

Justyna Chojnacka

Doktorantka

Uniwersytet Łódzki

Wpływ funduszy Unii Europejskiej na rozwój obszarów wiejskich

Przemiany ustrojowe i gospodarcze dokonujące się w Polsce od początku lat 90-tych XX wieku stawiają przed rolnictwem stale nowe wyzwania. Wiążą się one z koniecznością dokonania restrukturyzacji oraz modernizacji sektora rolnego. Przekształcenia strukturalne w rolnictwie i gospodarce żywnościowej oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich to jedno z najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed Polską. Wynika to z pozycji, jaką zajmuje rolnictwo w strukturze gospodarki polskiej, a także dużej skali niezbędnych dostosowań całości sektora żywnościowego do warunków konkurencji na rynku Unii Europejskiej. W Polsce rolnictwo ma decydujący wpływ nie tylko na sytuację społeczno-ekonomiczną mieszkańców obszarów wiejskich, ale także na stan środowiska przyrodniczego, strukturę krajobrazu oraz różnorodność biologiczną kraju. Polska ma znaczne zasoby ziemi i siły roboczej, ale rolnictwo jest niedoinwestowane, wymaga dostosowania do standardów Unii Europejskiej, tak aby było w stanie wykorzystać szanse, które daje jej dostęp do Jednolitego Rynku Europejskiego¹. Przed wstąpieniem do Unii Europejskiej Polska korzystała już ze środków przedakcesyjnych np. programy PHARE, ISPA, SAPARD ale ich skala i organizacja wydatkowania różniły się od tych, które nastąpiły po akcesji². W pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej głównymi instrumentami wsparcia rozwoju wsi i restrukturyzacji rolnictwa był Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” oraz Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. W kolejnych latach na dalszą przemianę obszarów wiejskich w istotny sposób wpłynęła realizacja Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja i ocena stopnia wykorzystania na obszarach wiejskich funduszy Unii Europejskich przeznaczonych dla różnych beneficjentów oraz na różne działania. W świetle coraz większej rangi

¹ Sokołowski S., Bisaga A. [red.]: *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Szanse rozwojowe obszarów wiejskich w przestrzeni europejskiej*, Uniwersytet Opolski, Opole 2008 r., s. 89-90.

² Drygas M., Rosner A. [red.]: *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008 r., s. 59.

funduszy Unii Europejskiej w procesie stymulowania obszarów wiejskich oraz skali dostępnych środków ważne jest także ukazanie barier i trudności związanych z ich wykorzystaniem.

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2004-2006, przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), współfinansowany z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, odgrywał istotną rolę w przeobrażeniu obszarów wiejskich w Polsce w pierwszych latach po akcesji. Celem PROW było wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich poprzez wyrównywanie szans, ochronę środowiska i zachowanie walorów przyrodniczych, a także zwiększenie poprawy konkurencyjności polskich gospodarstw poprzez zwiększenie ich efektywności ekonomicznej³. Plan został ukierunkowany na realizację społecznych, ekonomicznych i środowiskowych (ekologicznych) aspektów tego rozwoju w sposób spójny z programami strukturalnymi, w tym zwłaszcza z Sektorowym Programem Operacyjnym Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich realizującym cele Narodowego Planu Rozwoju w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich obejmuje:

- renty strukturalne;
- wspieranie gospodarstw niskotowarowych;
- wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW);
- wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i związanych z poprawą dobrostanu zwierząt;
- zalesianie gruntów rolnych;
- dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE;
- wspieranie grup producentów rolnych;
- pomoc techniczna;
- uzupełnienie płatności obszarowych;
- uzupełnienie środków na realizację Programu SAPARD (tylko w 2004 r.)⁴.

Plan, przygotowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, był wdrażany na terenie całego kraju przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako akredytowaną Agencję Płatniczą.

ARiMR, wdrażając PROW, był odpowiedzialny między innymi za:

³ Chmieleński P.: *Regionalne zróżnicowanie w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, a efektywność wykorzystania środków wsparcia wspólnej polityki rolnej*, Dział Wydawnictw IERiGŻ – PIB, Warszawa 2006 r. s. 62.

⁴ Surowiec S [red.]: *Nowe tendencje w teorii i praktyce urządzania obszarów wiejskich. Finansowanie rozwoju obszarów wiejskich po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2005 r. s. 77.

- przyjmowanie wniosków od beneficjentów;
- kontrolę wniosków pod względem formalnym (kontrola zgodności i kompletności) oraz co do prawidłowości zadeklarowanych danych ze stanem faktycznym (kontrola administracyjna i kontrola na miejscu);
- podpisywanie umów z beneficjentami, w przypadku działania Pomoc techniczna;
- autoryzację i realizację płatności, księgowanie oraz windykację kwot nienależnie wypłaconych,
- monitorowanie realizacji poszczególnych działań i sprawozdawczość.

