyboru działań zaproponowanych przez KE pozostaje około 50% środków z EFRROW. Uwzględnienie ewentualnego dofinansowania narodowego oraz finansowania prywatnego przewidzianego dla niektórych działań inwestycyjnych dają możliwości swobodnego rozdzielania środków finansowych. Na rysunku 1 przedstawiono sposób rozdysponowania



Rysunek 1. Struktura rozdysponowania środków finansowych * z dodatkowym dofinansowaniem na poziomie federalnym
Źródło: opracowanie własne na podstawie PROW oraz BayZAL.

środków w polskim PROW i bawarskim BayZAL. Niewątpliwie o jakości programu decyduje dobór właściwych działań i wysokości przeznaczonych na nie środków. Bardzo ważnym warunkiem zbudowania dobrego programu jest także uwzględnienie uwarunkowań społecznych, gospodarczych i przyrodniczych regionów (krajów). Analiza środków publicznych przeznaczonych na realizację programów wykazuje różnice w ich strukturze. Bawarski program rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (BayZAL) wyraźnie preferuje działania osi 2 – prośrodowiskowej, przeznaczając na ten cel około 60% całości wydatków publicznych (rys. 1), dla porównania w PROW na ten cel przeznaczono około 33% środków. Dla warunków polskich za najważniejsze uznano programy prokonkurencyjne realizowane w ramach osi 1 i na ten cel zarezerwowano ponad 40% wydatków publicznych. Potwierdza to regułę mówiącą, że im wyżej rozwinięty kraj tym bardziej przedkłada kwestię ochrony środowiska nad kwestie rozwoju gospodarczego.

Nowością w obu programach jest konieczność realizacji programu Leader. Obydwa kraje podchodzą do tego programu z pewną rezerwą, przy czym Polska zaplanowała relatywnie większe wydatki na to działanie. Leader jest podejściem przekrojowym i partnerskim, umożliwiającym osiągnięcie celów osi 1, 2 oraz 3. Ze względu na fakt, że jest on tematem wielu publikacji [m.in. Rowiński, Łysoń 2006], konferencji, nie będzie w opracowaniu analizowany.

Polska i Bawaria preferują inne sposoby podziału środków między poszczególne działania. O większej determinacji realizacji wybranych działań w BayZAL świadczy fakt, iż tylko na dwa (najważniejsze) działania wydatkowane jest aż 42,8% ogólnych środków. Większa koncentracja wydatków na dwóch działaniach spotęgowana przez korzystniejszą strukturę obszarową gospodarstw sprawi, iż w latach 2007-2013 na przeciętne gospodarstwo bawarskie przypadnie (z dwóch programów) ponad 17,3 tys. euro. Dla porównania przeciętne polskie gospodarstwo (zakładając te same warunki) otrzyma około 3,8 tys. euro.

Następnie, w odróżnieniu od BayZAL polski PROW zawiera wiele „działań miękkich” mających na celu podnoszenie jakości kapitału ludzkiego. Jest oczywiste, że wzrost umiejętności, wiedzy mieszkańców wsi przekłada się na konkurencyjność sektora rolniczego, ale jest on warunkiem niewystarczającym, a dość powszechny jest pogląd, że sami mieszkańcy wsi mają już dosyć różnego rodzaju szkoleń. Działania takie powinny być prowadzone, ale niekoniecznie odgórnie narzucane w ramach akcji szkoleniowych, których celem jest rozliczenie wydatków, a nie spełnianie oczekiwań potencjalnych beneficjentów.

Tabela 3. Przewidziana wysokość wydatków całościowych na priorytetowe działania w ramach osi 1 oraz 2

Działania priorytetowe	Udział w wydatkach całościowych [%]		Euro/100 ha UR		Euro/1 gospodarstwo rolne	
	PROW	BayZAL	PROW	BayZAL	PROW	BayZAL
Oś 1						
Modernizacja gospodarstw rolnych*	17,9	19,3	27 507	29 490	2 461	7807
Oś 2						
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania	9,8	15,4	15 137	23 546	1 354	6234
Program rolnośrodowiskowy	9,3	23,5	14 241	35 917	1 274	9509

*z uwzględnieniem wydatków prywatnych. W programie podano przewidywane maksymalne kwoty wkładu prywatnego zróżnicowane w zależności od typu beneficjenta. W BayZAL wyodrębniono oddzielne działania dla obszarów górskich i obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania niebędących obszarami górskimi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie PROW, BayZAL GUS oraz SBD.

