

Zróżnicowanie konstrukcji programów rozwoju obszarów wiejskich w krajach Europy Środkowej i Wschodniej

Diversifying the structure of rural development programmes in countries of Centre and Eastern Europe

Prof. UPP dr hab. Wawrzyniec Czubak^a, Mgr inż. Krzysztof Piotr Pawłowski^a

^aUniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Wydział Ekonomiczno-Społeczny, Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie, ul. Wojska Polskiego 28, Poznań, 60-637, Polska

*Autor korespondencyjny: czubak@up.poznan.pl, krzysztof.pawlowski@up.poznan.pl

Abstrakt

Cel: Wspólna polityka rolna UE, a zwłaszcza jej II filar, odgrywa niebagatelną rolę w kształtowaniu obrazu nowoczesnej, europejskiej wsi. Jej znaczenie w rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich określa chociażby skala wsparcia finansowego i miejsce jakie zajmuje w strukturze budżetu Unii Europejskiej. Z naukowego i utylitarne punktu widzenia istotne jest ściśle określenie efektów, jakie przynosi jego realizacja – zwłaszcza dla rozwoju obszarów wiejskich. Stąd w niniejszym artykule głównym celem było ukazanie zróżnicowania w zakresie programowania polityki wsparcia w oparciu o Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW) w państwach Europy Środkowo – Wschodniej, ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia kierowanego na obszary wiejskie. Na tle różnic w sytuacji rozwoju obszarów wiejskich dokonano oceny konstrukcji Programów w kontekście rozdysponowania środków na poszczególne działania.

Materiały i metody: Materiałem bazowym były dokumenty Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich dla wybranych państw (tj.: Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier). Na ich podstawie dokonane zostało porównanie wdrażanych działań oraz struktury ich finansowania. W celu zdefiniowania zmian w sektorach rolnych wybranych krajów i znaczenia PROW 2007-2013 w tych procesach, przeanalizowano dane charakteryzujące obszary wiejskie dostępne w bazach EUROSTAT oraz raportach Komisji Europejskiej.

Wyniki i wnioski: Wyniki analizy pokazują, że w analizowanych krajach można zaobserwować pewne podobieństwo w strukturze dystrybucji wsparcia. Jednocześnie specyfika realizacji programów częściowo odpowiadała poziomowi rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w poszczególnych krajach. Wyniki pozwalają wnioskować, że (relatywnie) lepsza sytuacja ekonomiczna rolnictwa daje możliwość wzmocnienia (poprzez większy udział w budżecie) realizacji problemów środowiskowych w polityce rolnej. Generalnie wzmocnienie działań na rzecz obszarów wiejskich i środowiska, poprzez skierowanie na te cele większej części wsparcia w ramach środków WPR, można rozumieć jako osiągnięcie kolejnego etapu w realizacji postulatu zrównoważonego rozwoju rolnictwa.

SŁOWA KLUCZOWE:

Wspólna Polityka Rolna, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, Unia Europejska, Europa Środkowo-Wschodnia, rozwój obszarów wiejskich

Wstęp

Prowadzenie działalności rolniczej bezpośrednio zajął się i kształtuje obszary wiejskie. Szereg czynników [1-10], przemawia za prowadzeniem aktywnej polityki państwa wobec rolnictwa i otoczenia w którym jest osadzone, czyli obszarów wiejskich. Jak podaje Encyklopedia Agrobiznesu: „interwencjonizm państwowy w rolnictwie to forma aktywności państwa w rolnictwie, której celem jest korygowanie, uzupełnianie, ograniczanie lub wzmocnianie mechanizmu rynkowego” [11]. Z kolei interwencjonizm w rolnictwie to „mechanizm aktywnego oddziaływania rządu i jego agend na procesy gospodarcze w celu realizacji ważnych zadań, których nie można w pełni zrealizować, wykorzystując mechanizm rynkowy. Państwo może oddziaływać na przedsiębiorstwa i gospodarstwa za pomocą metod bezpośrednich i pośrednich” [12]. Szerszą definicję, odnoszącą się do całej gospodarki podaje Ciechomski [13] wskazując, że interwencjonizm wynika z odpowiedzialności państwa za całokształt życia gospodarczego oraz porządek społeczny, a także ekonomiczne i społeczne bezpieczeństwo społeczeństwa”. Od lat istotą interwencjonizmu jest chęć modyfikacji naturalnych warunków gospodarczych, co ma na celu ochronę zagrożonych i kluczowych działów gospodarki lub wykreowanie im preferencyjnych warunków do intensywnego rozwoju [14]. Badania form i instrumentów interwencji, szczególnie w rolnictwie krajów Unii Europejskiej, sprowadzają się do wniosków, że wydajne i efektywne rolnictwo, które posiada

sprawne struktury ekonomiczno-społeczne występuje wtedy, gdy państwo odgrywa rolę w regulacji popytu i podaży, utrzymywaniu stabilnych cen i dochodów rodzin rolniczych [15].

