

Miroslaw Biczkowski

PRZESTRZENNA ALOKACJA WSPARCIA FINANSOWEGO Z INSTRUMENTÓW WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ I ICH WPŁYW NA ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY OBSZARÓW WIEJSKICH

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest próba oceny oddziaływania instrumentów wdrażanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Analizę przeprowadzono w ujęciu regionalnym w oparciu o wszystkie dotychczas wdrażane działania skierowane bezpośrednio na obszary wiejskie, które podzielono według obszarów (moduły) oddziaływania.

Słowa kluczowe: *rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich, fundusze unijne, Wspólna Polityka Rolna*

1. Wprowadzenie

Polska wieś przez całe dziesięciolecie pozostawała na uboczu głównych procesów rozwojowych, co przyczyniło się do jej istotnego zapóźnienia cywilizacyjnego, nie tylko w zakresie niedorozwoju infrastruktury społecznej i technicznej. Istotne braki występują również w organizacji placówek kulturalnych, infrastruktury sportowej i turystycznej, czy nieuporządkowanej przestrzeni publicznej (izby muzealne, skwery, remizy strażackie, folwarki, itp.). Wszystko to wpływa na znacznie niższy standard życia mieszkańców wsi oraz niską atrakcyjność obszarów wiejskich dla potencjalnych inwestorów. Zmiany trwające w polskim rolnictwie od dwóch dekad wpłynęły równocześnie na zanik opartej na rolnictwie tradycyjnej kultury wsi. Wejście Polski w struktury Unii Europejskiej wpłynęło bardzo istotnie na zmianę postaw władz samorządowych oraz rolników, którzy otrzymali do dyspozycji znaczące wsparcie w postaci funduszy wdrażanych w ramach działań Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Umiejętne i aktywne aplikowanie o środki przyczynia się do zmiany krajobrazu polskiej wsi oraz rolnictwa. Inwestycje w poprawę infrastruktury, estetyzacja architektury wiejskiej, istotna zmiana postaw społecznych oraz zmiany w strukturze demograficznej składają się na obraz zmian, przez które przechodzi obecnie

polska wieś. Równocześnie w trakcie przemian znajduje się sektor rolniczy, pełniący nadal najważniejszą sferę społeczno-zawodową dla ludności wiejskiej. Wymaga tego konieczność dostosowania się do wymagań na jednolitym i równocześnie bardzo konkurencyjnym oraz wymagającym rynku producentów rolnych.

Gospodarstwa rolne oraz obszary wiejskie otrzymały niemal połowę wszystkich środków pomocowych płynących z UE w pierwszych latach członkostwa, stanowiąc tym samym jeden z najistotniejszych elementów transferu środków unijnych do Polski. Tak znacząca pula środków zaabsorbowanych w okresie 2002–2012 wpłynęła jednocześnie na istotną zmianę większości wskaźników odzwierciedlających poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Z uwagi na zapóźnienie społeczno-gospodarcze, czy infrastrukturalne obszarów wiejskich, zmiany wielu wskaźników na tych terenach charakteryzowały się większą dynamiką niż w miastach. W analizowanym okresie (2002–2012) łączna kwota płatności zrealizowanych oraz zakontraktowanych przez beneficjentów z terenów wiejskich w ramach omawianych instrumentów pomocowych przekroczyła kwotę 100 mld PLN. Wsparcie finansowe UE na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (w tym rolnictwa, leśnictwa, gospodarki rybackiej oraz przetwórstwa rolno-spożywczego) w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtuje się na poziomie ponad trzykrotnie wyższym niż wsparcie ukierunkowane na rozwój obszarów miejskich.

Głównym celem przeprowadzonego badania była próba oceny wpływu realizacji WPR na rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Analizę oparto o wszystkie dotychczas wdrażane programy skierowane bezpośrednio na obszary wiejskie, tj.: program przedakcesyjny SAPARD, Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich 2004–2006 (SPO Rolnictwo 2004–2006), Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 (PROW 2004–2006) oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 (PROW 2007–2013) (w analizie nie uwzględniano płatności bezpośrednich realizowanych w ramach I filaru WPR). Analizę przeprowadzono zarówno w ujęciu ogólnokrajowym, jak i z uwzględnieniem zróżnicowania regionalnego.

2. Założenia i metodyka badawcza

Ocenę efektów realizacji WPR na obszarach wiejskich w latach 2002–2012 przeprowadzono na dwóch płaszczyznach. Pierwsze z przyjętych kryteriów oceny oparte zostało o strukturę alokacji środków UE, tj. kierunkowanie środków według podstawowej płaszczyzny, na którą oddziaływał dany instrument. W tym celu dokonano podziału ogółu działań wdrażanych w ramach

poszczególnych programów i zaklasyfikowano je do jednego z siedmiu wydzielonych modułów:

– *moduł 1*: wyposażenie techniczne rolnictwa (działania: inwestycje w gospodarstwach rolnych, dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE, rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej, gospodarowanie rolniczymi zasobami rolnymi);

– *moduł 2*: działania w sferze oddziaływania na strukturę demograficzną (renty strukturalne, „młody rolnik”);

– *moduł 3*: działania w sferze jakości i użytkowania ziemi (program rolno-środowiskowy, zalesianie, ONW, scalanie gruntów, przywracanie potencjału produkcyjnego);

– *moduł 4*: poprawa sytuacji dochodowo-ekonomicznej gospodarstw rolnych (wspieranie gospodarstw niskotowarowych, różnicowanie działalności rolniczej);

– *moduł 5*: poprawa jakości życia na wsi (odnowa wsi, rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich);

– *moduł 6*: przetwórstwo rolne i przedsiębiorczość (poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych);

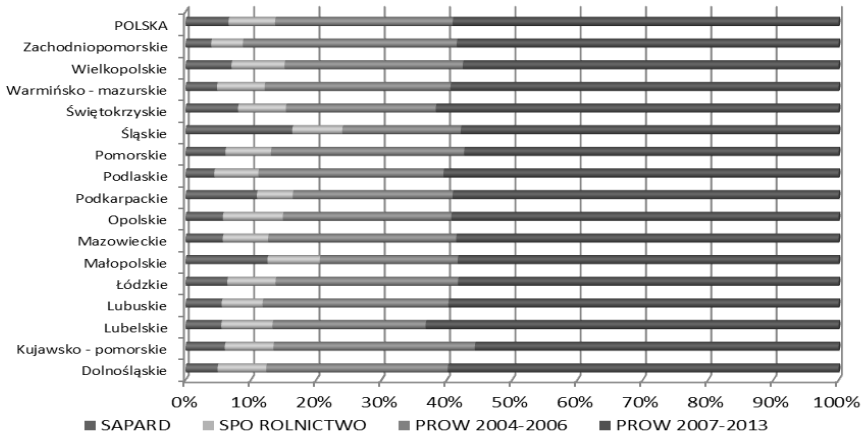
– *moduł 7*: szkolenia, usługi doradcze, działania informacyjne i promocyjne.

Tak ukierunkowana analiza pozwoliła na określenie preferencji w kierunkowaniu środków według wydzielonych obszarów wsparcia w ujęciu regionalnym.

Drugim kryterium oceny było oddziaływanie środków WPR na zmianę podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Wziąwszy pod uwagę fakt, iż z punktu widzenia realizacji założeń strategicznych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, a także modernizacji sektora rolnego, bardzo istotną kwestią jest lokalizacja przedsięwzięć, dlatego analizę makroekonomiczną przeprowadzono zarówno w skali ogólnokrajowej, jak i w ujęciu regionalnym. W analizie jako punkt odniesienia do oceny wpływu środków UE na rozwój społeczno-gospodarczy przyjęto następujący zestaw wskaźników makroekonomicznych: pracujący w sektorze rolniczym, wartość PKB (wg regionów), wartość dodana brutto (w sektorze rolnym ogółem oraz na 1 pracującego w sektorze rolnym), towarowa produkcja rolnicza na 1 ha UR (zł), przeciętne wynagrodzenia miesięczne w sektorze rolnym, ludność zamieszkująca na wsi oraz dochody budżetowe samorządów lokalnych (wartość skumulowana jednostek gminnych) według województw. Następnie przeprowadzono analizę korelacyjną między wydzielonymi modułami a każdym z przyjętych wskaźników, a także dokonano oceny komparatywnej dynamiki zmian poszczególnych wskaźników w okresie oddziaływania instrumentów WPR.

