

*dr Bogumiła Grzebyk*¹

Katedra Polityki Gospodarczej, Wydział Ekonomii
Uniwersytet Rzeszowski

Rola instrumentów wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej w podnoszeniu jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich

WSTĘP

Obszary wiejskie w Polsce – podobnie jak w całej UE, cechują się dużym zróżnicowaniem układów przestrzennych i funkcjonalnych, ich stan oraz kierunki zmian mają istotne znaczenie dla warunków życia mieszkańców, możliwości gospodarowania i tempa rozwoju. Ogólnie jednak ciągle przeważa wieś cechująca się niższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, wolniejszymi zmianami w gospodarce oraz wymagająca podniesienia poziomu i poprawy jakości życia [Kamińska, Heffner, 2014, s. 7].

Wysoka, jakość życia winna być uznawana za nadrzędny cel rozwoju zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym, jak i międzynarodowym. Zestaw podstawowych wskaźników umożliwiających ocenę ważnych obszarów jakości życia obejmuje zarówno mierniki o charakterze obiektywnym, jak i subiektywnym. Oba rodzaje wskaźników należy traktować jako komplementarne. Pośród wyznaczników obiektywnych, jakości życia wskazać można między innymi na: poziom materialny, zabezpieczenie finansowe, warunki życia i mieszkania, warunki leczenia, bezpieczeństwo ekologiczne, relacje społeczne, system wsparcia społecznego, aktywność społeczną, rozwój osobisty (edukacja, praca, uczestnictwo w kulturze) czy też rekreację i wypoczynek. Do subiektywnych wskaźników oceny można z kolei zaliczyć poziom stanu zaspokojenia potrzeb, takich jak: potrzeba bezpieczeństwa i poczucia wewnętrznego spokoju, realizacji życiowych celów oraz aspiracji, stopnia samoakceptacji, dobrostanu psychicznego, akceptacji społecznej czy uznania społecznego [Trzebiatowski, 2011, s. 28].

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, ul. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów; e-mail: bog.grzebyk@interia.pl.

Obszary wiejskie w Polsce stanowią ponad 93% powierzchni kraju i zamieszkuje je blisko 40% ludności², co sprawia, że należy je postrzegać nie tylko przez pryzmat funkcji związanych z rolnictwem, ale przede wszystkim jako część całego systemu społeczno-gospodarczego naszego kraju. Potencjał tkwiący w obszarach wiejskich w postaci zasobów ziemi i ludzi, stanowi szansę rozwojową, której sprzyjać powinien dostęp do funduszy europejskich, zwłaszcza w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR)³, ale również polityki spójności.

Według danych MF od początku członkostwa Polski w UE, tj., od 01.05.2004 r., do 31.07.2016 r., saldo rozliczeń Polska – budżet UE zamknęło się nadwyżką w wysokości 86,6 mld euro. Wartość transferów z budżetu UE do Polski w tym okresie wyniosła 128,4 mld euro, składka do budżetu UE 41,7 mld euro, a kwota zwrócona do budżetu UE 152 mln euro. Należy zaznaczyć, że wartość transferów z budżetu UE w ramach WPR w latach 2004–2016 wyniosła 42,5 mld euro⁴, co stanowiło ponad 1/3 wszystkich transferów z budżetu unijnego, jakie nasz kraj uzyskał w okresie członkostwa. Oznacza to, że w kwotach bezwzględnych Polska w tym analizowanym okresie była największym beneficjentem netto⁵. Dodatkowo na rolnictwo i obszary wiejskie oddziaływały w tym okresie także inne środki europejskie, co skłania do stwierdzenia, że mamy do czynienia z bilansem szczególnie korzystnym dla wsi i rolnictwa, dzięki czemu mieszkańcy obszarów wiejskich i rolnicy stali się największymi beneficjentami środków unijnych. W tym miejscu należy zadać

² W 2014 r. obszary wiejskie w Polsce stanowiły 93,1% powierzchni kraju, natomiast ludność wsi liczona jako % ogółu ludności – 39,7%. Udział ludności wiejskiej zróżnicowany jest regionalnie: od 21,2% w województwie śląskim do 59,5% w województwie podkarpackim. Zob. [*Obszary wiejskie w Polsce w 2014 r...*, s. 64–65].

³ WPR została wprowadzona w 1957 r., na mocy traktatu rzymskiego przez przedstawicieli sześciu krajów tworzących Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) ze względu na niską konkurencyjność rolnictwa na rynkach światowych. Pierwsze działania w ramach WPR dotyczyły wprowadzenia wspólnej organizacji rynków rolnych i interwencji w zakresie stabilizacji rynku produktów rolnych, co przyczyniło się do podniesienia produktywności rolnictwa oraz zapewniło odpowiedni poziom dochodów rolniczych. Z biegiem lat WPR przeszła kilka reform (plan Mansholta, reforma MacSharry'ego, program kwot mlecznych oraz system maksymalnych cen gwarantowanych), z których ostatnie miały miejsce w 2003 r. (przegląd śródkresowy), 2009 r. (ocena funkcjonowania) i 2013 r. (okres finansowania 2014–2020).

⁴ Wielkość transferów finansowych łącznie z Europejskim Funduszem Rybackim od 01.05.2004 r. do 31.07.2016 r., w ramach WPR wyniosła 42 537 894 099 euro. Zob. [*Zestawienie transferów finansowych środków unijnych od początku członkostwa Polski w UE* (stan na koniec lipca 2016 r.), <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue> (dostęp: 15.08.2016 r.)].