W polskim oraz bawarskim programie rozwoju obszarów wiejskich pierwsze dwie osie działań w dużej mierze dotyczą sektora rolniczego, dlatego wartość wsparcia została odniesiona do powierzchni UR oraz liczby gospodarstw. W tabeli 3 zestawiono najbardziej istotne finansowo działania obu programów. Dla każdej z osi i kraju wybrano działanie priorytetowe, na które została przeznaczona największa część wydatków całościowych.

W badanych programach można doszukać się również pewnych analogii, mianowicie, w obu przypadkach oś 1 zdominowana jest przez działanie modernizacja gospodarstw rolnych – program, którego celem jest podniesienie konkurencyjności gospodarstw. W warunkach polskich istnieje jednak zagrożenie, że rolnicy wzorem lat poprzednich uzyskane środki przeznaczają na zakup nowego niewykorzystywanego w pełni sprzętu rolniczego (np. ciągników). W BayZal zgodnie z narodową strategią rozwoju obszarów wiejskich część środków finansowych tego działania została przeznaczona na konkretne cele, np. 25% wydatków zarezerwowano na inwestycje związane z utrzymaniem zwierząt w gospodarstwach ekologicznych. Zmniejsza to znacznie ryzyko finansowania projektów, które nie realizują w pełni założeń programu. Całościowe wydatki na realizację tego programu w obu krajach oscylują na podobnym poziomie.

Oś 2 – prośrodowiskowa skupia się w obu przypadkach na dwóch działaniach: „Wspieraniu obszarów górskich i obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania” oraz „Programach rolnośrodowiskowych”. Program rolnośrodowiskowy w Bawarii jest działaniem pochłaniającym około 23,5% ogólnych środków (w PROW-ie na ten cel przeznaczono 9,3%), jest on prawie w 50% dofinansowywany przez dodatkowe środki narodowe, co świadczy o jego roli w polityce rolnej Bawarii. Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzono, iż przeciętnie w Polsce na działanie programu rolnośrodowiskowego przeznaczono o ponad połowę mniej środków (w przeliczeniu na powierzchnię UR) niż w Bawarii. Niepokojące jest również rozdrobnienie środków finansowych, gdyż około 1274 euro/1 gospodarstwo na lata 2007-2013 w porównaniu z 9509 euro, które otrzyma gospodarstwo bawarskie znacznie ogranicza możliwości tego działania. Programy rolnośrodowiskowe zdaniem niektórych autorów będą odgrywać bardzo ważną rolę przede wszystkim na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w tym na obszarach górskich [Musiał 2008]. Są one ważne z co najmniej dwóch względów: po pierwsze przez konieczność spełnienia wielu

wymogów dotyczących ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt rolnik automatycznie zmuszony jest do realizacji założeń zasady współzależności (*cross compliance*), a niespełnienie tego warunku uniemożliwi otrzymanie dopłat bezpośrednich. Po drugie dopłaty rolnośrodowiskowe mogą dla wielu gospodarstw skutecznie uzupełniać bądź nawet w przyszłości zastępować (z uwagi na konieczność spełniania wymogów WTO) wsparcie z tytułu dopłat bezpośrednich [Plewa 2006]. Wydaje się więc, iż polski PROW przewiduje zbyt niskie wsparcie w ramach programów rolnośrodowiskowych. Odpowiednie dostosowanie poszczególnych pakietów do regionalnych warunków i podniesienie wsparcia finansowego pozwoliłoby na dużo lepsze wykorzystanie środków finansowych oferowanych w ramach osi 2.

