

## FINANSOWANIE DOSTARCZANIA DÓBR PUBLICZNYCH PRZEZ ROLNICTWO W POLSCE

*Aneta Mikula*

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej  
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie  
Kierownik: dr hab. Alina Daniłowska, prof. SGGW

Słowa kluczowe: dobra publiczne, rolnictwo, polityka rozwoju obszarów wiejskich  
*Key words: public goods, agriculture, rural development policy*

**S y n o p s i s.** Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji dóbr publicznych oraz odniesienie jej do rolnictwa w Polsce. Przedstawiono podział środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 między działania bezpośrednio i pośrednio służące finansowaniu dostarczania przez rolnictwo środowiskowych dóbr publicznych oraz związanych z żywotnością obszarów wiejskich. Badanie pokazało, że ponad 40% całego budżetu PROW zaplanowano przeznaczyć na działania bezpośrednio służące finansowaniu dostarczania analizowanych dóbr publicznych oraz kolejne 30% na działania częściowo i pośrednio przyczyniające się do tego celu. Należy jednak pamiętać, że efekty wykorzystania tych środków w dostarczaniu dóbr publicznych zależą od wielu czynników. Nie tylko adekwatny podział zasobów budżetowych przyczynia się do wykorzystania potencjału danego środka w dostarczaniu dóbr publicznych, ale również odpowiedni potencjał techniczny i administracyjny, skala usług doradztwa czy poziom szkoleń dla rolników.

### WSTĘP

Koncepcja zrównoważonego rozwoju pojawiła się w latach 70. XX w. i od tego momentu zwiększa się jej znaczenie w teorii i polityce rozwoju. Głównym przesłaniem tej koncepcji jest tworzenie harmonii pomiędzy trzema głównymi wymiarami: środowiskowym, ekonomicznym i społecznym [Zegar i in. 2013, s. 9]. Oznacza to taki rozwój społeczny i gospodarczy, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez naruszania możliwości przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie [*Our Common ...* 1987, s. 16]. Respektowanie zasad zrównoważonego rozwoju jest szczególnie ważne w odniesieniu do rolnictwa. Rolnictwo intensywnie korzysta z zasobów przyrody i odgrywa ogromną rolę w kształtowaniu stanu środowiska naturalnego. Działalność rolnicza niesie skutki uboczne, które są dodatnimi lub ujemnymi efektami zewnętrznymi. Wiele spośród dodatnich efektów zewnętrznych w rolnictwie ma charakter dóbr publicznych.

W Polsce nacisk na zrównoważony rozwój istnieje od wielu lat<sup>1</sup>. Wejście Polski do Unii Europejskiej (UE) dało dodatkowy impuls do tego, aby respektować zasady zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w odniesieniu do rolnictwa. Wspólna polityka rolna (WPR) coraz silniej akcentuje zagadnienie zrównoważonego rozwoju. Od początku lat 90. XX w. wprowadza się zmiany w tej polityce, służące wskazaniu zasad prośrodowiskowych praktyk rolniczych oraz podkreślające ważność działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich [Poczta 2010, s. 44]. W polityce Wspólnoty zmienił się również kierunek przekazywania środków finansowych – od dotowania produkcji do wsparcia usług rolniczych. Obecnie w debacie nad przyszłością WPR po 2013 r. kładzie się coraz większy nacisk na zrównoważony rozwój, a ten z kolei nieodłącznie wiąże się z kreowaniem dóbr publicznych. Koncepcja dóbr publicznych pokazuje, że ich podaż w warunkach wolnego rynku jest niewystarczająca, co daje uzasadnienie dla subsydiowania ich produkcji w ramach interwencji państwa w celu zwiększenia dobrobytu społecznego.

Celem badania jest przedstawienie koncepcji dóbr publicznych i odniesienie jej do dóbr dostarczanych przez rolnictwo. Podjęto również próbę określenia preferencji w finansowaniu dóbr publicznych, zarówno decydentów przygotowujących poszczególne programy dla rolnictwa, jak i samych rolników oraz ich skłonności i zdolności do wykorzystania środków służących m.in. finansowaniu dostarczania dóbr publicznych przez rolnictwo w Polsce. Analizy dokonano z podziałem na poszczególne województwa w celu wskazania, które działania były relatywnie bardziej, a które mniej popularne oraz które nastęrczyły relatywnie więcej trudności proceduralnych w określonych województwach. Za środki finansowe przeznaczone na finansowanie dostarczania dóbr publicznych przez rolnictwo uznano środki PROW. Analiza objęła lata 2007-2013. Przedstawiono skalę wykorzystania tych środków na 30.09.2013 r. w Polsce. Nie wszystkie działania finansowane z PROW służą dostarczaniu dóbr publicznych. Dokładne określenie skali wydatków przeznaczonych właśnie na ten cel nie jest możliwe, ponieważ termin „dobro publiczne” nie jest oficjalnie używany w dokumentach uzasadniających finansowe wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. W opracowaniu posłużono się zatem raportem wydanym przez Europejską Sieć Rozwoju Obszarów Wiejskich [*Dobra publiczne...* 2010]. Raport ten, oprócz przeglądu sposobu, w jaki państwa członkowskie UE-27 starają się zabezpieczyć dostawę wielu dóbr publicznych związanych z rolnictwem w PROW w okresie programowania 2007-2013, zawiera również opinię ekspertów na temat tego, które środki mogą przyczynić się do dostarczania dóbr publicznych.

Analiza nie obejmuje wszystkich rodzajów dóbr publicznych (których zidentyfikowano 12 w opracowaniu Institute European Environmental Policy dla Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich pt.: *The Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union* [Cooper i in. 2009]), a tylko dobra środowiskowe oraz żywotność obszarów wiejskich. Przeanalizowano zatem 10 dóbr publicznych, tj.: krajobrazy wiejskie o wysokich wartościach przyrodniczych, bioróżnorodność, jakość wody, dostępność wody, funkcjonalność gleb, stabilność klimatu (składowanie dwutlenku węgla, stabilność klimatu), emisje gazów cieplarnianych, jakość powietrza, odporność na powodzie i pożary, żywotność obszarów wiejskich.

<sup>1</sup> W 1992 r. Polska podpisała dokumenty Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro, w których była mowa o rozpoczęciu nowej ery zrównoważonego rozwoju zgodnego z wymogami ochrony środowiska. Istnieje również zapis w konstytucji, w którym jest mowa o tym, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” [*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* 1997, art. 5]. Powstało w kolejnych latach wiele dokumentów, w których przy opracowywaniu strategii rozwoju kraju uwzględniono zasady zrównoważonego rozwoju.

Rozważania przeprowadzono na podstawie materiału statystycznego, pochodzącego głównie z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

## KONCEPCJA DÓBR PUBLICZNYCH

W teorii ekonomii wyróżnia się najczęściej dobra prywatne i dobra publiczne. Pierwsze z nich istnieją na rynku, można je sprzedać i kupić w określonej ilości i cenie, w zależności od upodobań i możliwości nabywczych. Natomiast dobra publiczne charakteryzują się brakiem możliwości wykluczenia kogokolwiek z konsumpcji oraz niekonkurencyjnością konsumpcji. Prekursorami koncepcji dóbr publicznych byli ekonomiści zajmujący się problemami celu i zakresu wydatków państwa oraz opodatkowania, m.in.: David Hume, John Stuart Mill, Arthur Pigou, Richard Musgrave, Erik Lindahl, Emil Sax i Knut Wicksell. Jednak jako pierwszy pojęcie „dobra publiczne” wprowadził Paul Samuelson na początku lat 50. XX w. Zdefiniował on dobro publiczne na zasadzie przeciwstawienia z dobrem prywatnym. Kryterium podziału dóbr na prywatne i publiczne było kryterium konkurencyjności w konsumpcji. Według P. Samuelsona [1954, s. 387], konsumpcja dobra publicznego przez jedną osobę nie ogranicza w żadnym stopniu indywidualnej konsumpcji tego dobra przez kogoś innego (co ma miejsce w przypadku dóbr prywatnych).

