

EWA KIRYLUK-DRYJSKA¹

OCENA SKUTECZNOŚCI DZIAŁAŃ PROW 2004–2006 W OPINII ROLNIKÓW I EKSPERTÓW (UJĘCIE REGIONALNE)

Abstrakt. Celem artykułu jest przedstawienie ocen celowości działań Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2004–2006 w opiniach ich bezpośrednich beneficjentów-rolników, z uwzględnieniem zróżnicowania regionalnego, oraz ich porównanie z ocenami ekspertów. Materiał badawczy stanowiły wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród 746 rolników oraz sondażu przeprowadzonego wśród grupy 46 ekspertów z dziedziny ekonomiki rolnictwa i polityki rolnej z wiodących ośrodków naukowych w kraju. Badania wykazały, że rolnicy mieli w większości skłonność do nadawania wyższej oceny działaniom wspierającym dochód i podnoszącym poziom życia. Wśród ekspertów natomiast widoczna była tendencja do nadawania wyższych ocen działaniom prorozwojowym i proekologicznym. Występowały istotne różnice w ocenie działań PROW przez rolników z różnych regionów Polski. Rolnicy wysoko oceniali te działania, które najbardziej wydają się dotyczyć problemów rozwoju rolnictwa w ich regionie.

Słowa kluczowe: zróżnicowanie regionalne, PROW, rozwój wsi i rolnictwa, oceny rolników i ekspertów

WPROWADZENIE

Przyjęcie unijnych zasad wsparcia rolnictwa wymaga od rolników większego niż przed akcesją zainteresowania proponowanymi działaniami strukturalnymi, wykazania chęci do wprowadzania zmian i podjęcia konkretnych działań adaptacyjnych, zgodnych z polityką UE. Działania polityki rolnej, które mają rekompensować rolnikom dokonywane obecnie stopniowe ograniczanie innych form wspierania rolnictwa, powinny być tak dobrane, aby powodowały odczuwalną przez rolników poprawę warunków gospodarowania. Są to działania, których rzeczywista skuteczność oceniona będzie mogła być dopiero w przyszłości, na-

¹ Autorka jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.

tomiast ich realizacja i stopień wykorzystania przeznaczonych na nie funduszy zależy od indywidualnych odczuć i decyzji rolników.

Rolnicy w Polsce nie są grupą jednorodną, a kierowane przez nich gospodarstwa różnią się pod względem potencjału produkcyjnego i możliwości rozwoju. Już przed integracją z UE przeprowadzane analizy wskazywały, że skorzystają z niej przede wszystkim właściciele silnych towarowych gospodarstw rolnych [Poczta 2003]. Wydaje się więc, że stopień akceptacji działań strukturalnych UE przez rolników jest uwarunkowany sytuacją ekonomiczną oraz potencjałem produkcyjnym gospodarstw. Co więcej, badania potencjału produkcyjnego oraz stopnia rozwoju rolnictwa w Polsce wykazują, że pomiędzy poszczególnymi regionami występują znaczne różnice [Mrówczyńska-Kamińska i Kiryluk 2005]. Można przypuszczać, że problemów wsi i rolnictwa nie rozwiąże się skutecznie bez uwzględnienia aspektów regionalnych, a dostęp do unijnych funduszy strukturalnych i ich rozdział musi uwzględniać regionalną różnorodność kraju [Heller 2000]. Kamiński [2001], szukając wzorca regionalnego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce, w centralnym punkcie umieszcza człowieka, jego cele i aspiracje. Jak pisze: „Podstawowy paradygmat takiego rozwoju wsi i rolnictwa i związanej z nim polityki (uwzględniając i właściwie wykorzystując istniejące zróżnicowanie poszczególnych regionów Polski) musi za swój niezbywalny cel przyjmować dążenie do zapewnienia społecznościom wiejskim w każdym regionie szans i możliwości godnej, wysokiej jakości życia, odpowiadającej zarówno oczekiwaniom, jak i inicjatywom oraz własnej pracy mieszkańców wsi”. Wiatrak [2000] podkreśla, że rozwój regionalny wymaga uwzględnienia właściwych danemu układowi regionalnemu potrzeb, celów, preferencji i hierarchii wartości, które składają się na jego gospodarkę. Ważne jest więc, aby przy projektowaniu polityki rozwoju rolnictwa w skali kraju uwzględniać opinie i oceny rolników z różnych regionów co do skuteczności poszczególnych działań, gdyż to właśnie rolnicy są bezpośrednimi beneficjentami tych programów i w większości to oni mają ubiegać się o pomoc finansową na ich realizację. Jak pisze Spychalski [2005]: „...do efektywnego wykorzystania wszystkich instrumentów polityki wobec obszarów wiejskich niezbędne jest wypracowywanie mechanizmów, które przyczynią się do wzrostu aktywności mieszkańców wsi w procesach gospodarczych”.

