

BOGDAN M. WAWRZYŃIAK

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

BOLESŁAW WOJTASIK

Wyższa Szkoła Menadżerska w Świeciu, UTP w Bydgoszczy

PRZEBIEG I REALIZACJA PLANU ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W LATACH 2004-2006

1. Wprowadzenie

Głównym źródłem finansowania rolnictwa i obszarów wiejskich w krajach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2004-2006 był Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR). Z tego funduszu a ściślej z jego Sekcji Gwarancji Rolnej pochodziły środki na uruchomienie działań określonych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2004-2006. Plan ten pozwolił realizować cele, priorytety oraz zasady, na podstawie których były wspierane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Po przystąpieniu 1 maja 2004 r. Polski do Unii Europejskiej Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi musiało przygotować oraz przedłożyć Komisji Europejskiej własny Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. Został on zatwierdzony dnia 6 września 2004 r., a następnie wdrożony na terenie całego kraju przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (AMiRR), jako akredytowaną Agencję Płatniczą. AMiRR była odpowiedzialna między innymi za realizację zadań związanych z udzielaniem pomocy finansowej wspierającej działania określone w PROW, w tym za przyjmowanie, obsługę i zatwierdzanie wniosków o pomoc, dokonywanie i księgowanie płatności, monitoring oraz kontrolę.

2. Cel, materiał i metody badań

Podstawowym celem badań była analiza przebiegu i realizacji zadań, jakie postawiono przed działaniami zawartymi w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Ważność problematyki wynikała z faktu, że od pomyślnego przebiegu wdrażania działań zależał stopień wykorzystania środków pomocowych przewidzianych dla naszego kraju. Do dyspozycji przyszłych beneficjentów postawiono zróżnicowane tematycznie działania, które miały wpłynąć na modernizację i restrukturyzację sektora rolnego i obszarów wiejskich.

W latach 2004- 2006 przeprowadzono proces składania wniosków i realizacji wypłat w ramach działań określonych w PROW. Pod względem liczby działań, był to najbardziej rozbudowany i złożony Plan, wymagający odpowiedniego oprzyrządowania informatycznego. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, zajmował drugie miejsce - po płatnościach bezpośrednich – jeśli chodzi o ważność realizowanych zadań i wysokości wydatkowanych środków finansowych.

Szczegółowym badaniom poddano siedem podstawowych działań, które wyznaczały ramy PROW. Analizy dokonano na poziomie poszczególnych województw, zaś głównym źródłem danych był System Informacji Zarządczej ARiMR, który obrazuje liczbę złożonych wniosków i kwoty zrealizowanych płatności. W badaniach zastosowano metody opisowe i metody statystyczne, które - na tym etapie badań - okazały się najbardziej odpowiednie.

3. Charakterystyka Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006

Konstrukcją nośną Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich była ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Ustawa określała zadania oraz kompetencje jednostek organizacyjnych w zakresie wsparcia poszczególnych działań. Ustawa nie określała wysokości pomocy udzielanych rolnikom ani trybu jej realizacji, natomiast z mocy prawa przekazała te kompetencje Radzie Ministrów. Z kolei Rada Ministrów swoimi rozporządzeniami w sposób szczegółowy określiła warunki i tryb pomocy finansowej na wspieranie określonej działalności [Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2004].

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich tworzono po zasięgnięciu opinii instytucji i organizacji rolniczych. Był więc to plan wypośredkowanego kompromisu między oczekiwaniami producentów rolnych a możliwościami określonymi przepisami Unii Europejskiej. Możliwości przesunięcia środków istniały natomiast wewnątrz PROW, przy czym kierowano się zasadą rangi danego programu. Działania zaproponowane w PROW miały na celu wspieranie wielofunkcyjnego a jednocześnie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, które pozostawały w związku z europejskim modelem rolnictwa, w oparciu o instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej. Plan obejmował działania zaliczane do tzw. II filara Wspólnej Polityki Rolnej, który adresowany był na obszary wiejskie [Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2004].

Każde działanie zawarte w Planie miało podaną podstawę prawną, określono cel i opis działania, omówiono formę i wysokość pomocy, kryteria dostępu oraz określono sylwetkę beneficjenta. Omówiono także proces wdrożeniowy, w którym wskazywano na Agencję Płatniczą (ARiMR), instytucje wspierające przy przygotowaniu wniosków (na ogół ODR i izby rolnicze), tryb wyboru wniosków (według kolejności złożenia) i terminy składania wniosków (cały rok).

Instrumenty PROW obejmowały dwie grupy działań. Do pierwszej należały działania zaliczone do grupy środków towarzyszących WPR, w tym renty strukturalne, programy rolno-środowiskowe, zalesienie gruntów rolnych oraz wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Do drugiej grupy należały instrumenty zapisane w Traktacie Akcesyjnym, w tym dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE, grupy producentów rolnych i wspieranie gospodarstw niskotowarowych.