W latach 60. XX w. podniesiono problem liczby konsumentów oraz możliwości wyłączenia z konsumpcji dobra. W efekcie klasyfikacja dóbr odbywała się na podstawie dwóch kryteriów: możliwości wyłączenia z konsumpcji oraz konkurencyjności w konsumpcji. Według tych kryteriów dobra można podzielić na cztery grupy: prywatne, wspólne, klubowe i publiczne (rys. 1.). Dobra wspólne charakteryzują się brakiem możliwości wyłączenia z konsumpcji przy jednoczesnej konkurencyjności w konsumpcji. Jakość lub ilość tych dóbr obniża się wraz ze wzrostem liczby kolejnych użytkowników, jednak wyłączenie poszczególnych osób z konsumpcji tych dóbr jest niemożliwe lub trudne. Z kolei przy dobrach klubowych możliwe jest ograniczenie liczby osób z nich korzystających, przy czym osoby, które należą do „klubu”, mogą korzystać z dobra bez ograniczeń [Jakubowski 2005, s. 160-180].

		Możliwość wyłączenia z konsumpcji	
		TAK	NIE
Konkurencyjność w konsumpcji	TAK	Dobra prywatne (chleb)	Wspólne zasoby (lasy, ryby)
	NIE	Dobra klubowe (kina, pływalnie)	Dobra publiczne (obrona narodowa, edukacja publiczna)

Rysunek 1. Podział dóbr w teorii ekonomii

Źródło: [Jakubowski 2005, s. 160].

Autorzy raportu o dobrach publicznych dostarczanych przez rolnictwo wymieniają trzy grupy dóbr o różnym stopniu upublicznienia: niskim, średnim i wysokim [Cooper i in. 2009, s. 4]. Stopień upublicznienia określa maksymalną liczbę osób mogących konsumować dobro. Niskim poziomem upublicznienia charakteryzują się czyste dobra rynkowe. Druga grupa zawiera w sobie dobra klubowe oraz „niepełne dobra publiczne”, z kolei trzecia grupa to czyste dobra publiczne (rys. 2.).

	Stopień upublicznienia dóbr			
	Niski	Średni		Wysoki
	Dobra prywatne	Dobra klubowe	Niepełne dobra publiczne	Czyste dobra publiczne
Konkurencyjność w konsumpcji	tak	nie dla wąskiej grupy odbiorców	nie	nie
Możliwość wykluczenia z konsumpcji	tak	tak	tak, ale przy wysokich kosztach	nie
Przykłady	zboże, mięso	prywatny park, pole golfowe	publiczny dostęp do terenów rolniczych, krajobraz rolniczy	stabilny klimat, bioróżnorodność

Rysunek 2. Klasyfikacja dóbr według stopnia upublicznienia  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie [Cooper i in. 2009, s. 4].

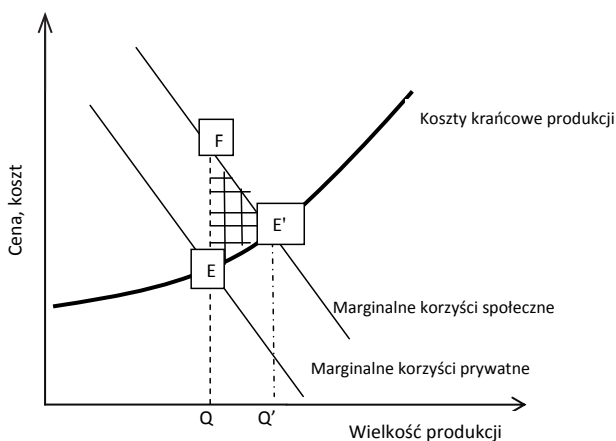
P. Samuelson [1954, s. 387] uważał, że dobra można podzielić na dwie grupy – dobra prywatne i pozostałe. Z kolei Richard Musgrave [1957] był twórcą kategorii dóbr merytorycznych i zwolennikiem podziału wszystkich dóbr na: czyste dobra rynkowe, dobra klubowe, prywatne dobra wspólne, dobra merytoryczne i czyste dobra publiczne. Dobra merytoryczne są to dobra rynkowe, które zaspokajają potrzeby społeczne.

W ekonomii instytucjonalnej dobro publiczne jest skrajnym przypadkiem efektu zewnętrznego, ten zaś zalicza się do podstawowych form zawodności rynku. Efekty zewnętrzne polegają na przeniesieniu części kosztów lub korzyści działań jednej osoby na inne bez odpowiedniej rekompensaty. Zazwyczaj jest to uboczny skutek działalności gospodarczej jednego podmiotu, której konsekwencje (pozytywne bądź negatywne) ponosi szersze grono odbiorców, niezależnie od swojej woli. Efekty zewnętrzne zachodzą poza rynkiem, co jest główną przyczyną trudności przy określaniu wartości i egzekwowaniu rekompensaty. Ich występowanie powoduje zakłócenia w funkcjonowaniu mechanizmu rynkowego i stanowi jedną z przyczyn zawodności rynku. Dobra publiczne są zaliczane do pozytywnych efektów zewnętrznych.

Zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty zewnętrzne powodują nieefektywność alokacji zasobów w sensie Pareta, co wykorzystuje się jako argument na rzecz interwencji państwa. Pozytywne efekty zewnętrzne prowadzą do niedostatecznej podaży dóbr. Jeżeli koszty jakiejś inwestycji są wysokie, a inwestor może otrzymać tylko część korzyści, jakie wynikają z inwestycji, to na podstawie rachunku ekonomicznego może zaniechać inwestycji ze względu na jej nieopłacalność.

Niedostateczna ilość dóbr publicznych wynika z istnienia problemu „gapowicza” (ang. *free-rider*) [Begg i in. 1999, s. 442]: ktokolwiek płaci za dobro publiczne, korzystają z niego wszyscy obywatele.

Ponieważ w przypadku dóbr publicznych występuje różnica pomiędzy społeczną i prywatną użytecznością krańcową, konieczna jest interwencja państwa (bądź samorządu terytorialnego – w przypadku lokalnych dóbr publicznych), zapewniająca zrównanie społecznego kosztu krańcowego ze społeczną użytecznością krańcową. Na rysunku 3. pozytywne efekty zewnętrzne zobrazowano przez rozdział krzywej marginalnych korzyści społecznych i krzywej marginalnych korzyści prywatnych. Różnica między nimi przedstawia korzyści, jakie odnoszą odbiorcy efektów zewnętrznych. Producent odnosi jedynie korzyści prywatne, co przy danych kosztach powoduje zrównanie się marginalnych kosztów z marginalnymi korzyściami przy produkcji na poziomie Q. Powoduje to jednak stratę społeczną (powierzchnia trójkąta FE'E), gdyż dla części produkcji koszty są niższe



Rysunek 3. Alokacja zasobów przy pozytywnych efektach zewnętrznych  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie [Begg i inni 1999, s. 442].

niż społeczne korzyści. Możliwe jest więc powiększenie dobrobytu społecznego poprzez zwiększenie podaży dobra, co oznacza, że w warunkach wolnego rynku podaż tego dobra jest zbyt mała. Efektywną społecznie produkcję wyznacza punkt E' przy produkcji na poziomie Q'. Stan taki może być osiągnięty m.in. przez subsydiowanie produkcji w ramach interwencji państwa.

### DOBRA PUBLICZNE DOSTARCZANE PRZEZ ROLNICTWO ORAZ ICH FINANSOWANIE

Ze względu na bliskie związki z naturą oraz produkcję zajmującą znaczną przestrzeń rolnictwo jest postrzegane jako potencjalne źródło wielu dóbr publicznych. Nie istnieje jednak zamknięty katalog tych dóbr, brakuje jednolitego sposobu ich wyceny oraz zasad finansowania.