Również na poziomie międzynarodowym realizowana jest polityka gospodarcza o aktywnym charakterze, w ramach której w Unii Europejskiej stosuje się wobec rolnictwa i obszarów wiejskich szereg instrumentów skupionych w dwóch filarach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Wsparcie przy pomocy mechanizmów wdrażanych w poszczególnych filarach ma swoje historyczne uzasadnienie i jest stosowane w celu osiągnięcia precyzyjnie określonych celów. Niemniej uznano [16], że rozwój obszarów wiejskich związany jest nie tylko z poprawą infrastruktury na terenach wiejskich, ale podstawą są silne, wydajne zrównoważone i rentowne gospodarstwa rolne, a co za tym idzie transfer wiedzy i innowacji w rolnictwie, wsparcie innowacyjnych technologii w gospodarstwach. Rolnictwo jest głównym elementem żywotności obszarów wiejskich, a działania z nim związane stanowią podstawową tkankę życia na wsi, przyczyniając się w znacznym stopniu do ogólnego stanu regionów wiejskich [17]. Z drugiej jednak strony efektywna polityka rozwoju obszarów wiejskich prowadzi do stworzenia wydajnego rolnictwa i rozwiązania wielu problemów rozwoju sektora [18]. Tak więc oba filary WPR wzajemnie współgrają, bowiem „polityka rozwoju obszarów wiejskich, nazywana ‘drugim filarem’ wspólnej polityki rolnej, jest uzupełnieniem systemu płatności bezpośrednich dla rolników i środków zarządzania rynkami rolnymi” [19]. Od dawna mocno podkreślanym elementem unijnej polityki rolnej jest wyrównywanie poziomu i warunków gospodarowania w rolnictwie krajów członkowskich [20], mającego w założeniu pomóc krajom i regionom odbiegającym poziomem rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich od przeciętnych Unii Europejskiej, przez co większy poziom pomocy skierowany jest do krajów biedniejszych [21]. Poziom i struktura wsparcia w zakresie I i II filaru w analizowanych krajach wydaje się odzwierciedlać wyżej omówione zależności. Średnio w Unii Europejskiej 80% środków pochodzących ze Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2007-2013 została alokowanych w I filarze, jednak we wszystkich analizowanych państwach udział ten był mniejszy. II filar ma swój największy udział w strukturze WPR w Bułgarii (40%), Estonii, na Litwie, w Rumunii (po 28%) oraz w Polsce (35%), najmniejszy zaś w Czechach (24%), na Łotwie, Słowacji (po 28%) i na Węgrzech (29%). Biorąc pod uwagę znaczenie II filaru Wspólnej Polityki Rolnej dla państw Europy Środkowo-Wschodniej, w niniejszym artykule podjęto próbę oceny modeli implementacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 pod kątem wsparcia obszarów wiejskich, wraz z wynikającymi z tego implikacjami na kolejny okres programowania po 2020 roku.

Material i metody

Materiał bazowy stanowiły dokumenty Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich zakończonego już pierwszego pełnego okresu programowania i udziału w finansowaniu rolnictwa z funduszy WPR w nowych państwach członkowskich UE (o które UE rozszerzyła się w 2004 i 2007 roku) – a więc okresu programowania 2007-2013. Zakres przestrzenny analizy dotyczy wybranych państw UE, tj.: Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier. Na ich podstawie dokonano porównania wdrażanych działań oraz struktury ich finansowania. W zdefiniowaniu ewolucji w sektorach rolnych i obszarach wiejskich wybranych krajów i znaczenia PROW 2007-2013 wykorzystano dane dostępne w bazach EUROSTAT oraz raportów Komisji Europejskiej. Analizując strukturę finansowania Programów w poszczególnych krajach, wykorzystano metodę porównawczą oraz wskaźniki struktury. Ze względu na małą liczbę obiektów badawczych (dziesięć państw członkowskich Unii Europejskiej) i ich możliwą dużą dywersyfikację pod względem badanych cech, zastosowano medianę, jako bardziej odporną na wartości nietypowe odstające. W celu zidentyfikowania modeli implementacji II filaru wspólnej polityki rolnej oraz analizy efektów wdrażanych działań, przeprowadzono analizę wielowymiarową grupowania krajów według podziału środków na poszczególne zadania.

Celem badań było przede wszystkim określenie znaczenia (i jego przyczyn) wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w odróżnieniu od wsparcia gospodarstw rolnych, przemysłu spożywczego i środowiska naturalnego. Kluczowym elementem badań jest rezygnacja z administracyjnego podziału środków w miejsce podziału opartego o potencjalny wpływ i skutki poszczególnych działań. Tę metodykę stosowali Sadowski i Czubak [22], wychodząc z założenia, że rzeczywiste oddziaływanie i skutki różnych działań w programach na lata 2007-2013 ma istotniejsze znaczenie niż ich przypisanie do wyznaczonych osi priorytetowych [22-23]. Dokonano zatem podziału działań uwzględniając:

- a) docelową grupę odbiorców-beneficjentów funduszy, czyli: mieszkańcy obszarów wiejskich, gospodarstwa rolne, przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego),
- b) cel stosowania wsparcia, którym była: poprawa kapitału rzeczowego, poprawa kapitału ludzkiego, poprawa stanu środowiska naturalnego.