3. Przestrzenna alokacja wsparcia finansowego UE

Z uwagi na wzrastającą z każdym okresem programowania pulę środków, największy udział w dotychczasowych transferach finansowych na wieś ma aktualnie wdrażany program, tj. PROW 2007–2013, z którego wypłacono blisko 60% ogółu dotychczasowej sumy środków. Relatywnie najmniejszy udział tego programu można odnotować w woj. kujawsko-pomorskim (ok. 55%), podczas gdy w woj. lubelskim jego udział sięga 63% (rys. 1).



Rys. 1. Udział programów wdrażanych w ramach WPR w ogólnej puli środków wypłaconych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

Źródło: oprac. własne na podstawie danych ARiMR

Taki stan jest po części pochodną aktywności beneficjentów w poprzednich latach wdrażania instrumentów pomocowych. Regiony, gdzie zainteresowanie funduszami UE było wysokie, w dużym stopniu uczestniczyły w partycypacji środków z ówczesnych działań, stąd ich relatywnie większe oddziaływanie. Najmniejszy wpływ na zmiany zachodzące na wsi miał SAPARD, z którego wytransferowano ok. 4 mld PLN, tj. 5% całej puli środków z programów ukierunkowanych na wieś. Nieco większą rolę odegrał program SPO Rolnictwo, którego udział w dotychczasowych transferach sięga 7% (ok. 6 mld PLN). Warto zauważyć, iż korzystała z niego zróżnicowana gama beneficjentów, którymi byli nie tylko rolnicy, ale również przedsiębiorcy, samorządy oraz podmioty z obszaru kultury, instytucje kościelne, czy sektor pozarządowy (w ramach działania „odnowa wsi”). W ramach drugiego z programów wdrażanych w latach 2004–2006, tj. PROW kwota wypłaconych środków przekroczyła 16 mld PLN, tj. ok. 28% łącznej kwoty wypłaconej beneficjentom z instrumentów WPR.

Znacznie istotniejsza jest struktura wydatkowanych środków w obrębie poszczególnych programów. Konstrukcja każdego z nich (przejawiająca się w postaci realizowanych działań) sprawia, że każde z działań kierowane jest do określonej grupy (bądź grup) beneficjentów oraz na odpowiedni obszar wsparcia (np. działania o charakterze proinwestycyjnym, działania proekologiczne, czy działania o charakterze wsparcia socjalnego). Program SAPARD obejmował trzy główne grupy, tj. przedsiębiorców z branży przetwórstwa rolno-spożywczego, samorządy lokalne oraz rolników. Największe transfery środków, stanowiące blisko połowę ogólnych płatności, przekazano na inwestycje prowadzone przez samorządy, zatem przede wszystkim w szeroko rozumianą infrastrukturę techniczną (działanie 3) oraz turystyczną (schemat 3 w działaniu 4). Taka alokacja środków miała wpływ na poprawę warunków życia na wsi, a pośrednio wpłynęła również na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich.

Istotny był także udział przedsiębiorców w absorpcji środków z programu SAPARD. Około $\frac{1}{3}$ środków trafiło do nich. Zainwestowano je głównie w poprawę procesów technologicznych w zakresie przetwórstwa, wdrożenie nowych procedur produkcji i dystrybucji żywności itp., co znacząco poprawiło pozycję konkurencyjną na rynku wielu firm. Relatywnie najmniejsze korzyści bezpośrednie osiągnęli rolnicy, do których skierowano ok. 20% całkowitej puli środków. Tym niemniej pod względem ilości złożonych i zrealizowanych wniosków, to właśnie ta grupa beneficjentów wykazała się największą aktywnością (ok. 60% zrealizowanych inwestycji). Z uwagi na niewielką kapitałochłonność inwestycji realizowanych przez rolników, nie przełożyło się to w istotny sposób na sumaryczną wielkość zaabsorbowanych środków przez tę grupę beneficjentów. Założenia przyświecające działaniu 2, które zostały ukierunkowane na modernizację gospodarstw spowodowały jednakże, że środki te zostały wykorzystane głównie na cele proinwestycyjne. Największym zainteresowaniem beneficjentów cieszyły się inwestycje dotyczące zakupu maszyn, urządzeń oraz wyposażenia do produkcji rolnej (blisko 90% zrealizowanych projektów) oraz budowy, rozbudowy lub modernizacji budynków inwentarskich. Z drugiej strony taka struktura transferu środków, zawężająca wspieranie większości inwestycji w doposażenie techniczne (zakup maszyn i ciągników) spowodowała, że program nie przyczynił się znacząco do trwałego rozwoju potencjału rolnictwa. Wyniki te potwierdzają badania prowadzone m.in. przez ekonomistów Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERiGŻ): M. Wigiera (2005) i J. Rowińskiego (2007), jak i przez innych badaczy w skali regionalnej i lokalnej (Ginter 2005; Kowalski 2008; Biczkowski 2008, 2009, 2010).

Jeszcze większy aniżeli w SAPARD-zie wachlarz beneficjentów został ujęty w programie SPO Rolnictwo. Sama struktura programu również była bardziej rozbudowana, co przejawiało się większą liczbą wdrażanych działań. Gros z nich ukierunkowano na wsparcie rolników, jako grupy docelowej. Takie

kierunkowanie działań i środków spowodowało, iż w przypadku SPO Rolnictwo, odwrotnie aniżeli w SAPARD-zie, to właśnie do rolników spłynęło najczęściej środków (łącznie ok. 60% ogółu środków z programu). Istotny przy tym okazał się fakt, iż były to środki przeznaczone w większości na działania o charakterze inwestycyjnym. Przeprowadzona analiza korelacyjna oraz jej wysoka dodatnia zależność pozwoliła odnotować fakt, że im silniejsze produkcyjnie gospodarstwo, tym więcej zrealizowanych zostało przedsięwzięć i więcej unijnych środków udało się pozyskać na inwestycje. Większym i zamożniejszym gospodarstwom rolnym łatwiej jest zgromadzić niezbędny wkład własny i ewentualnie uzyskać kredyty przejściowe na modernizację oraz wdrażać droższe inwestycje. Gospodarstwa o niższej towarowości, posiadające często dodatkowe źródła dochodu, cechują się niskim zaangażowaniem w poprawę istniejącej sytuacji, chętniej zaś korzystają z instrumentów różnicujących działalność rolniczą. Trendy takie potwierdzają wyniki badań A. Rosnera (1999), który pisze, że „rolnicy, którzy postrzegają swoje gospodarstwa jako nie nastawione na rynek są bardziej skłonni do wybierania strategii przetrwania, podczas gdy ci, którzy oceniają swoje gospodarstwo jako produkujące towar na rynek, w większym stopniu są skłonni przekształcić je w nowoczesne gospodarstwo towarowe”. Zaobserwowane kierunki dyslokacji środków oraz zainteresowania działaniem „inwestycje w gospodarstwach rolnych” pozwalają przypuszczać, że skutecznie zmierzają one do zwiększania efektywności gospodarowania w rolnictwie. Tym samym przyczynią się do wzrostu towarowości i dochodowości samego gospodarstwa. Inicjatywy te pozwolą także na dopasowanie skali produkcji do potrzeb rynku oraz zwiększają poziom stosowanej agrotechniki.

Drugą z grup, które pod względem wysokości środków finansowych w największym stopniu skorzystały z programu byli przedsiębiorcy (ok. 27% ogółu środków). Taka alokacja środków świadczy o przywiązywaniu dużego znaczenia do zmian mających na celu dostosowanie sektora przetwórstwa rolno-żywnościowego do funkcjonowania na wspólnotowym rynku oraz podniesienie jego konkurencyjności. Przeprowadzone inwestycje miały najczęściej na celu wprowadzenie nowych lub modernizację istniejących technologii produkcji, poprawę warunków sanitarno-higienicznych i weterynaryjnych produkcji oraz poprawę jakości produkcji. Kierunki alokacji środków w sektorze przedsiębiorstw wykazały, że więcej środków spłynęło do województw o dobrze rozwiniętym sektorze przetwórstwa rolno-spożywczego mającym swoje podstawy w bogatej bazie surowcowej i które zaliczane są do regionów o znacznym udziale rolnictwa w strukturze wielkości wytwarzanego PKB (wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie).