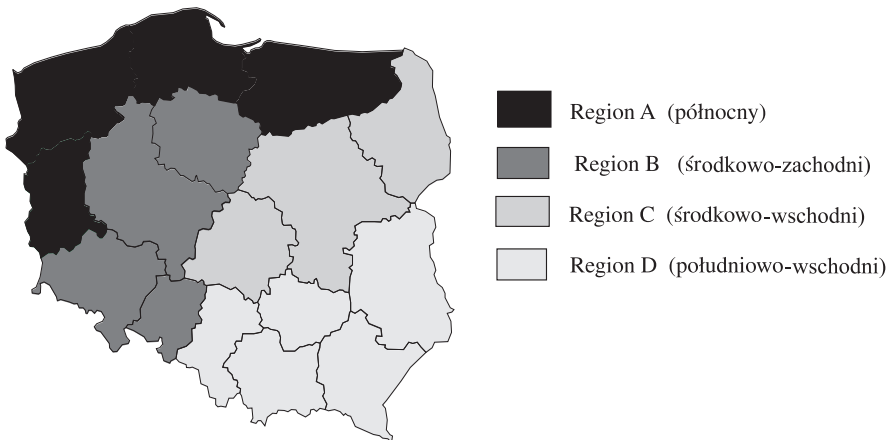
Zasięganie opinii ekspertów przed podjęciem decyzji gospodarczych jest normalną praktyką zarządzania. Szczególnie istotne jest to wówczas, gdy nie może być szybkiej weryfikacji podjętych decyzji, choćby ze względu na mało wymierne lub odległe w czasie skutki. Z taką właśnie sytuacją ma do czynienia administracja państwowa przy projektowaniu programów wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich. Konfrontacja ocen przewidywanej skuteczności działań nadanych przez rolników i ekspertów może wskazać rozbieżności w rozumieniu istoty działań rolno-strukturalnych przez obie grupy respondentów i być istotną wskazówką przy podejmowaniu decyzji alokacyjnych.

Celem prowadzonych badań było ocenienie celowości działań Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2004–2006 w opiniach ich bezpośrednich beneficjentów – rolników, z uwzględnieniem zróżnicowania regionalnego, oraz ich porównanie w ocenami ekspertów.

MATERIAŁ I METODA BADAŃ

Materiał badawczy stanowiły wyniki ankiet przeprowadzonych wśród 746 rolników oraz sondażu przeprowadzonego wśród grupy 46 ekspertów z dziedziny ekonomiki rolnictwa i polityki rolnej z wiodących ośrodków naukowych w kraju. Badania ankietowe wśród rolników przeprowadzone były w czterech wewnątrznie jednorodnych, pod względem analizowanych cech potencjału produkcyjnego gospodarstw, regionach Polski. Regiony zostały wytypowane metodą analizy skupień Warda [1963]. Wydzielając grupy województw o podobnych cechach strukturalnych rolnictwa, jako cechy proste do analizy skupień, po dokonaniu eliminacji wskaźników skorelowanych wykorzystano podstawowe mierniki potencjału rolnictwa: jakościowe – udział zmeliorowanych użytków rolnych (%) i wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej (pkt), strukturalne – wskazujące na relacje pomiędzy czynnikami produkcji, oraz intensywność wytwarzania – przeciętna powierzchnia gospodarstwa (ha), powierzchnia użytków rolnych na 1 zatrudnionego (ha), wartość brutto środków trwałych na 1 ha użytków rolnych (zł), nakłady środków obrotowych na 1 ha użytków rolnych (zł), nakłady inwestycyjne na 1 ha użytków rolnych (zł), a także wskaźniki produktywności ziemi i pracy mierzone produkcją globalną na 1 ha użytków rolnych (zł), produkcją globalną na 1 pracującego (zł).

Wyodrębnione w ten sposób regiony o zbliżonych cechach rolnictwa, różniące się między sobą nawzajem, oznaczono kolejnymi literami alfabetu A, B, C, D i przedstawiono na rysunku 1.



RYSUNEK 1. Regiony Polski wewnątrznie jednorodne pod względem analizowanych cech

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Roczników Statystycznych GUS 2005.

W literaturze można znaleźć kilka propozycji podziału kraju na regiony rolnicze [Zgliński 2001, *Plan wyboru...* 2004, Stola 2004, FAPA 2005]. Podziały te, choć w większości oparte na wskaźnikach produkcyjnych, są bardzo podobne do proponowanego w artykule. Przykładowo, przeprowadzony na cele pol-

skiego FADN² podział kraju na regiony rolnicze różni się od proponowanego w pracy jedynie umiejscowieniem województwa lubelskiego [FAPA 2005]. Bardzo podobny podział Polski na regiony rolnicze zaproponowany jest także przez IERiGŻ [*Plan wyboru...* 2004].

Wytypowania gospodarstw reprezentatywnych dla wybranych regionów dokonano w sposób kwotowy tak, aby odzwierciedlały strukturę gospodarstw rolnych w poszczególnych regionach kraju. Cechami doboru jednostek, przy założeniu ich równej ważności (0,5; 0,5), były:

- udział gospodarstw w poszczególnych grupach obszarowych w całkowitej liczbie gospodarstw w regionie,
- udział użytków rolnych w poszczególnych grupach obszarowych w całkowitej powierzchni użytków rolnych w regionie.

Ankietyzacją objęto 200 gospodarstw z każdego wytypowanego regionu. Łącznie badania ankietowe przeprowadzono wśród 800 rolników w Polsce. Ze względu na niekompletność i brak spójności wyeliminowano 44 ankiety, w rezultacie analizie poddano odpowiedzi 746 respondentów³.

W badaniach ankietowych respondenci byli pytani o ocenę, w skali dziewięciostopniowej, wpływu poszczególnych działań programów strukturalnych, przeznaczonych na rozwój rolnictwa w Polsce, na wyznaczone przez MRiRW priorytety tych programów: podniesienie konkurencyjności rolnictwa i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. W celu konfrontacji ocen skuteczności działań programów strukturalnych przeznaczonych na rozwój rolnictwa w Polsce w latach 2004–2006 nadanych przez grupę ekspertów oraz rolników zastosowano metodę analizy porównawczej, zestawiając średnie oceny działań Programu nadane przez te dwie grupy respondentów. Natomiast, aby zbadać, czy pomiędzy ocenami działań PROW 2004–2006 nadanymi przez rolników z różnych regionów występowały istotne różnice, przeprowadzono analizę wariancji ANOVA dla rozkładów normalnych poszerzoną o test post-hoc Tukeya.