Te dwa kryteria były podstawą utworzenia 6 kierunków wsparcia, którym przypisane zostały następujące działania w ramach PROW:

Kierunek 1. Poprawa kapitału rzeczowego na obszarach wiejskich – działania: 312, 313, 321, 322, 323;

Kierunek 2. Poprawa kapitału ludzkiego oraz społecznego na obszarach wiejskich – działania: 331, 341, 411, 412, 413, 421, 431;

Kierunek 3. Poprawa kapitału rzeczowego wyłącznie lub głównie gospodarstw rolnych – działania: 112, 121, 124 (1/2), 125, 126, 141, 142, 211, 212, 311;

Kierunek 4. Poprawa kapitału ludzkiego oraz społecznego wyłącznie lub głównie gospodarstw rolnych – działania: 111, 113, 114, 132, 133, 143;

Kierunek 5. Wzrost lesistości oraz poprawa stanu środowiska – działania: 122, 131, 213, 214, 215, 216, 221, 223, 224, 225, 226, 227;

Kierunek 6. Poprawa kapitału rzeczowego przetwórstwa rolno-spożywczego – działania: 123, 124 (1/2).

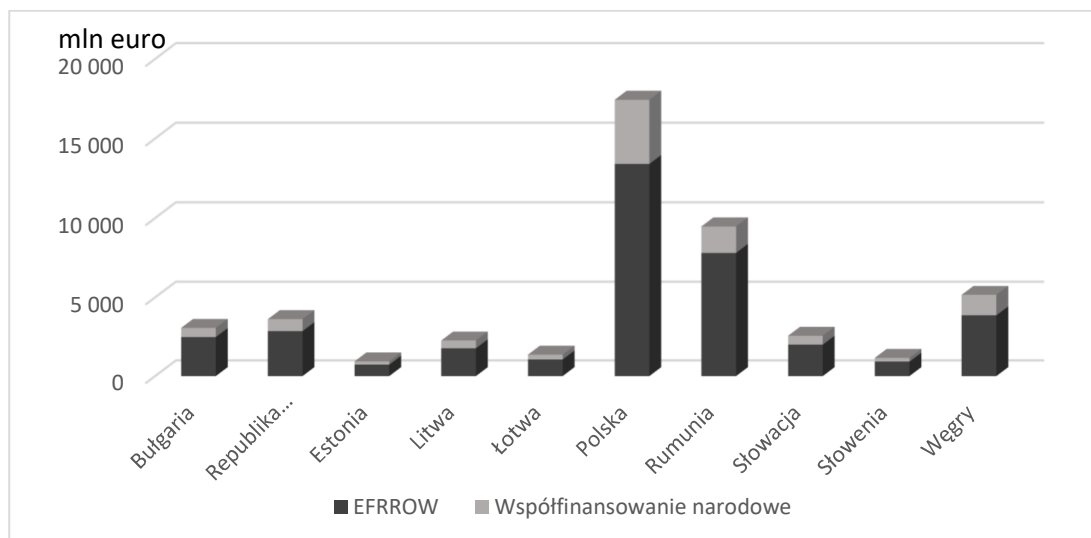
Wartości względne (udziały) przeznaczenia wsparcia na poszczególne działania (według powyższego podziału) posłużyły do grupowania krajów według podobieństwa rozdysponowania środków WPR. Zastosowano analizę skupień z wykorzystaniem metody *k*-średnich [24], a do obliczeń wykorzystano pakiet *Statistica*. W metodzie tej tworzy się *k* jednorodnych podzbiorów obiektów, w ramach których skupione są jednostki najbardziej do siebie podobne pod względem dobranych cech oraz możliwie najbardziej różniące się od obiektów umieszczonych w innych skupieniach. Za miarę podobieństwa obiektów przyjęto najczęściej wybieraną metrykę, jaką jest odległość euklidesowa. Grupowania obiektów dokonano z użyciem technik aglomeracyjnych (stopniowego łączenia poszczególnych obiektów w nowe skupienia, aż do uzyskania jednego skupienia) metodą Warda. Ostatecznie w procedurze obliczeniowej każda jednostka należała do jednego z *k*-skupień, charakteryzującego się możliwie największą jednorodnością pod względem wybranych cech, a także największym możliwym zróżnicowaniem w odniesieniu do innych skupień.

