

**Anna Rosa**

*Politechnika Koszalińska*

## **UNIJNE FUNDUSZE JAKO ŹRÓDŁO WSPARCIA ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE**

### *THE EUROPEAN UNION FUNDS AS A SOURCE OF FINANCIAL SUPPORT FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT IN POLAND*

**Słowa kluczowe: rolnictwo, fundusze unijne, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa**

*Key words: agriculture, EU funds, Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture (ARMA)*

**Abstrakt.** Skoncentrowano się na zagadnieniach związanych z finansowaniem rolnictwa i obszarów wiejskich z unijnych funduszy. Przedstawiono poziom wykorzystania tych funduszy. Ukazano liczbę oraz wartość zarejestrowanych przez ARiMR wniosków o dofinansowanie z programu SAPARD oraz SPO 2004-2006, a także płatności zrealizowane w ramach programu PROW 2004-2006 w podziale na działania. Ponadto zaprezentowano kwotę zrealizowanych płatności bezpośrednich w ramach kampanii 2004-2011. Wykorzystano dane statystyczne, dotyczące wartości wykorzystanej pomocy z ARiMR oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

### **Wstęp**

Już w 1957 r. w traktacie [2005] ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą rolnictwo wraz z handlem produktami rolnymi uznano za priorytetową dziedzinę gospodarki. Pierwsze wspólnotowe programy wsparcia rolnictwa powstały w 1972 r. i dotyczyły inwestycji modernizacyjnych w celu poprawy wydajności i dochodów, a dalsze obejmowały wsparcie finansowe rolnictwa w rejonach trudnych [Wojtasik 2008]. Specyfika produkcji rolnej sprawia, że zapotrzebowanie na kapitał jest większe niż w przypadku innego rodzaju działalności gospodarczej. Wynika to przede wszystkim z sezonowości i charakterystycznej struktury czynników wytwórczych zaangażowanych w tę działalność, ponadto działalność ta jest obciążona wysokim poziomem ryzyka i podlega wpływom wielu niekorzystnych zjawisk nie tylko przyrodniczych, ale również społecznych i gospodarczych [Rosa 2011]. Ryzyko związane jest z faktem, że rynek rolny jest wrażliwy na zmiany podaży produktów rolnych oraz na zmiany wywołane wpływem czynników makroekonomicznych, takich jak np. polityka rolna państwa [Kata, Żajac 2004]. W związku z tym działalność rolnicza wymaga zaangażowania państwa, a także pomocy finansowej ze strony zarówno krajowych i zagranicznych instytucji publicznych.

Wstąpienie Polski w struktury Unii Europejskiej (UE) w 2004 r. stworzyło szansę modernizacji potencjału wytwórczego polskiego rolnictwa. Dla rozwoju rolnictwa istotnym okazało się pozyskanie i właściwe wykorzystanie środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych UE. Wdrożeniem instrumentów współfinansowanych z budżetu UE zajęła się Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która jest instytucją rządową, a jej działalność wzoruje się na praktykach stosowanych przez podobne instytucje wspierające rozwój rolnictwa w krajach UE. W praktyce oznacza to, że ARiMR dokonywała i nadal dokonuje transferów finansowych dla większości działań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i funduszy strukturalnych. W latach 2004-2006 był to np. Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich” (SPO 2004-2006) oraz Sektorowy Program Operacyjny „Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb”. Natomiast w perspektywie finansowej 2007-2013 znalazł się Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 obejmujący 22 działania, które są wdrażane w ramach 4 osi priorytetowych oraz Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich” 2007-2013. Ponadto, ARiMR dokonuje wypłaty płatności bezpośrednich, które w wyniku reform WPR stały się głównym instrumentem wsparcia polskiego rolnictwa.

## Material i metodyka badań

Celem opracowania było przedstawienie unijnych źródeł finansowania rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. W artykule przedstawiono poziom wykorzystania unijnych funduszy. Ukażano liczbę oraz wartość zarejestrowanych przez ARiMR wniosków o dofinansowanie w ramach programu SAPARD (w podziale według województw) oraz SPO 2004-2006, a także płatności zrealizowane w podziale na działania w ramach PROW 2004-2006. Ponadto, zaprezentowano kwotę zrealizowanych płatności bezpośrednich w ramach kampanii 2004-2011. Źródłem materiałów empirycznych były dane ze sprawozdań ARiMR oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW). W artykule materiał badawczy poddano analizie liczbowej i opisowej.