Trzecia oś ma na celu poprawę jakości życia i różnicowanie gospodarki na obszarach wiejskich. Analizowane programy różni zarówno poziom wsparcia omawianej osi, jak również wybór działań priorytetowych. Oś 3 w większej mierze dotyczy szeroko rozumianego pojęcia obszarów wiejskich, dlatego wsparcie finansowe zostało wyrażone w przeliczeniu na ich powierzchnię oraz liczbę ludności wiejskiej. Preferowanie innych działań wynika głównie z różnic w poziomie rozwoju gospodarczego badanych krajów, a także różnicy jakości kapitału ludzkiego. W bawarskim BayZAL za najważniejsze działanie mające na celu podnoszenie jakości życia na obszarach wiejskich uznano odnowę i rozwój wsi. Program ten również w tym przypadku jest dofinansowywany przez dodatkowe wsparcie krajowe (środki krajowe stanowią równowartość 200% środków EFRROW). Na program ten przeznaczono ponad trzykrotnie więcej środków niż w polskim PROW (na 1 km² obszarów wiejskich wpłynie około 7552 euro). Jego celem jest kreowanie nowego oblicza wsi w tym trwałego oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich [BayZAL 2007].

Tabela 4. Przewidywana wysokość wydatków całościowych na priorytetowe działania w ramach osi 3

Działania priorytetowe	Udział w wydatkach całościowych [%]		Euro/1 km ² obszarów wiejskich		Euro na 100 mieszkańców obszarów wiejskich	
	PROW	BayZAL	PROW	BayZAL	PROW	BayZAL
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	8,3	-	7025	-	13 920	-
Odnowa i rozwój wsi	2,3	8,5	2 023	7 552	4 009	6 376

Źródło: opracowanie własne na podstawie PROW, BayZAL, GUS oraz SBD.

Działaniem priorytetowym osi 3 w polskim Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich jest „tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Na ten cel przeznaczono stosunkowo duży budżet, tj. 8,3% ogólnych wydatków, przy czym tylko jego połowa jest finansowana z wydatków publicznych. Działanie to ma stworzyć warunki dla dywersyfikacji działalności gospodarczej i poprawy możliwości zatrudnienia. Zarezerwowanie tak dużej części środków na to działanie jest zaskoczeniem, gdyż we wstępnych propozycjach w ogóle nie ujęto tego działania. Nie jest ono przewidziane w bawarskim BayZAL. Działanie to jest jednak jedną z najbardziej znaczących inicjatyw prorozwojowych polskiego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Konieczność przesunięcia nadmiaru siły roboczej z sektora rolnego powoduje, iż działania tworzące nowe miejsca pracy są bardzo pożądane. Problemem Polski może być jednak brak wystarczającego zainteresowania tym programem, gdyż na obszarach wiejskich popyt na produkty wytwarzane przez mikroprzedsiębiorstwa jest ograniczony. Poza tym dochody mieszkańców obszarów wiejskich są jeszcze zbyt niskie, a duża konkurencja w miastach utrudnia ekspansje tych podmiotów. Wydaje się, że w obu progra-

mach na działania osi 3 przeznaczono zbyt małe środki. W kwestii tej nieco lepiej prezentuje się (polski) PROW, który w większym zakresie promuje wielofunkcyjny charakter wsi.

PODSUMOWANIE

W okresie 2007-2013 w krajach Unii Europejskiej szczególnego znaczenia nabiera drugi filar Wspólnej Polityki Rolnej, tj. rozwój obszarów wiejskich. Działania mające na celu wspieranie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce zostały zebrane w jednym programie, co utrudniło dostosowanie go do wyraźnie zróżnicowanych warunków naturalnych i społeczno-ekonomicznych. Analiza polskiego i bawarskiego programu rozwoju obszarów wiejskich pokazuje, iż kraje członkowskie UE mają dość dużą swobodę w rozdysponowaniu środków finansowych. Badane dokumenty wykazują bowiem znaczne różnice, które z jednej strony wynikają z różnych poziomów rozwoju gospodarczego badanych krajów, z drugiej jednak z niewielkiego doświadczenia Polski w programowaniu rozwoju obszarów wiejskich. Wydaje się, iż konstruując program rozwoju obszarów wiejskich można skorzystać z doświadczeń Bawarii, która od ponad czterdziestu lat uczestniczy we wdrażaniu WPR.