Wnioski o udzielenie pomocy z tytułu realizacji działań PROW składało się:

- w biurach powiatowych ARiMR; dla działań: Renty strukturalne, Wspieranie gospodarstw niskotowarowych, Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE, Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, Zalesianie gruntów rolnych;
- w oddziałach regionalnych ARiMR – dla działania Grupy producentów rolnych, w Centrali ARiMR – dla działania Pomoc techniczna.

Przyznanie płatności następowało w drodze decyzji administracyjnych, które wydawały:

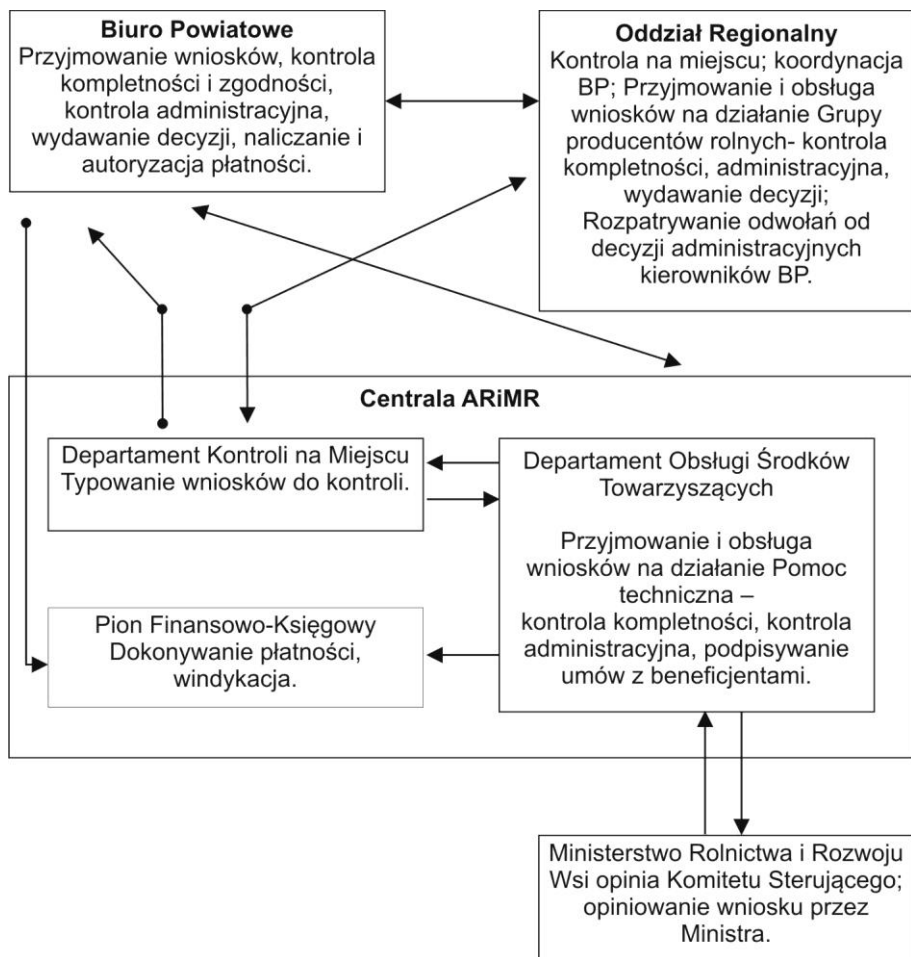
- kierownicy biur powiatowych dla działań: Renty strukturalne, Wspieranie gospodarstw niskotowarowych, Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE, Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, Zalesianie gruntów rolnych;
- dyrektorzy oddziałów regionalnych dla działania Grupy producentów rolnych.

W przypadku działania Pomoc techniczna, płatność realizowana była na podstawie umowy zawartej z beneficjentem⁵.

Na Schemacie 1 zilustrowano organizację obsługi wniosków o udzielenie pomocy z tytułu realizacji działań PROW.

⁵ Pomada W. [red.]: *ARiMR – Rok po akcesji*. Wydawnictwo Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2005 r., s. 54-55.

Schemat 1. Organizacja obsługi wniosków PROW w ARiMR.



Źródło: Pomada W. [red.]: *ARiMR – Rok po akcesji*. Wydawnictwo Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Warszawa 2005 r., s. 55.

Środki finansowe na realizację PROW 2004-2006 pochodziły z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (2.866,mln euro), a także z budżetu krajowego. Całkowita kwota pomocy przewidziana w PROW 2004-2006 wynosiła 3.592,4 mln EUR, z czego ponad 20% przeznaczono na uzupełnienie płatności bezpośrednich oraz na sfinansowanie projektów zgłoszonych do Programu SAPARD. W ramach PROW 2004-2006 nie określano limitów finansowych na realizację działań w poszczególnych województwach.

W ramach poszczególnych działań pomoc przyznawana była według kolejności zgłoszeń, bez stosowania rankingu.

Niniejsza analiza opiera się na danych z ARiMR, według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r.