Całkowita kwota pomocy przewidziana w Planie wynosiła 3 592,4 mln euro. Należy zaznaczyć, że część środków finansowych Planu przeznaczono na uzupełnienie płatności bezpośrednich (140 mln euro) oraz na tzw. pomoc techniczną (34 mln euro). W hierarchii ważności, liczonej wielkością kwot przeznaczonych na dane działanie, pierwsze miejsce zajęły poczynania związane ze wspieraniem działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (25,2%), uzupełnienie płatności bezpośrednich (19,6%), dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE (19,1%) oraz renty strukturalne (13,9%)

Działania w ramach PROW były szczegółowo regulowane przepisami prawnymi wysokiej rangi, tj. rozporządzeniami Rady Ministrów, w których zawsze wprowadzano przynajmniej dwa zastrzeżenia, w tym: pierwsze płatności będą realizowane do wysokości limitu stanowiącego równowartość w złotych kwoty euro określonej w PROW oraz drugie zastrzeżenie realizacji płatności według kolejności otrzymywania przez ARiMR wniosków od rolników. Z tego wynika, że system nie brał pod uwagę kryteriów terytorialnych, zaś podstawową gwarancją uzyskania pomocy było terminowe złożenie poprawnie wypełnionego wniosku.

Z uwagi na fakt, że Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich obejmował lata 2004-2006, zaś faktyczna przynależność do wspólnoty nastąpiła 1 maja 2004 r., to istniejąca sytuacja prawna była powodem powstawania niekiedy poważnych opóźnień w pojawianiu się kolejnych rozporządzeń RM. Pierwsze rozporządzenia RM dotyczące wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) pojawiło się 14 kwietnia 2004 r. Kolejne rozporządzenia Rady Ministrów opublikowano w różnych terminach. Od 1 sierpnia 2004 r. weszły w życie regulacje prawne związane z rentami strukturalnymi, od 1 września 2004 r. o zalesianiu gruntów rolnych i rolnośrodowiskowe. Najpóźniej, bo dopiero 1 lutego 2005 r. weszły w życie rozporządzenia Rady Ministrów dotyczące standardów UE oraz gospodarstw niskotowarowych.

4. Specyfika poszczególnych działań w ramach PROW

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich był dokumentem operacyjnym, określającym cele, priorytety i zasady wspierania zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa. Przyjęta strategia wprowadzania poszczególnych działań była odzwierciedleniem gotowości ARiMR do zmierzenia się z nowym wyzwaniem związanym z dość skomplikowaną procedurą aplikacji wniosków i funkcjonowania systemu informacyjnego. Wszystkie rozporządzenia Rady Ministrów charakteryzowały się podobną strukturą polegającą na tym, że najpierw określano szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy finansowej, a następnie wymieniano, kto może się o nie ubiegać i jakie standardy musi spełniać. Każde rozporządzenie można interpretować w ten sposób, że adresowane było do określonego odbiorcy, który funkcjonował na obszarach wiejskich (tzw. kryteria dostępu). Kolejną cechą rozporządzeń RM była ich duża szczegółowość, co wraz z obszernymi załącznikami i wzorami wniosków, pozwalało zorientować się rolnikowi, czy spełnia warunki i kryteria dostępu do danych działań.

Spośród siedmiu rozporządzeń RM dotyczących PROW na lata 2004-2006, każde z nich wymaga odrębnego omówienia, ponieważ charakteryzowały się określoną specyfiką, chociaż bazowały na jednym Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich opublikowanym w lipcu 2004 r. Na przykład, najważniejsze ustalenia zawarte w Rozporządzeniu RM określają szczegółowo warunki i tryb udzielania rent strukturalnych, komu renty mogą być przyznane, jak i określały sylwetkę osoby przejmującej gospodarstwo. Wśród podstawowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych pozwalających o ubieganie się o rentę strukturalną wymieniano: wiek rolnika (55 lat), podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników (5 lat), prowadzenie działalności rolniczej (10 lat), zaprzestanie działalności rolniczej oraz przekazanie gospodarstwa w inne ręce (spadkobiercy lub państwu). Z kolei osoba przejmująca gospodarstwo musiała być młodsza od rolnika przekazującego gospodarstwo rolne lub być następcą, posiadać wykształcenie rolnicze i zobowiązać się do prowadzenia działalności rolniczej przez okres co najmniej 5 lat. Istniała możliwość przynajmniej kilku kierunków rozdysponowania gruntów, w tym: w całości prawnemu następcy, na rzecz Skarbu Państwa, na powiększenie innego gospodarstwa, na cele związane z ochroną środowiska lub na zalesienie. Do dużych walorów rent strukturalnych należy zaliczyć wysokość świadczeń. Wysokość renty strukturalnej stanowiła 210% kwoty najniższej emerytury i mogła ulec zwiększeniu za fakt pozostawania w związku małżeńskim (o 60%), za przekazanie gospodarstwa liczącego co najmniej 3 ha UR (o 50%) i za inne czynniki. Natomiast łączna wysokość renty strukturalnej nie mogła wynosić więcej niż 440% kwoty najniższej emerytury. Były to już poważne kwoty, które rzutowały na cały program rent strukturalnych [Wawrzyniak, Zajdel, 2006].