## Wyniki badań

UE przyznała Polsce pomoc przedakcesyjną (mającą charakter bezzwrotnej pomocy finansowej) w ramach trzech programów: Phare II, ISPA i SAPARD. W najszerszym zakresie Polska partycypowała w programie SAPARD, który miał na celu przygotowanie polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich do integracji z rolnictwem UE, przez zwiększenie konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego. Mimo że program ten został uruchomiony z opóźnieniem, bo dopiero w lipcu 2002 r., to jednak cieszył się zainteresowaniem beneficjentów, którzy łącznie złożyli 31 098 wniosków o pomoc w ramach:

- poprawy przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych;
- inwestycji w gospodarstwach rolnych;
- poprawy warunków prowadzenia działalności rolniczej, w tym rozwoju infrastruktury obszarów wiejskich i różnicowanie w ich obrębie działalności gospodarczej.

W związku z dużym zainteresowaniem początkowy budżet, który wynosił 944 mln euro, został zwiększony i ostatecznie wyniósł 1,084 mln euro. Liczbę oraz wartość zarejestrowanych przez ARiMR wniosków o dofinansowanie z programu SAPARD w Polsce według stanu na dzień 31.12.2005 przedstawiono w tabeli 1.

ARiMR po dokonaniu weryfikacji złożonych wniosków ostatecznie podpisała 24 431 (co stanowi 88% zarejestrowanych umów) umów finansowanych na łączną kwotę 4,779 mld zł. Analizując liczbę

**Tabela 1. Liczba oraz wartość zarejestrowanych wniosków o dofinansowanie z programu SAPARD w podziale według województw**

*Table 1. The number and value of registered funding applications from the SAPARD program (by voivodship)*

Województwo/ <i>Voivodship</i>	Liczba zarejestrowanych wniosków/ <i>Number of registered application</i>	Kwota wniosków [tys. zł]/ <i>Value of registered applications [tys. PLN]</i>	Liczba zawartych umów/ <i>Number of signed contracts</i>	Wartość zawartych umów [tys. zł]/ <i>Value of signed contracts [thous. PLN]</i>
Dolnośląskie	887	219 931,2	716	160 114,6
Kujawsko-pomorskie	1898	370 566,3	1716	300 230,9
Lubelskie	2479	421 547,9	2296	373 444,9
Lubuskie	532	161 350,8	438	116 620,6
Łódzkie	1819	413 413,8	1585	331 206,5
Małopolskie	2296	467 603,1	1910	367 981,6
Mazowieckie	4611	708 300,4	4336	578 663,7
Opolskie	570	137 095,2	466	103 093,2
Podkarpackie	1424	359 131,5	1300	317 604,9
Podlaskie	1272	297 490,1	1044	243 541,1
Pomorskie	1496	352 453,6	1277	243 189,7
Śląskie	1166	416 190,8	969	338 447,4
Świętokrzyskie	2114	288 802,9	1856	248 444,3
Warmińsko-mazurskie	1108	327 341,9	908	228 131,8
Wielkopolskie	3457	877 626,2	3097	659 151,4
Zachodniopomorskie	632	220 657,0	517	169 190,4
Suma/ <i>Total</i>	27 761	6 039 503,7	24 431	4 779 057,0
Średnia dla województwa/ <i>Average per voivodship</i>	1735	335 528	1357	265 503,2

Źródło/*Source*: SAPARD – wybrane... 2006

zawartych umów w podziale na województwa, można stwierdzić, że największa liczba zawartych umów została dokonana w województwach mazowieckim i wielkopolskim, najmniejsza natomiast w lubuskim i opolskim. Ze względu na wartość zarejestrowanych umów na pierwszym miejscu znalazło się województwo wielkopolskie, a na ostatnim opolskie. Ponadto, w 7 województwach liczba zarejestrowanych wniosków była powyżej średniej krajowej, natomiast pod względem wartości wniosków powyżej średniej dla kraju uplasowały się województwa kujawsko-pomorskie, lubelskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, śląskie i wielkopolskie.

Realizacja programu SAPARD stanowiła ważny etap przygotowań zarówno instytucji, jak i beneficjentów z Polski do korzystania już po przystąpieniu do UE, z funduszy strukturalnych i WPR.