Celem realizowanego w ramach PROW 2004-2006 Działania 1 „Renty strukturalne”, które cieszyły się bardzo dużym zainteresowaniem, było przyspieszenie przemian struktury agrarnej gospodarstw rolnych oraz obniżenie średniej wieku osób prowadzących działalność rolniczą, poprzez zapewnienie dochodu rolnikom decydującym się na przekazanie swojego gospodarstwa następcy lub na powiększenie istniejącego już gospodarstwa rolnego.

Działanie skierowane było do osób w wieku przedemerytalnym (w wieku 50 lat kobiety i 55 lat mężczyźni), które przez okres co najmniej 10-ciu lat nieprzerwanie prowadziły działalność rolniczą, w tym czasie (i w chwili ubiegania się o pomoc) przez okres 5 lat podlegały ubezpieczeniu społecznemu rolników (KRUS). Warunkiem uzyskania wsparcia było przekazanie gospodarstwa rolnego (co najmniej 1 ha UR) następcy, bądź innemu rolnikowi, który nie ukończył 40 roku życia. Efektem tego przekazywania lub sprzedaży było także zwiększenie wielkości gospodarstw⁶. Rolnik mógł też przekazać swoje gospodarstwo na rzecz Skarbu Państwa, na cele związane z ochroną środowiska lub pod zalesienie. W ramach Działania 1 „Renty strukturalne” do końca roku 2008 wypłacono łącznie 2.083.777.851,70 zł. Średnio każdy z beneficjentów działania, do dnia 31 grudnia 2008 r., otrzymał świadczenia na łączną kwotę 38.844,57 zł⁷.

Działanie 2 „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych” miało na celu wsparcie restrukturyzacji gospodarstw rolnych o niewielkim potencjale wytwórczym w celu zwiększenia ich możliwości inwestycyjnych, a w konsekwencji wzrostu żywotności ekonomicznej. Wsparcie w ramach działania otrzymać mógł rolnik prowadzący gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 1 ha UR, którego wielkość ekonomiczna, mierzona wysokością standardowej nadwyżki bezpośredniej, wynosiła od 2 do 4 ESU (dalej gospodarstwo niskotowarowe).

Pomoc finansowa dla gospodarstw niskotowarowych mogła być przeznaczona zarówno na przedsięwzięcia związane z rolnictwem (produkcja rolna), jak również z działalnością pozarolniczą na obszarach wiejskich (np. agroturystyka, handel, usługi). Beneficjenci działania mogli realizować główne cele interwencji poprzez 12 pośrednich celów restrukturyzacyjnych. Średnio w skali kraju, każdy z producentów rolnych uczestniczący w działaniu zadeklarował się do realizacji w swym gospodarstwie więcej niż jednego przedsięwzięcia służącego osiągnię-

⁶ Malinowska M., Piegza J. [red.]: *Przemiany przestrzeni wiejskiej w Polsce i na Słowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008 r., s. 151.

⁷ <http://bip.minrd.gov.pl>, *Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 Część II*, Informacja sporządzona według danych na dzień 31.12.2008 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009 r., s. 4-5.

ciu celu działania. Najchętniej wybieranym rozwiązaniem restrukturyzacyjnym był:

- „Zakup maszyn rolniczych” – deklarowany przez 44% beneficjentów;
- „Zakup zwierząt gospodarskich” – deklarowany przez 30% beneficjentów.

Najmniej chętnie rolnicy deklarowali osiągnięcie celów działania poprzez rezygnację z ryczałtowego rozliczania podatku VAT w gospodarstwie – 0,07% beneficjentów oraz poprzez „Rozpoczęcie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej” – 0,1% beneficjentów. W ramach Działania 2 „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”, do końca 2008 roku wypłacono łącznie 1.316.378.542,03 zł⁸.

Działanie 3 „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” adresowane było do producentów rolnych prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwach rolnych położonych w całości lub częściowo na obszarze o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

W Polsce wyróżniono następujące obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania:

- Obszary górskie – wysokość dopłaty wyrównawczej 320 zł/ha;
- Obszary nizinne:
 - a) Strefa nizinna I – wysokość dopłaty wyrównawczej 179 zł/ha;
 - b) Strefa nizinna II – wysokość dopłaty wyrównawczej 264 zł/ha;
- Obszary za specyficznymi naturalnymi utrudnieniami – wysokość dopłaty wyrównawczej 264 zł/ha.

W ramach PROW 2004-2006 dla Działania 3 „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” przeprowadzono trzy nabory wniosków o przyznanie pomocy. Pomocą w ramach omawianego działania objęto 607.905 gospodarstw rolnych w roku 2004, 692.565 gospodarstw rolnych w roku 2005 oraz 706.864 gospodarstw rolnych w roku 2006. Beneficjenci Działania 3 „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” do końca 2008 r. otrzymali łącznie 3.708.263.782,16 zł.