W raporcie Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) o stanie rolnictwa podano listę dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo. Należą do nich: stabilność ekosystemu, ochrona dzikiej przyrody, przechwytywanie i składowanie dwutlenku węgla, stabilność stosunków wodnych, redukcja emisji gazów cieplarnianych z pożarów lasów, ochrona zbiorników wodnych, ochrona rolniczej bioróżnorodności [*The State of Food...* 2002, s. 177].

Instytut Europejskiej Polityki Środowiskowej wymienia kluczowe dobra publiczne, które są dostarczane przez rolnictwo w UE, podkreślając jednocześnie, że lista nie jest pełna [Cooper i in. 2009]. Za najbardziej istotne dobra publiczne związane z rolnictwem uznano: krajobraz rolniczy, bioróżnorodność ziemi rolniczej, jakość wody i jej dostępność, urodzajność gleby, stabilność klimatu, jakość powietrza, odporność na powódzie, zabezpieczenie przed pożarami, bezpieczeństwo żywnościowe, żywotność społeczną i kulturalną na obszarach wiejskich, dobrostan zwierząt gospodarskich.

Jerzy Wilkin [2010, s. 47-48.] dzieli dobra publiczne i merytorycznie dostarczane przez rolnictwo na dobra środowiskowe (tj. bioróżnorodność, pejzaż rolniczy, konserwacja gleb, stabilność stosunków wodnych), ekonomiczne (bezpieczeństwo żywnościowe,

bezpieczeństwo żywności, bezpieczeństwo energetyczne) oraz społeczno-kulturowe (żywność ekonomiczna i społeczna wsi, wzbogacanie kultury narodowej oraz kształtowanie tożsamości lokalnej, regionalnej i kulturowej).

Dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo można podzielić na dobra globalne i lokalne [*Koncepcja dóbr...* 2009]. Dobra globalne to dobra niezbędne społeczeństwu w skali krajów i pokoleń. Finansowanie tych dóbr odbywa się ze środków krajowych oraz międzynarodowych organizacji. Lokalne dobra publiczne są konsumowane na poziomie regionu, a wynagradzanie za dostarczanie takich dóbr powinno odbywać się również na poziomie lokalnym.

Rodzaj i wielkość efektów zewnętrznych działalności wiąże się z modelem rolnictwa. Biorąc pod uwagę trzy modele rolnictwa: industrialny, organiczny i zrównoważony, można w przybliżeniu ocenić rozmiary efektów zewnętrznych [Zegar 2010]. Rolnictwo industrialne przynosi największe efekty komercyjne przy niewielkich efektach społecznych i minimalnych efektach ekologicznych. W modelu rolnictwa organicznego efekty ekonomiczne są mniejsze niż w modelu rolnictwa industrialnego, w sferze społecznej – zbliżone, natomiast w sferze ekologicznej – zdecydowanie większe. Rolnictwo zrównoważone zazwyczaj znajduje się między dwoma wcześniejszymi modelami. Stosowanie odpowiednich praktyk rolniczych może nie tylko nie szkodzić środowisku, ale wręcz je wzbogacać. Zewnętrzne dodatnie efekty środowiskowe stanowią ważne dobro publiczne. Poznanie natury dobra publicznego jako efektu niedoskonałości mechanizmu rynkowego dostarcza racjonalnego uzasadnienia dla polityki rolnej. Jej wynikiem jest dostarczanie dóbr publicznych wszystkim członkom społeczeństwa przez rolnictwo.

W państwach członkowskich UE PROW służy m.in. zabezpieczeniu dostaw wielu dóbr publicznych związanych z rolnictwem. Przeprowadzone badania umożliwiły określenie potencjału poszczególnych środków i grup środków w zakresie dostarczania dóbr publicznych w latach 2007-2013. Analizę oparto na wynikach badań opublikowanych w raporcie *Dobra publiczne i publiczny system interwencji* [2010]. Raport opiera się na przeglądzie źródeł wtórnych wszystkich 88 PROW oraz środków, jakie wdrożono w ich ramach, a także na sondażu w formie kwestionariusza, który przeprowadzono z udziałem urzędników w 14 państwach członkowskich. W raporcie dokonano oceny sposobów wykorzystania środków PROW dla dostarczania dóbr publicznych. Wyniki badań wskazały, które środki PROW były wykorzystywane do dostarczania środowiskowych i społecznych dóbr publicznych związanych z rolnictwem oraz które rodzaje działalności były wspierane w ramach poszczególnych środków i jakie relacje wystąpiły pomiędzy tymi rodzajami działalności a dostarczaniem dóbr publicznych.

Środki PROW stosowane do zapewniania środowiskowych i społecznych dóbr publicznych z czterech osi<sup>2</sup> mogą zostać podzielone na trzy kategorie:

- płatności obszarowe, które dostarczają motywacji rolnikom do stosowania korzystnych praktyk zarządzania gruntami;
- pomoc inwestycyjna, która zapewnia wsparcie z kosztami inwestycji kapitału fizycznego, środki rozwoju infrastruktury, fundusze na finansowanie ogólnej działalności na obszarach wiejskich;
- środki, które dostarczają porad, szkolenia i budowania potencjału w celu ulepszenia kapitału ludzkiego.

<sup>2</sup> 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.



Każda kategoria obejmuje środki, które w różnym stopniu koncentrują się na dostarczaniu analizowanych dóbr publicznych. W raporcie na podstawie opinii ekspertów zidentyfikowano 16 środków ze wszystkich osi, jako najczęściej stosowane do dostarczania dóbr publicznych. Wśród nich jest 11 środków z potencjałem skłaniania to dostarczania środowiskowych dóbr publicznych i 8 z potencjałem do motywowania w zakresie zapewniania żywności wsi. Dokładny ich podział przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Najczęściej stosowane środki dla dostarczania wybranych środowiskowych dóbr publicznych i żywności obszarów wiejskich

	Typ płatności	Stopień koncentracji	Środki rozwoju obszarów wiejskich (numer działania)
ŚRODOWISKOWE DOBRA PUBLICZNE	płatności obszarowe z tytułu zarządzania gruntami	bezpośredni	rolnośrodowiskowy (214)
		częściowy	środki z tytułu naturalnych utrudnień (211,212) Natura 2000 (213)
	inwestowanie kapitału w techniczną* infrastrukturę	bezpośredni	inwestycje nieproduktywne (216) modernizacja gospodarstw (121) rozwój infrastruktury (125)
		częściowy	rolnictwo niskotowarowe (141) zachowanie i powiększenie dziedzictwa naturalnego (323)
		pośredni	dodanie wartości do produktów rolniczych (123) dywersyfikacja (311)
doradztwo, szkolenia i budowanie potencjału dla ulepszenia kapitału ludzkiego	częściowy	środki doradcze i szkoleniowe (111, 114, 115)	
ŻYWNÓŚĆ WSI	płatności obszarowe z tytułu zarządzania gruntami	bezpośredni	środki z tytułu naturalnych utrudnień (211, 212)
		pośredni	środek rolnośrodowiskowy (214)
	inwestowanie kapitału w techniczną* infrastrukturę	bezpośredni	dywersyfikacja gospodarstw (311)
			zachęcanie do działalności turystycznej (313)
			podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (321) odnowa wsi (322) podejście lidera (411, 412, 413)
doradztwo, szkolenia i budowanie potencjału dla ulepszenia kapitału ludzkiego	częściowy	szkolenia i informowanie (331)	

\* w oryginale – fizyczną

Źródło: [Dobra publiczne... 2010, s. 23].