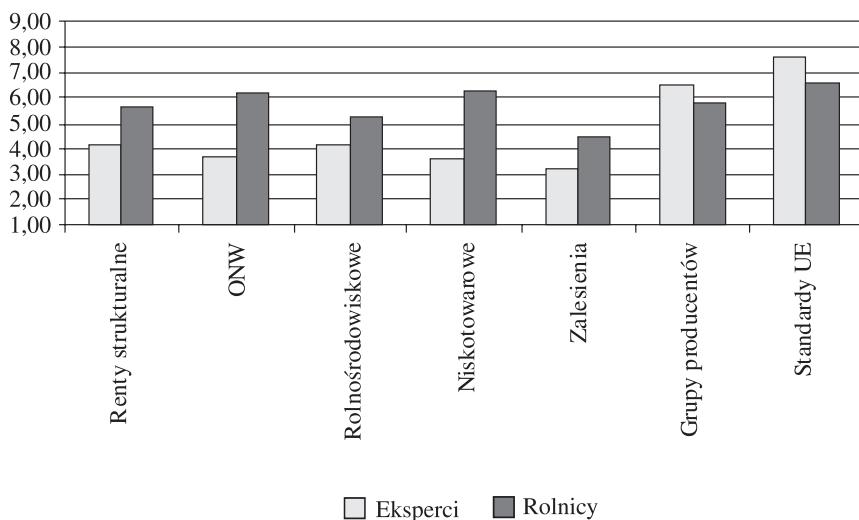
PORÓWNANIE OCEN CELOWOŚCI DZIAŁAŃ PROW 2004–2006 NADANYCH PRZEZ ROLNIKÓW ORAZ GRUPĘ EKSPERTÓW

Na rysunkach 2 i 3 przedstawiono średnie oceny wpływu działań PROW 2004–2006 na podniesienie konkurencyjności oraz zrównoważony rozwój rolnictwa nadane przez rolników oraz ekspertów.

Oceny działań PROW 2004–2006 nadane przez ekspertów w skali dziewięciostopniowej mieściły się w przedziale od 3,1 do 7,5. Jako główne działania sprzyjające osiągnięciu konkurencyjności eksperci uznali wsparcie dostosowania do standardów europejskich (7,5) oraz grup producentów rolnych (6,5 punktu). Natomiast jako główne działania sprzyjające osiągnięciu zrównoważonego rozwoju –

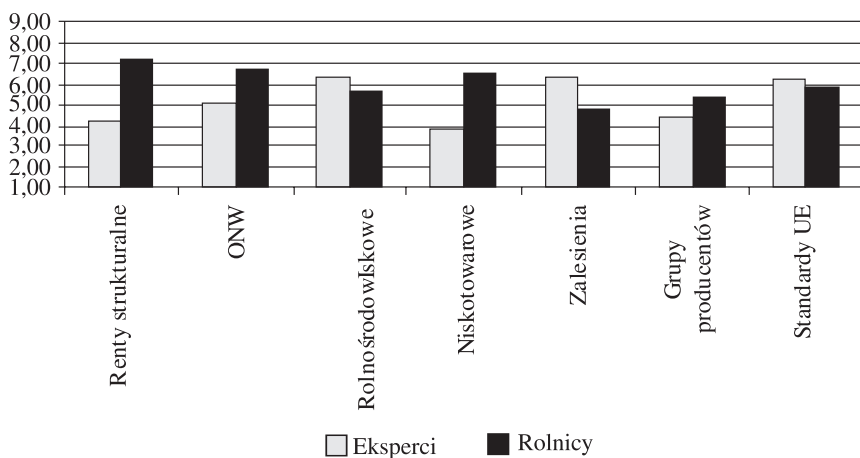
² Farm Accountancy Data Network – system zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych.

³ Szczegółowy opis doboru próby do badań można znaleźć w pracy Kiryluk-Dryjskiej i Poczty [2007].



RYSUNEK 2. Oceny wpływu działań PROW 2004–2006 na podniesienie konkurencyjności rolnictwa nadane przez rolników oraz ekspertów

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań ankietowych wśród rolników ($n = 746$) i ekspertów ($n = 46$).



RYSUNEK 3. Oceny wpływu działań PROW 2004–2006 na zrównoważony rozwój rolnictwa nadane przez rolników oraz ekspertów

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badań ankietowych wśród rolników ($n = 746$) i ekspertów ($n = 46$).

działania rolnośrodowiskowe, zalesienia oraz, podobnie jak w przypadku celu pierwszego, dostosowanie do standardów. Wszystkie te działania w ocenach ekspertów uzyskały ponad 6 punktów, co oznacza, że ich skuteczność z punktu widzenia osiągnięcia zrównoważanego rozwoju została oceniona na poziomie prawie 70% najwyższej możliwej oceny. Eksperti ocenili bardzo podobnie, z punktu widzenia możliwości osiągnięcia obu celów, i relatywnie nisko skuteczność dzia-

łań związanych z finansowaniem rent strukturalnych i gospodarstw niskotowarowych. Ocena tych działań nie przekraczała nawet połowy możliwej do osiągnięcia liczby punktów. Działania te mogą wpływać równocześnie na oba założone w programie PROW cele i trudno jest ich skuteczność precyzyjnie rozdzielić, z kolei ich relatywnie niska ocena przez ekspertów może wynikać z faktu, że przez wielu ekonomistów uznawane są jako typowo socjalno-osłonowe, czyli nie tylko niewpływające na podniesienie konkurencyjności rolnictwa, ale w długim okresie nieprzynoszące także efektu zrównoważonego rozwoju.