Z kolei uzyskanie pomocy w ramach programu dostosowania gospodarstw rolnych do standardów UE wiązało się z koniecznością spełnienia kryterium utrzymania w gospodarstwie co najmniej 5 dużych jednostek przeliczeniowych zwierząt (DJP) oraz utrzymanie w gospodarstwie takiej obsady zwierząt, przy której ilość czystego azotu w nawozach naturalnych nie przekracza 170 kg na hektar użytków rolnych. Dodatkowo w przypadku wniosków dotyczących poprawy warunków higienicznych przy produkcji mleka, należało wykazać, że w gospodarstwie jest mniej niż 30 krów produkujących mleko na sprzedaż. Rolnik musiał też dysponować dokumentem potwierdzającym, że jego zagroda nie spełniała warunków higienicznych. Tak więc warunkiem otrzymania pomocy w ramach tego działania było złożenie wypełnionego wniosku wraz z odpowiednimi załącznikami. Obowiązkowym załącznikiem był plan dostosowania, który był opracowywany na formularzu udostępnianym przez Agencję i zawierał informacje o liczbie zwierząt gospodarskich, zawartości azotu w nawozach naturalnych, opisie zamierzonych przedsięwzięć w zagrodzie oraz wysokość przewidywanych płatności [Wojtasik, 2007].

Jeszcze inaczej wyglądała kwestia wspierania gospodarstw niskotowarowych. Płatność do gospodarstw niskotowarowych udzielana była producentowi rolnemu, którego wielkość ekonomiczna mierzona na podstawie standardowych nadwyżek bezpośrednich wynosiła od 2 do 4 ESU (European Size Unit). Jednostka ta służyła do oceny ekonomicznej siły gospodarstwa, przy czym 1 ESU było nadwyżką w wysokości 1200 euro, co mniej więcej odpowiadało kwocie 5 tys. zł. Wyliczenie wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych dokonywano na podstawie „Regionalnych Współczynników Standardowych Nadwyżek Bezpośrednich” dla produktów roślinnych i zwierzęcych, które zostały opracowane przez Zakład Rachunkowości Rolnej IERiGŻ. Wielkość ta nie była jednakowa w skali całego kraju i dlatego Polska została podzielona na 4 obszary, a następnie stworzono dla nich specjalne tabele przeliczeniowe [Ignar, 2005].

Ogólnie biorąc każde działanie w ramach PROW charakteryzowało się określoną specyfiką, które odzwierciedlało oczekiwania projektodawców co do skutków społeczno-gospodarczych, jaki powinien przynieść program. Były to więc działania o jasno nakreślonych priorytetach, jak renty strukturalne, obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania czy zachęcanie do osiągnięcia standardów UE. Część działań miała charakter projekcji bez próby rozeznania faktycznych preferencji rolników, jak przykładowo program wspierania przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt. Natomiast dużym zainteresowaniem cieszyło się działanie związane z pomocą dla gospodarstw niskotowarowych, w którym dopatrzono się możliwości uzyskania pomocy finansowej o charakterze socjalnym.

5. Wyniki badań

5. 1. Liczba złożonych wniosków w ramach PROW

Pierwsze doświadczenia ze składaniem wniosków rolnicy zdobyli przy ubieganiu się o dopłaty bezpośrednie i dotacje do ONW (obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania), które składano na jednym wniosku. Z doświadczenia tego przyszli beneficjenci wyciągnęli odpowiednie wnioski, z których wynikało, że podstawową kwestią było – aby uzyskać określone płatności – należy możliwie szybko złożyć poprawnie wypełniony wniosek wraz ze wszystkimi załącznikami. Kolejna próba ze składaniem wniosków pojawiła się dnia 1 sierpnia 2004 r. dla osób ubiegających się o renty strukturalne. Duże zainteresowanie działaniem Renty strukturalne świadczyło o tym, że rolnicy mieli świadomość ograniczenia puli środków finansowych. W Planie zakładano przyznanie 1800 rent w pierwszym roku wdrażania działania. W 2004 r. rolnicy złożyli 21 592 tys. wniosków o przyznanie renty strukturalnej, przy znaczącym zróżnicowaniu w poszczególnych województwach: od 222 w woj. lubuskim do 3577 w woj. mazowieckim. Pojawienie się po miesiącu (1 września 2004 r.) rozporządzenia RM w sprawie wspierania poczynań rolnośrodowiskowych spotkało się w środowisku wiejskim z umiarkowanym zainteresowaniem. Z kolei wspieranie zespołów rolników adresowane było do wybranych beneficjentów, którzy tworzyli grupy producentów rolnych. Dopiero pojawienie się dnia 1 lutego 2005 r. możliwości składania wniosków o dofinansowanie dostosowań gospodarstw rolnych do standardów UE i wspierania gospodarstw niskotowarowych, skłoniło większą grupę rolników do złożenia odpowiednich dokumentów.