Stopień, w jakim środki Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EAFRD) są wykorzystywane do dostarczania dóbr publicznych zależy od sposobu, w jaki państwa członkowskie opracowują swoje programy rozwoju obszarów wiejskich oraz działań, którym nadają priorytet. Finansowanie dóbr publicznych może odbywać się w ramach wszystkich czterech osi EAFRD, jednak zazwyczaj środki, które dotyczą bezpośrednio dostarczania środowiskowych dóbr publicznych mieszczą się w osi 2.,

Tabela 2. Struktura planowanych wydatków EAFRD na lata 2007-2013 w Polsce i w grupach krajów UE-27, UE-12 i UE-15

Wyszczególnienie	Struktura planowanych wydatków EAFRD na lata 2007-2013 [%]			
	Polska	UE-15	UE-12	UE-27
Oś 1.	42,4	30,5	40,5	34,3
Oś 2.	32,4	52,5	34,9	45,8
Oś 3.	20,4	9,6	20,3	13,7
Oś 4.	4,8	7,4	4,3	6,2

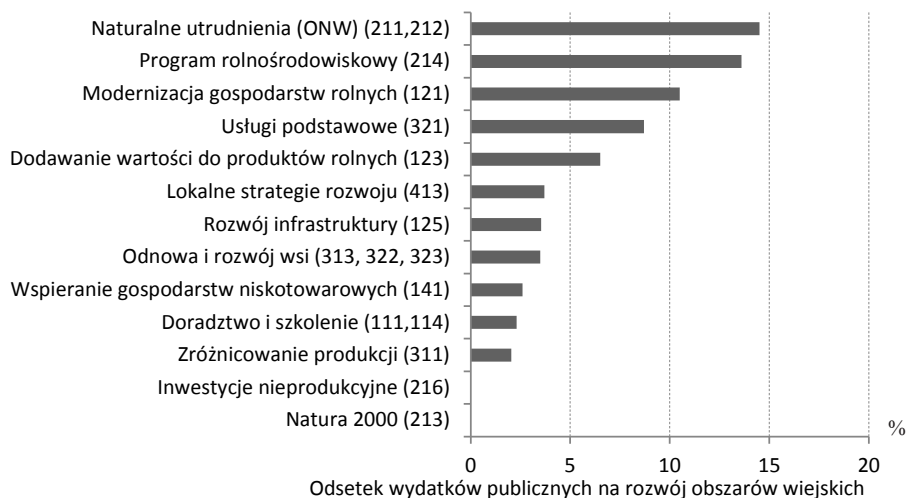
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Rural... 2011, s. 313, 321-323].

a te, które bezpośrednio koncentrują się na dostarczaniu społecznych dóbr publicznych, sytuują się w obrębie osi 3. Informacja o tym, jak część budżetu programowego została przeznaczona na poszczególne osie EAFRD, może dostarczyć wielu wskazań na temat względnego priorytetu, jaki nadano poszczególnym celom w krajach Wspólnoty. W tabeli 2. pokazano, że w UE-27 przewidywane wydatki na środki osi 2. stanowią prawie 46% całego

budżetu EAFRD, 35% alokowano do środków osi 1., a 15% przeznaczono na oś 3.

Nieco wyższy odsetek wydatków przydzielano do środków osi 2. w państwach członkowskich UE-15 w porównaniu z UE-12. W Polsce w latach 2007-2013 na rozwój obszarów wiejskich przeznaczono 13,2 mld EUR środków EAFRD, z których 42% na działania w ramach osi 1., 32% osi 2., a 20% osi 3. Zaobserwowano również, że wydatki na program LEADER miały większy udział w krajach UE-15 (7,5%) niż w nowych krajach członkowskich, w tym w Polsce – nieco ponad 4%.

Wśród najczęściej stosowanych środków służących dostarczaniu dóbr publicznych największy udział w planowanych wydatkach publicznych stanowiły środki z tytułu obszarów nacechowanych specyficznymi naturalnymi utrudnieniami oraz środków rolnośrodowiskowy (rys. 4.). Są to środki obszarowe, które w aspekcie dostarczania dóbr publicznych koncentrują się głównie na podtrzymaniu i zwiększaniu bioróżnorodności i krajobrazach rolniczych, chociaż w coraz większym stopniu nadają też priorytet poprawie jakości wody,



Rysunek 4. Odsetek wydatków publicznych na rozwój obszarów wiejskich z podziałami na środki w Polsce na lata 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Program... 2007, s. 318-319].



funkcjonalności gleb i składowaniu dwutlenku węgla. Środki z tytułu naturalnych utrudnień służą zapewnieniu zadośćuczynienia rolnikom za trudności, na które napotykają gospodarując na obszarach o niekorzystnych warunkach (ONW). Działania te sprzyjają głównie ciągłości ekstensywnych praktyk rolniczych, co korzystnie wpływa także na utrzymanie funkcjonalności gleb i w mniejszym stopniu na jakość wody, a także utrzymanie krajobrazu wiejskiego, a to z kolei jest optymalne dla ciągłej odporności na powodzie i pożary. Ważnym zadaniem omawianych środków, zwłaszcza w aspekcie dostarczania społecznych dóbr publicznych, jest wspieranie dochodów gospodarstw, co zapewnia żywotność wsi na obszarach, gdzie prawdopodobnie skupiają się bardziej zagrożone społeczności. Środek rolnośrodowiskowy jest jedynym obowiązkowym w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich i ma największy udział w całości wydatków publicznych ze wszystkich środków EAFRD. W UE-27 przeznaczono na ten cel 23% całości budżetu rozwoju obszarów wiejskich, z wyższym odsetkiem (28%) alokowanym średnio w UE-15 i tylko 16% alokowanymi średnio w UE-12 [*Rural Development...* 2011 s. 321-323] i niecałymi 14% w Polsce (rys. 4.). W polskim PROW główne dobra publiczne, na które kładzie się nacisk, to bioróżnorodność, krajobrazy rolnicze, funkcjonalność gleb i jakość wody. Wymienione zostały działania wprowadzające praktyki rolnictwa ekologicznego, ochronę zagrożonych gatunków, podtrzymanie ekstensywnych praktyk wypasu i tworzenie stref buforowych przy krawędziach pól [*Program Rozwoju...* 2007, s. 246-247].

Kolejną znaczną grupą wydatków, które służą dostarczaniu dóbr publicznych, są wydatki na inwestycje. Na modernizację gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2007-2013 zaplanowano wydać w ramach PROW co dziesiątą złotówkę ogólnych wydatków. Co prawda dostarczanie środowiskowych i społecznych dóbr publicznych nie stanowi głównego założenia dla tego środka, jednak wsparcie niektórych inwestycji może zapewnić korzyści środowiskowe. W Polsce przyznaje się środki na finansowanie poprawy sytuacji w gospodarstwie w zakresie ochrony środowiska, a działanie to służy dostarczaniu środowiskowych dóbr publicznych. Finansowanie poprawy warunków utrzymania zwierząt może pomóc w redukcji emisji gazów cieplarnianych i poprawie jakości powietrza, umożliwia także zbiórkę odpadów i ich sprawniejsze składowanie oraz może zmniejszyć przeciek azotanów, przyczyniając się do polepszenia jakości wody, funkcjonalności gleb.

Finansowanie usług podstawowych dla gospodarki i ludności wiejskiej ma pochłaniać w Polsce ponad 8% wszystkich środków publicznych. Działania te służą ulepszaniu lub zachowaniu warunków życia i dobrobytu oraz zwiększeniu atrakcyjności obszarów wiejskich, co stanowi źródło głównie społecznych dóbr publicznych. Główne działania w polskim PROW obejmują zaopatrzenie w wodę i tworzenie usług oczyszczania wody, gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz inicjatywy na rzecz produkcji energii odnawialnej i biomasy.