Ostatnią znaczącą grupą beneficjentów programu SPO Rolnictwo były samorządy lokalne, których udział w całkowitej puli rozdysponowanych środków sięgnął ok. 12%. Najistotniejsze znaczenie w tym zakresie miały działania „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego” oraz „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” (ukierunkowanie głównie na

poprawę sytuacji w zakresie melioracji wodnych), w mniejszym zaś działaniu „scalanie gruntów”. Projekty realizowane w ramach „odnowy” miały na celu m.in.: poprawę standardu życia na wsi, podniesienie atrakcyjności turystycznej oraz inwestycyjnej, zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych i zachowanie dziedzictwa kulturowego. Analiza struktury rozdysponowanych środków w układzie regionalnym wykazała, że największe oddziaływanie na rozwój obszarów wiejskich działania realizowane przez samorząd miały w województwach: lubuskim (ok. 1/3 ogółu środków), podkarpackim (28%), dolnośląskim (24%) oraz śląskim (23%). Gdyby jako miarę dążeń do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej na wsi przyjąć aktywność inwestycyjną samorządów (opartą w tym przypadku na działaniu „odnowa wsi” z uwagi na jego powszechny charakter) to liderem byłoby województwo pomorskie, w którym 87% samorządów lokalnych skorzystało z działania „odnowy”, a także kujawsko-pomorskie, w którym skorzystało z niego 77% ogółu uprawnionych do pomocy gmin. Średnio w Polsce co najmniej jedno przedsięwzięcie finansowane ze środków SPO Rolnictwo zrealizowało 55% ogółu samorządów.

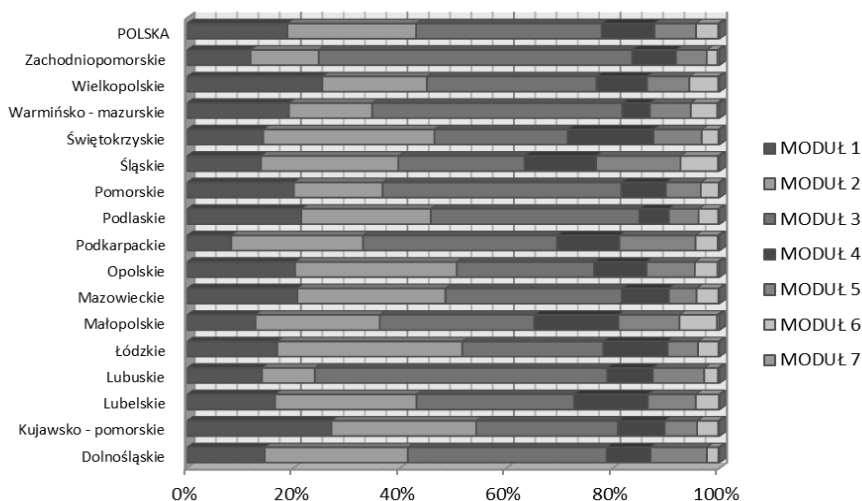
Drugim z programów wdrażanych w okresie 2004–2006 był ówczesny PROW. Był to program skierowany przede wszystkim do rolników, jako docelowej grupy beneficjentów, z którego korzystali bardzo chętnie. Świadczy o tym liczba złożonych wniosków, która w skali całego kraju wyniosła blisko 1,3 mln (należy tu jednak zaznaczyć, że nieco ponad 700 tys. dotyczyło działania ONW, którego konstrukcja sprawiała, że gospodarstwa rolne właściwie z racji samego położenia kwalifikowały się, bądź nie, do dopłat z tego tytułu). Tak duże zainteresowanie wynikało poniekąd ze specyfiki samego programu, który ukierunkowany był głównie na wsparcie dużej liczby niewielkich kwotowo inwestycji. Ponadto gama wdrażanych działań była na tyle szeroka, że z programu mogło korzystać znaczne grono właścicieli gospodarstw rolnych. Pomijając działanie ONW, w ramach pozostałych działań złożono blisko 600 tys. wniosków, co oznacza, że statystycznie ok. 35–37% gospodarstw rolnych skorzystało z któregoś z instrumentów pomocowych wdrażanych poprzez PROW 2004–2006. Środki wdrażane na wieś poprzez działania tego programu można podzielić na trzy podstawowe grupy, tj. o charakterze proinwestycyjnym, prośrodowiskowym oraz socjalnym. Największe transfery dotyczyły działań socjalnych (renty strukturalne, wsparcie gospodarstw niskotowarowych), na które w sumie przeznaczono około połowy ogólnej puli PROW. W układzie regionalnym ten typ wsparcia najmocniej zaznaczył się w woj. mazowieckim, wielkopolskim oraz lubelskim (w każdym z województw od 0,8 do 1,2 mld PLN). Działania prośrodowiskowe (tj. zalesianie, programy rolno-środowiskowe i ONW) w ogólnym bilansie stanowiły ok. 35% środków PROW, przy czym najwyraźniej ten rodzaj wsparcia widoczny był w woj. mazowieckim, wielkopolskim i podlaskim (pomiędzy 0,5–0,9 mld PLN). Z ogólnej kwoty środków ukierunkowanych na inwestycje i modernizacje w gospodarstwach rolnych

największy poziom absorpcji cechował woj. mazowieckie, wielkopolskie i kujawsko-pomorskie (w każdym 0,4–0,5 mld PLN).

Ostatnim z dotychczas wdrażanych programów, który ciągle jest w trakcie realizacji, jest PROW 2007–2013. Jest to jedyny program w okresie 2007–2013 w ramach WPR skierowany bezpośrednio na obszary wiejskie i w związku z tym jego struktura jest bardziej złożona aniżeli poprzedniego PROW. Wyraża się m.in. znacznie większym wachlarzem działań i grup beneficjentów, do których jest on skierowany. Jest to największy program, zarówno pod względem liczby działań, jak i łącznej puli środków, które w ramach Wspólnej Polityki Rolnej zostały dotychczas skierowane na wieś. W ciągu 10-ciu lat wdrażania WPR łączna kwota wytransferowanych płatności wynosi nieco ponad 60 mld PLN (stan na koniec października 2012 r.; dane nie obejmują płatności bezpośrednich z I filara), z czego udział samego PROW 2007–2013 sięga kwoty 35,5 mld PLN.

Z uwagi na liczebność działań wdrażanych poprzez PROW 2007–2013 (23 – łącznie z pomocą techniczną), utrudniającą syntetyczną ocenę, a także w celu przedstawienia kompleksowej oceny wdrażanych instrumentów, działania pomocowe (z czterech analizowanych tu programów) podzielono na siedem podstawowych modułów. Podstawowym kryterium podziału i przyporządkowania określonego działania do konkretnego modułu była płaszczyzna oddziaływania danego instrumentu (zostały one opisane w metodyce badawczej). Tak ukierunkowana analiza pozwala zauważyć, że w dotychczasowej alokacji środków przeważają działania oddziałujące na sferę jakości i użytkowania ziemi (moduł 3) (rys. 2). Są to przede wszystkim instrumenty o charakterze środowiskowym (zalesianie, program rolno-środowiskowy), mające na celu poprawę struktury użytkowania ziemi (scalanie gruntów), czy też dopłaty kompensacyjne dla gospodarstw prowadzących działalność na terenach, na których produkcja rolnicza jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki naturalne (ONW, przywracanie potencjału produkcyjnego).

W skali całego kraju ten typ wsparcia finansowego stanowi 35% ogółu rozdysponowanych środków. Należy przy tym podkreślić istotne zróżnicowanie w preferencjach poszczególnych regionów odnośnie kierowania środków na ten typ wsparcia. W woj. lubuskim i zachodniopomorskim na kierunek związany z poprawą jakości i struktury użytkowania ziemi przeznaczono ok. 55–59% całej puli środków w tych województwach, podczas gdy w woj. śląskim i świętokrzyskim ok. 24–25%. Ponadto środki z powyższych działań (głównie ONW) w istotny sposób przyczyniają się do poprawy dochodowości gospodarstw rolnych. Z szeregu prowadzonych badań (m.in. raporty IERiGŻ i IRWiR 2009, IBS 2011, FundEko 2012) wynika, że oprócz przeznaczania środków na działania inwestycyjne w gospodarstwach rolnych, środki te są wykorzystywane również na realizację innych celów rozwojowych, np. edukacja dzieci i młodzieży pochodzącej z rodzin rolniczych.