Realizacja Programu w ujęciach krajowych oraz modele implementacji II filaru WPR w krajach EŚiW

Programy rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich finansowane były ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz wkładów krajowych. Procentowy udział dofinansowania pojedynczej operacji uzależniony był od osi, konkretnego działania oraz regionu, w jakim odbywała się jej realizacja. Suma wsparcia PROW 2007-2013 dla poszczególnych państw była bardzo zróżnicowana (rys. 1). Największym beneficjentem środków była Polska (13,4 mld euro), następnie Rumunia (7,8 mld euro) i Węgry (3,9 mld euro), z kolei najmniej środków otrzymała Estonia (0,7 mld euro), Słowenia (0,9 mld euro) oraz Łotwa (1,1 mld euro). To zróżnicowanie

wielkości bezwzględnych wynikało przede wszystkim ze zaznaczenia rolnictwa w tych krajach. Korelacja kwot wsparcia względem powierzchni UR wynosiła 0,94.

Wykres 1. Budżet PROW 2007-2013 w wybranych krajach (mln euro)¹



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z krajowych PROW 2007-2013 [19]

Source: Own study on the basis of data from domestic PROW 2007-2013 [19]

Poza wartością bezwzględną środków z PROW 2007-2013 przeznaczonych dla poszczególnych państw, bardzo istotny jest również ich podział na poszczególne zadania. Zgodnie z założeniami generalnymi w podziale środków obowiązywały pewne ograniczenia związane z proporcjami finansowania osi. Niemniej jednak, kraje dość elastycznie mogły poruszać się w narzuconych granicach [25]. Można więc przyjąć, że podział środków na poszczególne działania (bez względu na administracyjne przypisane działań do osi) jest w pewnym sensie odzwierciedleniem priorytetów w rozwoju obszarów wiejskich [22]. Każdy z krajów miał możliwość wyboru z listy 37 możliwych do sfinansowania działań, które zostały włączone do programu. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 regulowało pewne limity i granice, w ramach których każde państwo musiało finansować poszczególne cele i osie, wypełniając obowiązek przeznaczenia przynajmniej 10% całkowitego wkładu EFRROW na cele osi 1 i 3 oraz co najmniej 25% na cele osi 2. Jak pisze Rowiński [25], zarówno wybór jak i podział środków finansowych na poszczególne działania nie był zadaniem łatwym, ponieważ wszystkie proponowane działania służą rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich, a niemożliwa jest pełna ocena ich efektywności, co uniemożliwia odrzucenie tych z założenia

¹ W obliczeniach uwzględniono środków w ramach EAFRD, ceny stałe z 2013 roku.

najmniej efektywnych. Najbardziej popularnymi działaniami, wybranymi przez wszystkie państwa, były szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, modernizacja gospodarstw rolnych, zwiększenie wartości ekonomicznej lasów, zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolniczej i leśnej, wspieranie gospodarowania na terenach ONW, program rolnośrodowiskowy, odnowa i rozwój wsi oraz wszystkie działania z osi IV (Leadera). Co interesujące, jedynym państwem niekorzystającym z działań „Ułatwianie startu młodym rolnikom” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” była Słowacja. Z kolei działanie „Tworzenie i rozwój grup producentów rolnych” realizowano we wszystkich krajach z wyjątkiem Litwy, a „Zalesianie gruntów” wszędzie poza Słowenią. Natomiast wśród realizowanych działań najmniejszą popularnością cieszyło się realizowane tylko w Polsce „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych”. Najbardziej zdywersyfikowany program charakteryzował Węgry, które realizowały łącznie 34 działania, 26 było realizowanych w Czechach, po 24 na Litwie i w Polsce, 23 w Estonii, na Łotwie i Słowacji, 19 w Bułgarii i Słowenii, a najmniej (17) w Rumunii.

Ze względu na szeroki zakres terytorialny niniejszego opracowania, a także mnogość działań wdrażanych w PROW 2007-2013 przez badane państwa, analiza ich wszystkich wraz ze strukturą finansowania byłaby niezwykle obszerna, stąd zdecydowano się ograniczyć tylko do działań związanych z rozwojem obszarów wiejskich.

Tabela 1. Alokacja środków z EFRROW w wybranych krajach UE grupowanych w klastry

Kierunek	Klaster 1 Bułgaria, Rumunia		Klaster 2 Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia		Klaster 3 Czechy, Estonia, Węgry	
	1 000 euro	%	1 000 euro	%	1 000 euro	%
1. Poprawa kapitału rzeczowego na obszarach wiejskich	2 881 160	28,4	3 039 445	16,2	910 696	12,6
2. Poprawa kapitału ludzkiego oraz społecznego na obszarach wiejskich	408 182	4,0	867 599	4,6	476 360	6,6
3. Poprawa kapitału rzeczowego wyłącznie lub głównie gospodarstw rolnych	3 826 434	37,7	8 095 204	43,1	2 873 352	39,6
4. Poprawa kapitału ludzkiego oraz społecznego w gospodarstwach rolnych	97 719	1,0	2 079 884	11,1	138 607	1,9
5. Wzrost lesistości oraz poprawa stanu środowiska	1 797 919	17,7	3 590 493	19,1	2 462 121	34,0
6. Poprawa kapitału rzeczowego przetwórstwa rolno-spożywczego	1 137 876	11,2	1 094 623	5,8	383 710	5,3
Razem	10 149 290	100,0	18 767 243	100,0	7 246 999	100,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z krajowych PROW 2007-2013, Rural Development... 2013