Średnie oceny rolników w Polsce mieściły się w przedziale od 4,5 do 7,1 punktu. Zdaniem ankietowanych rolników, podobnie jak w ocenie ekspertów, osiągnięcie konkurencyjności możliwe jest poprzez wsparcie dostosowania do standardów UE oraz grup producenckich. Dodatkowo dla osiągnięcia konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju rolnicy ocenili także wysoko celowość wsparcia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz gospodarstw niskotowarowych.

Największy jednak wpływ na zrównoważony rozwój w ocenie rolników ma finansowanie rent strukturalnych i związana z tym wymiana pokoleniowa na wsi. Działanie to zostało ocenione na poziomie 7,2 punktu. Jest to całkowicie odmienna opinia w porównaniu z opinią ekspertów, którzy renty ocenili relatywnie nisko. Należy podkreślić, że działanie to mogło być traktowane przez rolników jako dodatkowe źródło dochodu dla rodzin rolniczych, stąd zostało ocenione względnie wysoko. Działanie to jednak często nie wpływało na poprawę struktury agrarnej, ponieważ przekazywanie gospodarstw odbywało się najczęściej w gronie rodzinnym, co znalazło wyraz w ocenach ekspertów.

Warto podkreślić, że porównując oceny poszczególnych działań PROW pomiędzy ekspertami a rolnikami, można stwierdzić, że grupy te podobnie oceniły wpływ tych działań na poszczególne cele. Obie ankietowane grupy stwierdziły, że dostosowanie do standardów UE i grupy producentów rolnych w większym stopniu wpływają głównie na podniesienie konkurencyjności, natomiast wszystkie pozostałe na zrównoważony rozwój. Dostosowanie do standardów UE wpływa nie tylko na większe możliwości sprzedaży wytworzonej w gospodarstwie produkcji, ale i warunkuje wypłacanie dopłat bezpośrednich w przyszłości, może więc znacząco wpłynąć na konkurencyjność gospodarowania. Natomiast tworzenie grup producentów rolnych wpływa na wzmocnienie sytuacji przetargowej rolników na rynku. Jak pisze Wiatrak [2006]: „...integrowanie działalności producentów jest wzmocnieniem ich siły przetargowej i możliwości konkurowania. Z jednej strony wzrasta wielkość i jakość oferty, z drugiej możliwości prowadzenia marketingu i uzyskiwania efektu skali poprzez wspólne działanie”.

Ponadto można zauważyć, że rolnicy wyżej ocenili wpływ większości działań na możliwość podniesienia konkurencyjności rolnictwa niż eksperci. Tylko w przypadku dostosowania do standardów UE oraz grup producentów rolnych oceny ekspertów były wyższe od ocen rolników. Eksperci postrzegają większość działań PROW 2004–2006 w kategoriach pomocy osłonowo-socjalnej, która w większości nie wpłynie istotnie na podniesienie konkurencyjności rolnictwa, a może mieć znaczenie w realizacji zrównoważonego rozwoju. Rolnicy nato-

miast wydają się być znacznie bardziej pozytywnie nastawieni do proponowanych działań strukturalnych i oceniają wysoko ich skuteczność z punktu widzenia podniesienia konkurencyjności gospodarowania.

W przypadku celu drugiego – zrównoważonego rozwoju, eksperci ocenili wyżej niż rolnicy wpływ trzech działań (programów rolnośrodowiskowych, zalesień oraz dostosowania do standardów UE), pozostałe działanie wyżej ocenione były przez grupę rolników. Można zauważyć, że średnie oceny większości działań nadane przez rolników, niezależnie od celu, były wyższe od ocen ekspertów, jednak wydaje się, że rolnicy w mniejszym stopniu dokonali rozróżnienia wpływu działania na dwa oddzielne cele. Oceny wpływu danego działania na konkurencyjność oraz zrównoważony rozwój często niewiele się różnią. Rolnicy akceptując dane działanie, wykazywali tendencję do ocenienia go wysoko z punktu widzenia obu stawianych celów. Jeśli działanie wydawało im się uzasadnione, co najczęściej było powiązane z pewnymi korzyściami wynikającymi z działaniami dla nich samych, to oceniane było wysoko, w przeciwnym razie – nisko.

Eksperti natomiast dokonali jasnego rozróżnienia pomiędzy celami. Szczególnie widoczne jest to w przypadku takich programów, jak działania rolnośrodowiskowe oraz zalesienia, które są programami typowo proekologicznymi, mającymi wpłynąć na zrównoważony ekologicznie i społecznie rozwój rolnictwa. Rolnicy wpływ tych działań na oba cele ocenili na zbliżonym poziomie, natomiast eksperci zdecydowanie wyżej ocenili ich wpływ na zrównoważony rozwój niż na konkurencyjność.

Dokonując porównania ocen rolników i ekspertów, widać również, że rolnicy byli skłonni do nadawania wyższych ocen działaniom bardziej socjalnym, mającym na celu podniesienie dochodów, a w konsekwencji polepszenie standardu życia – renty strukturalne, gospodarstwa niskotowarowe oraz ONW, niż natomiast eksperci oceniali oni działania prorozwojowe, takie jak dostosowanie do standardów UE.

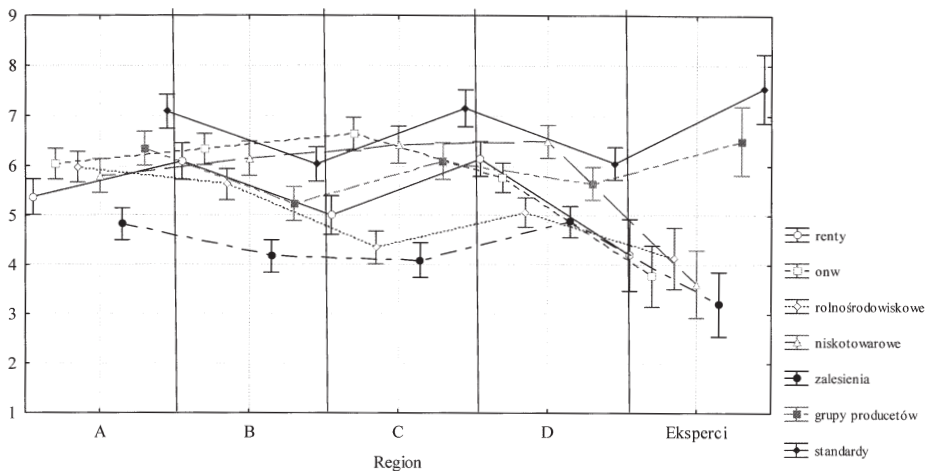
ZRÓŻNICOWANIE REGIONALNE OCEN CELOWOŚCI DZIAŁAŃ PROW 2004–2006 NADANYCH PRZEZ ROLNIKÓW

W celu zbadania wpływu uwarunkowań regionalnych rolnictwa na oceny celowości programów o charakterze strukturalnym przez rolników porównano średnie oceny działań PROW rolników z czterech analizowanych w pracy regionów rolniczych Polski (A – region północny, B – region środkowo-zachodni, C – region środkowo-wschodni oraz D – region południowo-wschodni). Porównania dokonano zarówno dla ocen celu pierwszego – konkurencyjności, jak i dla drugiego – zrównoważonego rozwoju. Dodatkowo do analizy włączono, jako oddzielną grupę respondentów, ekspertów. Pozwoliło to wskazać nie tylko zróżnicowanie regionalne ocen rolników, ale i stopień zgodności ich ocen z ocenami ekspertów. Na poziomie ufności $p < 0,05$ różnice w ocenie wpływu działań PROW na podniesienie konkurencyjności i osiągnięcie zrównoważonego rozwoju rolnictwa w układzie regionalnym były statystycznie istotne. Ponadto test post-hoc Tukeya wykazał,

że oceny większości działań były również zróżnicowane pomiędzy poszczególnymi regionami oraz istotnie odbiegały od ocen ekspertów.

OCENA WPŁYWU DZIAŁAŃ PROW NA CEL PIERWSZY PROGRAMU – PODNIESIENIE KONKURENCYJNOŚCI

W opinii ankietowanych rolników z regionu A (region północny) spośród działań PROW na cel pierwszy programu – podniesienie konkurencyjności rolnictwa, największy wpływ mają dostosowanie do standardów UE oraz wspieranie grup producentów rolnych (rysunek 4). Rolnicy z tego regionu ocenili wpływ dostosowania do standardów UE na poziomie ponad 7,1 w dziewięciostopniowej skali ocen, natomiast program wsparcia grup producentów rolnych na 6,5 punktu. Oceny tych dwóch działań nadane przez rolników z tego regionu podobne były do ocen ekspertów, którzy również te właśnie programy uznali za najważniejsze z punktu widzenia podnoszenia konkurencyjności rolnictwa w Polsce.



RYSUNEK 4. Zróżnicowanie regionalne ocen wpływu poszczególnych działań PROW na możliwość podniesienia konkurencyjności rolnictwa (pionowe słupki oznaczają 0,95 przedział ufności)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych rolników ($n = 746$) i ekspertów ($n = 46$).

Rolnicy z regionu północnego najniżej na możliwość podniesienia konkurencyjności ocenili wpływ programu rent strukturalnych oraz programu zalesień.

Zdaniem ankietowanych rolników z regionu B (region środkowo-zachodni), największy wpływ spośród działań PROW na podniesienie konkurencyjności ma wsparcie rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, działanie to oceniono w tym regionie na poziomie 6,3 punktu, czyli osiągnęło 70% najwyższej możliwej oceny. Na podobnym poziomie, około 6 punktów, rolnicy ci ocenili wpływ dostosowania do standardów UE, rent strukturalnych oraz wsparcia gospodarstw niskotowarowych. Stosunkowo niewielki wpływ na cel pierwszy programu ma natomiast, ich zdaniem, oprócz programu zalesień, wsparcie grup producentów rolnych.

Ankietowani rolnicy z regionu C (region środkowo-wschodni) uznali, że największy wpływ na podniesienie konkurencyjności rolnictwa wśród działań PROW mają dostosowanie do standardów UE (7,2 punktu) oraz wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (6,6 punktu). Rolnicy z tego regionu ocenili wpływ tych działań najwyżej spośród wszystkich analizowanych regionów. Wysoka ocena wsparcia programu ONW może być wynikiem tego, że aż ponad 76% UR tego regionu zakwalifikowanych jest do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. W konsekwencji oceniający to działanie rolnicy widzą w nim możliwość istotnego wsparcia dla rozwoju rolnictwa w tym regionie. Rolnicy z regionu środkowo-wschodniego relatywnie nisko, z punktu widzenia podniesienia konkurencyjności, ocenili program zalesień, działania rolnośrodowiskowe oraz renty strukturalne. Średnia ocena tych działań w regionie C nie przekroczyła 5 punktów, a najniższa była w przypadku programu zalesień, wynosząc jedynie 4,1 punktu.

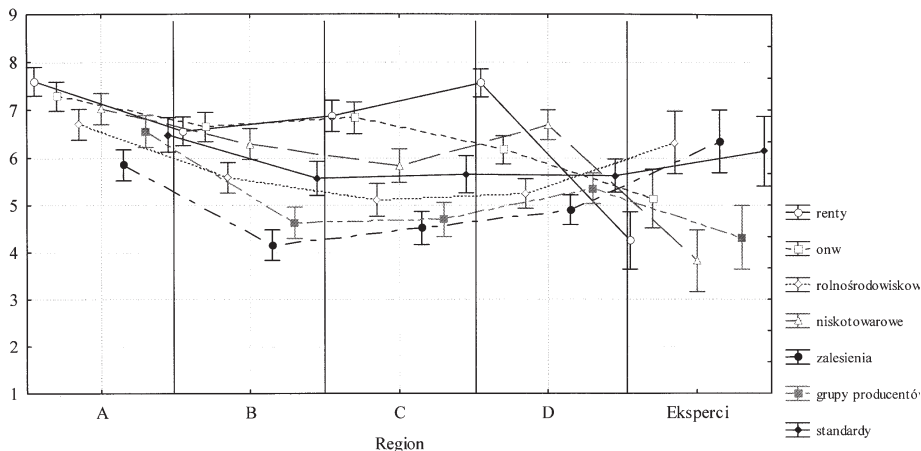
Rolnicy z regionu D (region południowo-wschodni) najwyżej spośród wszystkich działań, jak również wyżej niż rolnicy z innych regionów, ocenili wsparcie gospodarstw niskotowarowych. W ich ocenie relatywnie większy wpływ na podniesienie konkurencyjności rolnictwa mają również renty strukturalne oraz dostosowanie do standardów UE. Podobnie jak wsparcie gospodarstw niskotowarowych, tak i renty strukturalne zostały w tym regionie ocenione najwyżej spośród wszystkich analizowanych regionów i zdecydowanie wyżej niż przez ekspertów. Najniżej z punktu widzenia podnoszenia konkurencyjności polskiego rolnictwa rolnicy ci, poza programem zalesień, ocenili program działań rolnośrodowiskowych oraz ONW. Warto podkreślić, że rolnicy z regionu południowo-wschodniego mieli zdecydowanie inną ocenę skuteczności działań niż rolnicy z regionu A (region północny). Z przeprowadzonej analizy wariancji wynika, że regiony te były pod tym względem najbardziej zróżnicowane. Są to regiony o całkowicie odmiennej strukturze agrarnej i zupełnie innych potrzebach rolnictwa. Oceny rolników z regionu południowo-wschodniego najbardziej odbiegały również od ocen ekspertów.

Eksperci, z punktu widzenia konkurencyjności, wyżej niż rolnicy ze wszystkich analizowanych regionów ocenili konieczność dostosowania do standardów UE oraz wsparcie grup producentów rolnych. Oceny skuteczności wszystkich pozostałych działań były w grupie ekspertów niższe niż u rolników niezależnie od regionu pochodzenia, a jednym z najniżej ocenionych przez ekspertów działań było wsparcie gospodarstw niskotowarowych.

OCENA WPLYWU DZIAŁAŃ PROW NA CEL DRUGI PROGRAMU – ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ

Zróżnicowanie regionalne ocen wpływu poszczególnych działań PROW na cel drugi programu – zrównoważony rozwój, przedstawiono na rysunku 5. Z punktu widzenia możliwości osiągnięcia tego priorytetu rolnicy z regionu A (region północny) ocenili większość działań PROW wyżej niż pozostałe analizowane grupy rolników. Oceny rolników z tego regionu mieszczą się w prze-

dziale (5,8–7,6). Ankietowani rolnicy z regionu północnego uznali, że najwyższy wpływ wśród działań PROW na możliwość osiągnięcia zrównoważonego rozwoju mają renty strukturalne oraz ONW, relatywnie nisko w porównaniu do innych działań (nadal jednak wyżej niż rolnicy z pozostałych regionów) ocenili natomiast wpływ zalesień oraz grup producentów rolnych.



RYSUNEK 5. Zróżnicowanie regionalne ocen wpływu poszczególnych działań PROW na zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa (pionowe słupki oznaczają 0,95 przedział ufności)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych rolników ($n = 746$) i ekspertów ($n = 46$).

Pomiędzy ocenami rolników z regionów B (region środkowo-zachodni) oraz C (region środkowo-wschodni) można zauważyć pewne podobieństwo. Ankietowani rolnicy z tych regionów ocenili stosunkowo wysoko, względem innych działań, wpływ na zrównoważony rozwój programu ONW (około 6,6 punktu) oraz rent strukturalnych (około 6,7 punktu), nisko natomiast zalesienia, grupy producentów rolnych oraz działania rolnośrodowiskowe, których ocena nie przekroczyła 5,5 punktu. Ponadto należy podkreślić, że oceny te były relatywnie niskie w porównaniu z regionem północnym oraz południowym.

Preferencje rolników z regionu południowo-wschodniego (D) były zdecydowanie nakierowane na wsparcie gospodarstw niskotowarowych oraz renty strukturalne. Program rent strukturalnych został w tym regionie oceniony na poziomie ponad 7,5 punktu, co stanowi około 80% maksymalnej oceny. Natomiast wsparcie gospodarstw niskotowarowych na poziomie 6,7 punktu. Rolnicy z tego regionu oceniali celowość wprowadzania tych działań najwyższą spośród wszystkich regionów. Ponadto należy podkreślić, że rolnicy z regionu południowo-wschodniego ocenili wysoko wpływ większości działań PROW na możliwość osiągnięcia celu drugiego programu – zrównoważonego rozwoju. Najniższa ocena w tym regionie dotyczyła programu zalesień i wynosiła 4,6 punktu, czyli około 50% najwyższej możliwej oceny.

Oceny skuteczności działań PROW nadane przez rolników wykazują istotne zróżnicowanie regionalne i w większości znacznie odbiegają od ocen ekspertów.

Najbardziej zbliżone do ocen ekspertów są oceny rolników z regionu północnego (A), zbieżność ocen dotyczy jednak głównie wpływu działań PROW na podniesienie konkurencyjności. Region północny charakteryzuje się stosunkowo korzystną strukturą agrarną, największą spośród regionów powierzchnią gospodarstw oraz najwyższym technicznym uzbrojeniem pracy, w regionie tym widoczny jest jednak wyraźny brak środków inwestycyjnych. Czynniki te sprawiają, że rolnicy z regionu północnego, oceniając swoje warunki gospodarowania, podstawową przeszkodę w rozwoju swoich gospodarstw upatrują w braku kapitału. Rolnicy ci widzą w działaniach PROW szansę na pozyskanie kapitału i zrównoważony rozwój rolnictwa. Podobnie jak eksperci, rolnicy z regionu północnego ocenili wyżej działania PROW, z punktu widzenia możliwości osiągnięcia celu drugiego programu – zrównoważonego rozwoju, niż celu pierwszego – konkurencyjności rolnictwa. Podobnego zdania byli również rolnicy z regionu środkowo-zachodniego (region B), którzy większość działań PROW 2004–2006 ocenili wyżej z punktu widzenia możliwości osiągnięcia zrównoważonego rozwoju niż konkurencyjności. Oceny rolników z tego regionu były jednak relatywnie niskie w porównaniu do innych regionów. Region środkowo-zachodni, obejmujący Wielkopolskę, Kujawy i Dolny Śląsk, charakteryzuje się dobrze rozwiniętym rolnictwem o najwyższej w kraju produktywności. Działania PROW 2004–2006, mające w dużej mierze charakter działań socjalnych, nie były wysoko ocenione przez rolników z tego regionu.

Rolnicy z regionu środkowo-wschodniego (region C) ocenili, że większość działań PROW może bardziej wpłynąć na podniesienie konkurencyjności rolnictwa w tym regionie niż na zrównoważony rozwój. Jest to region o dość trudnej i utrzymującej się na poziomie średniej krajowej sytuacji rolnictwa, o dużym odsetku gruntów zakwalifikowanych do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Rolnicy tego regionu podniesienie konkurencyjności utożsamiają głównie ze wsparciem ONW oraz dostosowaniem do standardów UE.

Rolnicy z regionu D (region południowo-wschodni), o najniższym potencjale produkcyjnym, widzą największą szansę poprawy sytuacji rolnictwa we wsparciu gospodarstw niskotowarowych oraz rent strukturalnych, oceniając te działania wysoko, niezależnie od celu. Region południowo-wschodni cechuje się największym rozdrobnieniem gospodarstw i największym przeludnieniem agrarnym w kraju. Jest to obszar, gdzie sytuacja strukturalna rolnictwa jest szczególnie trudna. Prawdopodobnie z tej przyczyny rolnicy z regionu D wykazują w największym stopniu nastawienie roszczeniowe w stosunku do działań państwa i UE. Oceny rolników odzwierciedlają w dużej mierze nastroje społeczne panujące w tym regionie. Rolnicy z regionu południowo-wschodniego są zdecydowanymi zwolennikami wsparcia socjalnego, licząc, że wsparcie to może przyczynić się do poprawy ich sytuacji, a w konsekwencji stopniowej poprawy konkurencyjności rolnictwa w tym regionie.

Ponadto można zauważyć, że rolnicy z północno-zachodniej części Polski (regiony A i B) oceniają wyżej wpływ większości działań PROW 2004–2006 na zrównoważony rozwój, natomiast respondenci z południowo-wschodniej części

kraju spodziewają się, że działania te mogą w większym stopniu wpłynąć na podniesienie konkurencyjności rolnictwa.

Rolnicy z wszystkich regionów, podobnie jak eksperci, uznali, że najmniejsze znaczenie dla podniesienia konkurencyjności mają działania związane z finansowaniem zalesień. Rolnicy nisko ocenili skuteczność tego działania również z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju. Niska ocena celowości wprowadzania tego działania nadana przez rolników może wynikać z ograniczonej możliwości jego realizacji w niektórych gminach. Jak zauważył Sychalski [2002], już przed wstąpieniem Polski do UE „...barierą przy realizacji programu zalesień w Polsce jest często brak aktualnych planów gminnych zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem wymogów krajowego i wojewódzkich programów zwiększenia lesistości, pod kątem przeznaczenia gruntów do zalesień”. Problem ten pozostał nadal aktualny i może zniechęcać rolników do tego działania. Ponadto zalesienie gruntów rolnych wiąże się z długookresowym wyłączeniem tych terenów z użytkowania rolniczego, czyli przynajmniej częściowej rezygnacji z wykorzystywania głównego czynnika produkcji w rolnictwie, jakim jest ziemia. Długookresowy charakter umowy zalesieniowej wpływa również na stosunkowo niską ocenę tego działania w oczach rolników.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Przedstawiona analiza porównawcza ocen skuteczności działań PROW 2004–2006 dokonana przez rolników z ocenami ekspertów wskazuje na odmienne postrzeganie skuteczności działań strukturalnych przez te dwie grupy. Wydaje się, że rolnicy oceniają działania bardziej z punktu widzenia ich przydatności i możliwości bieżącego wykorzystania, natomiast eksperci dokonywali oceny bardziej z punktu widzenia długookresowego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce. W konsekwencji rolnicy mieli w większości skłonność do nadawania wyższej oceny działaniom wspierającym dochód i podnoszącym poziom życia. Wśród ekspertów natomiast widoczna była tendencja do nadawania wyższych ocen działaniom prorozwojowym i proekologicznym.

Oceny skuteczności działań PROW nadane przez rolników wykazują istotne zróżnicowanie regionalne. Różnice w ocenie działań PROW przez rolników z badanych regionów Polski wskazują na istotność wpływu szeroko rozumianych warunków gospodarowania na stosunek rolników do działań strukturalnych. Rolnicy wysoko oceniali te działania, które najbardziej wydają się dotyczyć problemów rozwoju rolnictwa w ich regionie.