Po akcesji Polski do struktur unijnych zmianie uległy źródła, a także możliwości finansowania rolnictwa i obszarów wiejskich. W Polsce ustalono Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 i realizowane były dwa programy rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (współfinansowane ze środków unijnych), a mianowicie: PROW 2004-2006 i SPO 2004-2006. Celami strategicznymi PROW były: zrównoważony rozwój obszarów wiejskich oraz poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej. W tabeli 2 przedstawiono liczbę oraz wartość wypłaconych świadczeń w ramach realizacji PROW 2004-2006.

**Tabela 2. Liczba oraz wartość wypłaconych świadczeń w ramach realizacji PROW 2004-2006**  
**Table 2. The number and value of benefits paid under the Rural Development Plan 2004-2006**

Nazwa działania/Projects funded	Liczba złożonych i rozpatrywanych wniosków/Number of submitted projects	Wysokość wypłaconych świadczeń [zł]/Benefits paid [PLN]
Renty strukturalne/Early retirement	56 179	2 083 777 851,7
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych/Support for semi-subsistence farms	172 728	1 316 378 542,03
Gospodarowanie na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania/Support for farming in less-favoured areas	2 052 772	3 708 263 782
Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt/Support for agri-environment and animal welfare	79 408	814 896 909,29
Zalesianie gruntów rolnych/Afforestation of agricultural land	28 536	384 512 804,69
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE/Meeting the EU standards	72 591	2 437 475 567,3
Grupy producentów rolnych/Support for agricultural producers' groups	103	24 197882,87
Pomoc techniczna/Technical suport	110	108 341 043,79
Uzupełniające płatności obszarowe/Supplement area payments	4 249 786	2 866 948 842
Razem PROW/Total RDP	6 712 213	13 744 793 225,64

Źródło/Source: Sprawozdanie działalności... 2004-2006

W ramach PROW ARiMR wypłaciła rolnikom łącznie około 14 mld zł, wykorzystując w całości przyznany Polsce limit środków [Klepacka 2009]. Największą część płatności przeznaczono na działania wspierające gospodarstwa na terenach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (27%) oraz na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE (17,7%) i w 15,2% na renty strukturalne. Najmniej środków przeznaczono na działanie „Grupy producentów rolnych” (0,2%). Znaczną część środków PROW 2004-2006 (20,9%), przeznaczono na uzupełnienie płatności obszarowych. W skali kraju wsparcie na PROW 2004-2006 wyniosło 1,2% PKB (liczonego średnio w latach 2004-2006), a biorąc pod uwagę, że adresowane ono było do stosunkowo niewielkiej części populacji w kraju (rolników – beneficjentów PROW), to wsparcie to można uznać za znaczące. Uważa się, że PROW przyczynił się do wzrostu gospodarczego, zwiększenia dochodów oraz zatrudnienia ludności wiejskiej, nie powodując przy tym presji inflacyjnej [Ewaluacja *ex post*... 2009].

Kolejny SPO 2004-2006 był realizowany z krajowych środków publicznych oraz z unijnych środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR). Do celów programu należały: poprawa konkurencyjności, trwałe i zrównoważony rozwój sektora rolnego oraz wsparcie przemysłu przetwórczego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich zrealizowano je w ramach trzech priorytetów. Dane narastająco dotyczące działań wdrażanych przez ARiMR od uruchomienia programu do dnia 30.06.2009 zostały przedstawione w tabeli 3.

Tabela 3. Liczba oraz wartość zrealizowanych płatności w ramach SPO „Restructuring and modernization of food sector and rural development”

Table 3. The number and value of payments made under the SPO “Restructuring and modernization of food sector and rural development”

Działanie/ Program type	Liczba złożonych wniosków/ Number of submitted projects	Kwota wnioskowanej pomocy [zł]/ Amount of aid requested [PLN]	Kwota zawartych umów [zł]/ Value of contracts [PLN]	Zrealizowane płatności [zł]/ Benefits paid [PLN]
Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-spożywczym/ Improving the Competitiveness of the Agri-Food Economy	63 086	8 444 698 680,19	5 000 114 911,01	4 828 311 543,73
Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich/ The Sustainable Development of Rural Areas	12 180	868 177 543,95	502 771 265,15	480 328 152,60
Pomoc techniczna/ Technical support	514	233 171 203,00	115 278 859,00	91 096 519,61
Razem działania/ Total	75 780	9 546 047 427,14	5 618 165 035,16	5 399 736 215,94

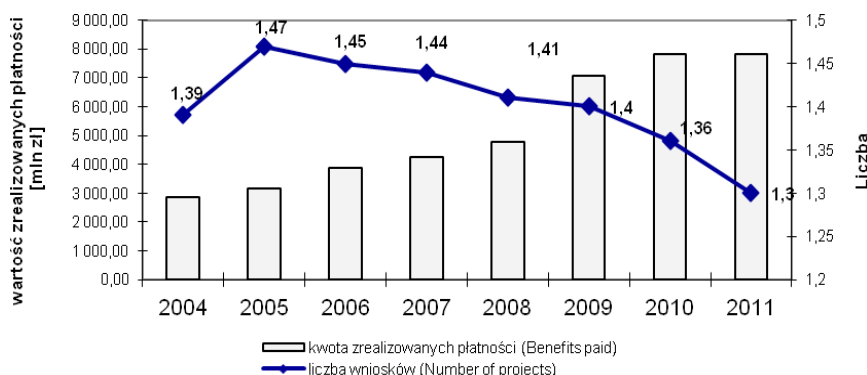
Źródło: jak w tab. 2

Source: see tab. 2

Na realizację SPO 2004-2006 przeznaczono ponad 1,784 mld euro. W ramach pierwszego priorytetu największym zainteresowaniem cieszyło się działanie „Inwestycje w gospodarstwach” (ponad 42 tys. złożonych wniosków), natomiast w ramach drugiego priorytetu „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów” (7170 złożonych wniosków). Wśród dostępnych instrumentów najmniejszym zainteresowaniem cieszył się w analizowanym okresie instrument „Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą i/lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych” (tylko 57 złożonych wniosków) [Sprawozdanie z działalności... 2009].

Od 2004 r. polscy rolnicy otrzymują również dopłaty bezpośrednie, które są uważane za najważniejszy instrument wsparcia udzielanego rolnictwu i obszarom wiejskim, a które są finansowane z I filara WPR UE. W UE funkcjonują dwa modele płatności, a mianowicie: system płatności jednolitej (SPS – *Single Payment Scheme*) oraz system jednolitej płatności obszarowej (SAPS – *Single Area Payment Scheme*). W Polsce wynegocjowano i obowiązuje system jednolitej płatności obszarowej (JPO), który jest uproszczoną formą systemu płatności bezpośrednich.

Poziom płatności bezpośrednich otrzymywanych przez polskich rolników, począwszy od 2004 r. wzrasta corocznie (rys. 1). Do końca 2011 r. do polskich rolników w ramach płatności bezpośrednich trafiło 67,4 mld zł i co roku z dopłat tych korzysta 1,4 mln rolników. Zgodnie z reformą WPR uchwa-



Rysunek 1. Liczba wydanych decyzji o przyznanie płatności bezpośrednich i kwota zrealizowanych płatności w ramach kampanii 2004-2011 (dane na dzień 29.02.2012)

Figure 1. The number of decisions granting direct payments and the amount of payments made between 2004 and 2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ARiMR

Source: own study based on the ARMR data

loną w czerwcu 2003 r., płatności bezpośrednie w UE są oddzielone od produkcji rolnej, ponieważ ich nadrzędnym celem jest wsparcie dochodów rolniczych a nie powodowanie zachęt do zwiększania produkcji. Dzięki temu rolnicy dostosowują swoją produkcję do faktycznego zapotrzebowania rynku i swoich przewag konkurencyjnych a nie kierują się wysokością płatności bezpośrednich.

W kolejnej perspektywie finansowej w ramach II filaru WPR od 2007 r. funkcjonuje największy w historii Polski PROW na lata 2007-2013. Program ten stanowi kontynuację SPO 2004-2006 oraz PROW 2004-2006. Wszystkie działania są finansowane z EFRRROW oraz współfinansowane z krajowego budżetu. PROW 2007-2013 obejmuje 22 działania, które zostały podzielone na cztery osie priorytetowe, a mianowicie:

- oś 1: „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”;
- oś 2: „Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”;
- oś 3: „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”;
- oś 4: „Leader”.