Obydwa kraje dysponują prawie identycznym budżetem (w ujęciu względnym), co zachęca do szczegółowego przyjrzenia się sposobowi podziału zaplanowanych wydatków. W okresie 2007-2013 na bawarską wieś może trafić ponad 4931,7 mln euro, na polską – około 24 793 mln euro, co w przeliczeniu na 100 ha UR wyniesie odpowiednio 153,1 oraz 153,3 tys. euro. W badanych programach wyraźnie zaznacza się jednak odmienna filozofia finansowania poszczególnych działań i osi, bawarski BayZAL prawie 60% wydatków publicznych przeznaczają na finansowanie osi 2 – środowiskowej, PROW zaledwie 32,8%. Dla warunków polskich za najważniejszą grupę działania uznano programy zawarte w osi 1 rezerwując na ten cel ponad 42,4% wydatków publicznych. Ujawniają się tutaj kwestie świadomości środowiskowej, co potwierdza fakt, że tylko kraje wysoko rozwinięte przedkładają kwestie ochrony środowiska nad kwestię rozwoju gospodarczego.

Polski PROW charakteryzuje się stosunkowo dużym rozdrobnieniem środków finansowych, co częściowo wynika z faktu, iż jest zaprojektowany dla całego kraju. W bawarskim BayZAL około 42,8% wydatków całościowych skoncentrowano na zaledwie dwóch działaniach (w polskim PROW najważniejsze 2 działania pochłaniają 27,7% ogólnych wydatków), co pokazuje dużą determinację władz i umożliwia prowadzenie skutecznej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Ważnym założeniem programów jest promowanie rozwoju zrównoważonego, a przez to odejście od wspierania wyłącznie rolnictwa. Postulat ten nie jest jednak do końca spełniony, świadczy o tym m.in. fakt, iż w obu programach działania osi 3 nie są dostatecznie dofinansowywane. W BayZAL na tę oś przeznaczono 16,8% ogólnych wydatków, w PROW 19,3%. Stosunkowo niski budżet osi trzeciej w Bawarii wynika z dużych nacisków lobby rolniczego, które „pod przykrywką” ochrony środowiska w dalszym ciągu próbuje wspierać głównie rolnictwo. Wydaje się więc, iż w tej kwestii nieco lepiej należy ocenić polski program.

Nowością w obu programach jest konieczność realizacji programu Leader. Obydwa kraje podchodzą do tego programu z rezerwą przeznaczając na niego tylko wymagany poziom wsparcia.

LITERATURA

- Bayerisches Zukunftsprogramm Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum 2007-2013. 2007: Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten und Bayerisches Staatsministerium für Umwelt.
- Dybowski G. 2006: Polityka rozwoju obszarów wiejskich UE – margines swobody dla decyzji narodowych. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- Józwiak W. 1993: Ocena dystansu dzielącego rozwój rolnictwa Polski i RFN. Wyd. Real Press, Warszawa.
- Musiał W. 2008: Ekonomiczne i społeczne problemy rozwoju obszarów wiejskich Karpat Polskich. IRWiR PAN, Warszawa.
- OECD. 2006: Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Berichte über die Politik für den ländlichen Raum. OECD, Paris.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. 2007: MRiRW, Warszawa.
- Plewa J. 2006: Wyzwania dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w perspektywie najbliższych lat. [W:] Polska strategia w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa. Red. Wilkin J. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Rowiński J., Lysoń P. 2006: Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- Sawicka Z., Wiatrak A. P. 2008: Sens, uwarunkowania i znaczenie komparatywnych badań rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie Bawarii i Małopolski. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 4, s. 94-104.
- Schick K. 2004: Die EU Agrarreform in ihren möglichen Konsequenzen für die Entwicklung des ländlichen Raumes unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern. Wydawnictwo Universität Augsburg-Technische Universität Kaiserslautern.

Wojciech Sroka

FINANCIAL INSTRUMENTS FOR PROMOTING DEVELOPMENT IN RURAL AREAS
OF BAVARIA AND POLAND. A COMPARATIVE ANALYSIS

Summary

In this working paper the polish program for the development of rural areas (PROW) and its German counterpart, the Bavarian future program for agriculture and rural areas (BayZAL) are analyzed. The main purpose of this examination is the comparison of aims and instruments for the promotion of agriculture and rural areas. In the centre of the analysis are the programs' focuses and most important measures. The analysis showed, that the examined programs show differences in the area of financing. They reveal both in the focuses as in the promotion of certain measures. In the two programs dominate different philosophies concerning the financing of concrete measures and main activities. They result from the disparities in economic development and the quality of local human capital.

Adres do korespondencji:
mgr inż. Wojciech Sroka
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie
Katedra Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa
al. Mickiewicza 21
31-120 Kraków
e-mail: wsroka@ar.krakow.pl