Wsparcie w ramach Działania 4 „Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt” (tzw. program rolno-środowiskowy), wymagało realizacji działań przyczyniających się do promocji systemów produkcji rolniczej, ochrony i kształtowania krajobrazu, ochrony zagrożonych wyginięciem gatunków dzikiej fauny i flory oraz ich siedlisk, ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich oraz do poprawy świadomości ekologicznej wśród mieszkańców obszarów wiejskich. Beneficjentem omawia-

⁸ <http://bip.minrd.gov.pl>, *Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 Część II*, Informacja sporządzona według danych na dzień 31.12.2008 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009 r., s. 8-9.

nego działania mógł zostać producent rolny, realizujący co najmniej jeden z wymienionych poniżej pakietów rolno-środowiskowych, którego gospodarstwo, bądź część gospodarstwa (minimum 1 ha UR) położone jest na obszarze kwalifikującym się do uzyskania wsparcia.

W ramach działania zdefiniowano siedem pakietów, założeniem których jest utrwalenie wzorców trwałej i zrównoważonej gospodarki rolnej, zwłaszcza na obszarach chronionych i zagrożonych degradacją.

Pakiety Krajowego Programu Rolno-środowiskowego:

- S01 – rolnictwo zrównoważone – zbilansowanie gospodarki nawozowej oraz prowadzenie odpowiedniego następstwa roślin uprawianych w gospodarstwie;
- S02 – rolnictwo ekologiczne – promocja metod rolnictwa ekologicznego;
- P01 – utrzymanie łąk ekstensywnych – przywracanie lub kontynuacja wykaszania łąk o wysokich walorach przyrodniczych;
- P02 – utrzymanie pastwisk ekstensywnych – przywracanie lub zachowanie ekstensywnego wypasu na cennych przyrodniczo pastwiskach półnaturalnych;
- K01 – ochrona gleb i wód – stosowanie wsiewek poplonowych oraz międzyplonów, co ogranicza erozję w tym wymywanie składników pokarmowych z gleby;
- K02 – tworzenie stref buforowych – tworzenie dwu lub pięciometrowych pasów zadaniowych, na styku wód powierzchniowych oraz gruntów rolnych w celu ograniczenia spływów zanieczyszczeń rolniczych;
- G01 – zachowanie lokalnych ras zwierząt gospodarskich – utrzymanie hodowli i chowu ras zwierząt zagrożonych wyginieciem (bydło, konie, owce).

Ze wsparcia w ramach Działania 4 „Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt” skorzystało łącznie 70.600 rolników. Najwięcej z nich to producenci rolni z województwa lubelskiego (10.907) i z województwa wielkopolskiego (7.030), natomiast najmniej z województwa śląskiego (1.261) i z województwa opolskiego (2.130). Łącznie do końca 2008 r. w ramach omawianego działania rolnicy otrzymali wsparcie w wysokości 814.896.909,29 zł.

Działanie 5 „Zalesianie gruntów rolnych” skierowane było do rolników zalesiających co najmniej 0,3 ha UR lub grup rolników zalesiających co najmniej 3,0 ha UR. Realizacja działania miała na celu zwiększenie obszarów leśnych poprzez zalesienie użytków rolnych o niskiej przydatności dla rolnictwa, utrzymanie i wzmocnienie ekologicznej stabilności obszarów leśnych oraz zwiększenie udziału lasów w globalnym bilansie węgla. W ramach działania beneficjentom udzielana była pomoc w formie:

- wsparcia na zalesienie, pokrywającego koszty założenia uprawy i ochrony przed zwierzyną (jednorazowa dotacja);

- premii pielęgnacyjnej za utrzymanie nowej uprawy leśnej (przez okres 5 lat);
- premii zalesieniowej, stanowiącej ekwiwalent za wyłączenie gruntów z upraw rolnych (przez okres 20 lat)⁹.

W ramach Działania 5 „Zalesianie gruntów rolnych” na terenie całego kraju zalesiono łącznie 39.736,99 ha gruntów rolnych, w tym 22.707,53 ha gatunkami drzew iglastych oraz 17.029,46 ha gatunkami drzew liściastych. Największą powierzchnię gruntów rolnych zalesiono w województwie warmińsko-mazurskim (7.245,85 ha) i w województwie mazowieckim (6.538,84 ha), natomiast najmniejszą w województwie opolskim (379,64 ha) i w województwie małopolskim (419,63 ha)¹⁰.

Łącznie zobowiązania wynikające z wydanych decyzji opiewają na kwotę około 1.375 mln zł, z czego kwotę około 385 mln zł wypłacono z budżetu PROW 2004-2006,

Pomoc w ramach Działania 6 „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej” skierowana była do producentów rolnych realizujących w swych gospodarstwach inwestycje mające na celu wdrożenie, wynikających z prawodawstwa wspólnotowego, wymaganych norm w zakresie ochrony środowiska, zdrowia publicznego oraz zdrowia i dobrostanu zwierząt. Wsparcie w ramach omawianego działania miało formę rocznej płatności, której wysokość nie mogła przekroczyć 25.000 euro/rok na gospodarstwo. Pomoc mogła być przyznana na wprowadzenie nowych standardów objętych okresem przejściowym na dostosowanie gospodarstw w następujących schematach:

- Schemat 1: wyposażenie gospodarstw rolnych w urządzenia do przechowywania nawozów naturalnych;
- Schemat 2: dostosowanie gospodarstw produkujących mleko do standardów UE w zakresie poprawy warunków higienicznych udoju mleka;
- Schemat 3: dostosowanie ferm kur niosek.