W liczbach bezwzględnych najwięcej wniosków złożono w sprawie funkcjonowania gospodarstw na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (1 630,3 tys.), które obejmowały ponad 52% powierzchni kraju. Drugie miejsce zajmowały wnioski składane przez rolników funkcjonujących w warunkach niskotowarowości (171,2 tys.) oraz trzecie miejsce wnioski dotyczące standardów UE (73,4 tys.). Z kolei najmniejszym zainteresowaniem cieszyły się działania związane ze wspieraniem grup producentów rolnych (tabela 1).

Tabela 1

Liczba wniosków złożonych w ramach działań PROW w latach 2004-2006

Województwo	Renty strukturalne	Gospodarstwa niskotowarowe	Gospodarstwa ONW	Działania rolnośrodowiskowe	Zalesianie gruntów	Standardy UE	Grupy produkcyjne	Ogółem	Liczba gospodarstw rolnych	Średnio na 1 gospodarstwo
Dolnośląskie	2 988	3 283	46 964	2 665	395	678	12	56 885	63 176	0,90
Kujawsko-pomorskie	4 336	6 827	75 296	4 016	601	13 286	21	104 383	70 181	1,48
Lubelskie	5 604	29 459	152 577	11 077	854	3 053	4	203 628	186 020	1,09
Lubuskie	582	1 301	37 393	2 315	279	567	4	42 441	21 518	1,97
Łódzkie	6 105	21 472	167 551	4 974	711	5 876	-	206 689	134 476	1,54
Małopolskie	2 511	15 315	116 831	3 679	293	952	3	139 584	142 749	0,97
Mazowieckie	9 935	27 799	290 131	7 044	1 476	13 922	3	350 310	223 334	1,57
Opolskie	1 624	1 823	14 556	2 142	147	650	12	20 954	30 547	0,68
Podkarpackie	2 693	11 007	110 559	4 343	1 516	703	5	130 826	131 491	0,99
Podlaskie	4 644	8 472	153 349	4 231	751	6 059	-	177 506	84 624	2,10
Pomorskie	1 660	4 086	51 425	4 485	448	4 627	4	66 735	40 668	1,64
Śląskie	1 680	2 877	41 526	1 293	205	665	1	48 247	56 683	0,84
Świętokrzyskie	3 563	2 773	81 761	6 105	776	1 496	1	115 460	97 135	1,19
Warmińsko-mazurskie	1 893	2 773	70 377	2 588	1 157	4 401	3	83 192	44 066	1,88
Wielkopolskie	5 145	10 896	175 658	7 136	628	15 178	23	214 664	126 017	1,70
Zachodniopomorskie	1 403	2 117	44 313	3 851	253	1 299	7	53 243	30 324	1,75
Razem	56 273	171 265	1 630 270	71 944	10 490	73 412	103	1 483 009	1 483 009	1,35

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Przy obliczeniach zmierzających do ustalenia liczby wniosków, należy brać pod uwagę fakt, że funkcjonowanie na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) dawało możliwość składania wniosków co roku. W sześciu pozostałych przypadkach przyszły beneficjent nie mógł składać powtórnie wniosków dotyczących tego samego działania. Ponadto dokonując analizy liczby złożonych wniosków, w układzie poszczególnych województw, założyliśmy, że przy wyliczaniu średnich statystycznych będą brani pod uwagę tylko ci rolnicy, którzy mają numery identyfikacyjne i są wpisani do rejestru gospodarstw. Tak więc podstawą do obliczania średnich dla województw stanowiły gospodarstwa ubiegające się o dopłaty bezpośrednio. W przeliczeniu na jedno gospodarstwo rolne najwięcej wniosków złożono w woj. podlaskim (2,10), lubuskim (1,97) i warmińsko-mazurskim (1,88). Z kolei do województw o najniższym wskaźniku złożonych wniosków w przeliczeniu na jedno gospodarstwo zaliczyć można woj. opolskie (0,68), śląskie (0,84) i dolnośląskie (0,90). W oparciu o te średnie nie można postawić tezy, że występują regiony czy makroregiony w kraju, które charakteryzują się jakąś szczególną cechą w dążeniu do składania dużej liczby wniosków. Cecha ta jest funkcją struktury agrarnej, towarowości gospodarstw rolnych, gotowością rolników do uczestnictwa w procesach dostosowawczych i aktywnością doradców rolniczych.

W Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 zawarto prognozy dotyczące przewidywanej liczby złożonych wniosków przez przyszłych beneficjentów, co pozwala na porównanie założeń z uzyskanymi rezultatami. Najbardziej rozbudowana była prognoza co do liczby potencjalnych rolników ubiegających się o renty strukturalne. Szacunkowe liczby oparto o dane GUS, z których wynikało, że w grupie wiekowej 55-65 lat znajdzie się 272 tys. osób. Założono też, że 25% spośród nich spełni kryterium dostępu do renty (68 tys.), a po dalszej korekcie wskazano na liczbę 55 tys. rolników, którzy otrzymają renty strukturalne. Ta prognoza spełniła się niemal w pełni (56 tys. beneficjentów).

Rolnicy przy składaniu wniosków kierowali się swoimi preferencjami, które nie zawsze były zbieżne z intencją ustawodawcy. Wśród nich największym zainteresowaniem cieszyły się działania związane – poza rentami strukturalnymi – ze wspieraniem gospodarstw niskotowarowych i dostosowaniem gospodarstw do standardów UE. Dużo trudności w wypełnianiu wniosków dostarczały rolnikom działania rolnośrodowiskowe, z wyborem odpowiedniego pakietu (7 pakietów) i koniecznością uzyskania pomocy od doradcy z odpowiednim certyfikatem. Dlatego część niewykorzystanych środków finansowych przekazano na wspieranie gospodarstw niskotowarowych (zamiast planowanych 126 tys. zebrano 171,1 tys. wniosków).

Przeprowadzona analiza wskazuje – mimo pewnych rozbieżności – na trafne na ogół planowanie i prognozowanie działań w ramach PROW, zaś wykazane różnice wynikały z odmiennych decyzji potencjalnych beneficjentów [Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2004].

5. 2. Regulacje prawne w zakresie ustalania wysokości pomocy finansowej

Wysokość pomocy finansowej realizowanej w Planie była istotnie zróżnicowana w każdym działaniu i wypłacana na odrębnych zasadach. Najbardziej korzystną pomoc uzyskiwali rolnicy, którzy wystąpili z wnioskiem o renty strukturalne, którą to wypłacano im co miesiąc, a ponadto przez okres 10 lat. Przy spełnieniu wszystkich kryteriów dostępności do renty, istniała możliwość uzyskania świadczenia na poziomie 440% najniższej emerytury, tj. 2475,35 zł miesięcznie. W porównaniu do poprzedniej renty strukturalnej w ramach przepisów o KRUS, przy tych samych kryteriach, rolnik mógł uzyskać maksymalnie 320% [Wawrzyniak, Zajdel, 2006].

Drugim bardzo ważnym działaniem adresowanym do producentów rolnych było udzielanie pomocy finansowej na wspieranie działalności na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, którą można było realizować corocznie. Wsparcie finansowe dla produkcji na ONW otrzymywali rolnicy, których gospodarstwa w całości lub części położone były w granicach tych obszarów, a powierzchnia użytków rolnych wynosiła minimum 1 ha. Płatności obejmowały zarówno grunty rolne, jak również sady, łąki i pastwiska trwałe w wysokości 38 euro (179 zł) na 1 ha na obszarach nizinnych (strefa I), 56 euro (264 zł) w strefie II i 68 euro (320 zł) na 1 ha na obszarach górskich. Ze względu na charakter PROW, którego zasadniczym celem było zachowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz z uwagi na konieczność przeciwdziałania tzw. nadmiernej kompensacji (kumulacji środków) na poziomie gospodarstwa, zastosowano system degresywności płatności. Oznaczało to, że w miarę wzrostu powierzchni gospodarstwa, malał poziom wsparcia finansowego. 100% wsparcia otrzymywały gospodarstwa rolne o powierzchni do 50 ha. Z kolei w przedziałach wielkościowych od 50 do 100 ha poziom wsparcia spadał do 50%, w przedziale od 100 do 300 ha beneficjent otrzymywał 25% wsparcia finansowego. Powyżej tej powierzchni rolnikowi nie przysługiwała pomoc finansowa [Obszary o niekorzystnych warunkach, 2005]. Jeszcze inaczej wyglądały warunki i tryb udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych, które do PROW zostały wprowadzone na prośbę Polski. Płatności dla gospodarstw niskotowarowych wypłacane były corocznie, przez okres 5 lat. Wysokość pomocy finansowej była stosunkowo wysoka, ustalona na poziomie 1250 euro na jedno gospodarstwo, co w przeliczeniu na PLN dawało 5 179,4 zł.