Dodawanie wartości do produktów rolnych zapewnia wsparcie inwestycji w zakresie przetwarzania i sprzedaży produktów i stanowi w Polsce 6,5% całkowitych programowanych wydatków publicznych. Zastosowanie tego środka skupia się przede wszystkim na poprawie konkurencyjności przedsiębiorstw w sektorze przetwórstwa, kładzie jednak nacisk również na poprawę ochrony środowiska.

Kolejne trzy grupy środków skupiają się na rozwoju wsi i obszarów wiejskich i stanowią po nieco ponad 3% planowanych wydatków publicznych. Środki LEADER obejmują w Polsce tylko jedno działanie – *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju* (413). Kluczowym dobrem publicznym, na którym skupiają się środki LEADER, jest żywotność obszarów wiejskich. Jednym z silnych aspektów tego działania jest umożliwienie opracowania i

wdrażania przez ludność lokalną projektów, które zaspokajają lokalne potrzeby. Środki te mają ogromny potencjał dostarczania dóbr publicznych, jednak żeby dokładnie je określić, należałoby przeprowadzić analizę wprowadzonych projektów. Rozwój infrastruktury ma na celu poprawić konkurencyjność sektora. Podstawowe założenie tego środka jest raczej ekonomiczne niż środowiskowe. Jednak część dostarczonego wsparcia w Polsce dotyczy projektów z zakresu melioracji wodnych, co ma na celu poprawę jakości gleb poprzez regulację stosunków wodnych oraz poprawę ochrony użytków rolnych przed powodzią. Dodatkowo inwestowanie tych środków w nowocześniejszą technologię może przynieść korzyści większej liczbie dóbr publicznych, w szczególności poprawiać jakość powietrza, jakość wody i funkcjonalność gleb, a także redukować emisję gazów cieplarnianych. Z kolei środek odnowy i rozwoju wsi skupia się na inwestycjach w społeczności wiejskie, co wpływa na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich przez zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców wsi. Działanie to umożliwia rozwój tożsamości społeczności wiejskiej, zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich oraz wpływa na wzrost atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wiejskich.

Środki na doradztwo i szkolenie stanowiły w Polsce nieco ponad 2% planowanych wydatków publicznych w ramach PROW, choć działanie to skupia się na największej liczbie dóbr publicznych. Doradztwo i szkolenie generuje długoterminowe zmiany zachowań, co dostarcza szerokiego zakresu środowiskowych dóbr publicznych. W Polsce szkolenia obejmują dostosowanie gospodarstwa rolnego do zasady wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*), tj. w zakresie gospodarki gruntami, ochrony środowiska, zdrowia publicznego, dobrostanu i zdrowia zwierząt, zdrowotności roślin, wspierania restrukturyzacji, rozwoju i innowacji w gospodarstwach oraz ochrony środowiska naturalnego.

Różnicowanie produkcji w kierunku działalności nierolniczej obejmuje w polskim PROW 2% wydatków, a wiąże się głównie z dostarczaniem społecznych dóbr publicznych. Tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich wpływa na tworzenie pozarolniczych źródeł dochodów oraz promocję zatrudnienia poza rolnictwem, co sprzyja poprawie żywotności tych obszarów.

Mniejsze znaczenie w programowaniu wydatków publicznych w ramach PROW w Polsce miały środki na wspieranie gospodarstw niskotowarowych. Działanie to może być wykorzystane tylko w nowych państwach członkowskich, w praktyce tylko w trzech (Bułgaria, Węgry i Rumunia) środek ten został uznany za przyczyniający się do dostarczania dóbr publicznych.

### WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW FINANSOWYCH PROW 2007-2013

Działania w ramach PROW 2007-2013 mają ogromny potencjał w finansowaniu dostarczania dóbr publicznych. Polska jest liderem w tempie wdrażania tego programu. Na 30.09.2013 r. zagospodarowano 90% całkowitego budżetu PROW.

W ramach działania *Wspieranie gospodarowania na obszarach o naturalnych utrudnieniach* złożono do 30.09.2013 r. prawie 5,2 mln wniosków. Najwięcej wniosków (łącznie w ramach przeprowadzonych naborów) złożono w województwach mazowieckim, wielkopolskim, łódzkim, podlaskim i lubelskim, co jest związane z dużą powierzchnią wyznaczonych tam obszarów ONW, natomiast najmniej w opolskim i lubuskim, co również wynika z powierzchni wyznaczonych tam obszarów ONW (tab. 3.). Do końca 2012 r. pozytywnie rozpatrzono 98,7% wniosków<sup>3</sup>. Ogółem, w ramach wszystkich naborów wydano

<sup>3</sup> Obliczenia własne na podstawie danych ARiMR.

Tabela 3. Liczba złożonych wniosków oraz zrealizowane płatności w ramach działań osi 2., w podziale na województwa, dane od początku okresu programowania do 30.09.2013 r.

Województwo	Liczba złożonych wniosków [szt.] (A) oraz zrealizowane płatności [tys. zł] (B) w ramach działania:			
	211., 212.		214.	
	A	B	A	B
dolnośląskie	146 672	299 993	16 885	393 946
kujawsko-pomorskie	216 991	418 756	38 294	441 433
lubelskie	469 963	544 761	55 274	591 888
lubuskie	117 448	257 077	13 218	398 866
łódzkie	533 780	615 874	18 033	166 293
małopolskie	370 685	309 303	24 040	172 792
mazowieckie	994 323	1 516 201	44 571	483 474
opolskie	49 483	72 403	8 791	158 546
podkarpackie	309 899	266 449	32 781	314 687
podlaskie	498 560	1 093 230	37 566	388 639
pomorskie	170 200	401 983	26 945	481 535
śląskie	137 735	138 796	6 008	89 537
świętokrzyskie	266 143	232 670	30 539	190 668
warmińsko-mazurskie	222 149	585 017	31 742	558 062
wielkopolskie	549 142	1 011 699	40 290	674 155
zachodniopomorskie	132 341	372 917	24 551	891 424

Zródło: opracowanie własne ma podstawie danych ARiMR.

4 817 628 decyzji w sprawie przyznania płatności ONW na łączną kwotę 8 137 129 tys. zł.

Program rolnośrodowiskowy (działanie 214.) zaowocował złożeniem prawie 450 tys. wniosków, przy czym były to zarówno wnioski o przyznanie pierwszej płatności rolnośrodowiskowej (nowe wnioski), jak i kolejnej płatności środowiskowej (tzw. kontynuacyjne wnioski). Najwięcej wniosków złożono w województwach lubelskim, mazowieckim, wielkopolskim i kujawsko-pomorskim, a najmniej w województwach śląskim i opolskim. Regionalne różnice w liczbie składanych wniosków mają charakter stały i w kolejnych latach nie ulegały zasadniczym zmianom. W województwach: mazowieckim, lubelskim, kujawsko-pomorskim i wielkopolskim występują największe przestrzenie produkcyjne ze znacznym zróżnicowaniem użytków rolnych. Z kolei województwo śląskie ma najmniejszą powierzchnię użytków rolnych w kraju i niewielką liczbę rolników. Dla złożonych wniosków w ramach PROW 2007-2013 zrealizowano do 30.09.2013 r. płatności na łączną kwotę prawie 6,4 mld zł.