Od początku realizacji działania rozpatrywano 72.591 wniosków o przyznanie pomocy. Do końca 2008 r. w ramach Działania 6 „Dostosowanie gospodarstw do standardów Unii Europejskiej” beneficjentom wypłacono łącznie 2.437.475.567,30 zł.

Sektorowy Program Operacyjny (SPO) Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich jest jednym z głównych instrumentów przekształceń strukturalnych w rolnictwie w latach 2004-2006. Jego realizacja rozpoczęła się 16 sierpnia 2004 r.

⁹ Szumski S.[red.]: *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007 r., 198.

¹⁰ <http://bip.minrd.gov.pl>, *Wstępna analiza realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 Część II*, Informacja sporządzona według danych na dzień 31.12.2008 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009 r., s. 19-22.

W SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich ARiMR pełni dla większości działań funkcję instytucji wdrażającej, obejmując przede wszystkim zadania związane z przyjęciem i obsługą wniosków o dofinansowanie projektu oraz z przyjęciem i weryfikacją wniosków o płatność. Dla wszystkich działań ARiMR pełni funkcję beneficjenta końcowego, do którego zadań należy zatwierdzanie zleceń płatności, dokonywanie i księgowanie płatności oraz sporządzanie raportów finansowych. Zakres działań wdrażanych przez ARiMR obejmuje:

- inwestycje w gospodarstwach rolnych;
- ułatwianie startu młodym rolnikom;
- szkolenia zawodowe i wsparcie doradztwa rolniczego;
- różnicowanie działalności rolniczej i działalności zbliżonej do rolniczej w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów;
- odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego;
- poprawa przetwórstwa i marketing artykułów rolnych;
- rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem;
- scalenia i wymiana gruntów;
- gospodarka zasobami wodnymi;
- przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą i/lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych;
- oraz trzy działania w ramach priorytetu Pomoc Techniczna:
- Wsparcie systemu zarządzania i wdrażania Programu;
- Rozwój instytucjonalna;
- Informowanie i promocja programu¹¹.

Beneficjentami pomocy były przede wszystkim osoby fizyczne i prawne, prowadzące działalność rolniczą oraz określone sektory przetwórstwa rolno-spożywczego.

Sektorowy Program Operacyjny stanowił instrument wsparcia o jednolitych dla całego kraju zasadach i procedurach udziału w programie. Pomoc w formie dofinansowania projektu była realizowana na zasadzie refundacji określonej części lub całości poniesionych kosztów kwalifikowanych, które mogły być rozliczone dopiero po zrealizowaniu etapu lub całości inwestycji. W większości działań wdrażanych przez ARiMR przewidziano możliwość realizacji i rozliczenia projektu w dwóch etapach. W Działaniu – Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych, gdy planowana wysokość pomocy będzie przekraczać

¹¹ Pomada W. [red.]: *ARiMR – Rok po akcesji*. Wydawnictwo Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Warszawa 2005 r., s. 72.

10 mln złotych, będzie można realizować i rozliczać inwestycję w czterech etapach.

Wnioski o dofinansowanie projektu w SPO wraz z wymaganymi załącznikami były składane w Oddziale Regionalnym ARiMR, właściwym terytorialnie dla miejsca realizacji inwestycji. Za datę złożenia wniosku była uznawana data przekazania do Oddziału Regionalnego ARiMR właściwie wypełnionego wniosku wraz ze wszystkimi wymaganymi załącznikami. Wniosek taki był następnie poddawany ocenie formalnej oraz weryfikacji zgodności z celami i zasadami działania.

Pozytywnie ocenione projekty były w większości działań przyjmowane do realizacji według kolejności złożenia (rejestracji) wniosków, w ramach dostępnych środków. W Działaniu – Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych pozytywnie ocenione wnioski były przekazywane do Krajowego Komitetu Sterującego SPO do rekomendacji, po której uzyskaniu mogła być zawarta umowa między ARiMR i wnioskodawcą.

Dopiero po podpisaniu umowy beneficjent mógł przystąpić do realizacji projektu. Wcześniej można było ponieść jedynie określone koszty ogólne związane z przygotowaniem projektu. Koszty ogólne działań nie mogły przekroczyć 12% pozostałych kosztów kwalifikowanych.

W trakcie realizacji projektu beneficjent musiał pamiętać, iż każda zmiana warunków umowy wymaga potwierdzenia w formie aneksu. Jednocześnie beneficjenci byli zobowiązani do:

- ścisłego przestrzegania ustalonego zakresu i harmonogramu realizacji projektu;
- kompletowania faktur stwierdzających poniesione koszty. Po odpowiedniej realizacji całości lub pierwszego etapu projektu beneficjent mógł wystąpić z wnioskiem o płatność. Na podstawie przedstawionych dokumentów nastąpiła ocena faktycznie poniesionych wydatków i zwrot odpowiedniej części kosztów kwalifikowanych.