Source: Own calculations on the basis of data from domestic PROW 2007-2013, Rural Development ... 2013

Mając na uwadze wiodący aspekt analizy trzeba wskazać, że na cele związane z rozwojem obszarów wiejskich (kierunek 1 i 2, tab. 1) zdecydowanie największą część wsparcia przeznaczyły kraje pierwszego klastra. Zwłaszcza duże znaczenie, wyraźnie większe niż w pozostałych grupach, miała poprawa kapitału rzeczowego na obszarach wiejskich. W celu znalezienia przyczyn i uzasadnienia takich decyzji dobrano zestaw zmiennych charakteryzujących obszary wiejskie (tab. 2). Zadaniem badawczym było określenie skali różnic pomiędzy państwami i przez uzyskanie odpowiedzi na pytanie o podstawy merytoryczne wyboru rozdysponowania wsparcia z funduszy UE na II filar WPR w poszczególnych krajach. Przy tak zdefiniowanym celu podstawowe zmienne opisujące obszary wiejskie przedstawiono dla roku 2007, a więc pierwszego roku realizacji działań w okresie programowania 2007-2013. Stan obszarów wiejskich z tego roku był podstawą podejmowania decyzji politycznych. Ocena zabranego materiału nakazuje w stwierdzić pierwszej kolejności, że generalnie różnice między państwami, w tym również pogrupowanymi w klastry zgodnie z wynikami rozdysponowania wsparcia, są niewielkie. W zasadzie sytuacja obszarów wiejskich w Rumunii i Bułgarii, na tle pozostałych grup krajów, nie wskazuje na konieczność aż takiego zaakcentowania wsparcia jakie to znalazło miejsce w rozdysponowaniu wsparcia. Można nawet stwierdzić, że w klastrze 1 - na tle pozostałych klastrów - udział terytorium na obszarach wiejskich, odsetek ludności, stopa bezrobocia, gęstość zaludnienia, struktura wiekowa i udział zatrudnienia na obszarach wiejskich były lepsze niż w innych krajach. Wniosek jest taki, że w tych dwóch krajach sytuacja obszarów wiejskich nie była głównym czynnikiem wpływającym na alokację zasobów na obszarach wiejskich. W przypadku klastra 1 konsekwencją przeznaczenia dużej części wsparcia na rozwój obszarów wiejskich był mniejszy udział wsparcia dla gospodarstw rolnych i to zarówno na zasoby kapitału jak i poprawę jakości kapitału ludzkiego. W celu znalezienia związku przyczynowo- skutkowego niezbędne było określenie wskaźników ekonomicznych charakteryzujących sytuację gospodarstw rolnych (tab. 3). Wyniki wskazują, że sytuacja gospodarstw rolnych w Rumunii i Bułgarii wcale nie jest relatywnie lepsza. W obu krajach klastra 1 gospodarstwa były najmniejsze obszarowo, najwięcej osób pracujących w rolnictwie przypadło na powierzchnię użytków rolnych przy jednocześnie najniższym technicznym uzbrojeniu ziemi (np. traktory). W konsekwencji wyniki ekonomiczne (wyrażone w GVA) w przeliczeniu na 1 gospodarstwo były najgorsze. Co prawda wartość GVA na 1 ha użytków rolnych było większe niż w klastrze 2, ale najistotniejszy wskaźnik – czyli efektywność ekonomiczna pracy (liczona GVA na 1 AWU) była niska, dalece odbiegająca od wyników dla krajów zgrupowanych w klastrze 3. Przedstawiony brak klarownego wyjaśnienia wymagał zweryfikowania tezy, że uzasadnieniem przeznaczenia znacznego wsparcia obszarów

wiejskich (kosztem wsparcia rolnictwa) było oczekiwanie rozwiązania części wyzwań inwestycyjnych i strukturalnych w gospodarstwach rolnych poprzez wykorzystanie dopłat bezpośrednich. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że w procesie podejmowania decyzji o polityce rolnej brane jest pod uwagę łączne ujęcie wszystkich środków WPR (I i II filara). Mimo to także uwzględnienie dopłat bezpośrednich nie wyjaśnia podejścia zastosowanego w przypadku Bułgarii i Rumunii (tab. 4). W tych krajach płatności bezpośrednie nie stanowią większego uzupełnienia środków II filara niż w pozostałych grupach krajów. Dopłaty w przeliczeniu na jedno gospodarstwo, jeden hektar czy zatrudnionego jest w porównaniu znacznie niższe. Oznacza to, że mniejsze wsparcie gospodarstw z II filara nie będzie zastąpione - i tym samym nie wynika - wsparciem w ramach płatności bezpośrednich.