Rys. 2. Struktura środków wypłaconych w ramach działań wdrażanych poprzez programy WPR w podziale na moduły (zob. rozdział założenia i metodyka badawcza)

Źródło: oprac. własne na podstawie danych ARiMR

Drugi typ wsparcia związany jest z oddziaływaniem na strukturę demograficzną osób prowadzących gospodarstwa rolne (moduł 2). Taki charakter mają działania „renty strukturalne” oraz „młody rolnik”, które mają przyczynić się do poprawy struktury demograficznej kierowników gospodarstw rolnych (m.in. poprzez wcześniejsze przechodzenie na renty, czy przejmowanie gospodarstw rolnych przez następców). Należy jednak wspomnieć, że podobnie jak w przypadku wielu innych działań, także i tutaj mamy do czynienia ze znacznie szerszym oddziaływaniem powyższych instrumentów aniżeli tylko na strukturę demograficzną. Działanie związane z rentami ma na celu także poprawienie struktury agrarnej, zaś „młody rolnik” ma ponadto dostarczyć środków na inwestycje następcom obejmującym gospodarstwo rolne. W ramach PROW 2004–2006, z blisko 513 tys. ha, które zmieniły właściciela w wyniku działania „renty strukturalne” ok. 300 tys. ha (58,4%) przejęli właściciele innych gospodarstw co świadczy, że renty miały pewien wpływ na poprawę struktury obszarowej. W części raportów ewaluacyjnych (prowadzonych m.in. przez IERiGŻ i IRWiR) zwraca się jednak uwagę na ograniczoną efektywność tego instrumentu z uwagi na fakt, iż ponoszone nakłady są niewspółmierne w stosunku do osiągniętych efektów. Typ wsparcia finansowego związany z modułem 2 stanowi ok. 24% ogólnej puli rozdysponowanych środków. Relatywnie największy wpływ na zmiany społeczno-gospodarcze ten rodzaj środków miał w woj. łódzkim i świętokrzyskim (32–35% ogółu środków rozdysponowanych w tych województwach). Niskie zainteresowanie beneficjentów tymi instrumentami pomocy odnotowano w woj. lubuskim i zachodniopomorskim (10–13%).

Trzeci pod względem wysokości środków wydanych na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich (19% ogółu środków w skali kraju) jest instrument związany z wyposażeniem technicznym rolnictwa (moduł 1). Są to działania o charakterze strictly inwestycyjnym, które mają bezpośredni wpływ na wzmocnienie konkurencyjności rolnictwa. Środki UE na rzecz unowocześnienia i modernizacji gospodarstw rolnych w największym stopniu zasilły gospodarstwa z obszarów charakteryzujących się wysoką jakością przestrzeni produkcyjnej i jednocześnie, na których uśredniony wskaźnik towarowości produkcji rolniczej był relatywnie wysoki, tj. przekraczał 2 000 PLN na 1 ha użytków rolnych. Dotyczy to przede wszystkim województw: kujawsko-pomorskiego (27%) i wielkopolskiego (25%), a ponadto opolskiego i podlaskiego (po ok. 20–21%). Relatywnie najniższe zainteresowanie tą grupą środków wzbudziła wśród beneficjentów z województw Polski południowo-wschodniej, tj. podkarpackiego, świętokrzyskiego, małopolskiego oraz śląskiego (od 8 do 14%). Jest to region o rozbudowanym potencjale przemysłowym (woj. śląskie), bądź w pozostałych przypadkach o rozdrobnionej strukturze agrarnej, znacznym udziale gospodarstw małych (poniżej 5 ha UR), niskotowarowych, a także w znacznej części o niesprzyjających warunkach środowiskowych dla produkcji rolniczej. Taka struktura nie sprzyja angażowaniu środków w modernizację gospodarstw oraz wzmacnianie ich konkurencyjności na rynku.

Pozostałe moduły zaznaczyły się nieco słabiej w strukturze absorpcji funduszy z instrumentów WPR. Tym niemniej blisko 10% ogółu środków wykorzystanych zostało na działania z zakresu poprawy sytuacji dochodowo-ekonomicznej gospodarstw rolnych (moduł 4). Głównymi instrumentami wsparcia były tutaj działania skierowane na wspieranie gospodarstw niskotowarowych oraz różnicowanie działalności rolniczej. Ta grupa środków UE ma za zadanie wspierać gospodarstwa słabsze ekonomicznie, czy też takie, które chcą zdywersyfikować źródła dochodów bądź przeorientować własną działalność na cele nierolnicze. Dewaluacja dotychczasowych czynników rozwoju obszarów wiejskich związanych silnie z produkcją rolną oraz zanik opartej na rolnictwie tradycyjnej kultury wsi, wzmagają potrzebę szukania nowych podstaw specjalizacji. Znamiennym w tym przypadku jest fakt, że rozkład przestrzenny środków z tej grupy jest niemal odwrotnością alokacji w stosunku do modułu 1, ukierunkowanego na inwestycje oraz modernizację gospodarstw. Relatywnie największe zainteresowanie ten rodzaj wsparcia wzbudził w regionie południowo-wschodnim (woj. śląskie, małopolskie, świętokrzyskie, podkarpackie, lubelskie), gdzie udział modułu 4 sięga 13–16%. Najmniejszy udział odnotowano w województwach Polski północno-wschodniej, tj. warmińsko-mazurskim i podlaskim (5–6%).

Udział modułu piątego, grupującego działania oddziaływujące na poprawę sytuacji w zakresie jakości życia na wsi (odnowa wsi, poprawa infrastruktury), sięga ok. 8% (4,5 mld PLN ogółu wydanych środków), przy znacznej rozpiętości w układzie regionalnym (od 5% w woj. mazowieckim do 16% w śląskim).

Inwestycje najczęściej podejmowane przez samorzady polegały na: modernizacji i wyposażeniu obiektów pełniących funkcje kulturalne, rekreacyjne i sportowe, odnowie obiektów zabytkowych, modernizacji przestrzeni publicznej wsi, publicznej infrastruktury przyczyniającej się do rozwoju funkcji kulturalnych i turystycznych, czy wreszcie poprawie w zakresie melioracji wodnych, które z kolei przyczyniają się do lepszego wykorzystania środków produkcji, stabilności i jakości plonów, a w efekcie końcowym do wzrostu produkcji rolnej.

Grono przedsiębiorców, poprzez działania ukierunkowane na poprawę konkurencyjności sektora przetwórstwa rolno-spożywczego, pozyskało dotychczas ok. 2,5 mld PLN ze środków WPR, co daje nieco ponad 4% udział w sumarycznej alokacji funduszy UE. Pamiętać jednak należy, że ta grupa beneficjentów może także uczestniczyć w instrumentach z innych programów, wdrażanych w ramach Polityki Spójności, np.: PO Innowacyjna Gospodarka, SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, ZPORR, Regionalne Programy Operacyjne i inne. Zatem faktyczne oddziaływanie środków unijnych na sektor przetwórstwa rolno-spożywczego należałoby badać w odniesieniu do ogółu środków pozyskanych zarówno w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, jak i Polityki Spójności.

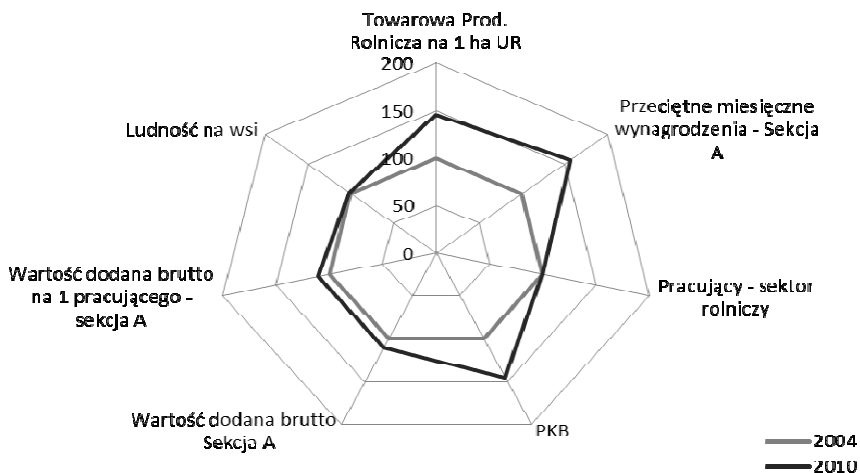
Ostatni z wydzielonych modułów, tj. działania szkoleniowe, promocyjne, doradcze, itp. stanowi 0,2% udział w strukturze wytransferowanych środków (ok. 130 mln PLN).