Po zrealizowaniu projektu w okresie 5 lat od uzyskania ostatniej płatności beneficjent jest zobowiązany do:

- przechowywania całości dokumentacji związanej z realizacją projektu;
- umożliwienia dokonywania przez agencję lub inne upoważnione do tego podmioty kontroli dokumentów lub wizytacji terenowej;
- złożenia ankiety monitorującej;
- niedokonywania zmiany przeznaczenia inwestycji oraz sprzedaży, najmu, dzierżawy lub leasingu budynków, budowli, wyposażenia, maszyn i urzą-

dzeń, wybudowanych, zmodernizowanych z wykorzystaniem środków z pomocy finansowej przyznanej na podstawie umowy zawartej z ARiMR¹².

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zakończyła realizację Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”. Łącznie wypłacono beneficjentom około 6,58 mld zł, czyli ponad 99% środków jakie Polska miała do wykorzystania na realizację tego programu. Z wypłaconej kwoty około 5,42 mld zł przypada na 9 działań wdrażanych bezpośrednio przez ARiMR, a blisko 1,16 mld zł na działania wdrażane przez Samorządy Wojewódzkie i Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), dla których Agencja wykonała zadania związane z płatnościami.

Program Operacyjny (SPO) „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” był po akcesji wiodącym instrumentem wsparcia przekształceń strukturalnych w sektorze rolno-spożywczym, finansowanym z udziałem środków Unii Europejskiej. W jego ramach wdrażano 15 działań. Dla wszystkich 15 działań objętych Programem Agencja pełniła funkcję beneficjenta końcowego, obejmującą m.in. zadania związane z dokonywaniem płatności. Jednocześnie dla większości tj. 9 działań z SPO Rolnictwo, na które przypadało 80% (1,426 mld euro) całego budżetu Programu, ARiMR była instytucją wdrażającą, do której zadań należała ocena wniosku o dofinansowanie (łącznie z podpisywaniem umów z beneficjentami) oraz wniosku o płatność (łącznie z wystawieniem zlecenia płatności). Dla pozostałych 6 działań z tego programu instytucjami wdrażającymi były Urzędy Marszałkowskie lub Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA).

Według danych na 30 czerwca 2009 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wypłaciła 6,58 mld zł, tj. ponad 99 % środków przewidzianych w budżecie SPO Rolnictwo, w tym na:

- Inwestycje w gospodarstwach rolnych – 2,418 mld zł;
- Ułatwianie startu młodym rolnikom – 707 mln zł;
- Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych – 1,702 mld zł;
- Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych – 51,5 mln zł;
- Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów – 282 mln zł;
- Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem – 146,7 mln zł;

¹² Surowiec S [red.]: *Nowe tendencje w teorii i praktyce zarządzania obszarów wiejskich. Finansowanie rozwoju obszarów wiejskich po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2005 r. s. 78-80.

- oraz trzy działania z priorytetu Pomoc techniczna – ok. 70 mln zł.

Rolnicy, którym Agencja wypłaciła dofinansowanie na inwestycje w gospodarstwach, zrealizowali ponad 23,9 tys. projektów. Projekty te w 87% dotyczyły zakupu maszyn i urządzeń, w blisko 6% – budowy oraz modernizacji budynków inwentarskich i gospodarczych, w 3,27% – zakładania sadów i innych plantacji wieloletnich. W zakup inwentarza żywego zainwestowało 1,39 % beneficjentów, w szklarnie wraz z wyposażeniem – niespełna 1% a w obiekty służące do sprzedaży bezpośredniej w gospodarstwie – tylko 0,48%. Blisko 6 tys. projektów dofinansowanych środkami z SPO Rolnictwo zrealizowały gospodarstwa nastawione na chów bydła mlecznego, ponad 5 tys. – producenci zbóż, prawie 4 tys. – producenci trzody chlewnej, około 3 tys. – gospodarstwa sadownicze i 430 – drobiarskie. Zrealizowane inwestycje miały na celu przede wszystkim poprawę organizacji produkcji (52%), poprawę konkurencyjności (14%), wzrost dochodu rolniczego (12%), redukcję kosztów produkcji (9 %), dostosowanie profilu produkcji gospodarstw do wymagań rynku (5%), poprawę jakości produktów rolnych (4%) oraz poprawę warunków higieny, utrzymania zwierząt i ochronę środowiska w gospodarstwie (4%)¹³.