W przeciwieństwie do klastra 1 państwa zgrupowane w 3 grupie na kapitał ludzki i rzeczowy na obszarach wiejskich przeznaczyły najmniejszą część środków. Zwłaszcza ich niewielką część skierowano na rozwój kapitału rzeczowy na obszarach wiejskich. W tym klastrze udział wsparcia gospodarstw był podobny jak w grupie 1. Za to w tych trzech państwach największą część środków II filara WPR skierowano na poprawę stanu środowiska i lesistość. O ile, jak wcześniej wspomniano, różnice w znaczeniu obszarów wiejskich były niewielkie, to warto zwrócić uwagę na rezultaty osiągnięte przez gospodarstwa rolne (tab. 3). Okazuje się, że w tych krajach sytuacja ekonomiczna i relacje między czynnikami produkcji były najlepsze. Do tego zaletą relatywnie dobrej struktury agrarnej jest koncentracja wsparcia w ramach dopłat bezpośrednich. Badania dowodzą (Czubak 2008), że im większa kwota wsparcia na gospodarstwo, tym większe ich znaczenie inwestycyjne. Te wyniki pozwalają stwierdzić, że (relatywnie) lepsza sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych daje możliwość większego zaakcentowania kwestii środowiskowych w polityce rolnej. Zatem w polityce zrównoważonego rozwoju istnieje prymat wsparcia zmian strukturalnych i poziomu dochodów gospodarstw rolnych nad troską (wyrażaną w udziale funduszy) o środowisko. Na przykładzie klastra 1 można uznać, że poprawa jakości życia na obszarach wiejskich, wsparcie przetwórstwa rolno-spożywczego i rozwój gospodarstw rolnych dominowały nad kwestiami środowiskowymi. Potwierdzeniem tej tezy jest sytuacja w krajach klastra 2. W tym przypadku priorytet nadano inwestycjom w gospodarstwach rolnych. Charakterystyczne jest także to, że wsparcie skierowano nie tylko na rozwój kapitału rzeczowego w gospodarstwach rolnych, lecz także na kapitał ludzki oraz społeczny. W porównaniu z krajami klastra 3 widać, że przy bardzo podobnym udziale wsparcia rozwoju obszarów wiejskich i kapitału rzeczowego przetwórstwa rolno-spożywczego, zdecydowanie ważniejsza była poprawa sytuacji gospodarstw rolnych.

Tabela 2. Znaczenie obszarów wiejskich na początku okresu programowania² 2007–2013 (w 2007 r.)

Klaster	% terytorium na obszarach wiejskich	% ludności na obszarach wiejskich	% GVA na obszarach wiejskich	Wskaźnik bezrobocia (w wieku 15-74 lat)	% zatrudnienia na obszarach wiejskich	Gęstość zaludnienia na obszarach wiejskich (osób/km ²)	Struktura wiekowa: % 15–64 lat	
1	Bułgaria	53,6	39	27	8,4	35,3	50,1	68,2
	Rumunia	59,3	45,9	33,8	7,2	42,2	72,4	68,4
	Mediana	56,5	42,5	30,4	7,8	38,8	61,3	68,3
2	Litwa	65	43,6	29,9	13,5	41,2	36,2	67,3
	Łotwa	62,8	38,4	23	18,6	35,4	22,4	68,8
	Polska	55,6	37,9	27,3	9,3	35,2	83,1	70,1
	Słowacja	59	50,4	40,5	14,4	44,3	94	72
	Słowenia	61	43,8	36,5	6	40,3	71,9	69,6
	Mediana	61,0	43,6	29,9	13,5	40,3	71,9	69,6
3	Czechy	48,3	33,3	27,8	6,3	32,2	92,2	70,8
	Estonia	82,3	48,3	32,6	13,5	42,5	18,1	66,9
	Węgry	66,3	47,5	34,9	11,6	44	77,4	68,7
	Mediana	66,3	47,5	32,6	11,6	42,5	77,4	68,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>), Rural Development... 2013.

Source: own Calculations on the basis of data Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>), Rural Development ... 2013.

Tabela 3. Relacje czynników produkcji i sytuacji ekonomicznej rolnictwa (w 2007)

Klaster	Średnia powierzchnia gospodarstwa [ha UR]	AWU na gospodarstwo [osób]	AWU /100 ha UR [osób]	UR na 1 traktor [ha]	GVA /gospodarstwo [€]	GVA /1 ha UR [€]	GVA /1 AWU [000 €]	
1	Bułgaria	5,5	1,0	18,0	84,0	24 885	449,6	2,5
	Rumunia	3,5	0,6	15,9	79,5	15 883	449,0	2,8
	Mediana	4,5	0,8	16,9	81,7	20 384	449,3	2,7
2	Litwa	11,5	0,8	6,8	21,7	33 386	290,2	4,3
	Łotwa	16,5	1,0	5,9	31,4	31 777	193,0	3,3
	Polska	6,5	0,9	14,6	10,8	34 028	525,7	3,6
	Słowacja	27,2	1,3	4,9	86,2	73 456	269,6	5,6
	Słowenia	6,5	1,1	17,1	4,8	57 027	879,0	5,1
	Mediana	11,5	1,0	6,8	21,7	34 028	290,2	4,3
3	Czechy	89,3	3,5	3,9	40,4	30 668	343,5	8,8
	Estonia	38,9	1,4	3,5	26,9	13 093	337,0	9,5
	Węgry	6,8	0,6	9,5	35,0	3 629	532,8	5,6
	Mediana	38,9	1,4	3,9	35,0	13 093	343,5	8,8