4. Wpływ środków unijnych na dynamikę zmian podstawowych wskaźników makroekonomicznych

Jednym z najważniejszych celów przyświecających wdrażaniu zarówno WPR, jak i Polityki Spójności jest wyrównywanie różnic rozwojowych w skali kraju. Kwestia zmniejszenia przestrzennych różnicowań w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego jest często podejmowana w badaniach teoretycznych i empirycznych, prowadzonych w ramach geografii ekonomicznej. Prowadzone analizy wskazują, że realna konwergencja gospodarki polskiej jako całości może prowadzić do polaryzacji rozwoju, tj. sprzyjać dalszemu pogłębieniu różnic na poziomie regionów. O ile bowiem w ostatnim dwudziestoleciu polskie regiony zbliżyły się jako całość do poziomu produktu per capita Unii Europejskiej, to proces ten zachodził nierównomiernie w wymiarze terytorialnym. Najbardziej dynamiczne były te województwa, w obrębie których znajdują się duże metropolie – silne centra rozwoju. W tym świetle należy oczekiwać, że absorpcja funduszy unijnych stanowić powinna przeciwwagę dla obserwowanych dotąd tendencji wzrostu nierówności w podziale dochodu na poziomie regionalnym. Ocenę tak ukierunkowanych założeń prześledzono na bazie oddziaływania

środków UE na zmianę wskaźników makroekonomicznych odzwierciedlających poziom rozwoju społecznego i gospodarczego na obszarach wiejskich.

W analizowanym okresie wdrażania instrumentów WPR zaobserwowano efekt konwergencji poziomu dochodów rolniczych w porównaniu z poziomem dochodów średnio w kraju. Najbardziej znacząco poprawił się bowiem wskaźnik przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia osób zatrudnionych w sekcji A (o 157%) (rys. 3). Zmianie tej towarzyszy równocześnie wzrost efektywności produkcji oraz wydajności pracy, czego potwierdzeniem jest wzrost wskaźników towarowości produkcji rolniczej w przeliczeniu na 1 ha UR (140%), PKB (145%), a także, choć w mniejszym stopniu wartości dodanej brutto w przeliczeniu na 1 pracującego w sekcji A (111%) oraz wartości dodanej brutto ogółem w sekcji A (110%).

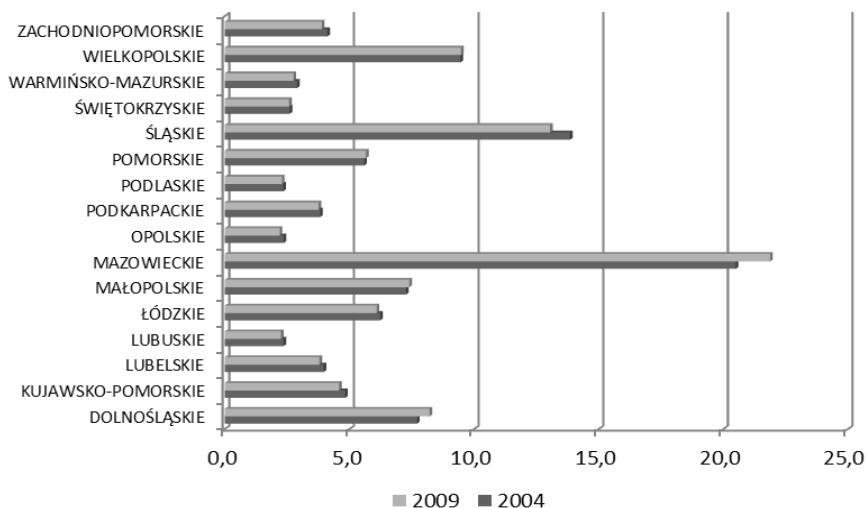


Rys. 3. Dynamika podstawowych procesów społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich w latach 2004 i 2010

Ź r ó d ł o: oprac. własne

Zasadnicze zmiany strukturalne w rolnictwie zachodzą z reguły stosunkowo wolno, gdyż ich rytm wyznaczają często zmiany generacyjne, np. rezygnacja z czynnego życia zawodowego i przekazanie gospodarstwa rolnego dzieciom (IRWiR 2009). Wdrażane instrumenty pomocowe realizowano w okresie stabilizacji polskiej gospodarki oraz pojawiającego się kryzysu w ostatnich latach. Powyższe czynniki są dodatkowym elementem niezbyt sprzyjającym szybkim zmianom strukturalnym w rolnictwie, gdyż towarzyszy im stosunkowo wysokie bezrobocie, a kurczący się rynek pracy w mieście nie jest w stanie wchłonąć dodatkowej siły roboczej ze wsi. O tak kształtujących się trendach świadczy wskaźnik osób pracujących w sektorze rolniczym – stan z 2010 r. prawie się nie zmienił w stosunku do roku 2004 (99,99%).

Tempo zmian w gospodarce, w okresie członkostwa Polski w UE obrazuje m.in. wskaźnik zmian PKB, który w pierwszych latach wynosił średniorocznie od 4 do ponad 6%. Począwszy od roku 2008 tempo wzrostu PKB nieco osłabło, jednakże jest to spowodowane w dużej mierze czynnikami zewnętrznymi, w postaci kryzysu gospodarczego, którego wymiar można mierzyć nie tylko w skali europejskiej, ale także globalnej. W czasie, gdy wiele znacznie silniejszych gospodarek wpadło w recesję, Polska utrzymuje dodatnie tempo PKB (1–3% rocznie). Utrzymanie tego trendu przypisuje się w znacznym stopniu dodatniemu bilansowi transferów z UE, które w tym aspekcie są czynnikiem łagodzącym negatywne skutki kryzysu światowego. Pozycja większości regionów w wytwarzaniu PKB w latach 2004–2009 nie uległa większym zmianom. Największa zmiana dotyczy woj. mazowieckiego, którego udział wzrósł o ok. 1,5 punktu procentowego (z nieco ponad 20% do niespełna 22%). Można jednak przyjąć, że w dużej mierze jest to efektem oddziaływania metropolii warszawskiej i koncentracji sił wytwórczych w jej obrębie (ponadto koncentrują się tutaj główne siedziby największych korporacji). Wraz z upadkiem przemysłu wydobywczego widać konsekwentnie malejący udział woj. śląskiego w wytwarzaniu PKB (rys. 4).



Rys. 4. Udział regionów w produkcie krajowym brutto ogółem (%)

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS

Dokonując próby oceny oddziaływania środków UE na wielkość produktów regionalnych brutto (PRB) należy pamiętać o relatywnej wielkości poszczególnych funduszy dla poszczególnych województw. Różnice w skuteczności i efektywności wpływu środków na sytuację społeczno-gospodarczą wynikają

z jednej strony ze struktury i wielkości transferów w obrębie poszczególnych programów, z drugiej zaś z siły ekonomicznej każdego z regionów. Efekty regionalne oddziaływania instrumentów pomocowych WPR można szacować na bazie wskaźnika liczonego jako stosunek udziału otrzymanego wsparcia w danym województwie do udziału danego województwa w krajowym PKB. Taki sposób oddziaływania środków UE w ujęciu makroekonomicznym jest stosowany m.in. przez K. Zawalińską (2008).

Tak ukierunkowana analiza pozwala wyróżnić dwie zasadnicze grupy województw. Pierwszą z nich stanowią województwa, które pozyskały proporcjonalnie więcej środków z instrumentów WPR, niż wynosi ich udział w tworzeniu krajowego PKB. Wartość tak obliczonego wskaźnika dla tej grupy przekracza 1 (tab. 1, kolumna „proporcja B/A”). Z uwagi na znaczną rozpiętość wskaźnika można wyodrębnić tutaj dwie podgrupy: 1A i 1B. Podgrupę 1A stanowią województwa o znacząco wysokiej relacji udziału w transferach środków UE w odniesieniu do ich siły ekonomicznej (relacja pow. 2). Szczególnie wysoka wartość relacji wystąpiła w woj. podlaskim, które pozyskało relatywnie 3,5-krotnie więcej środków z WPR niż wynosi jego wkład w tworzenie krajowego PKB. Zatem oddziaływanie środków UE na rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich jest tutaj bardzo istotne. Podobnie wygląda sytuacja w woj. lubelskim (2,4) oraz warmińsko-mazurskim (2,1). Podgrupa 1A jest stosunkowo spójna wewnątrz, bowiem tworzą ją regiony klasyfikowane jako raczej słabe ekonomicznie.