Analiza danych dotyczących przebiegu realizacji programu SPO wyraźnie wskazuje na bardzo duże zainteresowanie działaniem o nazwie „Ułatwienie startu młodym rolnikom”. Jego celem było udzielenie pomocy finansowej w postaci premii w wysokości 50 tys. zł. wypłacanej jednorazowo osobie, która po raz pierwszy podejmuje prowadzenie gospodarstwa rolnego i spełnia następujące warunki:

- jest pełnoletnia i w dniu zawarcia „Umowy o dofinansowanie projektu” nie przekroczyła 40 roku życia;
- po raz pierwszy podjęła prowadzenie gospodarstwa rolnego;
- którego gospodarstwo spełnia wymóg żywotności ekonomicznej lub wnioskodawca wykaże, że kryterium to zostanie spełnione nie później niż po 5 latach od rozpoczęcia prowadzenia przez niego tego gospodarstwa;
- którego gospodarstwo stosownie do rodzaju prowadzonej produkcji spełnia minimalne standardy w zakresie ochrony środowiska, higieny i warunków utrzymania zwierząt w chwili, gdy rolnik ubiega się o pomoc lub zostaną one spełnione nie później niż po 5 latach od dnia rozpoczęcia prowadzenia tego gospodarstwa rolnego przez wnioskodawcę.

Inne ważne działanie w ramach priorytetu 1 to „Inwestycje w gospodarstwach rolnych. Jego celem jest przyznanie pomocy na realizację projektów, które przyczynią się do poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych przez oddziaływanie na wzrost jakości produkcji, jej skalę i profil, obniżenie kosztów

¹³ SPO Rolnictwo 2004-2006 wykorzystane prawie w 100% – 6,58 mld zł, 02 lipiec 2009 r., www.eurofunds.org/content/view/5325/104/

oraz spełnienie wymagań w zakresie ochrony środowiska, higieny i warunków utrzymania zwierząt. Projekty te mogą obejmować w szczególności:

- zakup, budowę lub remont połączony z modernizacją budynków lub budowli służących produkcji rolnej;
- zakup lub instalację maszyn, urządzeń lub narzędzi do produkcji rolnej;
- zakup stada podstawowego zwierząt hodowlanych;
- zakładanie sadów lub plantacji wieloletnich;
- wyposażanie pastwisk;
- zakup, instalację lub budowę urządzeń do nawadniania upraw, zakup, instalację lub budowę urządzeń służących ochronie środowiska¹⁴.

Mimo dotychczasowego wsparcia w ramach programów krajowych, Programu SAPARD, Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, gospodarstwa rolne w Polsce nadal wykazują znaczne potrzeby inwestycyjne. Dlatego też, uwzględniając wielkość i różnorodność polskiego sektora rolnego, konieczne jest zachowanie także w przyszłości szerokiego spektrum wspieranych inwestycji. Z uwagi na to oraz w oparciu o Krajowy Plan Strategiczny powstał kolejny instrument wsparcia dla polskiego rolnictwa – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013¹⁵.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013) jest dokumentem określającym zakres i formę wsparcia obszarów wiejskich w Polsce w kolejnym okresie programowania, to jest w latach 2007-2013. Duża część przewidzianych w Programie działań jest kontynuacją instrumentów wdrażanych w latach 2004-2006 w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, realizującego w Polsce tzw. działania towarzyszące Wspólnej Polityce Rolnej oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, realizującego cele Polityki Spójności UE.

Program został przyjęty przez Komisję Europejską na posiedzeniu Komitetu Rozwoju Obszarów Wiejskich w dniach 24 i 25 lipca 2007 r. Celem Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 jest dalsza modernizacja polskiego rolnictwa oraz szybszy rozwój obszarów wiejskich. Program jest realizowany na terenie całego kraju. Nowy PROW określa zakres i formę wsparcia obszarów wiejskich w Polsce w kolejnym okresie programowania, tj. w latach 2007-2013. Finansowany jest zarówno ze środków unijnych, jak i z krajowego budżetu. Alokacja środków w ramach PROW 2007-2013 wynosi ponad 17,2 mld

¹⁴ Malinowska M., Piegza J. [red.]: *Przemiany przestrzeni wiejskiej w Polsce i na Słowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008 r., s. 153-154.

¹⁵ Sokołowski S., Bisaga A. [red.]: *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Szanse rozwojowe obszarów wiejskich w przestrzeni europejskiej*, Uniwersytet Opolski, Opole 2008 r., s. 95.

euro, z tego 13,2 mld euro pochodzi z budżetu Wspólnoty Europejskiej. Wkład polskich środków publicznych wynosi 4 mld euro¹⁶.

Podstawowe zasady polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, a także instrumenty polityczne, z jakich mogą korzystać państwa członkowskie i regiony, określono w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005.

Zgodnie z tym rozporządzeniem unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 skupia się na trzech tematach (tzw. osiach tematycznych). Są to¹⁷:

- poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego;
- poprawa stanu środowiska i terenów wiejskich;
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz wspieranie dywersyfikacji gospodarki wiejskiej.

Aby pomóc w zapewnieniu zrównoważonego podejścia do polityki, państwa członkowskie i regiony są zobowiązane do rozdzielania funduszy na rozwój obszarów wiejskich pomiędzy te trzy osie tematyczne.

Dalszy wymóg polega na przeznaczeniu części środków na wspieranie projektów opierających się na doświadczeniach zebranych podczas wdrażania inicjatyw wspólnotowych Leader.

W „podejściu Leader”¹⁸ chodzi o opracowywanie i wdrażanie indywidualnych projektów przez lokalne partnerstwa w celu rozwiązania problemów lokalnych.