Pomoc finansowa działania 214. jest realizowana w ramach 9 pakietów. Biorąc pod uwagę kwotę zrealizowanych płatności rolnośrodowiskowych do końca 2012 r., największym zainteresowaniem beneficjentów cieszyły się pakiety dotyczące rolnictwa ekologicznego i zrównoważonego, najmniejszym zaś pakiety odnośnie stref buforowych i zachowania zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie. Zakładane wartości docelowe w PROW 2007-2013 zostały znacznie przekroczone do końca 2012 r. w przypadku realizacji pakietu 1., natomiast najmniejszą realizacją zakładanych wskaźników cechowały się pakiet 5. i 4. Szczegółowo struktura udzielonego wsparcia w podziale na poszczególne pakiety, działanie 214 przedstawia się następująco:

– pakiet 1. *Rolnictwo zrównoważone* – 21,00% kwoty zrealizowanych płatności,

- pakiet 2. *Rolnictwo ekologiczne* – 28,62%,
- pakiet 3. *Ekstensywne trwale użytki zielone* – 13,63%,
- pakiet 4. *Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000* – 5,12%,
- pakiet 5. *Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000* – 8,16%,
- pakiet 6. *Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie* – 0,82%,
- pakiet 7. *Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie* – 2,86%,
- pakiet 8. *Ochrona gleb i wód* – 19,76%,
- pakiet 9. *Strefy buforowe* – 0,04% [*Sprawozdanie... 2013*].

Działania w ramach osi 1., które potencjalnie przynoszą dobra publiczne, to działania w zakresie modernizacji gospodarstw rolnych (121.), zwiększania wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (123.), poprawiania i rozwijania infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (125.) oraz doradztwo i szkolenie (111. i 114.), a także wspieranie gospodarstw niskotowarowych (141.). Zrealizowane kwoty płatności w ramach działania 141. stanowiły zobowiązania za okres 2004-2006.

W ramach działań osi 1., które mają potencjał finansowania dóbr publicznych, najwięcej wniosków składano w województwach charakteryzujących się dużą przestrzemianą produkcyjną, tj. w województwach: wielkopolskim, mazowieckim, lubelskim i kujawsko-pomorskim, natomiast najmniej – w województwach świętokrzyskim, śląskim, podkarpackim, opolskim i lubuskim (tab. 4.). Analizując odsetek podpisanych umów i wydanych decyzji w relacji do złożonych wniosków, można stwierdzić, że najwięcej trudności proceduralnych nastęczało działanie *Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie* (111.), gdzie na 397 złożonych wniosków do 30.09.2013 r. zawarto jedynie 87 umów. Największy odsetek zawartych umów wystąpił w województwach małopolskim i świętokrzyskim, w których jednak nie przekroczył 33% (tab. 4.).

W ramach naborów wniosków do działania *Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów* (114.) złożono 63 tys. wniosków na kwotę 242 mln zł. Najwięcej wniosków wpłynęło w województwach wielkopolskim i mazowieckim, a najmniej w lubuskim i śląskim. Do 30.09.2013 r. wydano łącznie 50,5 tys. decyzji na kwotę 186 mln zł. Zrealizowane płatności stanowiły 60% tej kwoty. Sytuację tę spowodowało główne niespełnienie przez rolników warunku złożenia wniosku o płatność w ciągu 12 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji o przyznaniu pomocy. Po upływie wymaganego czasu decyzję wygaszano.

W ramach działania *Modernizacja gospodarstw rolnych* (121.) złożono ponad 96 tys. wniosków, z których prawie 2/3 skutkowało zawarciem umowy. Do najczęstszych powodów odrzucenia wniosków o przyznanie pomocy należało: niezłożenie uzupełnień w wymaganym terminie, tworzenie sztucznych warunków w celu uzyskania nienależnej pomocy, brak przedłożenia ostatecznych decyzji budowlanych (w przypadku operacji związanych z projektami budowlanymi) i niespełnienie kryteriów dostępu dla wnioskodawców (związanych z restrukturyzacją sektora mleczarskiego) [*Sprawozdanie z realizacji... 2012*, s. 49-50]. Największą, co najmniej 80-procentową, skuteczność miały wnioski z województwa warmińsko-mazurskiego i śląskiego, natomiast mniej niż połowa wniosków została rozpatrzona pozytywnie w województwach zachodniopomorskim, lubuskim i wielkopolskim (tab. 4.).

W ramach działania *Dodawanie wartości do produktów rolnych* (123.) złożono ponad 3,5 tys. wniosków na łączną kwotę ponad 10,5 mld zł, co znacznie przekroczyło limit środków finansowych przeznaczonych na realizację tego działania. Najwięcej wniosków o przyznanie pomocy zostało złożonych w województwach wielkopolskim, mazowieckim, kujawsko-po-

Tabela 4. Liczba złożonych wniosków wskaźnik zawartych umów oraz ranking województw według liczby złożonych wniosków w ramach działań osi I. PROW 2007-2013 od początku okresu programowania do 30.09.2013 r. według województw

Województwo	Liczba złożonych wniosków [szt.] (A), wskaźnik zawartych umów [%] (B) oraz ranking województw według liczby złożonych wniosków (C) w ramach działania:														
	111.			114.			121.			123.			125.		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
dolnośląskie	16	25,0	12.	1390	82,2	13.	3040	77,3	12.	118	51,7	9.	61	52,5	6.
kujawsko-pomorskie	19	21,1	6.	5456	84,0	4.	7275	65,9	5.	236	61,0	3.	45	95,6	7.
lubelskie	24	16,7	2.	1736	84,9	11.	11712	60,9	3.	214	68,2	4.	82	70,7	3.
lubuskie	18	22,2	8.	745	73,4	16.	1833	42,9	15.	85	35,3	12.	33	78,8	12.
łódzkie	23	17,4	3.	2049	82,3	7.	10319	54,9	4.	205	64,4	5.	19	63,2	14.
małopolskie	19	31,6	7.	1985	80,6	9.	4440	61,8	7.	125	62,4	8.	38	47,4	9.
mazowieckie	20	20,0	4.	10395	80,0	2.	15346	70,2	1.	296	58,4	2.	88	56,8	2.
opolskie	17	23,5	11.	1683	82,4	12.	2731	50,9	14.	79	45,6	14.	12	91,7	16.
podkarpackie	15	26,7	15.	2017	84,7	8.	3128	60,9	11.	69	63,8	16.	21	85,7	13.
podlaskie	20	20,0	5.	7559	89,4	3.	7180	65,8	6.	81	74,1	13.	36	97,2	10.
pomorskie	16	25,0	13.	2760	78,4	6.	3489	56,3	9.	131	49,6	7.	34	94,1	11.
śląskie	18	22,2	9.	862	90,1	15.	1815	79,8	16.	158	77,8	6.	39	79,5	8.
świętokrzyskie	14	28,6	16.	1364	74,0	14.	4427	78,3	8.	74	63,5	15.	14	71,4	15.
warmińsko-mazurskie	18	22,2	10.	5290	88,3	5.	3226	81,7	10.	102	47,1	11.	70	78,6	5.
wielkopolskie	29	20,7	1.	15973	78,2	1.	13473	45,2	2.	452	59,7	1.	70	78,6	4.
zachodniopomorskie	16	25,0	14.	1765	15,3	10.	2824	40,9	13.	104	46,2	10.	98	98,0	1.
Razem działania	397*	21,9	X	63029	80,3	X	96258	61,3	X	2529	59,5	X	760	76,6	X

\* Obejmuje również działania o charakterze ogólnokrajowym i o zasięgu w kilku województwach.

Źródło: jak w tab. 3.

morskim, lubelskim i łódzkim. Są to województwa o dużej liczbie średnich i dużych gospodarstw rolnych, które dostarczają surowców do zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego. Dodatkowo w tych województwach istnieje najwięcej zakładów przetwórczych, a duże aglomeracje miejskie stanowią chłonny rynek zbytu dla wytwarzanych towarów. Najmniej wniosków złożono w województwach podkarpackim, opolskim i świętokrzyskim, gdzie działa mniejsza liczba firm przetwórstwa rolno-spożywczego. Do końca września 2013 r. do realizacji zatwierdzono 60% złożonych wniosków. Głównymi przyczynami odmowy przyznania pomocy na etapie formalnej oceny były niekompletna dokumentacja i brak złożenia uzupełnień, natomiast w ocenie ekonomicznej i technicznej – słaba kondycja finansowa wnioskodawców, która wykluczała możliwość udzielenia wsparcia.