Wsparcie finansowe w ramach dostosowania gospodarstw rolnych do standardów UE nie mogło przekroczyć równowartości 25 000 euro na jedno gospodarstwo. Wsparcie to wypłacane było w formie zryczałtowanej płatności opartej na kosztach standardowych, określonych dla każdego przedsięwzięcia. Z uwagi na

znaczny stopień trudności w sporządzaniu wniosków udział jednostek doradztwa rolniczego, które poprzez swoich doradców pomagały rolnikom, był niezbędny w przeprowadzaniu dość skomplikowanych obliczeń. Płatności rolnośrodowiskowe udzielane były producentowi rolnemu raz do roku. W przypadku gospodarstw ekologicznych mających certyfikat, realizowane były również płatności do powierzchni sadów. Przy udzielaniu decyzji o płatnościach rolnośrodowiskowych przestrzegano kryterium powierzchniowe, co należy interpretować w kategoriach obszarowych, zawartych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. W przypadku realizacji pakietu w gospodarstwach większych, tj. od 50 ha – 100 ha, płacono 50% stawki podstawowej, natomiast o powierzchni od 100 do 300 ha 25% stawki podstawowej. Wsparcie dla beneficjentów ubiegających się o pomoc przy zalesienia gruntów rolnych i dla grup producentów rolnych nie miało charakteru powszechnego i dotyczyło tych rolników, którzy spełniali określone kryteria dostępu [Wawrzyniak, Wojtasik, 2007].

Rolnik, który złożył wniosek o wsparcie finansowe oczekiwał na szybką realizację płatności. Regulacje prawne w tym zakresie były mocno zróżnicowane. W przypadku rent strukturalnych Agencja - po weryfikacji wniosku - miała 40 dni na wydanie postanowienia o przyznaniu renty, zaś rolnik musiał w ciągu 6 miesięcy zaprzestać prowadzenie działalności rolniczej. Beneficjent korzystający ze wsparcia w dostosowaniu gospodarstwa do standardów UE pierwszą ratę płatności otrzymywał w ciągu 60 dni od pozytywnej decyzji. Płatności rolnośrodowiskowe, w pierwszym roku realizacji programu, wypłacano w terminie 8 miesięcy od dnia rozpoczęcia realizacji, a w drugim roku po 12 miesiącach. Rzeczywisty przebieg wypłaty pomocy finansowej realizowanej w ramach PROW przedstawia poniższe zestawienie (tabela 2).

Tabela 2

Przebieg wypłat beneficjentom pomocy finansowej w ramach PROW (w %)

Wyszczególnienie	Data rozpoczęcia naboru wniosków	Data rozpoczęcia wypłat	Czerwiec 2005 r.	Czerwiec 2006 r.	Marzec 2007 r.	Grudzień 2007 r.
Renty strukturalne	1.08.2004	16.02.2005	5,6	37,7	65,3	100,0
Niskotowarowe	1.02.2005	22.12.2005	-	43,3	61,7	99,2
ONW	15.03.2004	21.01.2005	28,8	65,8	96,1	99,0
Rolnośrodowiskowe	1.09.2004	22.02.2005.	2,4	31,4	87,2	98,4
Zalesienie gruntów	1.09.2004	31.08.2005	-	18,5	56,7	97,6
Standardy UE	1.02.2005	27.12.2005	-	39,6	68,4	90,2
Grupy producentów	15.12.2004	16.11.2005	-	4,8	13,4	83,6
Średnio	-	-	5,2	34,4	64,1	95,4

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

W pierwszym roku realizacji PROW (2004) nie rozpoczęto wypłat z tytułu działalności na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, które powinny być wypłacane łącznie z dopłatami bezpośrednimi, lecz dopiero 21 stycznia 2005 r. Początkiem wypłat z tytułu rent strukturalnych był dzień 16 lutego 2005 r. W 2005 r. wsparcie finansowe otrzymali beneficjenci w ramach kolejnych działań, ale na niskim poziomie realizacji zobowiązań. Zgodnie z decyzją Komisji Europejskiej w sprawie udzielania pomocy finansowej obowiązuje zasada „n+2”, co oznacza, że przyznane środki należy wykorzystać w okresie do dwóch lat po upływie terminu określonego planem (tzn. do 2008). Terminy wypłat były zróżnicowane terytorialnie ze względu na charakter działania, stopień spełnienia warunków formalnych przez beneficjentów i liczbę złożonych wniosków. Najdłużej czekali beneficjenci na realizację płatności przy zalesianiu gruntów ornych, dostosowaniu gospodarstw rolnych do standardów UE i dla grup producentów rolnych. Po roku od wstąpienia Polski do UE realizacja płatności stała na niskim poziomie. W miarę upływu czasu napływ środków finansowych do rolników ulegał zwiększeniu.

5. 3. Kwoty realizowanych płatności w ramach PROW

Wysokość pomocy finansowej wypłacanej beneficjentom nie była tylko prostą funkcją stawek przypadającej na dane działanie pomnożoną przez areał i liczbę wniosków, lecz skomplikowaną operacją finansową przeprowadzoną w oparciu o specyficzne uwarunkowania danego gospodarstwa rolnego. Większość płatności zrealizowano w pełni w ramach budżetu przypadającego na lata 2004-2006, niektóre natomiast przeszły do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich obejmujących lata 2007-2013. Dotyczy to zwłaszcza rent strukturalnych, które w 67% partycypują w budżecie kolejnej „7-latki”. Również działania związane ze wspieraniem gospodarstw niskotowarowych przy 5 letnim okresie wypłat, przeszły do następnej fazy realizacji zadań.

Wysokość kwot realizowanych płatności według poszczególnych działań i województw obrazuje tabela 3.

Tabela 3

Wysokość kwot zrealizowanych płatności w ramach PROW w latach 2004-2006 (w mln zł)

Województwo	Renty strukturalne	Gospodarstwa niskotowarowe	Gospodarstwa ONW	Działania rolnośrodowiskowe	Zalesianie gruntów rolnych	Standardy UE	Grupy producentów rolnych	Ogółem	Średnio na 1 gosp. (w tys.)
Dolnośląskie	104,4	23,5	78,6	54,9	20,4	14,1	0,7	296,5	4,74
Kujawsko-pomorskie	155,1	49,8	121,1	39,2	17,9	382,1	3,9	769,1	10,96
Lubelskie	194,5	225,6	140,2	74,6	20,6	76,4	0,6	732,5	3,94
Lubuskie	20,8	9,4	66,6	52,9	13,2	17,2	1,6	181,7	8,44
Łódzkie	213,9	159,8	156,6	23,1	15,7	155,8	-	724,9	5,39
Małopolskie	79,0	116,3	74,3	24,3	3,3	22,6	0,6	320,4	2,24
Mazowieckie	340,7	201,6	359,2	50,0	50,1	416,2	0,7	1 418,5	6,35
Opolskie	57,1	14,0	18,4	27,5	3,0	18,3	1,4	139,7	4,57
Podkarpackie	87,8	80,5	72,8	46,5	23,0	16,2	0,4	327,2	2,48
Podlaskie	179,8	61,4	272,1	28,7	16,2	193,2	-	751,4	8,87
Pomorskie	60,3	28,6	93,3	65,7	21,9	117,2	0,9	387,9	9,53
Śląskie	50,4	20,4	31,2	12,3	8,6	18,0	-	140,9	2,48
Świętokrzyskie	115,7	159,3	56,4	28,1	10,0	35,0	-	404,5	4,16
Warmińsko-mazurskie	72,5	18,9	152,0	53,9	61,5	145,5	0,8	505,1	11,46
Wielkopolskie	183,2	71,0	255,4	86,7	17,3	449,0	3,5	1 066,1	8,46
Zachodniopomorskie	49,2	12,8	87,8	118,0	16,9	28,6	0,4	313,7	10,30
Razem	1 964,4	1 253,0	2 036,7	786,4	319,7	2 105,7	15,5	8 480,1	5,72

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR.

Jeśli wziąć pod uwagę sumaryczną wielkość kwot otrzymanych przez poszczególne województwa, to największe wsparcie otrzymało woj. mazowieckie (1 418,5 mln zł), wielkopolskie (1 066,1 mln zł), kujawsko-pomorskie (769,1 mln zł) i podlaskie (751,4 mln zł). Z kolei do województw najmniej partycypujących w tych poczynaniach można zaliczyć woj. opolskie (139,7 mln zł) i śląskie (140,9 mln zł).

Występujące różnice między województwami pod względem obszaru i liczby gospodarstw rolnych skłaniają do przeliczenia uzyskanych płatności na jedną jednostkę gospodarczą. Największe kwoty w stosunku do jednego gospodarstwa rolnego otrzymało woj. warmińsko-mazurskie (11,46 tys. zł), kujawsko-pomorskie (10,96 tys. zł) zachodniopomorskie (10,30 tys. zł). Najmniej środków finansowych zdobyło woj. śląskie (2,48 tys. zł) i małopolskie (2,24 tys. zł), przy średniej krajowej wynoszącej 5,72 tys. zł.

Pierwszy etap realizacji Wspólnej Polityki Rolnej w naszym kraju, przypadający na lata 2004-2006 wykazał, że rolnicy akceptują jej podstawowe założenia i chcą aktywnie uczestniczyć w procesie transformacji gospodarstw rolnych. Postawione do dyspozycji środki pomocy finansowej okazały się niewystarczające w stosunku do potrzeb, a rolnicy byłoby w stanie zaabsorbować o wiele większy poziom wsparcia. Korzyści ubiegania się o wsparcia w ramach PROW polegały ponadto na tym, że rolnicy uświadomili sobie, że jedyną drogą prowadzącą do celu jest prawidłowe wypełnienie wniosków, przygotowanie planów restrukturyzacji gospodarstw, spełnienie kryteriów i udokumentowanie poczynających do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