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, [22]; <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Source: Own calculations on the basis of data Eurostat, [22]; <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

² Dane dotyczą pierwszego roku okresu programowania dlatego, że stan wyjściowy był podstawą podejmowania decyzji o alokacji środków WPR

Tabela 4. Płatności bezpośrednie w ramach finansowych na lata 2007–2013

Cluster		Dopłaty bezpośrednie /1 gospodarstwo [€]	Dopłaty bezpośrednie /1 ha UR [€]	Dopłaty bezpośrednie /1 AWU [€]
1	Bułgaria	5 204	940	5 228
	Rumunia	1 421	402	2 533
	Median	3 313	671	3 881
2	Litwa	9 077	789	11 603
	Łotwa	7 510	456	7 722
	Polska	7 077	1 093	7 477
	Słowacja	31 424	1 153	23 748
	Słowenia	10 579	1 631	9 520
	Median	9 077	1 093	9 520
3	Czechy	128 592	1 440	36 898
	Estonia	23 505	605	17 107
	Węgry	11 755	1 726	18 250
	Median	23 505	1 440	18 250

Zródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, [22,26]

Source: Own calculations on the basis of data Eurostat, [22.26]

Wnioski

W okresie programowania 2007–2013 przepisy UE pozostawiły swobodę działania na poziomie krajowym w zakresie możliwości konstrukcji krajowych Funduszy Rolnych na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Kraje UE-10 skorzystały z tej możliwości. Wyniki analizy pokazują, że w tych krajach można zaobserwować pewne podobieństwo w strukturze dystrybucji wsparcia, a jednocześnie specyfika poszczególnych programów częściowo odpowiadała poziomowi rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w poszczególnych krajach. W krajach o lepszej kondycji ekonomicznej i strukturalnej sektora rolnego można położyć większy akcent finansowy na ochronę środowiska. Wyniki pozwalają wnioskować, że (relatywnie) lepsza sytuacja ekonomiczna rolnictwa daje możliwość wzmocnienia problemów środowiskowych w polityce rolnej. W polityce zrównoważonego rozwoju dominuje kryterium dochodów gospodarstw rolnych i wspieranie zmian strukturalnych nad kwestiami środowiskowymi. Wzmocnienie działań na rzecz obszarów wiejskich i środowiska można rozumieć jako osiągnięcie kolejnego etapu w spełnianiu wymagań i potrzeb ekonomicznych i społecznych.

Przykład grupy 1 prowadzi do wniosku, że poprawa jakości życia na obszarach wiejskich, wsparcie przetwórstwa rolno-spożywczego i rozwój gospodarstw zdominowały kwestie środowiskowe. Niemniej jednak, rozkład budżetu PROW w Bułgarii i Rumunii charakteryzował się specyfiką alokacji wsparcia. Ponad ¼ pieniędzy przeznaczono na poprawę

obszarów wiejskich, co uszczuplało wsparcie gospodarstw borykających się z problemami gospodarczymi i strukturalnymi. Jednocześnie skala wsparcia w ramach płatności bezpośrednich nie rekompensowała, ani nie zastępowała, niższego wsparcia w drugim filarze. Z drugiej strony sytuacja obszarów wiejskich (względnie podobna do innych klastrów) nie była głównym czynnikiem wpływającym na alokację zasobów na obszarach wiejskich.