W ramach działania *Rozwój infrastruktury* (125.) do 30.09.2013 r. złożono 760 wniosków, a wydane decyzje stanowiły 77% liczby złożonych wniosków. Zrealizowane płatności wyniosły ponad 763 mln zł, co stanowiło 21% wnioskowanej kwoty.

Trzy działania osi 3. eksperci ocenili jako mające potencjał finansowania dóbr publicznych: *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej* (311.), *Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej* (321.) oraz *Odnowa i rozwój wsi* (313., 322., 323.). Najwięcej wniosków złożono w ramach działania 311. i co drugi wniosek skutkowało podpisaniem umowy, przy czym w województwach świętokrzyskim, mazowieckim i lubelskim skuteczność wyniosła ponad 57%, natomiast w województwach kujawsko-pomorskim i pomorskim działanie to przysporzyło najwięcej trudności proceduralnych (tab. 5.). Zrealizowane płatności w ramach działania wyniosły do 30.09.2013 r. ponad 1 mld zł.

W ramach *Podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej* (321.) złożono do 30.09.2013 r. prawie 5 tys. wniosków na łączną kwotę prawie 8 mld zł. Pozytywnie rozpatrzono 79% złożonych wniosków na kwotę 4,7 mld zł. Najmniejszym zainteresowaniem działanie to cieszyło się w województwach opolskim i świętokrzyskim.

W ramach działania *Odnowa i rozwój wsi* (313., 322., 323.) złożono prawie 8,5 tys. wniosków, z czego do końca września 2013 r. 74% zostało rozpatrzonych pozytywnie.

Najwięcej wniosków złożono w województwach wielkopolskim, mazowieckim i lubelskim, natomiast najmniej w województwach świętokrzyskim, opolskim i lubuskim, co miało przełożenie na liczbę zawartych umów. Do najczęstszych powodów odmowy przyznania pomocy można zaliczyć: niezgodność planowanego zakresu operacji z zakresem pomocy określonym w PROW, nieprawidłowości lub braki we wnioskach, złożenie wniosku przez podmiot nieuprawniony lub niez uzyskanie dla wnioskowanej operacji minimalnej liczby punktów.

W ramach działania osi 4. *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju* możliwe było ubieganie się o wsparcie finansowe projektów w ramach działań osi 3., które służą finansowaniu dóbr publicznych tj.: 311. *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej*, 313., 322., 323. *Odnowa i rozwój wsi*.

Dodatkowo realizowano małe projekty, tzn. operacje, które nie kwalifikowały się do wsparcia w ramach osi 3., ale przyczyniały się do osiągnięcia celów tej osi. Małe projekty (413.) cieszyły się największym zainteresowaniem wśród działań osi 4., jednak tylko 44% wniosków rozpatrzono pozytywnie, przy czym w województwie łódzkim odsetek ten wyniósł ponad 52%, z kolei w województwie zachodniopomorskim nieco ponad 33% (tab. 5.) Do końca września 2013 r. zawarto 17,5 tys. umów na łączną kwotę 305,6 mln zł. Wśród zrealizowanych operacji 30% dotyczyło organizacji imprez kulturalnych, rekreacyjnych lub sportowych, 20% remontu lub wyposażenia świetlic wiejskich, 13% odnosiło się do małej infrastruktury turystycznej, a prawie 8% kultywowania miejscowej tradycji<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Obliczenia własne na podstawie [*Sprawozdanie z realizacji...* 2013, s. 86].



Tabela 5. Liczba złożonych wniosków (szt.), wskaźnik zawartych umów (%) oraz ranking województw według liczby złożonych wniosków w ramach działań osi 3. i 4. PROW 2007-2013 od początku okresu programowania do 30.09.2013 r. według województw

Województwo	Liczba złożonych wniosków (szt.) (A), wskaźnik zawartych umów (%) (B) oraz ranking województw według liczby złożonych wniosków (C) w ramach działania.																	
	311.			321.			313., 322., 323.			413.-311.								
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C						
dolnośląskie	980	44,8	12.	268	78,0	10.	588	77,4	5.	2869	42,4	6.	275	41,8	4.	499	61,9	6.
kujawsko-pomorskie	1877	39,2	5.	418	75,8	4.	492	87,8	9.	2027	36,7	12.	209	39,2	6.	414	71,0	10.
lubelskie	2660	57,3	3.	467	82,7	3.	721	77,3	4.	3788	45,6	3.	326	41,1	3.	651	64,2	4.
lubuskie	602	45,0	16.	222	70,7	13.	269	82,2	14.	1431	42,9	16.	160	30,0	13.	282	65,2	16.
łódzkie	1750	52,2	6.	295	86,4	9.	419	83,5	12.	1532	52,3	15.	153	32,0	14.	398	63,8	12.
małopolskie	1412	50,4	8.	304	79,6	8.	765	60,5	3.	4265	39,9	2.	229	40,6	5.	703	60,9	3.
mazowieckie	3972	57,6	2.	497	76,9	1.	832	76,9	2.	4335	35,0	1.	550	27,3	2.	870	52,9	1.
opolskie	971	46,4	13.	136	75,7	16.	247	73,7	15.	1590	45,3	14.	166	31,9	11.	351	57,0	15.
podkarpackie	1351	53,2	9.	306	84,0	7.	580	66,4	6.	2502	48,3	7.	171	48,5	10.	620	73,1	5.
podlaskie	2079	53,3	4.	228	89,9	12.	425	68,0	11.	2139	46,0	11.	199	36,7	8.	370	59,5	13.
pomorskie	1226	42,7	11.	252	81,3	11.	467	83,3	10.	2888	35,6	5.	162	26,5	12.	435	61,8	8.
śląskie	819	54,9	14.	215	82,8	14.	496	62,1	8.	2391	39,8	8.	173	43,4	9.	464	53,0	7.
świętokrzyskie	1282	58,3	10.	197	84,3	15.	238	87,8	16.	2181	57,7	10.	140	28,6	16.	352	67,6	14.
warmińsko-mazurskie	1523	51,0	7.	309	80,6	6.	549	64,8	7.	2355	36,8	9.	203	26,1	7.	407	55,3	11.
wielkopolskie	5701	56,1	1.	474	77,4	2.	988	69,0	1.	3468	48,8	4.	559	25,2	1.	705	77,3	2.
zachodniopomorskie	794	47,1	15.	319	62,1	5.	391	80,1	13.	1688	33,1	13.	147	38,1	15.	432	57,4	9.
Razem działania	28999	52,5	X	4907	79,0	X	8467	73,6	X	41429	42,5	X	3822	33,7	X	7953	62,8	X

Źródło: jak w tab. 3.

Działania z zakresu *Różnicowania w kierunku działalności nierolniczej* (413.-311.) skutkowało złożeniem 3,8 tys. wniosków na kwotę 290 mln zł, z czego 34% zakończyło się podpisaniem umowy. Kwota zawartych umów wynosiła prawie 100 mln zł, z czego 60% zrealizowano do 30.09.2013 r. Wśród zrealizowanych płatności 58% dotyczyło usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa, 13% usług dla ludności oraz 11% usług turystycznych oraz usług związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem.