Podgrupę 1B tworzą regiony o wartości relacji wskaźnika pomiędzy 1–2. Znalazło się w niej aż osiem województw, które jednak są zróżnicowane pod względem siły ekonomicznej. Mamy więc z jednej strony woj. wielkopolskie (1,3), którego udział w PKB wynosi 9,4% (trzecie w kraju), a pomimo tego udział w transferach środków UE był jeszcze wyższy i wyniósł 12,4%. Województwo kujawsko-pomorskie plasuje się pośrodku stawki z uwagi na siłę ekonomiczną (4,7%, 8 lokata), jednakże biorąc pod uwagę znaczenie sektora rolnego w gospodarce regionu sytuacja wygląda podobnie jak w woj. wielkopolskim. Również w tym województwie wartość wskaźnika relacji udziału w transferach do udziału w krajowym PKB jest korzystna (1,5). W podgrupie 1B znajdują się również województwa słabe ekonomicznie i w dodatku z nienajlepiej rozwiniętym sektorem rolnym, np. podkarpackie, świętokrzyskie, czy lubuskie (lokaty 11–14 w udziale wytwarzanego PKB). Również w nich środki z instrumentów WPR mają relatywnie silne oddziaływanie na sytuację gospodarczą.

Drugą grupę tworzą regiony, w których wartość wskaźnika wysokości transferów do zamożności wynosi poniżej 1. Jest to zbiór pięciu województw, wśród których najmniej korzystną relacją odznacza się woj. śląskie (0,2). Jest to drugi pod względem wytwarzanego PKB region w kraju, jednakże z uwagi na niską pozycję rolnictwa jego udział w absorpcji środków z WPR jest najniższy w kraju (2,7%), zaraz po najmniejszym woj. opolskim (2,3%).

T a b e l a 1

Fundusze UE w relacji do PKB w ujęciu regionalnym

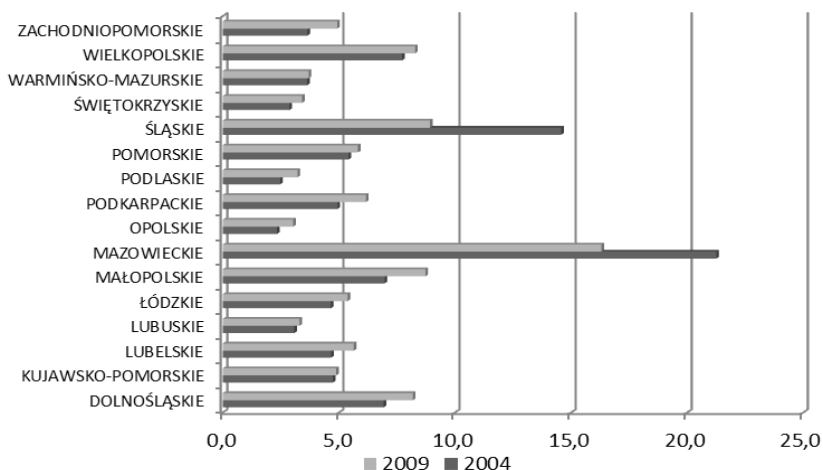
Jednostka	PKB średnie z lat 2004–2009 [mln zł]	Suma zrealizo- wanych płatności z instru- mentów rolnych [mln zł]	Lokata PKB per capita	Udział w PKB (A)	Udział w płatnoś- ciach (B)	Proporcja B/A
Dolnośląskie	90 786,3	2 755,5	4	8,1	4,6	0,6
Kujawsko- -Pomorskie	53 041,3	4 270,6	8	4,7	7,1	1,5
Lubelskie	43 767,8	5 592,5	10	3,9	9,3	2,4
Lubuskie	26 185,7	1 691,2	14	2,3	2,8	1,2
Łódzkie	69 738,7	4 275,7	6	6,2	7,1	1,1
Małopolskie	83 126,3	2 586,8	5	7,4	4,3	0,6
Mazowieckie	242 167,5	8 902,2	1	21,5	14,8	0,7
Opolskie	25 549,8	1 361,6	16	2,3	2,3	1,0
Podkarpackie	42 574,7	2 667,1	11	3,8	4,4	1,2
Podlaskie	26 075,2	4 922,9	15	2,3	8,2	3,5
Pomorskie	63 548,0	2 825,3	7	5,6	4,7	0,8
Śląskie	148 748,7	1 644,2	2	13,2	2,7	0,2
Świętokrzyskie	29 193,5	2 677,0	13	2,6	4,5	1,7
Warmińsko- -Mazurskie	31 699,2	3 553,7	12	2,8	5,9	2,1
Wielkopolskie	105 671,7	7 459,0	3	9,4	12,4	1,3
Zachodnio- pomorskie	45 361,2	2 988,5	9	4,0	5,0	1,2
Polska	1 127 235,5	60 121,2	–	100,0	100,0	1,0

Ź r ó d ł o: oprac. własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

Generalizując można stwierdzić, że zauważalna jest tendencja, iż biedniejsze/słabsze ekonomicznie województwa otrzymały relatywnie, w stosunku do wytwarzanego przez nie PKB, większą pomoc z instrumentów WPR (choćby były wyjątki).

Poziom pozyskanego wsparcia jest skorelowany ze zróżnicowaniem poziomu dochodów własnych gmin – najwyższy poziom pozyskanego wsparcia UE występuje w gminach o najwyższym poziomie dochodów własnych. Jest to związane przede wszystkim z możliwością zapewnienia wkładu własnego do projektów, który wraz ze wzrostem poziomu zadłużenia gmin staje się coraz większym problemem. Istnieje potencjalne ryzyko, że w kolejnych latach zdolność finansową do realizacji projektów będą miały przede wszystkim gminy dysponujące wyższym kapitałem własnym, które będą w stanie zapewnić wkład

do realizowanych projektów, bez przekroczenia dopuszczalnych wskaźników zadłużenia. Z wykresu można wnioskować, że w latach 2004–2009 sytuacja dochodowa samorządów ulegała jednakże stopniowej konwergencji w układzie regionalnym. Spada bowiem udział gmin z województw dotąd najsilniejszych ekonomicznie, tj. mazowieckiego i śląskiego, a zyskują takie regiony jak: podkarpackie, świętokrzyskie, czy małopolskie (rys. 5).



Rys. 5. Udział regionów wg dochodów budżetów gminnych jednostek samorządowych (%)

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS

Ocenę oddziaływania funduszy unijnych na gospodarkę poszczególnych regionów przeprowadzono także w szerszym kontekście. W tym celu analizie poddano sześć miar: udział funduszy UE w średniorocznym PKB, udział funduszy UE w wartości dodanej brutto sektora rolnego, udział funduszy UE w średnim rocznym dochodzie, fundusze UE per capita, fundusze UE w przeliczeniu na 1 gospodarstwo rolne oraz kwota funduszy UE przypadająca na 1 pracującego w sektorze rolnym. Wyniki analizy w układzie regionalnym przedstawia tab. 2. W celu ujednoczenia analizy powyższe miary poddano procedurze normalizacji oraz standaryzacji cech otrzymując w ten sposób ujednoczony wskaźnik syntetyczny. Tak ujęta płaszczyzna oceny w istotnym stopniu potwierdza wyniki analizy odnośnie efektywności i skuteczności oddziaływania funduszy UE na rozwój gospodarczy poszczególnych regionów (por. wyniki w tab. 1). Największy wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną obszarów wiejskich środki unijne mają w woj. podlaskim (wartość wskaźnika syntetycznego 1,74), warmińsko-mazurskim (0,88) oraz lubelskim (0,55). Według większości z przyjętych do wskaźnika syntetycznego miar w/w województwa znajdują się w krajowej czołówce oddziaływania środków UE. Na przeciwnym

biegunie mamy woj. śląskie (-1,30), małopolskie (-1,08) oraz mazowieckie (-0,60). Również w tym przypadku wyniki oceny są potwierdzeniem zaobserwowanych dotychczas trendów w tych regionach.