⁵ Różnica całkowitych transferów z budżetu UE i składek do budżetu UE przez dane państwo członkowskie określana jest jako jego „pozycja netto”. W latach 2013–2015 w kwotach bezwzględnych największym płatnikiem netto były Niemcy, a pozycja netto Polski wyniosła +9,1 mld euro i była niższa niż w roku 2014 o 4,4 mld euro ze względu na niższy napływ środków z Polityki Spójności. Wielkość składki wpłaconej przez Polskę do budżetu UE w 2015r. wyniosła 4,24 mld euro (ósma pozycja), co stanowiło 3,1% w całości składek. Zob. [dane Ministerstwa Finansów, *Zestawienie transferów finansowych...*].

pytanie, czy przełożyło się to na poprawę jakości życia mieszkańców wsi i czy sami zainteresowani, zwłaszcza rolnicy pozytywnie oceniają tę sytuację?

Celem opracowania jest przedstawienie głównych instrumentów WPR oraz określenie wpływu płatności bezpośrednich na dochody rolnicze mieszkańców z terenu województw podkarpackiego i świętokrzyskiego. Podstawowy materiał empiryczny stanowiły dane ilościowe odnoszące się do wielkości środków europejskich, jakie Polska pozyskała w ramach WPR, jak również jakościowych przeprowadzonych z wykorzystaniem metody wywiadu standaryzowanego⁶ wśród 368 właścicieli gospodarstw rolnych z wybranych gmin województw: podkarpackiego i świętokrzyskiego. Wybór obszaru badań podyktowany został: wiejskim charakterem badanych województw (blisko 60% mieszkańców Podkarpacia i 55% województwa świętokrzyskiego zamieszkuje obszary wiejskie), najniższym w skali kraju udziałem w wytwarzaniu PKB i nakładach inwestycyjnych, oraz wysokim udziałem obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogólnej; odpowiednio 66,0% i 44,7% (pierwsze i czwarte miejsce w kraju).

Gospodarstwa rolne podzielono na dwie grupy – pierwszą stanowiły jednostki funkcjonujące na terenie gmin, gdzie dominowały obszary prawnie chronione (I), natomiast drugą jednostki z gmin nieobjętych żadną obszarową formą ochrony przyrody (II). Zakres czasowy objął lata 2000–2014⁷. W realizacji postawionego celu wykorzystano metodę analizy porównawczej.

WIELKOŚĆ TRANSFERÓW Z BUDŻETU UE W PODZIALE NA INSTRUMENTY WPR I ZNACZENIE DOPLAT BEZPOŚREDNICH W DOCHODACH ROLNICZYCH

WPR⁸ jest to ogół działań podejmowanych przez organy i instytucje UE oraz państwa członkowskie z wykorzystaniem zespołu prawnych instrumentów o charakterze ponadnarodowym i narodowym, określonych w prawie pierwotnym i wtórnym UE, które mają zapewnić rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich zgodnie z europejskimi modelami rolnictwa [Szumski, 2007, s. 17]. WPR opiera się na dwóch filarach wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich. Pierwszy filar stanowi w skrócie wspólna organizacja rynków produktów rolnych (WORR), drugi natomiast rozwój obszarów wiejskich (ROW). Do filaru pierwszego należy zaliczyć

⁶ Metoda ankietowa i metoda wywiadu standaryzowanego należą do metod sondażowych, zob. [Stachak, 2013, s. 131].

⁷ Badania realizowane w ramach grantu finansowanego z NCN UMO – 2011/01/B/HS5/05386.

⁸ Od lat 70. XX wieku WPR została poszerzona o pomoc dla sektora rybackiego, jednak z biegiem czasu wsparcie to przybrało charakter niezależnej polityki sektorowej – Wspólnej Polityki Rybackiej (WPR), która w okresie programowania 2007–2013 była finansowana przez Europejski Fundusz Rybacki, por. [rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego].

instrumenty i mechanizmy związane z produkcją rolną, m.in. dopłaty bezpośrednie, dopłaty do składowania wybranych produktów, dopłaty do bezpłatnej dystrybucji niektórych produktów na cele konsumpcji społecznej oraz działania związane z handlem zagranicznym produktami rolnymi. Natomiast do filaru drugiego należą środki towarzyszące oraz instrumenty polityki strukturalnej, czyli dopłaty do terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, wspieranie przejmowania gospodarstw przez młodych rolników i pomoc starszemu pokoleniu w wcześniejszym przechodzeniu na renty strukturalne, programy rolno-środowiskowe, zalesianie gruntów rolnych, wsparcie pozarolniczej aktywności zawodowej na obszarach wiejskich oraz wsparcie dla budowy infrastruktury technicznej, społecznej i kulturowej na obszarach wiejskich. Zasady drugiego filaru pozostały niezmiennie (współfinansowanie, wieloletnie programowanie krajowe lub regionalne na podstawie europejskiego „zestawu środków” itd.).

Finansowanie WPR do końca 2006 r. zapewniał jeden fundusz, tj. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, natomiast od 1 stycznia 2007 r., to zadanie realizują: Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej (EFRG) i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W latach 2004–2016 znaczący wzrost przepływów finansowych z budżetu UE do Polski odnotowano z tytułu dopłat bezpośrednich i PROW, które stanowiły odpowiednio: 54,2% i 41,6% ogółu środków przeznaczonych dla Polski w ramach WPR w tym okresie (tabela 1).