Program ten cieszy się wśród rolników dużą popularnością, o czym świadczy stopień wykorzystania przyznanego na poszczególne osie limitu środków finansowych. I tak na dzień 31 marzec 2012 r. środki w ramach osi 1. zostały wykorzystane w 52,25%, w ramach osi 2. w 56,13%, w 28,12% w ramach osi 3. i w ramach osi 4. w 15,12%. Dane te mogą świadczyć o tym, że środki w ramach tego programu zostaną wykorzystane w całości.

## Wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy sformułowano następujące wnioski:

1. Polska, wstępując do struktur unijnych, otrzymała możliwość korzystania z różnych finansowych form wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.
2. Rolę instytucji wdrożeniowej oraz agencji płatniczej w ramach programów współfinansowanych z unijnych funduszy powierzono ARiMR.
3. Kluczowym mechanizmem finansowania rolnictwa, przetwórstwa żywności i rozwoju obszarów wiejskich były w przeszłości: program SAPARD, PROW na lata 2004-2006 i SPO 2004-2006”.
4. Realizacja programu SAPARD stanowiła ważny etap przygotowań instytucji i beneficjentów z Polski do korzystania już po przystąpieniu do UE z funduszy strukturalnych i WPR. Przeprowadzona analiza pozyskiwania środków z programu SPARAD wskazuje na duże zróżnicowanie przestrzenne zarówno co do liczby składanych wniosków, jak i co do wartości.
5. W ramach PROW największą część płatności przeznaczono na działania wspierające gospodarstwa na terenach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (27%) oraz na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE (17,7%) i w 15,2% na renty strukturalne. Najmniej środków przeznaczono na działanie „Grupy producentów rolnych” (0,2%).
6. Ponad 1,784 mld euro przeznaczono na realizację SPO 2004-2006. W ramach programu największym zainteresowaniem cieszyło się działanie „Inwestycje w gospodarstwach” oraz „Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów”. Najmniejszym zainteresowaniem natomiast cieszył się w analizowanym okresie instrument „Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą i/lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych”.
7. Najważniejszy instrument wsparcia udzielanego rolnictwu i obszarom wiejskim w Polsce stanowią dopłaty bezpośrednie. Poziom tych płatności począwszy od 2004 r. systematycznie zwiększa się. Do końca 2011 r. do polskich rolników w ramach płatności bezpośrednich trafiło 67,4 mld zł.

## Literatura

- Ewaluacja *ex post* Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006. 2009: Warszawa, 28 maja 2009.
- Kata R., Zajac D.** 2004: Zewnętrzne i wewnętrzne ograniczenia kredytowe w rolnictwie rozdrobnionym. *Prace Naukowe AE we Wrocławiu*, 1015, t. 1., Wrocław, 358-367.
- Klepcka W.** 2009: Wyniki wdrażania Planu Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2004-2006. Departament Programowania i Analiz, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 9.
- Rosa A.** 2011: Banki spółdzielcze jako instytucje finansujące działalność rolniczą w Polsce. [W:] Bankowość spółdzielcza (red. A. Szelągowska). CeDeWu, Warszawa, 189-203.
- SAPARD – wybrane efekty realizacji pomocy przedakcesyjnej w Polsce. Departament analiz Działalności i Rozwoju ARiMR, Warszawa 2006, s. 11.
- Sprawozdanie z działalności ARMiR 2004-2011: ARMiR, Warszawa.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską i Traktat o Unii Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji, Warszawa 2005.

**Wojtasik B.** 2008: Analiza wsparcia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w ramach PROW w latach 2004-2006, *Acta Oeconomia*, 7(2), 103-113.

Zbiornicze sprawozdanie bieżące miesięczne z realizacji PROW na lata 2007-2013. 2012: Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – dane na dzień 31 marca 2012 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 28.

[[www.arimr.gov.pl](http://www.arimr.gov.pl)].

### **Summary**

*This article focuses on issues related to financing agriculture and rural development from the EU funds. The discussion considers the number and value of applications for funding from the SAPARD program and SOP 2004-2006, and payments made under the PROW 2004-2006. In 2007, Poland entered a new period of programming and financing the EU aid.*

#### **Adres do korespondencji:**

dr Anna Rosa  
Politechnika Koszalińska  
Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Finansów  
ul. Kwiatkowskiego 6e, 75-343 Koszalin  
tel. (94) 343 91 64  
e-mail: [anna.rosa@tu.koszalin.pl](mailto:anna.rosa@tu.koszalin.pl)