Tabela 2

Oddziaływanie funduszy UE na gospodarkę regionów

Jednostka	Udział fund. UE w średniorocznym PKB z lat 2004–2010	Udział fund. UE w wart. dod. brutto w sektorze rolnym	Udział fund. UE w średn. rocznym doch.	Fundusze UE per capita w regionie [zł/os.]	Kwota fund. UE na 1 gosp. rol.	Kwota fund. UE na 1 pracującego w sektorze rolnym	Wartość syntetyczna
Dolnośląskie	3,0	1,6	41,2	944,8	26 130,4	36 816,2	-0,51
Kujawsko-Pomorskie	8,1	1,5	102,7	2 035,2	48 227,3	36 138,4	0,34
Lubelskie	12,8	2,0	130,6	2 575,0	21 501,0	20 073,8	0,55
Lubuskie	6,5	1,7	61,6	1 652,9	39 105,5	61 225,0	0,33
Łódzkie	6,1	1,2	94,0	1 687,5	25 220,2	22 199,7	-0,37
Małopolskie	3,1	1,3	41,7	772,9	9 035,0	14 054,0	-1,08
Mazowieckie	3,7	1,1	56,2	1 684,2	32 668,6	27 725,6	-0,60
Opolskie	5,3	1,2	52,9	1 342,9	30 406,9	27 356,0	-0,51
Podkarpackie	6,3	2,3	58,2	1 252,9	10 129,5	16 772,1	-0,27
Podlaskie	18,9	2,0	190,6	4 099,0	46 782,3	35 386,7	1,74
Pomorskie	4,4	1,9	58,9	1 237,3	47 233,2	45 555,5	0,15
Śląskie	1,1	1,1	19,7	355,4	10 659,4	23 218,2	-1,30
Świętokrzyskie	9,2	1,7	92,9	2 094,5	18 397,4	18 650,8	-0,03
Warmińsko-Mazurskie	11,2	1,6	111,8	2 446,5	52 999,3	52 490,4	0,88
Wielkopolskie	7,1	1,2	108,2	2 158,6	45 969,1	35 472,7	0,19
Zachodniopomorskie	6,6	1,8	76,2	1 734,7	62 287,5	64 765,8	0,71
Polska	5,3	1,5	71,4	1 560,0	26 416,9	28 023,6	-

Źródło: oprac. własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

Podsumowując wyniki analizy oddziaływania funduszy UE na zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich można stwierdzić, że ich rola jest relatywnie większa w regionach o niższej sile ekonomicznej, a jednocześnie często znaczącej pozycji rolnictwa w strukturze gospodarki regionu (podlaskie, lubelskie). Drugą grupą województw, która czerpie najwięcej korzyści z instrumentów WPR są regiony o większej sile ekonomicznej, w której jednakże sektor rolny nadal odgrywa wiodącą rolę (wielkopolskie, kujawsko-pomorskie). Najniższe oddziaływanie na zmiany wskaźników makroekonomicznych środki unijne mają w województwach silnych ekonomicznie, które

posiadają jednocześnie zdywersyfikowaną strukturę gospodarki regionalnej (śląskie, mazowieckie).

Analiza korelacyjna oddziaływania funduszy unijnych na zmianę wskaźników makroekonomicznych przeprowadzona według wyznaczonych modułów wykazała, iż środki te w największym stopniu wpłynęły na podniesienie wskaźnika wartości dodanej brutto w sekcji A, tj. rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa (korelacja w każdym z modułów między 0,66 a 0,92). Równie silną asocjację można dostrzec pomiędzy funduszami UE a wskaźnikiem udziału pracujących w sektorze rolniczym oraz, co istotne, oddziaływaniem funduszy na wartość PKB (tab. 3).

Tabela 3

Tablica korelacji oddziaływania funduszy UE na zmianę wskaźników makroekonomicznych według wyznaczonych modułów

Wskaźnik	MODUŁ 1	MODUŁ 2	MODUŁ 3	MODUŁ 4	MODUŁ 5	MODUŁ 6	MODUŁ 7
Towarowa prod. rolnicza na 1 ha UR	-0,480	-0,428	-0,251	-0,168	-0,230	-0,366	-0,086
PKB	0,501	0,581	0,434	0,491	0,439	0,556	0,328
Wartość dodana brutto [sekcja A]	0,923	0,896	0,810	0,812	0,732	0,913	0,662
Wartość dodana brutto na 1 pracując. [rolnictwo]	0,235	-0,103	0,423	-0,232	-0,203	0,017	0,375
Pracujący w sektorze rolniczym	0,669	0,882	0,562	0,940	0,807	0,804	0,346
Przeciętne miesięczne wynagrodz. [sekcja A]	-0,118	0,185	0,105	0,005	-0,089	-0,150	-0,197

Źródło: oprac. własne.

Najsilniejsze oddziaływanie na zmianę parametrów makroekonomicznych mają środki z modułu 1, 2 oraz 6. Dotyczą one odpowiednio wyposażenia technicznego gospodarstw rolnych (inwestycje i modernizacja), oddziaływania na strukturę demograficzną oraz przetwórstwa rolno-spożywczego. Zauważalne jest, iż są to w istotnej mierze środki o charakterze proinwestycyjnym, ukierunkowane na działania modernizacyjne, mające na celu wzmocnienie konkurencyjności podmiotów działających w sektorze rolnym. Wyniki te można interpretować z umiarkowanym optymizmem, bowiem z uwagi na istotę w/w instrumentów pomocowych, ich oddziaływanie pozwala w sposób realny na podnoszenie

poziomu gospodarczego obszarów wiejskich (moduły 1 i 6), a także przyczynia się do zmian na płaszczyźnie społeczno-demograficznej (moduł 2).

Spośród szeregu konkretnych obszarów oddziaływania funduszy UE na poprawę sytuacji w sferze społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich w okresie 2004–2010 (a zatem w czasie oddziaływania instrumentów WPR), można wskazać na zmiany w zakresie m.in:

- wzrostu udziału osób z dostępem do sieci wodociągowej z 74,2% w 2004 r. do 77,6% w 2010 r. (wzrost o 3,5 p.p. na obszarach wiejskich wobec 1,1 p.p. w miastach);

- wzrostu udziału osób z dostępem do sieci kanalizacyjnej z 23,7% w 2004 r. do 30,1% w 2010 r. (wzrost o 6,4 p.p. na obszarach wiejskich wobec 3,1 p.p. w miastach);

- zwiększenia liczby podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w REGON na 1 000 mieszkańców z 60 w 2004 r. do 69 w 2010 r. (wzrost o 15% na obszarach wiejskich wobec 5% w miastach, jednak przy dużo wyższym wskaźniku bazowym w roku 2004);

- wzrostu poziomu dochodów własnych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca z 624 PLN w 2004 r. do 920 PLN w 2010 r. (wzrost o 47% dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich z ośrodkiem miejskim poniżej 20 tys. mieszkańców wobec 45% dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich z ośrodkiem miejskim powyżej 20 tys. mieszkańców);

- wzrostu średniej powierzchni gospodarstw rolnych z 9 ha (2002 r.) do 10,2 ha (2011 r.);

- wzrostu udziału towarowej produkcji w końcowej produkcji rolnej z 84,8% w 2004 r. do 87,9% w 2009 r. (*Wpływ WPR... 2012*).

Regionalny rozkład wsparcia instrumentów pomocowych wdrażanych w ramach WPR w analizowanym okresie wskazuje na złożoną strukturę transferów finansowych. Również oddziaływanie makroekonomiczne środków UE na strukturę społeczno-gospodarczą cechuje się istotnym zróżnicowaniem regionalnym. W wartościach bezwzględnych największe środki trafiają z jednej strony do województw silnych gospodarczo, szczególnie pod względem pozycji sektora rolnego w danym regionie, z drugiej zaś do województw, których potencjał gospodarczy jest raczej niewielki (należy przy tym pamiętać o zróżnicowanej strukturze w obrębie samych województw, gdzie są rejony silniejsze i słabsze ekonomicznie). W gronie największych beneficjentów mamy zatem obszary charakteryzujące się wysoką kulturą rolną, np. Wielkopolska (7,5 mld PLN) i woj. kujawsko-pomorskie (4,3 mld PLN), a także beneficjentów z województw tzw. ściany wschodniej, tj. lubelskiego (5,6 mld PLN), podlaskiego (4,9 mld PLN), czy mazowieckiego (8,9 mld PLN), w którym znaczący udział mają beneficjenci z powiatów wschodniej części województwa. Stosując, jako punkt odniesienia w ocenie oddziaływania środków UE, wybrane wskaźniki makroekonomiczne, zauważalny jest relatywnie duży wpływ środków UE w regionach

słabszych pod względem gospodarczym. Zatem pomimo największego wsparcia w wartościach absolutnych województwa mazowieckiego (8,9 mld PLN; 0,91% PRB), to relatywnie do swojego PRB największe wsparcie uzyskały województwa: podlaskie (4,51% PRB), warmińsko-mazurskie (2,42% PRB), lubelskie (2,33% PRB), kujawsko-pomorskie (2,01% PRB) i świętokrzyskie (1,90% PRB). Najmniejsze relatywnie wsparcie uzyskały województwa: śląskie (0,13%) i dolnośląskie (0,49%) (*Ewaluacja PROW...* 2009). Zauważalny jest fakt, iż spośród województw, które zyskały relatywnie największe wsparcie większość wyraźnie była w przeważającym stopniu wiejska i rolnicza.