6. Uwagi końcowe

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich nakreślony na lata 2004-2006 stanowił realizację działań w ramach II filaru Wspólnej Polityki Rolnej. Przyjęta strategia wprowadzania poszczególnych działań była odzwierciedleniem gotowości ARiMR do wprowadzenia skomplikowanej procedury aplikacji wniosków i funkcjonowania systemu informatycznego. Wprowadzanie działań poprzedzały rozporządzenia Rady Ministrów, w których określano szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy finansowej. Plan przedstawiał zarówno ogólne, szczegółowe jak i operacyjne cele PROW. Zakładał, że PROW wspomogą rozwój ekonomiczny i społeczny obszarów wiejskich, poprzez wielostronne działania instrumentów związanych z inwestycjami, działaniami wspierającymi infrastrukturę oraz rozwój kapitału ludzkiego. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich stanowił zespolenie celów i zadań jakie przed nami postawiła Unia Europejska z wewnętrznymi uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi kraju. Przed Planem Rozwoju Obszarów Wiejskich postawiono dwa podstawowe cele strategiczne: pierwszy - zapewnić zrównoważony rozwój obszarów wiejskich i drugi - poprawić konkurencyjność sektora rol-

no-spożywczego. Cele strategiczne realizowali beneficjenci poprzez złożenie ponad 2 mln wniosków i uzyskanie wsparcia finansowego w wysokości 2,7 mld euro. Przyznane instrumenty rozpoczęły proces restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych, który kontynuowany jest w kolejnym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich przypadającym na lata 2007-2013.

W świetle analizy PROW na lata 2004-2006 można postawić wniosek, że rolnicy zaakceptowali dość skomplikowane procedury aplikacji wniosków, zdecydowali się partycypować w kosztach realizacji działań i zgodzili się na transparentność składanych wniosków. Nie wszystkie działania zaproponowane przyszłym beneficjentom cieszyły się jednakowym zainteresowaniem. Do działań o dużym stopniu zainteresowaniu wśród rolników zaliczyć można renty strukturalne, wsparcie gospodarstw niskotowarowych i dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE. Z kolei do działań o wysokim stopniu trudności należy uznać wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych.

LITERATURA

1. Ignar M. (2004): Sposób wyliczania wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego. IERiGŻ, Warszawa.
2. Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, 2005. Biuletyn informacyjny Ministerstw Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nr 11-12.
3. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2004.
4. Wawrzyniak B. M., Wojtasik B. (2007): Analiza przebiegu i realizacji programów rolnośrodowiskowych w latach 2004-2006. *Acta Oeconomia*, nr 1.
5. Wawrzyniak B. M., Zajdel M. (2006): Program rent strukturalnych w rolnictwie polskim. *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego*, nr 3.
6. Wojtasik B. (2007): Program wsparcia gospodarstw niskotowarowych. *Roczniki Naukowe Seria, Tom IX, Zeszyt 1*.

BOGDAN M. WAWRZYNIAK
BOLESŁAW WOJTASIK

PRZEBIEG I REALIZACJA PLANU ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH
W LATACH 2004-2006

STRESZCZENIE

Celem artykułu była analiza działań podejmowanych w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w okresie 2004-2006. Badaniami objęto 7 działań najbardziej istotnych dla programu, które oznaczały jednocześnie realizację części zadań stojących przed krajem realizującym Wspólną Politykę Rolną. Badania skoncentrowano na porównaniu liczby złożonych wniosków i uzyskanych kwot w poszczególnych województwach.

Badania przeprowadzono na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W wyniku analizy stwierdzono występowanie istotnych różnic w liczbie złożonych wniosków na działania w poszczególnych województwach oraz w wysokości uzyskanych kwot wsparcia przez beneficjentów. Największym zainteresowaniem cieszyły się działania związane ze wsparciem gospodarstw niskotowarowych i dostosowaniem ich do standardów Unii Europejskiej. W omawianym okresie, średnia kwota wypłat na wspieranie określonej działalności wynosiła 5,72 tys. zł. Oczekiwania rolników w tym zakresie były o wiele większe niż w zaoferowanym pakiecie działań.

BOGDAN M. WAWRZYNIAK
BOLESŁAW WOJTASIK

COURSE AND REALIZATION OF PROW IN 2004-2006

SUMMARY

The aim of the paper was to analyse actions taken within the confines of PROW in 2004-2006. The research included the 7 most important actions of the program that meant realization the Common Rural Policy tasks. The research was concentrated on comparing the number of applied proposals and gained allocations in particular regions.

The research was carried on the basis of ARiMR data. The analysis indicated occurrence of crucial differences between number of applied proposals for individual actions in different regions and the gained amounts of financial support received. The most popular action was concentrated on supporting low-production farms and adapting them to EU standards. During the mentioned period average sum gained was about 5,72 thousand zł. The farmers expectations were far greater than the offered action package.