Tabela 1. Przepływy finansowe UE – Polska w latach 2004–2015 w ramach WPR [w tys. euro]

Rok	Dopłaty bezpośrednie	PROW	Interwencje rynkowe	Pozostałe transfery WPR	Razem
2004	–	286 640	10786	0	297 426
2005	702 674	662 100	166668	10 638	1 542 080
2006	811 580	1 149 555	181896	11 100	2 154 131
2007	935 100	1 550 886	62431	5 264	2 553 681
2008	103 760	846 530	134629	1 240	1 086 159
2009	1 446 164	1 043 825	409081	14 860	2 913 930
2010	1 827 719	1 571 940	66374	12 586	3 478 619
2011	2 395 415	1 706 015	142161	11 632	4 255 223
2012	2 702 781	2 024 767	129330	11 376	4 868 254
2013	3 065 995	1 695 969	96830	24 234	4 883 028
2014	3 154 051	1 772 534	37417	12 259	4 976 261
2015	3 375 509	1 428 311	8055	12 778	4 824 653
2004–2015	20 520 753	15 739 078	1 445 661	127 972	37 833 464

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Zestawienie transferów finansowych...

Wzrastający udział dopłat bezpośrednich w latach 2004–2008 przyczynił się do poprawy sytuacji dochodowej rolników. Dochód na osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie w 2008 r., był 2,5 razy większy niż w roku 2003. Doszło również do obniżenia dysparytetu między dochodami rolniczymi a średnim wynagrodzeniem w gospodarce narodowej, co jednoznacznie potwierdziło, że w pierwszych latach członkostwa wsparcie udzielone rolnikom w ramach płatności bezpośrednich, stanowiących najbardziej powszechny instrument wsparcia dochodów rodzin rolniczych, przełożyło się na poprawę poziomu dochodów rolniczych w Polsce [Czyżewski, Poczta-Wajda, 2011, s. 272].

Według danych ARiMR⁹ od momentu wejściu Polski do UE, z dopłat bezpośrednich corocznie korzysta około 1,4 mln polskich rolników¹⁰. Pod względem wysokości środków na płatności bezpośrednie, Polska zajmuje szóste miejsce w UE (za Francją, Niemcami, Hiszpanią, Włochami oraz Wielką Brytanią). Uwzględniając natomiast cały budżet na WPR, nasz kraj zajmuje piąte miejsce (za Francją, Niemcami, Hiszpanią i Włochami). Z kolei w przeliczeniu na hektar UR środki dla Polski na WPR są na poziomie zbliżonym do średniej w UE¹¹. W 2015 r., roczny transfer środków ARiMR w ramach WPR, wyniósł 29,8 mld zł i był o blisko 3 mld wyższy w porównaniu do roku poprzedniego. W ramach systemów wsparcia bezpośredniego – I filara WPR od 2004 r., do 2015 r., wypłacono rolnikom ogółem kwotę 121,9 mld zł. W podziale na regiony, największe wsparcie otrzymały województwa: mazowieckie – 32,8 mld zł, wielkopolskie – 27,8 mld zł i lubelskie – 21,7 mld zł, a najmniejsze: śląskie i lubuskie – 6,1 mld zł, oraz polskie 6,9 mld zł.

Wzrost wielkości transferów w ramach WPR, jak również kolejne lata członkostwa, wymagają sprawdzenia, czy został utrzymany trend dobrej sytuacji dochodowej rolników.

Z przeprowadzonych przez GUS badań wynika, że wzrost poziomu dochodów z tytułu dopłat bezpośrednich o 20,6% w 2015 r., w stosunku do roku poprzedniego, nie pociągnął za sobą wzrostu poziomu przeciętnego dochodu na osobę z gospodarstwa rolnego. Wręcz przeciwnie, odnotowano spadek przychodów z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego o 0,5% przy jednoczesnym realnym spadku nakładów bieżących na gospodarstwo rolne o 1,0%. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy poszukiwać przede wszystkim w trudnej sytuacji na rynkach

⁹ ARiMR pełni funkcję agencji płatniczej realizującej płatności w ramach WPR.

¹⁰ Warunkiem otrzymania pełnych płatności bezpośrednich przez rolników jest przestrzeganie określonych reguł w uprawie i hodowli, które oparte są na aktualnych przepisach unijnych i mają na celu ochronę środowiska oraz dobrostan zwierząt. Zob. [Piworowicz, 2015, s. 18].

¹¹ Zgodnie z danymi ARiMR, Europejski Bank Centralny 30.09.2016 r. opublikował kurs wymiary, po którym przeliczane będą płatności bezpośrednie za 2016 r. Wynosi on 4,3192 zł za 1 EUR, a więc jest wyższy o 0,07 złotego od kursu stosowanego za ubiegły rok. Całkowita kwota przeznaczona na płatności bezpośrednie za 2016 r. wyniesie ponad 14,8 mld złotych i będzie wyższa od kwoty ubiegłorocznej o blisko 316 mln złotych.

rolnych¹². W 2016 r., w porównaniu do roku poprzedniego, zarówno w skupach, jak i na targowiskach odnotowano spadek cen większości produktów rolnych. Natomiast w niewielkim stopniu na poziom uzyskanych dochodów w rolnictwie oddziaływały takie czynniki, jak zwiększenie efektywności gospodarowania czy wzrost produkcji rolnej, w związku z czym rolnicy wykorzystali dopłaty bezpośrednie do zrekompensovania powstałej w tej sytuacji różnicy.

Na uwagę zasługuje również fakt, że mimo dużego zastrzyku finansowego w formie dopłat bezpośrednich, przeciętny dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwach domowych rolników w 2015 r. był o 24,5% niższy od średniej w gospodarstwach ogółem w Polsce i wyniósł 1046 zł (w 2014 r., był niższy o 21,6%) [*Sytuacja gospodarstw domowych w 2015 r. w świetle...*, 2016, s. 1–21]. Warto wskazać jest również to, że wśród wszystkich badanych grup społeczno-ekonomicznych, najbardziej zróżnicowane dochody na osobę w gospodarstwach domowych wystąpiły u rolników (współczynnik Giniego w 2015 r. wyniósł 0,553 przy średniej wielkości 0,322), a najniższe dochody odnotowano na Podkarpaciu (1082 zł) – plasowały się one o 22,0% poniżej średniej krajowej [Ibidem].