5. Podsumowanie

Skuteczność ekonomiczna poszczególnych działań zależała od szeregu czynników, m.in.: wielkości funduszy na nie przeznaczonych, celów, na jakie zostały spożytkowane, rodzaju wykorzystywanych instrumentów, liczby beneficjentów. Jeśli chodzi o relatywną wielkość funduszy, to zarówno na poziomie kraju, jak i poszczególnych województw pojedyncze działania stanowiły w większości ok. 1 procenta wojewódzkich PRB i krajowego PKB (*Ewaluacja PROW...* 2009). Najbardziej pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy mają w pierwszej kolejności te działania, które koncentrują się na inwestycjach, a w drugiej te, na które przeznaczono największe fundusze. Najskuteczniejszy sposób zapewnienia inwestycji dają te działania, które jednoznacznie sformułowane zostały jako subsydia inwestycyjne. Transfery o charakterze bezpośrednich płatności charakteryzują się większą swobodą wydatkowania i stąd tylko w ograniczonym stopniu mają charakter inwestycyjny. Do działań najbardziej skutecznych w generowaniu wzrostu gospodarczego należały ze względu na swój charakter inwestycyjny m.in.: inwestycje w gospodarstwach rolnych, czy dostosowanie gospodarstw do standardów UE (moduł 1) i poprawa przetwórstwa rolno-spożywczego (moduł 6), zaś spośród instrumentów o charakterze płatności bezpośrednich: renty strukturalne (moduł 2), ONW (moduł 3) oraz wspieranie gospodarstw niskotowarowych (moduł 4).

Wyniki przeprowadzonej analizy pozwalają stwierdzić, że cele strategiczne instrumentów WPR, czyli poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, są realizowane. Jednakże zarówno ich struktura (w zależności od wdrażanego działania), jak i regionalne zróżnicowanie intensywności wsparcia (w zależności od skali zaabsorbowanych środków) są bardzo zróżnicowane, a co za tym idzie różna jest ich siła oddziaływania na realizację poszczególnych celów. Tym niemniej zauważalny jest wpływ środków UE na zwiększenie dynamiki przekształceń zachodzących na obszarach wiejskich, co wyraża się zmianami w wartościach poszczególnych wskaźników makroekonomicznych. Środki UE mają istotny wpływ na niwelo-

wanie różnic rozwojowych na obszarach wiejskich, bądź też poprawę stanu m.in. w zakresie wyposażenia w infrastrukturę techniczną (sieć wodno-kanalizacyjna), wzmocnienia konkurencyjności gospodarstw rolnych oraz przetwórstwa rolno-spożywczego, wzmocnienia potencjału społecznego, sytuacji społeczno-demograficznej użytkowników gospodarstw rolnych, czy dywersyfikację działalności rolniczej na wsi. Poza ogólną poprawą stanu w właściwie każdym obszarze, w którym wdrażane są środki unijne, należy jednak podkreślić iż z uwagi na różnorodną skalę środków oraz aktywność beneficjentów, w niektórych jednak obszarach (np. działalność gospodarcza, modernizacja gospodarstw rolnych) środki UE wydają się mieć wpływ na pogłębienie różnic rozwojowych pomiędzy poszczególnymi regionami. Przykładowo, wsparcie na rzecz rozwoju przetwórstwa rolno-spożywczego na obszarach wiejskich koncentruje się na terenach o wyższym od przeciętnego udziale podmiotów gospodarczych. Trudno jednak uznać taki rozkład środków za nieracjonalny uwzględniając fakt, iż firmy te często są zlokalizowane w miejscach bazy surowcowej oraz są silnie zakorzenione w lokalnych uwarunkowaniach. Biorąc pod uwagę racje ekonomiczne oraz założenia polityki regionalnej dotyczące wzmocnienia najsilniejszych ośrodków, które mają szansę stać się lokalnymi centrami rozwoju można uznać, że obserwowana tendencja jest zgodna z horyzontalnymi założeniami rozwojowymi.

LITERATURA

- Biczkowski M., 2008, *Absorpcja funduszy unijnych szansą rozwoju obszarów wiejskich* [w:] Ilnicki D., Janc K. (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych – Europa bez granic – nowe wyzwania*, Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego 3, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 277–286.
- Biczkowski M., 2009, *Wpływ środków unijnych na przeobrażenia i rozwój obszarów wiejskich* [w:] Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. XI, z. 4, Warszawa–Poznań–Olsztyn, s. 25–31.
- Biczkowski M., 2010, *Wybrane aspekty oceny wdrażania SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” w województwie kujawsko-pomorskim* [w:] Rudnicki R. (red.), *Fundusze Unii Europejskiej jako czynnik modernizacji rolnictwa polskiego*, Seria: Studia i Prace z Geografii i Geologii, nr 7, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 113–125.
- Ewaluacja ex-post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006*, 2009, IERiGŻ, IRWiR PAN, IUNiG, Warszawa.
- Ginter A., 2005, *Wykorzystanie programu SAPARD w powiecie siedleckim*, Akademia Podlaska, Siedlce, s. 275–285.
- Kowalski S., 2008, *Wykorzystanie środków pomocowych UE do modernizacji gospodarstw rolnych*, Inżynieria Rolnicza, nr 5 (103), Warszawa, s. 15–20.

- Raport Instytutu Badań Strukturalnych*, 2011, Ocena wpływu realizacji PROW 2007–2013 na gospodarke Polski, Warszawa.
- Rosner A., 1999, *Wiejskie obszary problemowe pod kątem widzenia rozwoju gospodarczego* [w:] Rosner A. (red.), *Typologia wiejskich obszarów problemowych*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, PAN, Warszawa.
- Rowiński J., 2007, *Wpływ funduszy UE na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w pierwszych latach członkostwa*, IERiGŻ, Warszawa.
- Wigier M., 2005, *Ocena realizacji Programu SAPARD w Polsce. Opinie i ekspertyzy. Senat RP*, Warszawa.
- Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich*, 2012, raport końcowy, FundEko, Warszawa.
- Zawalińska K., 2008, *Fundusze unijne: skuteczność i efektywność wspierania rozwoju obszarów wiejskich w Polsce* [w:] Drygas M., Rosner A. (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, Wydawnictwo IRWiR PAN, Warszawa, s. 59–91.

THE SPATIAL ALLOCATION OF FINANCIAL SUPPORT FROM THE INSTRUMENTS OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY AND ITS IMPACT ON SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RURAL AREAS

The main aim of this article was to evaluate the impact of the implemented financial instruments under the Common Agricultural Policy on the socio-economic development of rural areas. The analysis was conducted on a regional basis based on all previously implemented actions directed to rural areas, which were divided by areas (modules) impact.

Summarizing the results of the analysis of the impact of EU funds on changing socio-economic situation of rural areas it can be said that their role is relatively higher in regions with lower economic power, while often a significant position of agriculture in the economic structure of the region (Podlaskie, Lubelskie). The second group of provinces, which draws most of the benefits of the CAP instruments are regions with greater economic power, which, however, the agricultural sector continues to play a leading role (Wielkopolskie, Kujawsko-Pomorskie). The lowest impact on changes in macroeconomic indicators in EU funds are economically strong provinces, which have both a diversified structure of the regional economy (Mazowieckie, Śląskie).

Dr Miroslaw Biczkowski
Katedra Gospodarki Przestrzennej i Turyzmu
Wydział Nauk o Ziemi, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu