

KATARZYNA ZAWALIŃSKA<sup>1</sup>

## ILE JEST SPÓJNOŚCI, A ILE EFEKTYWNOŚCI W POLITYCE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE?

**Abstrakt.** Artykuł analizuje strukturę funduszy przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich w Polsce po wstąpieniu do Unii Europejskiej pod kątem proporcji działań prorównościowych względem działań proefektywnościowych. Wszystkie działania podzielono według 3 klasyfikacji, kierując się różnymi kryteriami, w tym przede wszystkim ekonomicznymi. Analiza pokazuje, że o ile na poziomie krajowym zachodzi dość duża równowaga między działaniami proefektywnościowymi a prorównościowymi, to jednak na poziomie wojewódzkim występują bardzo duże różnice w strukturze absorpcji tych środków, wynikające z różnic w uwarunkowaniach regionalnych.

**Słowa kluczowe:** polityka rozwoju obszarów wiejskich, efektywność a równość, regionalna absorpcja funduszy UE

### WPROWADZENIE

Punktem wyjścia niniejszej analizy jest stwierdzenie, że każda polityka rozwoju jest kompromisem między efektywnością a równością (efficiency vs equality). Dylemat, czy wspierać najbardziej efektywne przedsięwzięcia/regiony/sektory, czy raczej wyrównywać szanse tych zapóźnionych, jest nieodłącznym elementem rozważań ekonomii rozwoju i oceny zasadności funkcjonowania polityki [Acocella 1998]. Dylemat ten jest szczególnie widoczny w podstawowych założeniach funkcjonowania UE, bowiem oprócz polityki konkurencyjności zawartej w strategii lizbońskiej, mówiącej o stworzeniu najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie opartej na wiedzy, realizuje się jednocześnie politykę równości czy wyrównywania szans. Do tej drugiej niewątpliwie należą: polityka spójności (mówiąca o przyspieszeniu konwergencji najslabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów),

<sup>1</sup> Autorka jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.

deklaracja z Göteborga (mówiąca o rozwoju, ale zrównoważonym) i różne inicjatywy wspólnotowe (np. EQUAL), mające prowadzić do objęcia szczególną opieką grupy wykluczone społecznie.

Zatem zasadne jest pytanie, jaka jest proporcja działań proefektywnościowych w stosunku do działań prorównościowych w polityce rozwoju obszarów wiejskich (ROW) realizowanej w Polsce od momentu wstąpienia do UE. Odpowiedź na to pytanie ma duże znaczenie w wyjaśnieniu skuteczności i efektywności prowadzenia tej polityki oraz w zrozumieniu tego, jakie polityka ta może pociągać za sobą koszty społeczne i ekonomiczne.

Oczywiście wybór instrumentów polityki ROW w Polsce jest uwarunkowany nie tylko politycznie, ale i historycznie. Polska przystąpiła do wspólnej polityki rolnej (WPR) w momencie, kiedy na rozwój obszarów wiejskich (tj. II filar WPR) kładziono dużo większy nacisk niż kiedykolwiek wcześniej. Ponadto przystąpiła w dużej grupie, 10 krajów z Europy Środkowej i Wschodniej generalnie biedniejszych niż kraje członkowskie UE. Ponadto politycy tych krajów, chcąc przekonać swoich obywateli do integracji, szczególną wagę przywiązywali do dwóch rzeczy. Po pierwsze, żeby maksymalizować absorpcję środków unijnych, a po drugie, żeby środki te trafiły do jak największej części społeczeństwa. Zatem na znaczeniu zyskały działania prorównościowe, których rolą było nie tylko (a może nawet nie przede wszystkim) prowadzenie do rozwoju, ale pozyskanie dla sprawy integracji szerokiego grona społecznego. Zatem można przypuszczać, że kwestia absorpcji środków była niejako na pierwszym miejscu, a kwestia ich efektywności niejako na drugim. W takim kontekście głównym pytaniem, jakie stawia niniejszy artykuł, jest: czy rzeczywiście polityka rozwoju obszarów wiejskich w Polsce faworyzowała działania prorównościowe nad rozwiązaniami proefektywnościowymi po wstąpieniu do UE?

## **KLASYFIKACJA INSTRUMENTÓW POLITYKI ROW**

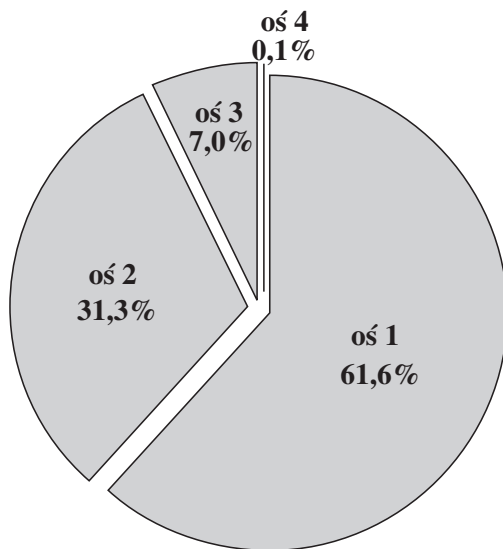
Aby odpowiedzieć na pytanie zawarte w tytule artykułu, przeanalizowano oba okresy finansowe 2004–2006 oraz 2007–2013 według 3 klasyfikacji. W konsekwencji dokonano podziału na działania prorównościowe i proefektywnościowe, a następnie porównano ich proporcje na poziomie krajowym i regionalnym (wojewódzkim). Najpierw przeanalizowany został okres 2004–2006, dla którego istnieją już dane dotyczące płatności zrealizowanych, a więc „twarde” dane o faktycznie zaabsorbowanych środkach. Polska wybrała działania z „menu” zaproponowanego przez Komisję Europejską [RR Nr 1257/1999; RR 1260/1999 i RK 1750/1999, RK 817/2004] i realizowała je w ramach dwóch programów: Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (nazywanego dalej PROW 2004–2006) oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (nazywanego dalej SPO „Rolnictwo”).

Pierwsza klasyfikacja działań, nazwana „klasyfikacją według kryteriów unijnych”, oparta jest na definicji i nazewnictwie z PROW 2007–2013, czyli na podziale na trzy osie priorytetowe. Mimo iż taki podział pojawił się dopiero w dru-

gim okresie finansowym, stosuje się go również w odniesieniu do lat 2004–2006, ze względu na powtarzające się w przeważającej większości działania. Używanie tej nomenklatury jest bardzo użyteczne, gdyż pozwala na ujednoczenie terminologii dotyczącej polityki ROW od momentu wstąpienia Polski do UE i ułatwia porównywalność programów z obu okresów finansowych. Zatem środki wydatkowane na ROW w latach 2004–2006 podzielono na: oś 1. zatytułowaną *Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa*, oś 2. *Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich*, oś 3. *Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie działalności rolniczej*. Dodatkową osią 4. jest program LEADER.

Do osi 1. zaliczono, zgodnie z sugestią dokumentów programowych, takie działania, jak: renty strukturalne, gospodarstwa niskotowarowe, dostosowania do standardów UE, wsparcie dla grup producenckich, inwestycje w gospodarstwa rolne, wsparcie dla młodych rolników, szkolenia, doradztwo, poprawa przetwórstwa i marketingu sektora żywnościowego i scalanie gruntów. Do osi 2. zaliczono: wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), programy rolno-środowiskowe, zalesianie oraz przywracanie potencjału produkcji leśnej. Do osi 3. zaliczono: odnowę wsi i zachowanie dziedzictwa kulturowego, różnicowanie działalności rolniczej, gospodarowanie zasobami wodnymi oraz rozwój infrastruktury technicznej.

W wyniku tej klasyfikacji i na podstawie płatności zrealizowanych (stan na 31.12. 2007 r.) można stwierdzić, że w latach 2004–2006 fundusze na ROW rozłożyły się następująco: prawie 62% środków przeznaczono na poprawę konkurencyjności rolnictwa, nieco ponad 31% na poprawę środowiska, 7% na poprawę jakości życia i znikomą część 0,1% na program LEADER. Przedstawia to rysunek 1.



RYSUNEK 1. Klasyfikacja funduszy ROW w latach 2004–2006 według kryteriów unijnych

Źródło: Obliczenia własne na podstawie płatności zrealizowanych, stan na 31.12.2007 rok [ARiMR 2008].

Taka klasyfikacja wydawałaby się wskazywać na to, że w strukturze wsparcia przeważały środki proefektywnościowe, czyli przeznaczone na poprawę konkurencyjności. Jednak taki wniosek jest zbyt pochopny, co najmniej z dwóch względów. Po pierwsze, jak już wskazywał na to Rowiński [2007] w swojej analizie okresu 2007–2013, można śmiało stwierdzić, że tytuły osi nie w pełni oddają istotę ekonomiczną i społeczną włączonych do nich działań. Po drugie, nawet gdyby nazwy osi były adekwatne do nazw działań, to i tak byłby problem z kwalifikacją tych środków na proefektywnościowe i prorównościowe, gdyż nazwy osi nie odpowiadają takiemu podziałowi.

Na przykład wzrost konkurencyjności rolnictwa ma wprawdzie odniesienie proefektywnościowe, bo konkurencyjność mierzy się m.in. poprzez wzrost efektywności, więc można by się pokusić o nadanie tej osi nazwy proefektywnościowej. Ewentualnie można by się pokusić o nadanie nazwy prorównościowej osi „poprawa jakości życia i różnicowanie działalności”, ale z osią „poprawa środowiska naturalnego” byłby już problem praktycznie nie do rozstrzygnięcia. Podobnie na podstawie samych nazw działań nie sposób rozstrzygnąć, które należą do proefektywnościowych, a które do prorównościowych. Zatem można stwierdzić, że potrzebna jest inna klasyfikacja do rozstrzygnięcia podziału środków na dwie interesujące nas grupy.

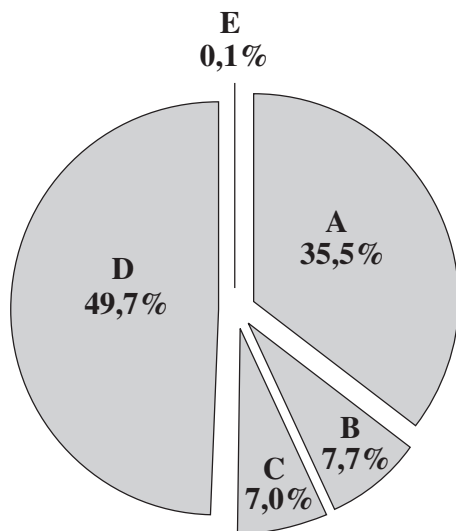
W tym momencie należy rozpatrzeć drugi rodzaj klasyfikacji, który stara się nieco urealniać nazwy priorytetów i podlegających im działań na podstawie tego, jaką rolę pełnią one w rzeczywistości. Klasyfikacja ta nazwana została „klasyfikacją według Rowińskiego” [Rowiński 2007]. W rzeczywistości metodologia tego autora jest tutaj przytoczona z małą modyfikacją przy zachowaniu jednak jego logiki myślenia<sup>2</sup>. Według tej klasyfikacji działania zostały podzielone na pięć następujących grup: A. Rozwój gospodarki żywnościowej, B. Rozwój środowiska, C. Rozwój pozarolniczych działów gospodarki, D. Dochody i transfery socjalne, E. Pomoc o charakterze technicznym.

Do grupy A zaliczono takie działania, jak: dostosowania do standardów UE, wsparcie dla grup producenckich, inwestycje w gospodarstwach rolnych, szkolenia, doradztwo, poprawa przetwórstwa i marketingu sektora żywnościowego, scalanie gruntów. Do grupy B zaliczono: programy rolno-środowiskowe, zalesianie oraz przywracanie potencjału produkcji leśnej. Do kolejnej grupy, C, zaliczono: odnowę wsi i dziedzictwa kulturowego, różnicowanie działalności rolniczej, gospodarowanie zasobami wodnymi oraz rozwój infrastruktury technicznej. W grupie D znalazły się z kolei: renty

<sup>2</sup> Modyfikacja polegała na kilku drobnych zmianach, tj. autorka zmieniła nieznacznie brzmienie nazw grup oraz porządek przypisanych im liter. Dokładniej, grupie B przypisała „środki na rozwój środowiska”, grupie C środki na „rozwój pozarolniczych działów gospodarki”, a grupie E środki na „pomoc o charakterze technicznym”, podczas gdy w oryginalnej klasyfikacji to grupie B przypisane były „środki wspierające inne działy gospodarki”, a grupie C „środki wspierające ochronę środowiska”. Z kolei grupa E w oryginalnym brzmieniu to „inne środki”. Poza tym autorka przeniósła z grupy A do grupy D działanie „wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych” oraz działanie „wsparcie dla młodych rolników”, uznając je tym samym za działania wspierające dochody, a nie konkurencyjność rolnictwa.

strukturalne, wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych, wsparcie dla ONW oraz wsparcie dla młodych rolników. Do ostatniej kategorii, E, zakwalifikowano program pilotażowy LEADER i pomoc techniczną.

W wyniku klasyfikacji drugiej i na podstawie płatności zrealizowanych ujawnił się zgoła odmienny rozkład funduszy niż poprzednio. Tym razem przewagę nad pozostałymi kategoriami osiągnęły środki stanowiące dochody i transfery socjalne (grupa D), stanowiące prawie 50% całych funduszy na ROW w analizowanym okresie. Środki na rozwój tym razem stanowią tylko około 35% funduszy, a środki na rozwój środowiska niecałe 8%. Pozostałe 7% przypadło na rozwój pozarolniczych działów gospodarki oraz 0,1% na pomoc o charakterze technicznym. Podział ten obrazuje rysunek 2.



RYSUNEK 2. Klasyfikacja funduszy ROW w latach 2004–2006 według Rowińskiego

Źródło: Obliczenia własne na podstawie płatności zrealizowanych stan na 31.12.2007 rok; ARiMR [2008] oraz Rowiński [2007].

Zatem powyższa klasyfikacja wskazuje na sytuację odwrotną do poprzedniej – w strukturze wsparcia przeważają środki prorównościowe. Ale i ten wniosek, podobnie jak przy poprzedniej klasyfikacji, wydaje się nazbyt pochopny. Wciąż bowiem brakuje „ostrego” podziału na środki prorównościowe i proefektywnościowe. Do nich potrzebne są kryteria ekonomiczne oraz wnikliwa analiza wydatkowanych funduszy pod kątem tego, na co faktycznie zostały przeznaczone.

Zatem należy przejść do trzeciej klasyfikacji, nazwanej „klasyfikacją według kryteriów ekonomicznych”. Opiera się ona po pierwsze na analizie ilościowej płatności już zrealizowanych, według struktury kosztów kwalifikowanych. Źródłem danych są tu raporty ARiMR oraz w szczególności publikacja *Trzy lata...* [2007]. Po drugie, klasyfikacja ta opiera się na analizie jakościowej, czyli wywiadach z pracownikami ODR-ów, oraz na 80 ankietach

elektronicznych przeprowadzonych w regionalnych oddziałach ARiMR. Każde działanie zostało zatem wnikliwie przeanalizowane pod kątem jego charakteru ekonomicznego oraz faktycznego przeznaczenia. Uproszczony wynik klasyfikacji poszczególnych działań według klasyfikacji ekonomicznej zawiera tabela 1, a bardziej wnikliwe wyjaśnienie tej klasyfikacji znajduje się w pracy Zawalińskiej [2008].

TABELA 1. Podział działań z okresu 2004–2006 według kryteriów ekonomicznych

Nazwa działania	Narzędzie ekonomiczne	Symbol
1. RENTY STRUKTURALNE	Transfer bezpośredni	TB
2. GOSPODARSTWA NISKOTOWAROWE	Transfer bezpośredni	TB
3. OBSZARY ONW	Subsydium obszarowe	SO
4. ROLNO-ŚRODOWISKOWE	Subsydium obszarowe	SO
5. ZALESIANIE	Transfer bezpośredni	TB
6. DOSTOSOWANIE DO UE	Subsydium inwestycyjne (budownictwo)	SI_b
7. GRUPY PRODUCENCKIE	Transfer bezpośredni	TB
1.1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych	Subsydium inwestycyjne (budownictwo)	SI_b
1.2. Młody rolnik	Transfer bezpośredni	TB
1.3. Szkolenia	Subsydium inwestycyjne (edukacja)	SI_e
1.4. Doradztwo rolnicze	Subsydium inwestycyjne (edukacja)	SI_e
1.5. Poprawa przetwórstwa i marketingu	Subsydium inwestycyjne (budownictwo)	SI_b
2.1. Przywracanie potencjału produkcji leśnej	Subsydium inwestycyjne (budownictwo)	SI_b
2.2. Zcalanie gruntów	Subsydium inwestycyjne (budownictwo)	SI_b
2.3. Odnowa wsi i dziedzictwo	Subsydium inwestycyjne (budownictwo)	SI_b
2.4. Różnicowanie działalności rolniczej	Subsydium inwestycyjne (budownictwo)	SI_b
2.5. Gospodarowanie zasobami wodnymi	Subsydium inwestycyjne (budownictwo)	SI_b
2.6. Rozwój infrastruktury technicznej	Subsydium inwestycyjne (budownictwo)	SI_b
2.7. Leader+	Subsydium inwestycyjne (edukacja)	SI_e

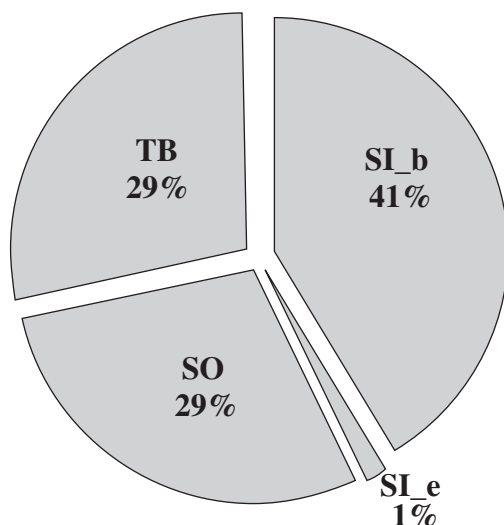
Dużymi literami zaznaczono działania PROW 2004–2006, a małymi SPO „Rolnictwo”.

Źródło: Obliczenia własne.

Według tej klasyfikacji działania podzielone zostały na cztery następujące grupy: transfery bezpośrednie (TB), subsydia obszarowe (SO), subsydia inwestycyjne w infrastrukturę/budownictwo (SI\_b), subsydia inwestycyjne w kapitał ludzki/edukację (SI\_e).

Z rozkładu płatności zrealizowanych wynika, że największe wsparcie na rozwój obszarów wiejskich (42% środków) przyznano w formie subsydiów inwestycyjnych (41% na inwestycje w infrastrukturę i 1% na inwestycje w kapitał ludzki). Na drugim miejscu były subsydia obszarowe (29%), a na trzecim transfery bezpośrednie (29%). Rozkład ten przedstawia rysunek 3.

Wszystkie subsydia inwestycyjne zostały zaliczone do kategorii funduszy pro-efektywnościowych. Wynika to z faktu, że ich autentycznym i udokumentowanym przeznaczeniem (co wiadomo z analizy płatności zrealizowanych według typów kosztów kwalifikowanych raportowanych przez ARiMR) były inwestycje. Były one skierowane przede wszystkim w tech-



RYSUNEK 3. Klasyfikacja funduszy ROW w latach 2004–2006 według kryteriów ekonomicznych  
 Źródło: Obliczenia autorki na podstawie płatności zrealizowanych stan na 31.12.2007 rok [ARiMR 2008].

nologię (maszyny, urządzenia, instalacje) bądź infrastrukturę (drogi, środki transportu etc).

Natomiast wszystkie transfery bezpośrednie zaliczone zostały do funduszy prorównościowych. Wynikało to z faktu, że po pierwsze wypłacane były bezpośrednio jako transfery dochodowe, a po drugie, na co wskazywały wywiady z pracownikami ODR-ów, miały one charakter quazi-socjalny i w większości przeznaczano je na konsumpcję, w tym nawet dóbr luksusowych. Jeśli chodzi zaś o subsydia obszarowe, to mogłyby one teoretycznie pełnić rolę zarówno proefektywnościową, jak i prorównościową, gdyż są to subsydia do czynnika produkcji, jakim jest ziemia. Zatem kwalifikacji tych działań dokonano po pierwsze dzięki pogłębionej analizie jakościowej (wywiady i ankiety), która pozwoliła ustalić, że większa część subsydiów obszarowych stanowiła „quazi” transfery socjalne (np. szczególnie największy reprezentant tej grupy, tj. wsparcie dla ONW). Po drugie, ze względu na to, że podatek od czynnika produkcji – ziemi (podatek rolny), nie odgrywa w Polsce dużej roli, to subsydiem do ziemi nie powodowało dużych zmian w zachowaniach produkcyjnych. Zatem można stwierdzić, że subsydia obszarowe (SO) w dużej mierze mają jednak charakter socjalny i prorównościowy.

Na poziomie krajowym zachodzi zatem dość duża równowaga pomiędzy wsparciem pro-efektywnościowym a prorównościowym. Wskazuje na to fakt, że suma TB i SO, która wyniosła 58% środków, jest zbliżone do sumy SI\_b i SI\_e, która wyniosła 42% środków. Równowaga ta może być w rzeczywistości nawet większa, jeśli część środków z SO miała charakter inwestycyjny, a nie konsumpcyjny, przechylając się na szalę subsydiów w jakiejś mierze efektywnościowych. To nie jest wykluczone (o przeznaczeniu środków z funduszy ONW w części na zakupy inwestycyjne pisała Klepacka-Kołodziejska [2007]).



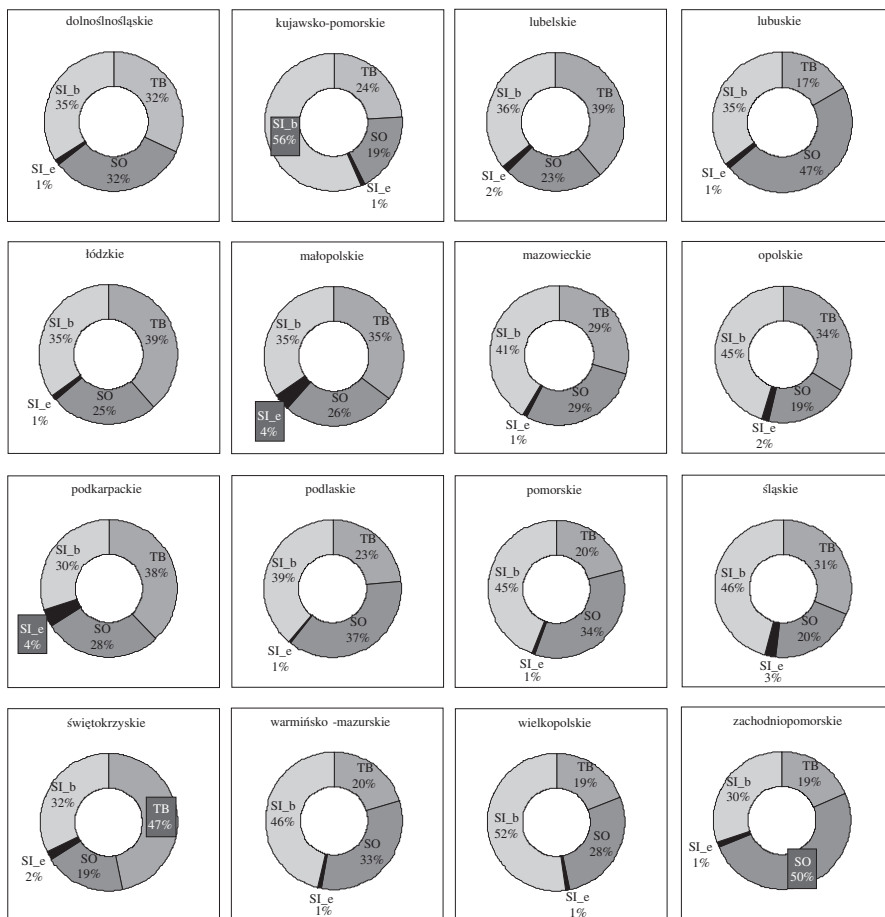
## REGIONALNA STRUKTURA ABSORPCJI ŚRODKÓW NA ROW

Skoro na poziomie krajowym istnieje równomierny rozkład środków proefektywnościowych i proróżnościowych na ROW, to można z kolei spytać, czy równowaga ta jest również zachowana na poziomie regionalnym? Intuicja podpowiada, że niekoniecznie musi tak być, szczególnie, że regiony w Polsce są bardzo zróżnicowane pod względem ekonomicznym oraz pod względem kapitału społecznego. W celu zbadania tego aspektu dla lat 2004–2006 przeanalizowano strukturę absorpcji środków w podziale na TB, SO oraz SI\_b i SI\_e. Analiza na poziomie regionów uwidoczniła bardzo wyraźne różnice w strukturze działań zaabsorbowanych przez poszczególne województwa.

Największy odsetek transferów bezpośrednich (TB) w strukturze wykorzystanych środków wykazało województwo świętokrzyskie (47%), z kolei największy odsetek subsydiów obszarowych (SO) odnotowały województwa zachodniopomorskie (50%) oraz lubuskie (47%). Pozytywnie wśród województw wyróżniały się województwa kujawsko-pomorskie oraz wielkopolskie, które w strukturze wykorzystanych środków miały najwięcej subsydiów inwestycyjnych w infrastrukturę (SI\_b), odpowiednio 56 i 52% zaabsorbowanych środków. Inwestycje w edukację stanowiły zwykle bardzo mały odsetek działań, ale największe odnotowały województwa podkarpackie i małopolskie, po 4% w każdym z nich. Rysunek 4 pokazuje te różnice pomiędzy województwami.

Różnice w strukturze zaabsorbowanych środków są z pewnością wypadkową wielu czynników. Mogą do nich należeć na przykład: charakterystyka sektora rolniczego i pozarolniczego, aktywność ekonomiczna i społeczna ludności wiejskiej, struktura demograficzna gospodarstw, położenie geograficzne i jeszcze wiele innych czynników. Rzetelne ustalenie przyczyn w różnicach absorpcji środków wymagałoby zatem osobnego i dogłębnego badania, obejmującego nie tylko aspekty ekonomiczne, ale co najmniej też socjologiczne, geograficzne i historyczne. Taka analiza wykracza dalece poza ramy niniejszego opracowania. Można jedynie skojarzyć pewne fakty, które mogą wskazywać kierunek poszukiwań. Na przykład w województwie świętokrzyskim, w którym przeważały transfery bezpośrednie (TB), przyczyną może być w pewnym stopniu to, że przeważają tam małe, rodzinne gospodarstwa, zwykle nietowarowe (to by tłumaczyło duży w tym województwie udział działania „pomoc dla gospodarstw niskotowarowych” z grupy TB) oraz niekorzystna sytuacja demograficzna z dużą przewagą osób w wieku podeszłym w gospodarstwach rolnych (to by tłumaczyło duży w tym województwie udział działania „renty strukturalne” też z grupy TB). Z kolei województwo zachodniopomorskie, gdzie przeważały subsydia obszarowe (SO) w postaci „wsparcia dla ONW” oraz „programy rolno-środowiskowe” zawdzięczać to może swojej strukturze obszarowej, dużym i prężnym gospodarstwom powstałym po likwidacji byłych PGR-ów. W przypadku województwa kujawsko-pomorskiego, które charakteryzuje się silnym rolnictwem ze względu na sprzyjające warunki klimatyczno-glebowe z przewagą dużych i towarowych gospo-





RYSUNEK 4. Różnice w strukturze absorpcji środków na ROW między województwami

Źródło: Obliczenia własne na podstawie płatności zrealizowanych, stan na 31.12. 2007 rok.

darstw, nie dziwi fakt, że w strukturze zaabsorbowanych środków przeważały „inwestycje w gospodarstwa rolne” oraz „dostosowania do standardów UE”. Podobna sytuacja dotyczy województwa wielkopolskiego. W przypadku województwa podkarpackiego i małopolskiego, należących do byłej Galicji, charakteryzują się najwyższym w kraju poziomem rozwoju społecznego [Zróżnicowanie poziomu... 2007] i młodą strukturą demograficzną, stąd może wynikać największy udział tych województw w działaniach edukacyjnych (doradztwo i szkolenia).

Z badań ankietowych przeprowadzonych na celowej próbie 80 pracowników regionalnych ośrodków ARiMR w marcu 2008 roku jasno wynika, że działania, które nazwano prorównościowymi, to działania określane przez respondentów w większości jako „łatwe”, a działania proefektywnościowe, to w większości działania „trudne”. Pracownicy zapytani o to, które działania były najłatwiejsze a które najskuteczniejsze w SPO i PROW 2004–2006

do najłatwiejszych zaliczyli kolejno: wsparcie dla gospodarstw działających na terenach ONW, wspieranie gospodarstw niskotowarowych, wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt oraz działanie „młody rolnik”. Są to działania z grupy prorównościowej. Z kolei do najbardziej skutecznych zaliczyli: dostosowanie gospodarstw do standardów UE, inwestycje w gospodarstwach rolnych, poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych, tworzenie i rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich oraz różnicowanie działalności. Są to działania z grupy proefektywnościowej.

## **PORÓWNANIE STRUKTURY FUNDUSZY NA ROW W OBU OKRESACH FINANSOWYCH**

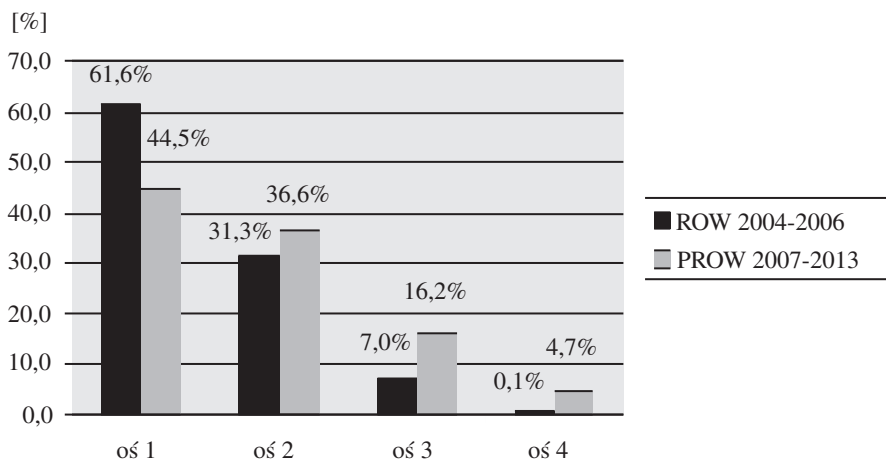
Na koniec zostanie porównany podział środków z PROW 2007–2013 według wyżej zaproponowanych trzech klasyfikacji w stosunku do podziału z lat 2004–2006. Z tym że w odróżnieniu od podziału z poprzedniego okresu tutaj analizować można jedynie założenia, a nie faktycznie wydatkowane środki. Zatem do poniższej interpretacji trzeba podchodzić z dużą rezerwą.

Na podstawie dokumentu PROW 2007–2013<sup>3</sup> klasyfikacja według kryteriów unijnych kształtuje się następująco: na oś 1 przeznaczono 44,5%, na oś 2 – 36,6%, na oś 3 – 16,2%, a na oś 4 (Leader) 4,7%. Porównując strukturę płatności zrealizowanych z poprzedniego okresu z wydatkami planowanymi w obecnym okresie, można zauważyć zmniejszenie wagi osi konkurencyjności rolnictwa na korzyść poprawy jakości życia na wsi oraz poprawy kapitału społecznego (LEADER). Z kolei wydatki na poprawę środowiska przyjmują w strukturze obu okresów bardzo podobną proporcję. W efekcie bardziej wyrównane wydają się być wydatki pomiędzy osiami – szczególnie pierwsze dwie osie bardzo się do siebie zbliżyły pod względem wagi w strukturze wydatków (rysunek 5).

Jednak jak stwierdzono powyżej, nie należy wyciągać zbyt pochopnych wniosków na podstawie rozkładu funduszy według nomenklatury unijnej, gdyż nie w pełni nazwy priorytetów oddają charakter zawartych w nich działań. Z pewnością nie można też stwierdzić na tej jedynie podstawie proporcji między środkami proefektywnościowymi a prorównościowymi.

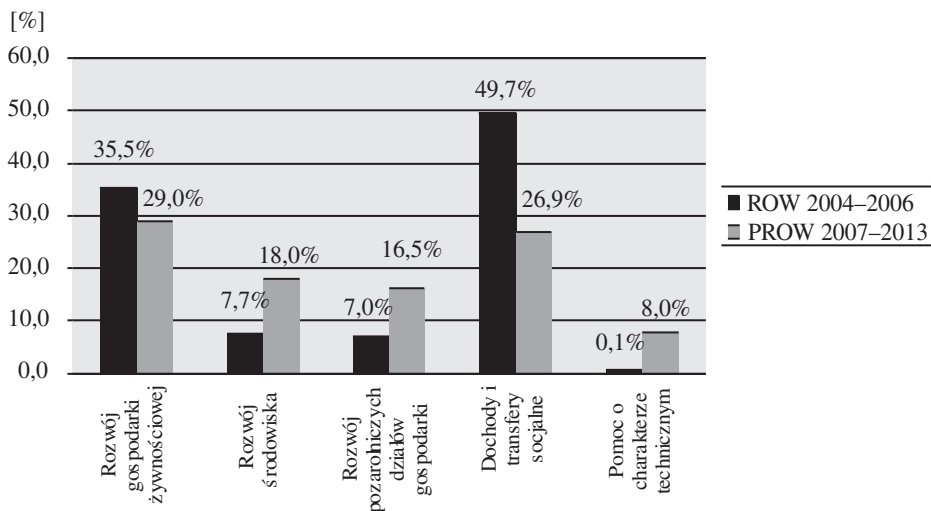
Jeśli chodzi o porównanie funduszy z obu okresów według klasyfikacji zaproponowanej przez Rowińskiego [2007], zawierającej większą liczbę kategorii funduszy, to wynika z niej, że więcej funduszy (w porównaniu z poprzednim okresem) będzie wydanych w nowym okresie finansowym na rozwój środowiska oraz pozarolnicze działy gospodarki niż to miało miejsce wcześniej. Nieco mniejszy będzie jednak udział wsparcia dla rozwoju gospodarki żywnościowej oraz udział transferów socjalno-dochodowych (rysu-

<sup>3</sup> Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 [PROW 2007–2013]. Warszawa, lipiec 2007 rok.



RYSUNEK 5. Porównanie wydatków w dwóch okresach finansowych według kryteriów unijnych

Źródło: Obliczenia własne.



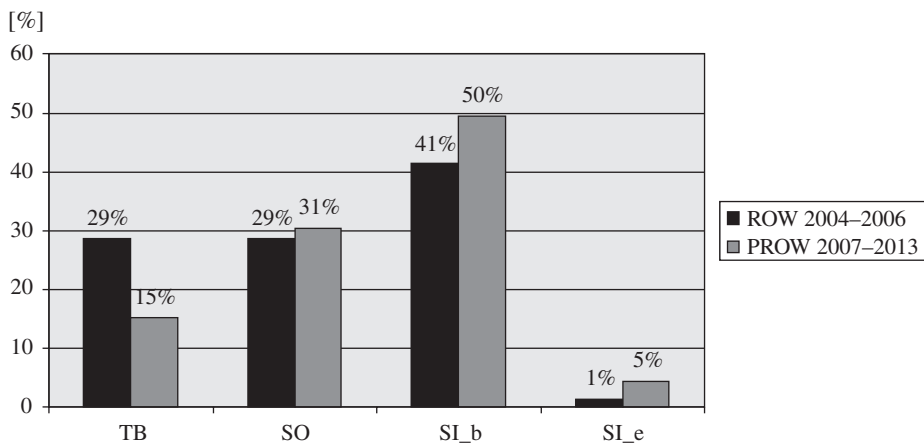
RYSUNEK 6. Porównanie wydatków w dwóch okresach finansowych według klasyfikacji Rowińskiego

Źródło: Obliczenia własne.

nek 6). Oczywiście pamiętać trzeba, że działania w obu okresach nie są identyczne, więc tylko w dużym uproszczeniu można dokonać takiego porównania z obu okresów finansowych.

Na końcu, porównując rozkład funduszy według kryteriów ekonomicznych, wydaje się, że podział środków idzie w dobrym kierunku (rysunek 7). Wskazywałby na to o połowę zmniejszony udział transferów bezpośrednich na korzyść zwiększenia udziału subsydiów inwestycyjnych w infrastrukturę oraz kapitał ludzki.

Subsydia obszarowe, z kolei, zachowały bardzo podobną część całego wsparcia w porównaniu z poprzednim okresem. Jeśli nadal będą pełnić w dużej mie-



RYSUNEK 7. Porównanie wydatków w dwóch okresach finansowych według kryteriów ekonomicznych

Źródło: Obliczenia własne.

rze socjalną rolę, to bardziej efektywnym posunięciem byłoby przesunięcie ich na rzecz ostatnich dwóch kategorii, tj. subsydiów inwestycyjnych w infrastrukturę oraz w edukację.

## PODSUMOWANIE

Można stwierdzić, że z ekonomicznego punktu widzenia środki przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich są dość równomiernie rozłożone pomiędzy działania pro-efektywnościowe i prorównościowe. Dotyczy to jednak tylko poziomu krajowego. W latach 2004–2006 proporcja działań proefektywnościowych do prorównościowych w kraju wynosiła odpowiednio 42 do 58%, a w latach 2007–2013 – 54 do 46%. Zatem można powiedzieć, że proporcja ta jest nadal zachowana, z korzystną tendencją w stronę zwiększenia środków proefektywnościowych.

Natomiast na poziomie regionalnym ujawniły się duże różnice w proporcji środków proefektywnościowych i prorównościowych zaabsorbowanych przez poszczególne województwa. Z jednej strony są takie województwa, które bardzo skutecznie zdobywają środki inwestycyjne. W ich strukturze ponad 50% stanowiły subsydia inwestycyjne na infrastrukturę – należą do nich kujawsko-pomorskie (56%) oraz wielkopolskie (52%). Z drugiej strony są też takie województwa, które w strukturze zaabsorbowanych środków uzyskały około 50% środków w formie transferów bezpośrednich (świętokrzyskie – 47%) czy w formie subsydiów obszarowych (zachodniopomorskie – 50%). Jak wykazano, działania prorównościowe były generalnie łatwiejsze od działań proefektywnościowych, zatem zdobycie tych drugich wymagało generalnie lepszego przygotowania i udało się to nielicznym regionom.

Różnice w strukturze zaabsorbowanych środków wynikały oczywiście z wielu względów, przede wszystkim z odmiennej charakterystyki województw pod

względem ekonomicznym, społecznym czy geograficznym. Poza tym z jednej strony różne były potrzeby inwestycyjne poszczególnych województw, a z drugiej różne ich możliwości, jeśli chodzi o absorpcję środków trudniejszych (proefektywnościowych). Zatem odpowiedzenie na pytanie, co w głównej mierze determinowało różnice w absorpcji środków proefektywnościowych względem prorównościowych, wymagałoby dalszej pogłębionej analizy wychodzącej poza ramy tego artykułu.

Podsumowując, o ile na poziomie krajowym zasady spójności i efektywności w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich wydają się równoważyć całkiem dobrze, o tyle na poziomie regionalnym, efektywność bierze niejako górę nad równością. Regiony bardziej rozwinięte i lepiej przygotowane absorbują więcej trudnych środków proefektywnościowych. Te z pewnością przyczynią się do ich szybszego wzrostu niż w przypadku regionów absorbujących głównie łatwiejsze środki prorównościowe. To raczej nie przyczyni się do zwiększenia spójności między regionami w kraju. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że szybszy rozwój obszarów wiejskich w skali kraju dokonuje się kosztem zwiększających się nierówności w skali regionów, gdzie dochodzi do konkurencji o najbardziej efektywne środki i tam wygrywają najlepsi.

## BIBLIOGRAFIA

- Acocella N., 1998: *The Foundations of Economic Policy. Values and Techniques*. Cambridge University Press, Cambridge.
- ARiMR, 2008: Dane liczbowe ze strony internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (<http://www.arimr.gov.pl/index.php?id=67&id1=0&id2=0>).
- Klepcka-Kotodziejska D., 2007: *Wsparcie Unii Europejskiej dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania – doświadczenia i wnioski dla Polski*. Praca doktorska. IRWiR PAN, Warszawa.
- PROW 2004–2006: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006*, grudzień 2005. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- PROW 2007–2013: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, lipiec 2007. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- RK (WE) 817/2004: Rozporządzenie Komisji (WE) nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR).
- RK (WE) nr 1750/1999: Rozporządzenie Komisji (WE) 1750/1999 z 23.07.1999 r. ustalające szczegółowe zasady stosowania RR (WE) nr 1257/1999 ws. Wspierania rozwoju wsi ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa -EAGGF (OJ L 214/99).
- Rowiński J., 2007: *Program rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 – kilka uwag*. W: *Rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski w Unii Europejskiej*. Red. S. Zięba, A. Kowalski. IERiGŻ i ALMAMER, Warszawa.
- RR Nr 1257/1999: Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), nowelizujące i uchylające niektóre Rozporządzenia.
- RR 1260/1999: Rozporządzenie Rady (WE) NR 1260/1999 z 21 czerwca 1999 wprowadzające ogólne postanowienia odnośnie Funduszy Strukturalnych.

- RR Nr 1290/2005. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej.
- RR Nr 1698/2005: Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).
- SPO 2004–2006: Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, 3 września 2004, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Trzy lata po akcesji*, 2007. Red. L. Drożdziel. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa.
- Zawalińska K., 2008. *Polityka unijna rozwoju obszarów wiejskich w Polsce [mimeo]*.
- Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, 2007. Red. A. Rosner. IRWiR PAN, Warszawa.

## **COHESION AND EFFICIENCY AS TWO OBJECTIVES OF THE RURAL DEVELOPMENT POLICY IN POLAND**

**Abstract.** The article analyses funds allocated to the development of rural areas in Poland following its accession to EU from the point of view of the proportion of pro-equality activities to pro-efficiency efforts. All the activities have been divided in accordance with three classifications based on different - chiefly economic, criteria. The analysis proves that pro-efficiency and pro-equality activities are close to an equilibrium at the national level but at the level of voivodeships there occur serious differences in the structure of absorption of the funds in question, which can be attributed to differences in the regional conditions.

**Key words:** the policy of development of rural areas, efficiency versus equality, regional absorption of EU funds