Można zatem stwierdzić, że w latach 2015–2016, absorpcja środków w postaci dopłat bezpośrednich określanych jako najbardziej powszechny instrument wsparcia dochodów rodzin rolniczych, nie przyczyniła się do znaczącej poprawy sytuacji dochodowej rolników w Polsce. Dopłaty bezpośrednie stały się jedynie rekompensatą z tytułu niskich cen skupu produktów rolnych.

KIERUNKI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W RAMACH PROW 2007–2013

W okresie programowania 2007–2013 instrumentem stanowiącym II filar WPR był PROW, na realizację którego Polska otrzymała największą alokację spośród krajów UE, wynoszącą 13,4 mld euro. Środki uzupełnione zostały wkładem z budżetu krajowego, który wyniósł 4 mld euro. Wdrażanie programu oparte było na czterech strategicznych osiach priorytetowych, które obejmowały 22 działania, tj.:

Oś 1 Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego:

- szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie,
- ułatwianie startu młodym rolnikom,
- renty strukturalne,
- korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów,
- modernizacja gospodarstw rolnych,

¹² Zdaniem prof. W. Ziętarey w latach 1995–2013 odnotowano różne tempa zmiany kosztów czynników produkcji; ceny zbytu wzrosły tylko nieco ponad dwukrotnie przy trzykrotnym wzroście cen nawozów czy środków ochrony roślin oraz ponad sześciokrotnym wzroście wynagrodzenia. Zob. [<http://next.gazeta.pl/pieniadz/1,136200,19666371,polskie-rolnictwo-jest-zbyt-rozdrobnione-aby-moc-konkurowac.html> (dostęp: 27.06.2016 r.)].

- zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej,
- poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa,
- przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych,
- uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności,
- działania informacyjne i promocyjne,
- grupy producentów rolnych.

Oś 2 Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich:

- wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o ONW,
- program rolnośrodowiskowy,
- zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne,
- odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych.

Oś 3 Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej:

- różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej,
- tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw,
- podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej,
- odnowa i rozwój wsi.

Oś 4 LEADER:

- wdrażanie lokalnych strategii rozwoju,
- wdrażanie projektów współpracy,
- funkcjonowanie lokalnych grup działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja.

Wsparcie finansowe z PROW, udzielane było rolnikom, mieszkańcom wsi, samorządom i społecznościom lokalnym, grupom producenckim, przedsiębiorcom sektora rolno-spożywczego, właścicielom lasów oraz organizacjom pozarządowym. Od momentu uruchomienia programu złożono ponad 7,3 mln wniosków o przyznanie pomocy, z czego ponad 7 mln projektów tj., ponad 95%, zostało zatwierdzonych do realizacji¹³ (tabela 2).

Zaznaczyć jednak należy, że o ile w ramach pierwszej i drugiej osi priorytetowej udział projektów zakwalifikowanych do realizacji decyzjami i umowami w stosunku do złożonych wniosków, kształtował się na wysokim poziomie wynoszącym odpowiednio 74% i 97%, to w przypadku pozostałych dwóch osi, wyniósł zaledwie 47% i 53%. Oznacza to, że bardzo duża część projektów złożonych przez beneficjentów nie spełniała wymogów kwalifikowalności. W związku z powyższym należy zastanowić się nad ułatwieniami w aplikowaniu o fundusze. Często zdarza się, że wskutek przedłużających się procedur beneficjent rezygnuje

¹³ Informacje dotyczące realizacji Programu w okresie sprawozdawczym zostały wyliczone jako różnica danych w ujęciu kumulatywnym na dzień 31.12.2014 r. i na dzień 31.12.2015 r. Dane te uwzględniają rozwiązania umów/uchylene decyzji, korekty danych w systemach informatycznych oraz danych pozyskiwanych manualnie.

z realizacji projektu, co skutkuje zahamowaniem procesów rozwojowych, zarówno w skali pojedynczego podmiotu, jak również kraju.

Tabela 2. Charakterystyka PROW 2007–2013 pod względem liczby złożonych wniosków, zatwierdzonych projektów i wielkości zrealizowanych płatności*

Numer i tytuł osi priorytetowej		Liczba złożonych wniosków [szt.]	Liczba projektów zatwierdzonych do realizacji decyzjami oraz umowami [szt.]	Udział projektów zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach osi [%]	Wielkość zrealizowanych płatności [mld zł]
Oś 1	Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego	293 051	217 862	74,34	33,37
Oś 2	Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich	6 864 627	6 702 984	97,65	22,01
Oś 3	Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej	90 301	42 890	47,50	14,46
Oś 4	LEADER	78 495	41 618	53,02	3,37
Razem		7 326 474	7005354	95,62	73,21

* stan na dzień 31 grudnia 2015 r.

Źródło: [Sprawozdanie z działalności ARiMR za 2015 r., 2016, s. 31].

Wart zauważenia jest również fakt, że z ogólnej kwoty środków wypłaconej beneficjentom ponad 75% przypadło na realizację dwóch głównych celów, czyli poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego oraz poprawę środowiska naturalnego i obszarów wiejskich. Natomiast środki przeznaczone na trzecią oś priorytetową, której celem było podnoszenie jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, stanowiły niecałe 20% wszystkich wypłaconych środków. Wydaje się, że przy potrzebach, jakie wykazują w tym zakresie obszary wiejskie, jest to stanowczo za mało. W układzie regionalnym największą liczbę beneficjentów, która przełożyła się na wartość zrealizowanych płatności, od momentu uruchomienia programu do końca 2015 r., odnotowano w województwach: mazowieckim, lubelskim i wielkopolskim (tabela 3).