Każde państwo członkowskie (lub region, w przypadku delegowania uprawnień na szczebel regionalny) musi – tak jak przed 2007 r. – ustalić program rozwoju obszarów wiejskich, w którym określa wysokość środków przeznaczonych na konkretne działania w latach 2007-2013 r.

Nowością w okresie programowania 2007-2013 jest większy nacisk położony na spójną strategię na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w skali całej Unii Europejskiej. Jest to możliwe dzięki stosowaniu narodowych planów strategicznych, które muszą zostać opracowane na podstawie unijnych wytycznych strategicznych.

¹⁶ Pierwszy Portal Rolny, Artykuł Realizacja PROW 2007-2013, www.ppr.pl, [dostęp: 06.05.2008 r.]

¹⁷ Pomada W. [red.]: *ARiMR – Rok po akcesji*. Wydawnictwo Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2005, s. 112.

¹⁸ Leader+, jedna z czterech inicjatyw finansowanych z funduszy strukturalnych UE, została opracowana z myślą o ułatwieniu działaczom lokalnym z obszarów wiejskich rozpoznania długoterminowego potencjału ich regionów. Leader+ wspiera realizację zintegrowanych, dopracowanych i oryginalnych strategii zrównoważonego rozwoju, kładąc przy tym szczególny nacisk na współpracę partnerską i sieci wymiany doświadczeń.

Podejście to powinno pomóc:

- określić dziedziny, w których skorzystanie ze wsparcia unijnego w zakresie rozwoju obszarów wiejskich tworzy największą wartość dodaną na poziomie Unii Europejskiej;
- stworzyć powiązania z głównymi priorytetami Unii Europejskiej (np. określonymi w ramach agendy lizbońskiej i göteborgskiej);
- zapewnić zgodność z innymi rodzajami polityki Unii Europejskiej, szczególnie w dziedzinie spójności gospodarczej i ochrony środowiska;
- wspierać proces wdrażania nowej prorynkowej wspólnej polityki rolnej (WPR) i związanej z nią niezbędnej restrukturyzacji w starych i nowych państwach członkowskich¹⁹.

Rola i znaczenie instytucji w procesie zmiany społecznej, jaka dokonuje się na wsi polskiej po 2004 roku wydaje się być kluczowa dla życia jej mieszkańców. Zjawiska zmiany funkcji obszarów wiejskich, dywersyfikacji dochodów rolników oraz unowocześniania sposobu produkcji żywności dokonuje się przede wszystkim dlatego, że nowe instytucje skutecznie zaspakajają potrzeby rolników. Szczególnie duże znaczenie w budowaniu nowej społecznej przestrzeni wsi odgrywają dwie instytucje, a mianowicie ARiMR i ARR. Rolnicy chętnie aplikują po środki unijne na programy oferowane im w ramach WPR. Bezsprzecznie można powiedzieć, iż dobre przygotowanie instytucjonalne wprowadzania WPR na obszary wiejskie zaowocowało bardzo dużym zainteresowaniem potencjalnych beneficjentów programami wsparcia i modernizacji gospodarstw rolnych.

Uzyskane w ramach programów pomocowych środki finansowe pozwoliły zainteresowanym rolnikom na rozwój i unowocześnienie ich gospodarstw rolnych. W przyszłości działania te skutkować powinny wzrostem produkcji rolnej, poprawą warunków pracy, wzrostem opłacalności i konkurencyjności prowadzonych gospodarstw. Ponadto działania podejmowane w poszczególnych obszarach objętych wsparciem przez gospodarstwa o małym potencjale ekonomicznym powinny także wpłynąć na zwiększenie ich żywotności ekonomicznej. Efektem podejmowanych przez rolników działań rozwojowych i modernizacyjnych jest także pozyskanie wiedzy dotyczącej zasad i wymogów ochrony środowiska oraz świadomości ekologicznej.

Wykorzystanie funduszy dla rozwoju obszarów wiejskich zależy w największym stopniu od jednostek samorządowych, które powinny decydować o kierunkach lokalnego rozwoju gospodarczego. Są one zobowiązane do analizy sytuacji gospodarczej region i oceny wpływu realizacji różnych projektów na poziom życia mieszkańców oraz atrakcyjność gospodarczą terenu.

¹⁹ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Obszarów Wiejskich – Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, http://ec.europa.eu/agriculture/ruder/index_pl.htm

Influence of the European Union funds on development of rural regions

The aim of the publication “Influence of the European Union funds on development of rural regions” is to present and evaluate extent of usage of the European Union funds allocated for different beneficiaries as well as for other activities. There are shown barriers and difficulties connected with using the EU funds despite quite a big scale of their availability.

It turns out that that within the confines of the EU support programs, the financial means let farmers to develop and modernize their farms. They are effective in rise of agricultural production, improvement of work conditions, increase of effectiveness and competitiveness of running the farms. Besides, activities that are taken by farms of small economic potential and which are in particular fields covered by the support funds, help them to increase their economic vitality.