Działanie *Odnowa i rozwój wsi* (413. Odnowa) charakteryzowało się najwyższym odsetkiem pozytywnie rozpatrzonych wniosków w ramach działań osi 4. Zawarto prawie 5 tys. umów, co stanowiło 63% złożonych wniosków. Łączna kwota zaplanowanych operacji sięgała 1,3 mld zł, z czego do końca 30.09.2013 r. zrealizowano 54% tej wartości. W 60% realizowane inwestycje obejmowały budowę, przebudowę, remont lub wyposażenie obiektów infrastruktury publicznej, w 30% zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie turystyki, 6% zaspokajało potrzeby społeczne w zakresie sportu i rekreacji, a 5% dotyczyło zachowania dziedzictwa kulturowego. Zrealizowane operacje poskutkowały powstaniem budynków pełniących funkcje rekreacyjne, sportowe i społeczno-kulturalne, obiektów sportowych, placów zabaw, miejsc rekreacji, ścieżek rowerowych i szlaków turystycznych, obiektów małej architektury, terenów zielonych, parków i innych miejsc wypoczynku. Dodatkowo odnowiono wiele zabytków, zagospodarowano zbiorniki i ciekі wodne w celu rekreacji lub poprawy estetyki miejscowości, ukształtowano obszary sprzyjające nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na ich położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne [*Sprawozdanie z realizacji...* 2013, s. 92].

## PODSUMOWANIE

Szeroki zakres środków PROW tworzy możliwości do dostarczania zarówno środowiskowych, jak i społecznych dóbr publicznych przez rolnictwo. Na działania, które służą w bezpośredni sposób dostarczaniu środowiskowych dóbr publicznych, przeznaczono w Polsce w ramach PROW 2007-2013 2,3 mld euro, co stanowiło prawie 14% całego budżetu. Dodatkowo na działania, które częściowo służą finansowaniu dóbr publicznych, przeznaczono 6,3 mld euro, a więc kolejnych 37% wszystkich planowanych środków. Na działania pośrednio wpływające na dostarczanie środowiskowych dóbr publicznych zaplanowano 1,4 mld euro, co stanowiło 8,5% całego budżetu. Według takiego samego podziału odnośnie żywotności wsi, finansowanie bezpośrednich działań miało pochłonąć 32% środków, a pośrednich – 13,5%. Oznacza to, że ponad 40% całego planu finansowego PROW na lata 2007-2013 służyło finansowaniu działań bezpośrednio skłaniających do dostarczania dóbr publicznych.

Największy udział w zaplanowanym budżecie miały środki przeznaczone na wspieranie gospodarowania na obszarach o naturalnych utrudnieniach oraz program rolnośrodowiskowy, które również cieszyły się największym zainteresowaniem wśród wnioskodawców. Kolejnym ważnym działaniem, zarówno w budżecie, jak i preferencjach rolników, było wspieranie modernizacji gospodarstw rolnych. Relatywnie najmniej środków w budżecie PROW przeznaczono z kolei na doradztwo i szkolenie oraz różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, chociaż zainteresowanie tymi działaniami, wyrażone w liczbie złożonych wniosków, było duże. Najwięcej wniosków w ramach wszystkich analizowanych działań składano w województwach o dużym potencjale rolnym, tj. w wielkopolskim, mazowieckim, lubelskim i kujawsko-pomorskim, natomiast najmniej – w świętokrzyskim, śląskim, podkarpackim, opolskim i lubuskim.

Największe trudności proceduralne można zaobserwować w działaniu obejmującym szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, w ramach którego tylko co piąty wniosek zaowocował zawarciem umowy, przy czym odsetek ten wahał się od 16,7% w województwie lubelskim do 31,6% w małopolskim.

Należy pamiętać o tym, że dostarczanie dóbr publicznych przez rolnictwo często konkuruje z tendencjami do intensyfikacji i koncentracji produkcji oraz powoduje zmniejszenie dostaw środowiskowych dóbr publicznych. Ponadto, ograniczona rentowność niektórych form rolnictwa (np. wypas ekstensywny) prowadzi do marginalizacji użytków rolnych, co powoduje niedostatek dóbr publicznych związanych z użytkowaniem tych gruntów.

Mimo dużej skali pomocy istnieją przesłanki do wnioskowania, że dostawy środowiskowych dóbr publicznych są niewystarczające w porównaniu z zapotrzebowaniem publicznym. Świadczą o tym założenia ustalone na kolejny okres programowania, tj. 2014-2020, w którym wiele uwagi poświęca się celom środowiskowym i społecznym. Potrzeba przestrzegania zasad zrównoważonego rozwoju, w którym ujmuje się wszystkie trzy wymiary, tj. ekonomiczny, środowiskowy i społeczny, stanowi mocne uzasadnienie interwencji w dostarczaniu dóbr publicznych przez rolnictwo.

#### LITERATURA

- Begg D., Fischer S., Dornbush R. 1999: *Mikroekonomia*. Wydanie II zmienione, PWE, Warszawa.
- Cooper Tamsin, Hart Kaley, Baldock David 2010: *The provision of public goods through agriculture in the European Union*, Institute for European Environmental Policy, London.
- Dobra publiczne i publiczny system interwencji*. 2010: *Raport analityczny. Paneuropejski przegląd podejścia państw członkowskich do dostarczania środowiskowych i społecznych dóbr publicznych w programach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013*, European Network for Rural Development, [http://ksow.pl/fileadmin/user\\_upload/ksow.pl/pliki/analizy\\_ekspertyzy/raport\\_dobra\\_publiczne.pdf](http://ksow.pl/fileadmin/user_upload/ksow.pl/pliki/analizy_ekspertyzy/raport_dobra_publiczne.pdf)
- Jakubowski M. 2005: *Dobra publiczne i dobra wspólne*, [w] *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, J. Wilkin (red.), Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
- Koncepcja dóbr publicznych w dyskusji o przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej*, wersja wstępna. 2009: Wydawnictwo FAPA, SAEPR, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. 1997: Wyd. Sejmowe, Warszawa.
- Musgrave Richard A. 1957: *A multiple theory of budget determination*, FinanzArchiv: „Public Finance Analysis”, vol 17, no. 3, s. 333-343.
- Our Common Future*. 1987: The World Commission on Environment and Development, Oxford University Press.
- Poczta W. 2010: *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3, s. 38-55.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*. 2007: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Rural Development in the European Union. Statistical and economic information. Report 2011*. 2011: Directorate-General for Agriculture and Rural Development.
- Samuelson P.A. 1954: *A pure theory of public expenditure*, „The review of Economics and Statistics”, nr 36, s. 387-389.
- Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*. 2012: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Numer sprawozdania 5/2011, Warszawa.
- Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*. 2013: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Numer sprawozdania 6/2012, Warszawa.
- The State of Food and Agriculture 2002*. 2002: FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.

- Wilkin J. 2010: *Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych*, [w] *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, J. Wilkin (red.), IRWIR, Warszawa.
- Zegar J.S. 2010: *Kategoria optymalności w rozwoju rolnictwa. Współczesne wyzwania*, „Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G”, t. 97, z. 3, s. 301-312.
- Zegar J.S., Toczyński T., Wrzaszcz W. 2013: *Zrównoważenie polskiego rolnictwa, Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa.

*Aneta Mikula*

*FINANCING PROVISION OF PUBLIC GOODS THROUGH AGRICULTURE IN POLAND*

*Summary*

*The purpose of this paper is to examine the concept of public goods as it applies to agriculture in Poland. The paper provides an overview of the way in which Poland have planned to use relevant Rural Development Programme (RDPs) measures to secure the delivery of a range of environmental and social public goods associated with agriculture for the programming period 2007-2013. However, the extent to which these measures are used to their full potential to secure the delivery of public goods in practice depends on a number of factors. Administrative and technical capacity within administration, extension services, research bodies and paying agencies, along with the provision of well considered advice and training for farmers also has a significant effect on the degree to which RDP deliver public goods outcomes. The analysis showed that measures with a direct focus on the provision of public goods account for over 40 per cent of total RDP budget in Poland and almost 30 per cent allocated to measures partial focused on delivering the public goods under analysis.*

Adres do korespondencji

dr inż. Aneta Mikula

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej SGGW

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

tel. (22) 593 40 37

e-mail: aneta\_mikula@sggw.pl