Na Mazowsze, Wielkopolskę i Lubelszczyznę trafiło ponad 26 mld zł, co stanowiło blisko 36% ogółu środków wypłaconych w ramach PROW. Z kolei do województw: opolskiego, lubuskiego i śląskiego, zajmujących ostatnie pozycje pod względem wypłaconych środków, trafiło niespełna 6,5 mld zł, co stanowiło niecałe 9% ogółu środków wypłaconych przez ARiMR w ramach PROW.

Tabela 3. Liczba beneficjentów^a w ramach osi priorytetowych i wielkość zrealizowanych płatności^b w ramach programu PROW 2007–2013 w województwach podkarpackim i świętokrzyskim na tle kraju i pozostałych województw

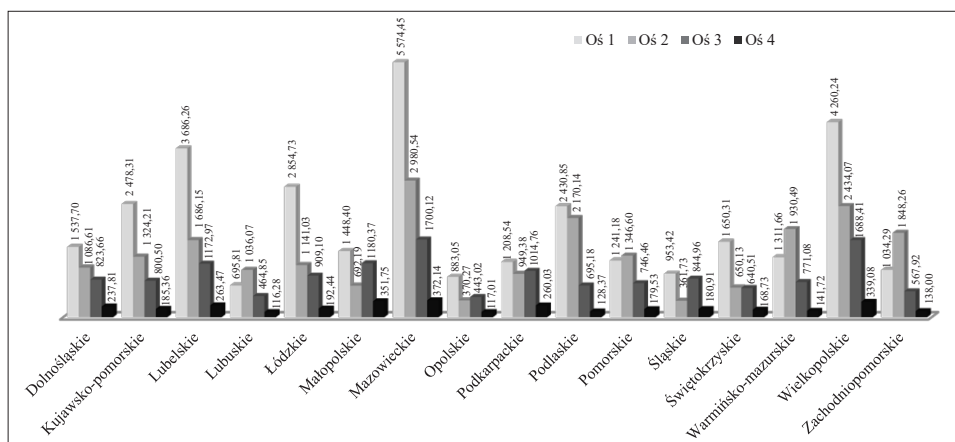
Wyszczególnienie	Os 1. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego	Os 2. Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich	Os 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej	Os 4. LEADER	Poszyca	Ogółem	Poszyca	Wielkość zrealizowanych płatności [w mln zł]	Poszyca			
POLSKA	397994	2	1113550	1	34714	3	15997	4	1562255	-	73076,2	-
Podkarpackie	19926	9	71057	7	2335	5	1216	5	94534	8	3432,7	12
Świętokrzyskie	32224	5	61506	8	1570	12	914	8	96214	7	3093,6	13
Dolnośląskie	11901	12	33752	13	1325	13	1100	6	48078	12	3685,7	8
Kujawsko-pomorskie	24255	8	51485	10	1674	10	776	12	78190	9	4788,3	6
Lubelskie	50890	2	106455	3	3047	3	1353	4	161745	2	6808,1	3
Lubuskie	4800	16	27325	15	858	16	483	16	33466	15	2313,0	15
Łódzkie	37745	4	106196	4	1861	8	857	10	146659	4	5097,3	5
Małopolskie	25213	7	76957	6	2565	4	1792	1	106527	6	3672,7	9
Mazowieckie	67366	1	196645	1	4297	2	1614	2	269922	1	10627,0	1
Opolskie	7754	14	13046	16	1092	15	581	14	22473	16	1813,3	16
Podlaskie	31015	6	103081	5	1956	6	810	11	136862	5	5424,5	4
Pomorskie	12087	11	40952	11	1624	11	939	7	55602	11	3513,8	11
Śląskie	7830	13	29420	14	1947	7	861	9	40058	14	2341,0	14
Warmińsko-mazurskie	16156	10	52602	9	1786	9	762	13	71306	10	4155,0	7
Wielkopolskie	41260	3	112733	2	5569	1	1548	3	161110	3	8721,7	2
Zachodniopomorskie	7700	15	33816	12	1211	14	550	15	43277	13	3588,5	10

a) dane na 03.05.2016 r., liczba beneficjentów podawana jest narastająco od momentu uruchomienia programu

b) narastająco do 31.12.2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, BDL.

Województwa podkarpackie i świętokrzyskie pod względem złożonych wniosków znalazły się odpowiednio na: ósmym i siódmym miejscu, natomiast pod względem zaabsorbowanych środków na odległej dwunastej i trzynastej pozycji, na co wpływ mogły mieć projekty o małych kwotach dofinansowania. Inaczej mówiąc, beneficjenci nie wykorzystywali maksymalnych limitów przysługujących na dane działania. Na Podkarpaciu dużą aktywnością w składaniu wniosków o dofinansowanie (piąta pozycja w skali kraju) wykazali się beneficjenci działań z osi trzeciej i czwartej, czyli LEADER. Natomiast w województwie świętokrzyskim na piątą pozycję miała wpływ liczba beneficjentów ubiegających się o dofinansowanie projektów w ramach pierwszej osi, której celem była poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. Wskazać tu należy, że w strukturze wielkości zrealizowanych płatności w ramach PROW, dominowała pierwsza oś priorytetowa za wyjątkiem województw: warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego i pomorskiego, gdzie przewagę miały płatności w ramach drugiej osi priorytetowej, co można wiązać ze specyfiką tych regionów (rys. 1).