Umiejętne połączenie bieżących potrzeb bezpośrednich beneficjentów programów strukturalnych ze strategicznymi celami rozwoju wsi i rolnictwa jest zadaniem niezmiernie trudnym. Podejście to powinno uwzględniać bowiem oceny różnych zainteresowanych grup społecznych, tak aby jednocześnie mieć na uwadze ogólnokrajowe wytyczne wyznaczane przez ekspertów oraz faktyczne potrzeby i preferencje beneficjentów z poszczególnych regionów Polski o zróżnicowanym poziomie rozwoju. Jak pisze Hardaker [1997]: „Kluczem do osiągnięcia sukcesu przy projektowaniu polityki zrównoważonego rozwoju wsi i rolnic-

twą jest interdyscyplinarny dialog pomiędzy reprezentantami różnych grup społecznych i dziedzin nauki”.

Uwzględnianie zróżnicowania regionalnego rolnictwa w Polsce, jak również wynikających z niego potrzeb i preferencji rolników powinno być nieodłącznym elementem polityki rozwoju wsi i rolnictwa realizowanej na poziomie krajowym. Polityka ta powinna w jak największym stopniu promować idee rozwoju regionalnego rolnictwa, biorąc pod uwagę specyficzne cechy regionów oraz różne preferencje rolników.

BIBLIOGRAFIA

- FAPA, 2005: *Regionalizacja systemu płatności jednolitej w Polsce*. Warszawa.
- Hardaker J.B., 1997: *Guidelines for the Integration of Sustainable Agriculture and Rural Development into Agricultural Policies*. FAO Agricultural Policy and Economic Development Series 4, Rome.
- Heller J., 2000: *Regionalizacja obszarów wiejskich w Polsce*. Studia Monograficzne IERiGŻ 99, Warszawa.
- Kamiński W., 2001: *O nowy paradygmat regionalnego rozwoju obszarów wiejskich oraz polityki przestrzennej Polski (w początku XXI wieku)*. W: *Regionalne przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*. Red. E. Otoliński, W. Musiał. Zeszyty Naukowe AR w Krakowie 377, 78, Kraków.
- Kiryłuk-Dryjska E., Poczta W., 2007: *Ocena alokacji środków strukturalnych UE przeznaczonych na rozwój rolnictwa w Polsce przy wykorzystaniu metod optymalizacyjnych*. W: *Polska w gospodarce światowej szanse i zagrożenia rozwoju*. VII Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa.
- Mrówczyńska-Kamińska A., Kiryłuk E., 2005: *Analiza regionalna potencjału produkcyjnego rolnictwa i stopnia jego wykorzystania w Polsce*. Roczniki Naukowe SERIA, VII, 4, Warszawa – Poznań.
- Plan wyboru gospodarstw do polskiego FADN*, 2004. IERiGŻ, Warszawa.
- Poczta W., 2003: *Rolnictwo polskie w przededniu integracji z Unią Europejską*. Wydawnictwo AR, Poznań.
- Spychalski G., 2002: *Program zalesień użytków rolnych w kontekście integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi*. W: *Uwarunkowania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich wobec integracji z Unią Europejską*. Red. L. Pałasz. Wydawnictwo AR w Szczecinie, Politechnika Koszalińska, Szczecin.
- Spychalski G., 2005: *Wybrane charakterystyki kapitału ludzkiego polskich obszarów wiejskich*. W: *Agrobiznes 2005. Zmiany w agrobiznesie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*. Red. S. Urban. Prace Naukowe AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Stola W., 2004: *Regionalne zróżnicowanie struktury funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*. W: *Polska przestrzeń wiejska: procesy i perspektywy*. Red. J. Bański, Warszawa.
- Ward J.H., 1963: *Hierarchical grouping to optimize an objective function*. „Journal of the American Statistical Association” 53, 236.
- Wiatrak A.P., 2000: *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego obszarów wiejskich*. W: *Regionalne przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*. Red. E. Otoliński, W. Musiał. Zeszyty Naukowe AR w Krakowie 377, 78, Kraków.
- Wiatrak A.P., 2006: *Strategia rozwoju lokalnego jako narzędzie rozwoju agrobiznesu i jego konkurencyjności*. W: *Agrobiznes 2006. Konkurencja w agrobiznesie – jej uwarunkowania i następstwa*. Red. S. Urban. Prace Naukowe AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Zgliński W., 2001: *Wizje, koncepcje, strategie rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce*.

EFFECTIVENESS OF ACTIONS LAUNCHED WITHIN THE 2004–2006 RURAL DEVELOPMENT PLAN IN THE OPINIONS OF FARMERS AND EXPERTS (REGIONAL ASPECT)

Abstract. The aim of the article is to present the assessments of the purposefulness of actions launched within the Rural Development Plan for 2004–2006, formulated by its direct beneficiaries – farmers, with due attention for regional differences, and to compare these assessments with opinions formulated by experts. The research material consisted of the results of surveys conducted with the help of questionnaires, which covered 746 farmers, and an opinion poll which covered 46 agricultural economics and agricultural policy experts representing Poland’s leading research centres. The conducted analysis has shown that most farmers tend to assess highly actions designed to support incomes and improve the standard of living. Experts, on the other hand, tend to assess highly pro-development and pro-ecological actions. Essential differences have been discovered in the assessments of the Rural Development Plan’s actions formulated by farmers living in different parts of Poland. Farmers assess particularly highly these actions which seem to be most closely related to the problems of agriculture’s development in their own region.

Key words: regional differences, Rural Development Plan, development of rural areas and agriculture, opinions of farmers and experts