Literatura

- [1] Tomczak F. (1983), Czynniki produkcji w rolnictwie [w:] *Ekonomika rolnictwa. Zarys teorii*, Woś A., Tomczak F. (red.), PWRiL, Warszawa: 76-93.
- [2] Woś A. (1983), Wzrost gospodarczy w rolnictwie, [w:] *Ekonomika rolnictwa. Zarys teorii*, Woś A., Tomczak F. (red.), PWRiL, Warszawa: 24-53.
- [3] Wilkin J. (1986), *Współczesna kwestia agrarna*. Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- [4] Kowalski A., Figiel Sz., Halamska M. (2011), Społeczne i ekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolno – żywnościowego. *Polish Journal of Agronomy*, t. 7: 29-42.
- [5] Czyżewski A. (2009), Potrzeba badań makroekonomicznych w gospodarce żywnościowej. *Roczniki Statystyczne Nauk Rolniczych, Seria G.*, 96 (2): 9-21.
- [6] Poczta W., Jędryczka H. (1988), *Ćwiczenia z ekonomiki rolnictwa*. Wydawnictwo Akademii Rolniczej, Poznań.
- [7] Sapa A. (2001), Interwencjonizm w wymianie zagranicznej w sektorze rolno-żywnościowym wczoraj i dziś [w:] *Współczesne problemy agrobiznesu w Polsce*. Czyżewski A. (red). Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań: 52-63.
- [8] Gills M., Perkins D. H., Roemer M., Snodgrass D. R. (1996), *Economics of development*. W. W. Norton & Company, New York – London.
- [9] Czubak W. (2013), *Rozwój rolnictwa w Polsce z wykorzystaniem wybranych mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- [10] Skawińska E. (1991), *Interwencjonizm w gospodarce żywnościowej*. UMK, Toruń.
- [11] Wilkin J. (1998), *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie* [w:] *Encyklopedia Agrobiznesu*; Woś A. [red.]. Fundacja Innowacja, Warszawa: 392-396.
- [12] Szymański W. (1998), *Interwencjonizm w rolnictwie* [w:] *Encyklopedia Agrobiznesu*; Woś A. [red.], Fundacja Innowacja, Warszawa: 396-400.
- [13] Ciechomski W. (1997), *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i obrocie rolnym*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- [14] Kapusta F. (1998), *Teoria Agrobiznesu*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- [15] Duczkowska-Małysz K. (1998), *Rolnictwo – wieś – państwo*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- [16] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005; Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dn. 20.12.2013

- [17] Agriculture's Contribution to Rural Development (2000), Discussion Paper of International Conference on Non-Trade Concerns in Agriculture. Ullensvang, Norway; <https://www.iatp.org>
- [18] Ritter, K. (2004). The Role of Agriculture in Rural Development in Hungary [w:] Eastern European Countryside, Institute of Sociology Nicolaus Copernicus University, Toruń: 137-153
- [19] Rural development 2014-2020 (2018), Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020>
- [20] Adamowicz M. (1991), Wspólna polityka rolna jako wyraz interwencjonizmu i protekcjonizmu rolnego państw EWG. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 4-5: 38.
- [21] Poczta W., Sadowski A., Baer-Nawrocka A. (2013), Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- [22] Sadowski A., Czubak W. (2013), The priorities of rural development in EU countries in years 2007-2013. Agricultural Economics, Nr 59 (2): 58-73
- [23] Czubak W. (2008), Rozdysponowanie dopłat bezpośrednich w gospodarstwach rolnych korzystających z funduszy UE w Wielkopolsce. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 4, IERiGŻ-PIB; Warszawa: 118-127. ISSN 0044-1600
- [24] Stanisław A. (2007), Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny. Analizy wielowymiarowe. Tom III. StatSoft, Kraków
- [25] Rowiński J. (2008), Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 - Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji. Program Wieloletni 2005-2009 Zeszyt nr 118. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB, Warszawa.
- [26] Sadowski A., Czubak W., Poczta W. (2014), Regional distribution of direct payments in Poland (based on Draft direct payment scheme in Poland in 2015-2020) [in:] Direct payments and budget subsidies versus finance and functioning of holdings and agricultural enterprises; Institute of Agricultural Economics and Food Economy, Multiannual Program Report 2011-2014. Nr 120.1: 46-66.

Summary

Aim: Common Agricultural Policy the EU, but especially her II pillar, is playing a role of no small importance in the forming of the image of the modern, European village. Her meaning into the development of agriculture and determines country areas even if the scale of the backing and the place he is filling which in the budget structure of the European Union. From a scientific and utilitarian point of view dense determining effects his realization is bringing which in is significant - especially for the development of rural areas. From here in the present article portraying diversifying the politics of supporting based on rural development programmes in the programming was a main purpose 2007-2013 (PROW) in countries of Europe Centre-Eastern, with particular reference to of reinforcements pointed to country areas. Relating to differences in the situation of the development of rural areas they made an appraisal of the construction of Programs in the context of allocating funds for individual action.

Materials and methods: Documents of the rural development programme were base Material for selected states (i.e.: of Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Lithuania, Latvia, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia and Hungary). On their base comparing implemented action and structures of financing them were made. In the destination of defining of changes in agriculture sectors of selected countries and PROW meaning 2007-2013 in these processes, data characterizing country areas was analysed available in bases Eurostat and reports of the European Commission.

Results and conclusions: Analysis results are showing that in analysed countries it is possible to observe certain resemblance in the structure of distribution of the support. Simultaneously the specificity of the implementation of programmes partly corresponded to the level of development of agriculture and country areas in individual countries. Results allow to file, that (relatively) the better economic situation of the farming is giving the possibility of the reinforcement (through the greater participation in budget) of realization of environmental problems in the agricultural policy. Generally it is possible to understand strengthening action for country areas and the environment, by dispatching to these cells the large portion of supporting as part of WPR means, as the achievement of the next stage in the realization of the demand of the sustainable development farmings.

KEY WORDS:

Common Agricultural Policy, rural development programme 2007-2013, the European Union, Centre-eastern Europe, development of rural areas.