Rys. 1. Wartość zrealizowanych płatności w ramach PROW 2007–2013 z podziałem na osie priorytetowe i województwa [w mln zł]*

* dane na 03.05.2016 r., kwoty płatności podawane są narastająco od momentu uruchomienia programu.

Legenda: Oś 1. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, Oś 2. Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, Oś 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej i Oś 4. LEADER

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, BDL.

SYTUACJA GOSPODARSTW ROLNYCH W OPINII BADANYCH ROLNIKÓW

Zdaniem B. Fedyszak-Radziejowskiej [2014, s. 153–172], sytuacja materialna mieszkańców wsi i rolników jest przedmiotem wielu stereotypów i medialnych

nieporozumień, związanych z WPR, w ramach której na polską wieś i do rolnictwa płyną środki w skali nieznaney ani w czasach PRL, ani w III RP przed 2004 rokiem. Skutkuje to tym, że taki przerysowany obraz rolnika z „wypchanym portfelem” ma swoje konsekwencje w przesadzonych szacunkach dochodów, wskazywanych przez wielu badanych Polaków [Zob. CBOS, komunikat BS/127/2013].

W związku z tym zasadne jest zweryfikowanie powstałych rozbieżności między rzeczywistością a wyobrażoną sytuacją finansową rolników. W tym celu posłużono się wynikami badań jakościowych, które przeprowadzono wśród 368 właścicieli gospodarstw rolnych z terenu dwóch województw, tj. podkarpackiego i świętokrzyskiego. W świetle tych badań dla ponad 36% gospodarstw rolnych udział dopłat bezpośrednich w dochodach ogółem gospodarstwa, waha się od 25,1 do 50%. Stanowi to potwierdzenie znaczącego udziału tego instrumentu wsparcia dochodów rodzin rolniczych badanego regionu. Dokonując bardziej szczegółowej analizy należy stwierdzić, że o ile w województwie podkarpackim, jak i świętokrzyskim najliczniejszą grupę stanowiły gospodarstwa wskazujące udział płatności bezpośrednich w przedziale od 25,1 do 50%, to już w poszczególnych grupach gmin odnotowano nieznaczne różnice. I tak dla ponad 47% badanych gospodarstw rolnych z województwa podkarpackiego funkcjonujących w gminach bez obszarów chronionych udział dopłat bezpośrednich kształtował się w przedziale od ponad 1/4 do ponad 1/2 dochodów, co w odniesieniu do tej samej grupy z województwa świętokrzyskiego stanowi 12 pkt proc. więcej. Z kolei dla blisko 12% badanych gospodarstw z Podkarpacia funkcjonujących w gminach z obszarami chronionymi ten udział wyniósł od 50,1 do 75%, co stanowił ponad 5 pkt proc. więcej niż w przypadku tej samej grupy gmin z województwa świętokrzyskiego. Oznacza to, że gospodarstwa z województwa świętokrzyskiego osiągają wyższe dochody z działalności rolniczej i pozarolniczej. Z kolei gospodarstwa z Podkarpacia wykorzystują rentę położenia i pozyskują dodatkowe środki finansowe wynikające z ogólnie wyższych stawek dopłat dla gospodarstw, gdzie dodatkowo występują strefy górskie i niekorzystne warunki gospodarowania. Wobec powyższego należy stwierdzić, że udział dopłat bezpośrednich w dochodach ogółem badanych gospodarstw jest bardzo wysoki, co powoduje, że mają one silny wpływ na rozwój tych gospodarstw.

Tabela 4. Dopłaty bezpośrednie w dochodach ogółem badanych gospodarstw rolnych

Udział dopłat bezpośrednich w dochodach ogółem gospodarstwa	Badane gospodarstwa rolne [w %]						
	razem [N=368]	w województwach:					
		podkarpackim			świętokrzyskim		
		razem [N=183]	I [N=129]	II [N=54]	razem [N=185]	I [N=116]	II [N=69]
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
I do 10%	18,79	14,04	15,00	11,76	23,43	25,89	19,05
II od 10,1 do 25%	34,39	36,84	35,83	39,22	32,00	28,57	38,10
III od 25,1 do 50%	36,42	37,43	33,33	47,06	35,43	35,71	34,92

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
IV od 50,1 do 75%	7,51	8,77	11,67	1,96	6,29	5,36	7,94
V od 75,1 do 90%	2,89	2,92	4,17	0,00	2,86	4,46	0,00
VI powyżej 90%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

I – gminy posiadające obszary chronione, II – gminy nieposiadające obszarów chronionych

Źródło: badania własne

Wskazując udział dopłat bezpośrednich w dochodach ogółem gospodarstw, właściciele badanych jednostek wyrazili również opinię na temat sytuacji finansowej swojego gospodarstwa rolnego od momentu wstąpienia Polski do struktur UE. Najliczniejszą grupę, bo ponad 43%, stanowili rolnicy, którzy wyrażali pogląd, iż sytuacja ich gospodarstwa rolnego tylko nieznacznie się poprawiła od momentu akcesji, a ponad 16%, że znacząco się poprawiła, przy czym bardziej krytycznie wypowiadali się właściciele gospodarstw rolnych z województwa podkarpackiego, co potwierdza wcześniejsza analiza (tabela 5). Wart podkreślenia jest również fakt, że rolnicy gospodarujący w gminach, gdzie dominowały obszary chronione częściej wskazywali na znacząca poprawę sytuacji finansowej gospodarstwa rolnego, aniżeli gospodarujący w gminach bez obszarów chronionych. W województwie podkarpackim ta różnica wyniosła blisko 6 pkt proc., natomiast w świętokrzyskim blisko 13 pkt proc. Uzasadniać to można tym, o czym już wcześniej wspomniano, że gospodarstwa funkcjonujące na obszarach o szczególnych walorach przyrodniczych w ramach drugiej osi priorytetowej związanej z poprawą środowiska naturalnego i obszarów wiejskich miały do dyspozycji dodatkowe instrumenty finansowe przysługujące tej grupie gospodarstw.

Tabela 5. Sytuacja finansowa gospodarstwa rolnego po wstąpieniu Polski do UE w opinii właścicieli

Sytuacja finansowa gospodarstwa rolnego po wstąpieniu Polski do UE	Badane gospodarstwa rolne [w %]						
	razem [N=368]	w województwach:					
		podkarpackim			świętokrzyskim		
		razem [N=183]	I [N=129]	II [N=54]	razem [N=185]	I [N=116]	II [N=69]
Pogorszyła się	14,64	17,32	15,75	21,15	12,02	12,93	10,45
Nie uległa zmianie	14,09	13,41	14,17	11,54	14,75	10,34	22,39
Nieznacznie się poprawiła	43,37	44,69	42,52	50,00	42,08	39,66	46,27
Znacząco się poprawiła	16,30	15,64	17,32	11,54	16,94	21,55	8,96
Nie mam zdania	11,60	8,94	10,24	5,77	14,21	15,52	11,94

I – gminy posiadające obszary chronione, II – gminy nieposiadające obszarów chronionych

Źródło: badania własne.

Przewaga odpowiedzi wskazująca, że sytuacja gospodarstw rolnych funkcjonujących na Podkarpaciu i w województwie świętokrzyskim poprawiła się, ale tylko nieznacznie, nasuwa kolejne pytania co do działań, jakie należy podjąć, aby poprawić sytuację ekonomiczną gospodarstw (możliwość wyboru ograniczono do trzech czynników). W ogóle uzyskanych odpowiedzi na pierwszym miejscu wymieniano powstanie jednostek zajmujących się skupem i przetwórstwem produktów rolnych, a następnie zwiększenie stawki dopłat bezpośrednich. Na trzecim miejscu znalazło się zwiększanie powierzchni gospodarstw (tabela 6). Rozkład odpowiedzi rolników podzielonych na województwa i grupy gmin wskazuje na zbieżność w przypadku tych trzech odpowiedzi. Oznacza to, że rolnicy zdają sobie sprawę, że jedynym sposobem w chwili obecnej na zwiększanie dochodu z gospodarstwa rolnego jest zwiększenie skali produkcji, a ten cel najłatwiej jest zrealizować poprzez zwiększanie powierzchni i zagospodarowanie nowych użytków rolnych. Z drugiej strony obawiają się, że zwiększając skalę produkcji będą mieli problem ze sprzedażą, bo nie ma wystarczającej liczby jednostek zajmujących się skupem i przetwórstwem rolnym. Dlatego tym zabezpieczeniem może być zwiększenie stawki dopłat bezpośrednich. Wart zauważenia jest również fakt, że rolnicy dostrzegają potrzebę scalania gruntów. Zaskoczeniem natomiast jest to, że prowadzący gospodarstwa rolne nie łączyli poprawy swojej sytuacji ekonomicznej z lepszym doradztwem i rozwojem działalności agroturystycznej; te dwa czynniki znalazły się na dwóch ostatnich miejscach wymienianych przez respondentów zarówno w badanych regionach, jak i w wybranych grupach gmin.

Tabela 6. Opinie właścicieli gospodarstw rolnych na temat działań mogących się przyczynić do poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstw w gminie (wybierano trzy najważniejsze działania)

Działania mogące poprawić sytuację gospodarstw rolnych w gminie	Badane gospodarstwa rolne w województwach [w %]			
	podkarpackim		świętokrzyskim	
	I	II	I	II
Scalanie gruntów	34,88	50,00	38,79	27,94
Zwiększanie powierzchni gospodarstw	54,26	51,85	54,31	64,71
Zrzeszenie się producentów	27,13	31,48	33,62	23,53
Lepsze doradztwo	3,10	0,00	18,10	4,41
Powstanie jednostek zajmujących się skupem i przetwórstwem produktów rolnych	65,12	72,22	53,45	67,65
Rozwój działalności agroturystycznej w gospodarstwach	6,98	1,85	11,21	0,00
Możliwość podjęcia dorywczej pracy zarobkowej	34,88	7,41	31,03	26,47
Zwiększenie stawki dopłat bezpośrednich	63,57	57,41	49,14	72,06

I – gminy posiadające obszary chronione, II – gminy nieposiadające obszarów chronionych

Źródło: badania własne.

Gospodarstwa rolne, działające na rynku, dają zatrudnienie, osiągają dochody, a tym samym budują wartość regionu. Przeważająca część rodzinnych gospodarstw będzie mieć także w przyszłości trudności z osiągnięciem skali ekonomicznej zapewniającej wystarczający dochód w oparciu o produkcję rolną. Jednocześnie gospodarstwa te będą wciąż pełnić istotną rolę w realizacji wielu nowych funkcji publicznych gospodarki rolnej. Dlatego należy założyć, iż wsparcie dochodów w ramach WPR, tak jak obecnie, będzie determinować żywotność ekonomiczną dużej części europejskiego rolnictwa.

PODSUMOWANIE

Możliwość korzystania przez polskich rolników z instrumentów WPR w pierwszym okresie członkostwa w UE przyczyniła się do znaczącej poprawy ich sytuacji dochodowej. Dużą zasługę w tym zakresie odegrały płatności bezpośrednie, stanowiące najbardziej powszechny instrument wsparcia dochodów rodzin rolniczych. Nie oznacza to jednak, że sytuacja mieszkańców wsi jest tak dobra, jak ocenili to respondenci badań CEBOS. Okazuje się bowiem, że mimo wzrostu poziomu dochodów z tytułu dopłat bezpośrednich, przeciętny dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwach domowych rolników był blisko ¼ niższy od średniej w gospodarstwach ogółem w Polsce.

Reasumując należy stwierdzić, że poprawa jakości życia mieszkańców wsi postępuje bardzo powoli, co przy znacznie szybszym tempie zmian w miastach pogłębia istniejące już wcześniej różnice. Dlatego wsparcie dochodów rolniczych narzędziami WPR jest ważnym czynnikiem zewnętrznym sprzyjającym dalszemu rozwojowi gospodarstw rolnych, ale nie stanowi panaceum w rozwiązywaniu problemów społecznych, gospodarczych i środowiskowych dotychczas nierozwiązywalnych bądź pomijanych.

BIBLIOGRAFIA

- Czyżewski A., Poczta-Wajda A., 2011, *Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenie GATT/WTO*, Wyd. PWE, Warszawa.
- Fedyszak-Radziejowska B., 2014, *Spoleczności wiejskie dziesięć lat po akcesji. Postawy, wartości i uwarunkowania społeczno-ekonomiczne [w:] Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*, red. naukowa I. Nurzyńska i W. Poczta, Wydawnictwo naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Kamińska W., Heffner K. (red.), 2014, *Polityka spójności UE a rozwój obszarów wiejskich stare problemy i nowe wyzwania*, Wyd. PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa.
- Trzebiatowski J., 2011, *Jakość życia w perspektywie nauk społecznych i medycznych – systematyzacja ujęć definicyjnych*, Hygeia Public Health, 46(1).

- Obszary wiejskie w Polsce w 2014 r., Wyd. GUS i US w Olsztynie, Warszawa–Olsztyn 2016. *Zestawienie transferów finansowych środków unijnych od początku członkostwa Polski w UE* (stan na koniec lipca 2016 r.), <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue>
- Stachak S., 2013, *Podstawy metodologii nauk ekonomicznych*, Wyd. Difin, Warszawa.
- Szumski S., 2007, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Piworowicz J., 2015, *Wspólna Polityka Rolna i jej wpływ na rozwój rolnictwa w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.
- Sytuacja gospodarstw domowych w 2015 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, GUS, 2016, Warszawa.
- <http://next.gazeta.pl/pieniazd/1,136200,19666371,polskie-rolnictwo-jest-zbyt-rozdrobnione-aby-moc-konkurowac.html> (dostęp: 27.06.2016 r.).
- <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue> (dostęp: 15.08.2016 r.).

Streszczenie

W artykule przedstawiono rolę głównych instrumentów wspólnej polityki rolnej (WPR) w podnoszeniu jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich. Na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Finansów (MF) i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) dokonano oceny transferów finansowych środków unijnych w latach 2004–2016 w ramach WPR i znaczenia programu PROW 2007–2013 dla rozwoju obszarów wiejskich. Szczególną uwagę poświęcono płatnościom bezpośrednim (SAPS) i ich udziałowi w dochodach rolniczych; wykorzystano w tym celu wyniki badań jakościowych przeprowadzonych wśród rolników z wybranych gmin dwóch województw: podkarpackiego i świętokrzyskiego. Stwierdzono, że w latach 2004–2016 wartość transferów z budżetu UE do Polski w ramach WPR wyniosła 42,5 mld euro, czyli ponad 1/3 wszystkich transferów z budżetu unijnego, jaki nasz kraj uzyskał w okresie członkostwa. Stanowi to potwierdzenie dużego udziału funduszy europejskich w rozwoju polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich i oznacza, że w kwotach bezwzględnych, Polska w tym analizowanym okresie była największym beneficjentem netto. Wyniki badań jakościowych wykazały, że najliczniejszą grupę – ponad 43%, stanowili rolnicy, którzy wyrażali pogląd, iż sytuacja ich gospodarstwa rolnego tylko nieznacznie się poprawiła po wstąpieniu Polski do UE, a tylko 16%, że znacząco się poprawiła, przy czym bardziej krytycznie wypowiadali się właściciele gospodarstw rolnych z województwa podkarpackiego.

Słowa kluczowe: wspólna polityka rolna (WPR), dopłaty bezpośrednie, fundusze europejskie

The role of common agricultural policy instruments in the European Union aimed at improving quality of living standards of rural inhabitants

Summary

The article discusses the role of the main common agricultural policy (WPR) instruments in improving the quality of living standards of rural inhabitants. Following the data collected by the Ministry of Finance (MF) and the Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture (ARiMR) an assessment concerning financial transfers of EU funds within WPR in the years

2004–2016, has been conducted as well as the meaning of PROW 2007–2013 programme aimed at developing rural areas. A special attention has been drawn to direct subsidies (SAPS) and their contribution to farming income. For that purpose the findings from quality research conducted among farmers from selected communities of two provinces – podkarpackie and swietokrzyskie, were used. It has been stated that during the years 2004–2016 the amount of financial transfers from the EU budget to Poland within WPR has equaled to 42,5 mld euro, which makes over one third of all the transfers which were made for Poland during the whole membership period. This fact is a confirmation of a great contribution of EU funds to the development of Polish farming and rural areas. Further this means that during the period in question, Poland was the greatest net beneficiary. Indications of the quality research has proved that over 43 % of the farmers under research, evaluates the condition of their farms as better since joining the EU by Poland, and 16 % of the farmers – as much better. Nevertheless, more critical group of owners were from the province of podkarpackie.

Keywords: common agricultural policy (CAP), direct subsidies, European funds

JEL: Q14, Q18