

Marek Wigier, Katarzyna Chmurzyńska

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy

Interwencjonizm w agrobiznesie na przykładzie PROW 2007–2013 – teoria i praktyka

Wstęp

Interwencjonizm jest formą aktywnego oddziaływania państwa na gospodarkę w taki sposób, by osiągnąć założone cele. Jednym z przykładów polityki interwencyjnej jest PROW 2007–2013, oddziałujący poprzez swoje instrumenty na sektor agrobiznesu. W artykule przedstawiono teoretyczne założenia interwencjonizmu, próbę oceny założeń polityki interwencyjnej państwa na przykładzie PROW 2007–2013 oraz to, w jaki sposób są one realizowane, czyli najważniejsze efekty rzeczowe programu. W tym celu skorzystano z wielu pozycji literaturowych, zarówno polskich, jak i zagranicznych, oraz przeprowadzono analizę danych dotyczących realizacji programu pomocowego PROW 2007–2013.

Interwencjonizm państwowy a teoria gospodarowania

Zakres polityki interwencyjnej państwa sprowadza się zasadniczo do udzielenia odpowiedzi na pytanie, jaka powinna być rola państwa w gospodarce. Wokół tego problemu toczy się odwieczny spór ekonomistów i reprezentowanych przez nich szkół myślenia. Przedstawiając w *Bogactwie narodów* zakres i formę interwencji państwa, A. Smith odwoływał się do niewidzialnej ręki rynku. J.M. Keynes odrzucił niekontrolowany *laissez-faire*, wprowadzając do ekonomii termin „interwencjonizm państwowy”, oznaczający system oddziaływania państwa na gospodarkę. Odrzucając teorię konkurencji doskonałej i ogólnej równowagi ekonomicznej przy pełnym wykorzystaniu czynników produkcji, uzasadniał on konieczność ingerencji państwa w działania mające zwiększyć skłonności do inwestycji i konsumpcji [Keynes 1956]. Twórcy teorii racjonalnych oczekiwań (R.E. Lucas i S.T. Sargent) dowodzili, że podmioty gospodarcze i ludzie elastycznie dostosowują swoje działania i oczekiwania do polityki państwa, wykorzystując wszelkie korzyści z niej płynące, i unikają jej negatywnych dla siebie skutków. Współczesne spory wykazują niezwykle podobieństwo do tych, jakie

toczyły się między Keynesem i jego krytykami (M. Friedman, F. Hayek) w poprzednich dziesięcioleciach. Sprowadzają się one do dwóch tez [Fischer 1988]:

- gospodarka prywatna cierpi na ułomność koordynacji; powoduje to nadmierne fluktuacje w sferze realnej działalności (keynesiści, neokeynesiści),
- gospodarka prywatna osiąga taką równowagę, jaka jest tylko możliwa przy danej polityce państwa (ekonomiści klasyczni, monetaryści).

W uproszczeniu można przyjąć, że interwencjonizm wynika z chęci oddziaływania państwa na życie gospodarcze i porządek społeczny w celu zmiany panujących w nim stosunków w zakresie efektywności czynników produkcji i ich wynagradzania. Polityka interwencyjna jest elementem polityki ekonomicznej i społecznej państwa, decydującym o funkcjonowaniu jego sfery realnej. Sprowadza się do aktywnego oddziaływania państwa, za pomocą bezpośrednich i pośrednich instrumentów, na sferę produkcji, podziału, alokacji, wymiany i konsumpcji. Nadrzędnym celem interwencjonizmu państwowego jest więc tworzenie warunków skłaniających podmioty gospodarcze do realizacji określonych celów polityki państwa oraz przeciwdziałanie wszelkim zjawiskom i procesom, które wpływają niekorzystnie na możliwości osiągnięcia założonych zadań. Przedmiotem interwencji bywają zazwyczaj struktury podmiotowe rynku, zachowanie jego uczestników czy elementy rynku. Państwo wspiera np. tworzenie nowych efektywnych podmiotów lub sprzyja eliminowaniu z rynku podmiotów nieefektywnych, stymuluje realizację przez uczestników rynku wspólnej polityki, wpływa na zwiększanie lub ograniczanie popytu i podaży oraz na poziom i relacje cen.

Niewątpliwie najlepszym mechanizmem podnoszenia efektywności gospodarowania jest mechanizm rynkowy. Dokonuje on bowiem efektywnościowej selekcji podmiotów gospodarczych, premiując producentów silnych, obniżających koszty i elastycznie dostosowujących się do nowych warunków rynkowych. W swojej istocie rynek cechuje się jednak pewnymi ułomnościami. W rzeczywistości nie istnieje bowiem konkurencja doskonała, a podmioty z natury dążą do uzyskania uprzywilejowanej pozycji na rynku (co prowadzi do powstawania monopoli czy grup interesu). Przesłanką ograniczającą sprawność rynku jest występowanie dóbr publicznych, takich jak np. środowisko naturalne, oraz kosztów zewnętrznych z nimi związanych, wyrażających się m.in. w eksploatacji przyrody ponad możliwości jej samoodtwarzania. Niedoskonałość rynku wyraża się także w ograniczoności dostępu do informacji, wpływającej na racjonalność zachowań podmiotów gospodarczych. Ponadto, niektóre dobra (ze względu na ich wysoką cenę lub dostępność) nie mogą być dostarczane wyłącznie za pośrednictwem rynku (np. szeroko definiowana infrastruktura, opieka zdrowotna). Automatyzm rynku zawodzi także w zakresie eliminowania wahań koniunkturalnych, szczególnie niebezpiecznych w rolnictwie ze względu na długość cyklu produkcyjnego.

Reagując na ww. ułomności rynku, rządy starają się stosować politykę interwencyjną przeciwdziałającą powstawaniu kryzysów. Zazwyczaj jednak polityka taka wprowadzana jest z pewnym opóźnieniem w stosunku do zaistniałych już efektów rynkowych, przez co czasami potęguje niekorzystne zjawiska makroekonomiczne. Narusza także logikę funkcjonowania rynku, rodząc nieuniknione sprzeczności w mechanizmach regulacyjnych, osłabia motywację podmiotów rynku do efektywnych zachowań, wywołując najczęściej jedynie efekty przystosowawcze wyrażające się presją na kolejne, coraz bardziej korzystne dla tych podmiotów interwencje, czy wreszcie generuje wysokie koszty interwencji ponoszone przez konsumentów i podatników. Współczesne doświadczenia światowe dowodzą jednak, że rynek i państwo muszą ze sobą współistnieć [Ciechomski 1997], a interwencjonizm państwowy powinien zawsze ograniczać się do wspomaganie rynku, a nie jego zastępowania [Sadowski 1989]. Polityka interwencyjna powinna mieć więc charakter *ex ante*, a nie *ex post*, państwo bowiem powinno antycypować i podejmować działania wyprzedzające, a nie ograniczać się do roli „strażaka gaszącego pożar”.

Interwencjonizm państwowy powinien spełniać nie tylko kryterium użyteczności, ale również i skuteczności. Wynika to z relatywnie wysokich bezpośrednich kosztów realizacji określonych programów interwencyjnych. Jeden z podstawowych paradygmatów ekonomii neoklasycznej głosi, że państwo powinno ingerować tylko tam, gdzie ma wyraźną przewagę w stosunku do mechanizmu rynkowego, a więc wówczas, gdy ów rynek nie chroni interesów ogólnospołecznych [Woś 1995]. Działania interwencyjne uznaje się za zasadne wówczas, gdy suma kosztów interwencji nie przekracza wielkości strat i utraconych korzyści wynikających z funkcjonowania mechanizmu rynkowego. W praktyce szacowanie obydwu stron bilansu jest niezwykle trudne.

Interwencjonizm państwa wobec sektora agrobiznesu jest pochodną polityki ekonomicznej, społecznej i środowiskowej. Wyraża się aktywnym zaangażowaniem państwa w kształtowanie cen rolnych, udzielanie dotacji inwestycyjnych, oddziaływanie na struktury gospodarcze w rolnictwie, ochronę środowiska czy działania z zakresu szeroko definiowanej infrastruktury obszarów wiejskich. Jest więc jednym z podstawowych instrumentów polityki państwa wobec wsi i rolnictwa. Wyjaśniając główne przyczyny interwencji państwa w nowoczesnym, światowym rolnictwie, J.E. Stiglitz [1984] wskazuje na wysoki poziom ryzyka w działalności rolniczej oraz nieskuteczność w zapobieganiu i przeciwdziałaniu temu ryzyku. Jest ono rezultatem zmiennych warunków klimatycznych, braku dostatecznej informacji oraz niedorozwoju struktur agrobiznesu, w tym także doradztwa. Konieczność interwencji w sektorze agrobiznesu uzasadnia się także:

- występowaniem zjawiska kosztów i efektów zewnętrznych, uzasadniających np. subwencjonowanie nowych technologii umożliwiających wielu rolnikom osiągnięcie korzyści skali,

- potrzebą przeciwdziałania nadmiernym dysproporcjom w dochodach rolniczych kreowanych przez wolny rynek, co w konsekwencji prowadzi także do niedorozwoju czy wyludnienia się niektórych niekorzystnych dla rozwoju rolnictwa ze względów naturalnych regionów wiejskich,
- koniecznością dostarczania dóbr publicznych, rozumianych między innymi jako ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego wsi,
- wdrażaniem koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Podstawowe instrumenty interwencjonizmu państwowego w rolnictwie można podzielić na dwie podstawowe grupy [Pohorille 1964], tj. typu rynkowego (odnoszące się do regulowania podaży, oddziałujące na popyt, ceny interwencyjne) oraz typu pozarynkowego (subsytia i dotacje bezpośrednie i pośrednie, instrumenty polityki strukturalnej).

Programy rozwoju obszarów wiejskich, w tym PROW 2007–2013, są przykładem instrumentów o charakterze pozarynkowym. Jako instrument polityki interwencyjnej państwa daje on szanse stabilizacji warunków polityki strukturalnej w okresie kilku cykli produkcyjnych, stymulując pożądane zmiany w zakresie struktur obszarowych gospodarstw, poprawy konkurencyjności produkcji, ochrony środowiska i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Tym samym jest on podstawowym instrumentem wspierającym proces modernizacji polskiej wsi i rolnictwa.

Ocena założeń polityki interwencyjnej państwa na przykładzie PROW 2007–2013

Ocena założeń polityki interwencyjnej wiąże się z badaniem okoliczności, w jakich dochodzi do jej skonkretyzowania w formie określonych programów, analizą ich celowości, także w kontekście zidentyfikowanych zawodności rynku, możliwych reakcji sektora prywatnego czy wpływu na alokację i podział. W tym kontekście polski PROW 2007–2013 w koncepcji i założeniach jest zbieżny ze wspólnotowymi priorytetami polityki spójności sformułowanymi w odnowionej Strategii Lizbońskiej. Politykę rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w latach 2007–2013 charakteryzuje ciągłość, ale równocześnie i zmiana w stosunku do okresu 2000–2006. Programy realizowane w latach 2007–2013 są pewną kontynuacją programów z okresu 2000–2006¹, zakładającą realizację koncepcji wie-

¹ W okresie przedczłonkowskim Polska korzystała z funduszy programu SAPARD, a w okresie 2004–2006 polityka interwencyjna o charakterze strukturalnym realizowana była poprzez dwa podstawowe programy, tj. SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” oraz PROW 2004–2006.

lofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich przez wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych i wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego. PROW 2007–2013 realizuje te założenia przez cele szczegółowe, które są odzwierciedlone w czterech osiach priorytetowych Programu, tj.: Oś 1: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego; Oś 2: Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich; Oś 3: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej; Oś 4: Leader. Wskazane cele mają charakter na tyle ogólny, że są i pozostaną aktualne jeszcze przez wiele lat. Odpowiadają one również potrzebom wynikającym z diagnoz sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich i są zgodne z priorytetami Polski i Wspólnoty. Zatem cele programu oraz poszczególnych jego osi są dobrane trafnie. PROW jest także spójny wewnętrznie, występuje komplementarność między osiami priorytetowymi i działaniami. Jego analiza wskazuje jednak na brak, wobec zawsze ograniczonych środków finansowych, wyraźnej koncentracji na najważniejszych priorytetach.

Interwencja publiczna, zgodnie z założeniami teorii ekonomii, powinna być odpowiedzią na zawodność rynku rozumianą jako niedoskonała konkurencja, występowanie dóbr publicznych i efektów zewnętrznych z nimi związanych, niekompletność rynków czy nierówny dostęp do informacji. Analizując poszczególne działania programu, znajdujemy wiele argumentów potwierdzających słuszność ich uruchomienia. Bezsporna jest bowiem nierównowaga siły konkurencyjnej polskich podmiotów (gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw przetwórczych) w zderzeniu z większymi, lepiej wyposażonymi i o większych możliwościach finansowych podmiotami z krajów byłej UE-15. Uprzywilejowany dostęp do środków publicznych tylko nielicznych podmiotów krajowych wprowadza jednak wiele zakłóceń na rynku wewnętrznym, takich jak: nierówne warunki konkurencji, zawirowania cenowe (czytaj wzrost cen) maszyn i urządzeń, błędne oceny efektywności inwestycji.

Niektóre działania bezspornie odnoszą się do subiektywnego poczucia równości społecznej. W interesie państwa (i społeczeństwa) leży przeciwdziałanie rozszerzeniu się obszarów biedy i wykluczenia w regionach wiejskich przez wdrażanie m.in. wielofunkcyjnego ich rozwoju. Pozytywnymi efektami takiego działania są: rozwój przedsiębiorczości, aktywizacja gospodarcza i zawodowa, pośrednio poprawa struktury agrarnej gospodarstw rolnych. Z punktu widzenia interesów ogólnospołecznych wyrównywanie w górę poziomu dobrobytu jest działaniem pożądanym, przyzwalającym na wprowadzenie interwencji państwa, o ile oczywiście nie odbywa się ona kosztem innych grup społecznych.

Aby rozróżnić dobra publiczne od prywatnych, ekonomiści zwykle zadają dwa pytania: czy dane dobro jest przedmiotem konsumpcji rywalizacyjnej czy też nierywalizacyjnej oraz czy istnieje możliwość wykluczenia kogokolwiek z jego konsumpcji bez ponoszenia wysokich kosztów. PROW 2007–2013 obejmuje swym oddziaływaniem wiele obszarów, w których zostały ujawnione zawodno-

ści rynku. Idea rozwiązania wynikających z tych zawodności problemów polega na tym, że państwo wkracza z interwencją w obszary działalności prywatnej, angażując środki publiczne w formie subwencji. Ich celem jest zachęcenie rolników-przedsiębiorców do określonych zachowań lub zniechęcenie do innych, tak aby osiągnąć założone cele.

W przypadku większości działań PROW 2007–2013 mamy do czynienia z rywalizacją i wykluczeniami. Jedynie niektóre działania odnoszące się do ochrony środowiska i zachowania jego bioróżnorodności mają charakter dóbr publicznych, choć ich efekty nie są również w pełni przejrzyste i bezwarunkowe. Chroniony krajobraz jest przykładem dobra publicznego w czystej postaci – możemy go obserwować do woli. Wzrost jego wykorzystania, np. przez intensyfikację turystyki, prowadzi jednak do wystąpienia efektów zewnętrznych: pojawienia się kosztów transakcyjnych, np. w postaci wprowadzenia opłat za przejście/leżakowanie na danym terenie, czy wykluczeń – nie możemy np. polować na owce należące do konkretnego właściciela. Zawodność rynku jest zatem podstawowym argumentem za uruchomieniem programu finansowanego ze środków publicznych, choć w większości działań PROW nie mamy do czynienia z dobrami publicznymi w czystej postaci.

Państwo powierzając sektorowi prywatnemu osiągnięcie konkretnych celów przesądza równocześnie o sposobach i kierunkach alokacji. Przyznając dotację na działania podnoszące konkurencyjność gospodarstw rolnych i przetwórców, państwo liczy na to, że bezpośredni beneficjenci pomocy staną się bardziej wydajni, a część korzyści z tego płynących przypadnie w postaci niższych cen konsumentom. Kontraktując określone zachowania prośrodowiskowe rolników bierze pod uwagę, że beneficjentem pomocy będzie w dłuższym okresie całe społeczeństwo, choć w krótkim okresie bezpośrednie korzyści finansowe odnoszą podmioty wdrażające programy rolnośrodowiskowe. Działania o charakterze szkoleniowym, doradczym, wpływające na zmiany pokoleniowe w gospodarstwach rolnych, przyczyniają się do zachowań wywołujących długookresowe przemiany strukturalne.

Przyjęte w PROW 2007–2013 rozwiązania polegają także na przejmowaniu przez państwo roli regulatora. Dzięki wprowadzeniu określonych przepisów państwo wymusza na rolnikach i przetwórcach określone zachowania zgodne z intencjami ustawodawcy. Dopłaty bezpośrednie czy płatności ONW doskonale obrazują takie zachowanie. Aby je otrzymać, rolnik jest zobowiązany do prowadzenia produkcji roślinnej lub przynajmniej utrzymania gleby w dobrej kulturze przez stosowanie odpowiednich zabiegów agrotechnicznych. Tym samym zachowywany jest potencjał produkcyjny użytków rolnych.

Podstawowymi determinantami oceny skutków realizacji programu w zakresie jego efektywności czy równości są kryteria dostępu, czyli kryteria „wej-

ścia”. Efektywność ekonomiczna i sprawiedliwość społeczna są obszarami wymagającymi wyraźnego rozdzielenia i choć w teorii nie jest to zadanie trudne, w praktyce ich rozdzielenie bywa skomplikowane. Rozpatrując kryteria dostępu do PROW z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej, stoimy przed dylematem: czy przekazywać środki publiczne tym, którzy i tak są konkurencyjni i radzą sobie dobrze na rynku, czy też maksymalnie zwiększyć pulę środków dla podmiotów najsłabszych, aby stworzyć im szanse poprawy swojej pozycji. Wydaje się, że program w tym obszarze nie udziela jednoznacznej odpowiedzi. Analizując jednak strukturę beneficjentów, dochodzimy do przekonania, że z działań korzystają zazwyczaj podmioty najsprawniejsze, najsilniej związane z rynkiem, mające lepiej wykształcone kadry, potrafiące szybko i sprawnie wypełnić formularze aplikacyjne.

Podobnie rzecz się ma ze „szczelnością” kryteriów dostępu. Podmioty gospodarcze pragnąc skorzystać z pomocy publicznej próbują dopasować swoje potrzeby do stworzonych kryteriów. Kiedy kryteria przyznawania pomocy państwa są określone w sposób zbyt liberalny, pomoc obejmuje wiele podmiotów, które na nią nie zasługują, gdy zaś zaostrzy się kryteria dostępu, wiele podmiotów zasługujących na pomoc publiczną zostanie z niej wyeliminowanych. Biorąc pod uwagę niski stopień specjalizacji, rozdrobnienie struktury obszarowej i niską rentowność gospodarstw rolnych ważne było stworzenie takich warunków dostępu, aby umożliwić znaczącą poprawę ich konkurencyjności. Wydaje się jednak że kryteria „wejścia” są zbyt łagodne. Badania IERiGŻ-PIB wskazują, że za rozwojowe uważać można gospodarstwa, których potencjał ekonomiczny przekracza 16 ESU². Przyjęcie w PROW łagodnych kryteriów dostępu nie sprzyja ukierunkowaniu środków na poprawę konkurencyjności zewnętrznej producentów rolnych. Angażując środki publiczne w działalność prywatną, mamy do czynienia z efektem „wypierania”. Polega on m.in. na zastępowaniu środków własnych rolników pomocą ze źródeł publicznych. Uzyskana dotacja może skłaniać beneficjentów programu do mniej wnikliwej oceny opłacalności inwestycji (skoro mamy środki publiczne, to „grzechem” byłoby ich nie wziąć), może wywoływać niezadowolenie pozostałej części społeczeństwa czy przedsiębiorców z innych sektorów (dlaczego mamy finansować rolników, my też mamy przecież potrzeby). Również wzrost cen maszyn i urządzeń po przystąpieniu Polski do UE ma swoje źródło w uruchomieniu programów pomocy publicznej i w konsekwencji wystąpieniu efektu „wypierania”. Tym samym korzyści płynące z programu często w sposób niezamierzony uzyskują inni niż zakładano pierwotnie beneficjenci. Niewątpliwie działaniami, których bez systematycznego wsparcia środkami publicznymi nie podjąłby sektor prywatny są np. renty strukturalne, tworzenie grup producentów

² Por. opublikowane badania IERiGŻ-PIB, Raporty PW.

rolnych, program rolnośrodowiskowy, zalesianie, lokalne grupy działania. Bez wsparcia ze strony PROW beneficjenci nie podjęliby się realizacji tych przedsięwzięć, a cele działań zapewne nie zostałyby osiągnięte lub zostałyby osiągnięte w zdecydowanie mniejszym zakresie lub późniejszym czasie.

Pogłębiona analiza rozkładu kosztów i korzyści płynących z programu wskazuje, że rolnicy nie są jedynymi i może wcale nie największymi jego beneficjentami. Reakcją sektora prywatnego na uruchomienie PROW była zmiana cen maszyn, urządzeń, środków ochrony roślin, usług projektowych, budowlanych i szkoleniowych czy wzrost cen ziemi. Każde z tych zachowań charakteryzowało się większą dynamiką wzrostu cen w krótkim okresie oraz dostosowywaniem się podaży i wyhamowaniem ich wzrostu w okresie długim. Następowala np. kapitalizacja wartości rzadkich zasobów związanych z osiąganiem korzyści z posiadania ziemi i otrzymywanych w zamian dopłat bezpośrednich, co oznacza przesunięcie faktycznego rozkładu korzyści. Przesunięcie korzyści nastąpiło także do producentów maszyn i urządzeń czy ich importerów. Dopływ środków finansowych na wieś wywołał także bezpośredni efekt kreacji w postaci rozwoju sektora drobnego handlu i usług na obszarach wiejskich. Rozkład korzyści z realizacji programu rządowego jest bardzo zróżnicowany w obrębie grupy docelowej, grup dochodowych czy regionalnie, jego efekty, mające wpływ na przyszłe zachowania producentów rolnych, wskazują na występowanie międzyokresowych efektów dystrybucyjnych (tj. odłożonych w czasie). Korzyści płynące z programu podlegają kapitalizacji.

Najważniejsze efekty realizacji PROW 2007–2013

Program PROW 2007–2013 jest instrumentem polityki interwencyjnej państwa wobec obszarów wiejskich oraz sektora agrobiznesu. Ma na celu realizację strategii wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich zakładającą wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych i wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz różnicowania działalności gospodarczej w kierunku pozyskania i stworzenia alternatywnych źródeł dochodów mieszkańców wsi³. Na finansowanie programu przeznaczono ponad 17 mld euro środków publicznych (tab. 1).

Jednym z podstawowych celów programu jest poprawa niskiej konkurencyjności sektora. Jest on realizowany przez Oś 1, której zadaniem jest właśnie poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. Oś ta obejmuje działania związane zarówno z poprawą funkcjonowania i dochodowości gospodarstw rol-

³ PROW 2007–2013, MRiRW, październik 2010, s. 123.

Tabela 1
Plan finansowy PROW 2007–2013 w podziale na osie

OŚ	Środki publiczne ogółem (w mln zł)	Udział EFRROW (%)	Kwota EFRROW (w mln zł)
Oś 1	29 892	75	22 419
Oś 2	21 352	80	17 082
Oś 3	13 963	75	10 472
Oś 4	3 141	80	2 512
Pomoc techniczna	1 063	75	797
Razem	69 411	77	53 282

Źródło: Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, dane na dzień 31 marca 2011 r.

nych oraz przedsiębiorstw przemysłu spożywczego, jak i poprawą infrastruktury związanej z rolnictwem i leśnictwem. Ponadto, umożliwia rolnikom korzystanie z usług i szkoleń mających podnosić ich kwalifikacje. Ważnym elementem Osi 1 (również ze względu na ilość wydatkowanych środków) jest system rent strukturalnych, które mają za zadanie poprawianie struktury obszarowej gospodarstw. W ramach tych środków realizowane są zobowiązania podjęte od momentu wprowadzenia rent strukturalnych, czyli od 2004 roku. Przewidziano także wsparcie inwestycyjne dla młodych osób, podejmujących działalność rolniczą, które ma na celu ułatwić im start.

Stopień realizacji poszczególnych działań osi 1 jest zróżnicowany (por. tab. 2). Wykorzystanie środków zależy między innymi od liczby złożonych i zatwierdzonych wniosków, ich poprawności, liczby przeprowadzonych naborów czy zainteresowania beneficjentów. Z programu finansowane są także zobowiązania podjęte w okresie programowania 2004–2006, wspierające gospodarstwa niskotowarowe, działania rolnośrodowiskowe itd.

Największym zainteresowaniem rolników cieszy się działanie wspierające modernizację gospodarstw rolnych. Świadczy o tym wykorzystanie połowy dostępnej kwoty. Według danych ARiMR z końca 2010 roku, 90% środków przeznaczono na zakup wyposażenia i sprzętu ruchomego (ponad 80% z nich polegało na zakupie maszyn, narzędzi, urządzeń i środków transportu do produkcji rolniczej oraz ich wyposażenia, w tym oprogramowania). Dzięki realizacji programu udało się także wybudować budynki gospodarcze o łącznej powierzchni 853 tys. m² (szczególnie szklarnie – blisko 60% powierzchni), założono 10,4 tys. ha powierzchni plantacji wieloletnich, zakupiono 826 sztuk sprzętu komputerowego. Ogółem pomocą objęto 25 tys. projektów mających na

Tabela 2
Informacja o realizacji działań Osi 1 PROW 2007–2013

Nazwa działania	Limit środków publicznych ogółem (mln zł)	Wyplacona kwota (mln zł)	Wykorzystanie limitu (%)
Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	159	2	1,3
Ułatwianie startu młodym rolnikom	1 662	669	40,3
Renty strukturalne	10 097	4 332	42,9
Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	470	10	2,1
Modernizacja gospodarstw rolnych	7 495	3 747	50,0
Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	3 720	699	18,8
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa	2 542	72	2,8
Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych	399	1	0,3
Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	319	4	1,3
Działania informacyjne i promocyjne	120	0	0,0
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych – zobowiązania z lat 2004–2006	2 350	2 110	89,8
Grupy producentów rolnych	559	172	30,8
Razem Oś 1	29 892	11 818	39,5

Źródło: Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, dane na dzień 31 marca 2011 r.

celu zmodernizowanie gospodarstw rolnych o wartości 3054 mln zł. Inwestycje te przeprowadzono w blisko 23 tys. gospodarstw, a łączna ich wartość to 7469 mld zł, co daje średnią wartość inwestycji 298,6 tys. zł.

Do maja 2011 roku wykorzystano także ok. 43% limitu środków przeznaczonych na renty strukturalne oraz 40% środków skierowanych do młodych rolników. O przyznanie rent strukturalnych wystąpiło łącznie 28,5 tys. rolników.

Do końca grudnia 2010 roku zatwierdzono do realizacji łącznie 13 678 wniosków o przyznanie renty strukturalnej na kwotę 16 417 tys. zł, co średnio daje rentę w wysokości ok. 1200 zł. Według danych ARiMR na koniec 2010 roku, 85% przyznanych rent nie obejmowało dodatku dla współmałżonka, a z takim dodatkiem przyznano 15% rent. Ponad 75% beneficjentów działania stanowią mężczyźni. Spośród przekazanych gospodarstw 53% zostało przekazanych następcy, a pozostałe 47% na powiększenie innego gospodarstwa. Zgodnie z założeniami PROW 2007–2013, do końca okresu programowania wsparcie w ramach działania zostanie udzielone 20 400 beneficjentom. Do końca grudnia 2010 roku wskaźnik ten został osiągnięty w 67%. Łącznie rolnicy przekazywali gospodarstwa o powierzchni ponad 131 tys. ha, co stanowi ponad 49% wartości określonej w PROW. W chwili składania wniosków o przyznanie renty strukturalnej średni wiek rolników przejmujących gospodarstwa wynosił ponad 32 lata.

O przyznanie premii dla młodego rolnika ubiegało się ponad 21 tys. rolników, co w 84% wyczerpuje limit przeznaczonych środków, a do maja 2011 roku wydano przeszło 17 tys. pozytywnych decyzji, na kwotę 1146 mln zł. Co istotne, według danych ARiMR na koniec 2010 roku 11% ubiegających się o premię dla młodych rolników utworzyło swe gospodarstwa w wyniku przekazania przez osoby otrzymujące rentę strukturalną. 39,8% inwestycji przeprowadzono w gospodarstwach zajmujących się produkcją mieszaną, 34,3% – uprawą polową, 14% – chowem i hodowlą bydła mlecznego, 3,7% – ogrodnictwem, 3% – chowem i hodowlą bydła mięsnego, 2,7% – chowem i hodowlą trzody chlewnej.

Do maja 2011 roku wykorzystano blisko 19% środków przeznaczonych dla przedsiębiorców, podpisane umowy kontraktują blisko 44% limitu. Według danych ARiMR, na koniec 2010 roku pomocą objęto przedsiębiorstwa zajmujące się: przetwórstwem artykułów spożywczych (75%), sprzedażą hurtową (17%), przetwórstwem artykułów niespożywczych (8%). Łączna wartość planowanych inwestycji wynosi 3839 mln zł. Środki PROW wykorzystano na takie inwestycje, jak: (1) budowa, rozbudowa, przebudowa lub remont połączony z modernizacją budynków – 36,3%, (2) zakup lub instalacja maszyn lub urządzeń do przetwarzania produktów rolnych – 32,9%, (3) zakup lub instalacja maszyn lub urządzeń do magazynowania produktów i przygotowania ich do sprzedaży – 10,7%, (4) zakup silosów cystern, chłodni i izoterm przeznaczonych do przewozu produktów – 7,1%, (5) zakup lub instalacja maszyn lub urządzeń do magazynowania lub przygotowania produktów rolnych do przetwarzania (6%), (6) pozostałe kategorie kosztów (7%).

Niewielka pula środków została do tej pory wykorzystana na infrastrukturę związaną z rolnictwem. Jednak nie powinno to stanowić powodów do obaw, ponieważ zainteresowanie beneficjentów jest dość duże, a zakontraktowane środki obejmują przeszło 42% przewidywanego limitu działania. Inwestycje związane

Tabela 3
Informacja o realizacji działań Osi 2 PROW 2007–2013

Nazwa działania	Limit środków publicznych ogółem (mln zł)	Wyłaconą kwota (mln zł)	Wykorzystanie limitu (%)
Wspieranie gospodarstw na obszarach górskich i innych obszarach o trudnych warunkach gospodarowania	9 683	5 385	55,6
Program rolnośrodowiskowy	9 235	3 582	38,8
Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne	2 036	365	17,9
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych	398	1	0,3
Razem Oś 2	21 352	9 333	43,7

Źródło: Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, dane na dzień 31 marca 2011 r.

z rolnictwem były powadzone dwutorowo. Z jednej strony, realizowano program scalania gruntów rolnych, z drugiej – gospodarowania rolniczymi zasobami wodnymi. Dzięki środkom PROW 2007–2013 do końca 2010 roku udało się przeprowadzić scalenie 34,2 tys. ha gruntów, w tym 30,4 tys. ha gruntów rolnych oraz 3,8 tys. ha gruntów leśnych. W ramach schematu drugiego wydano 206 decyzji przyznających wsparcie na kwotę 601 mln zł. Tym samym objęto wsparciem projekty dotyczące budowy lub remontu urządzeń melioracji wodnych podstawowych, szczegółowych i kompleksowych – 206 projektów. Umożliwia to przeprowadzenie melioracji na 195,1 tys. ha użytków rolnych.

Jednym z argumentów przemawiających za stosowaniem polityki interwencyjnej jest konieczność dostarczania dóbr publicznych, rozumiana między innymi jako ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego wsi. Główną rolę odgrywa tu Oś 2 PROW 2007–2013, w której kładzie się szczególny nacisk na poprawę środowiska naturalnego i obszarów wiejskich (por. tab. 3).

Jednym z ważnych podmiotów wspieranych ze środków PROW są gospodarstwa działające na obszarach górskich i innych obszarach o trudnych warunkach gospodarowania. Do końca 2010 roku wsparciem objęto 813,6 tys.⁴ gospodarstw

⁴ Liczba osób, które otrzymały wsparcie w kampaniach 2007, 2008, 2009 oraz 2010. W ogólnej liczbie niepowtarzających się beneficjentów uwzględniono producentów rolnych, którzy przynajmniej raz w ramach kampanii 2007–2010 uzyskali decyzję w sprawie przyznania płatności

rolnych znajdujących się na gruntach wyznaczonych jako obszary ONW. Pomoc finansowa została skierowana głównie do gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania typu nizinnego (86,6%), 9,2% wsparcia trafiło do gospodarstw zakwalifikowanych do obszarów ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami, a pozostałe 4,2% kwoty przekazano gospodarstwom znajdującym się na gruntach wyznaczonych jako ONW typu górskiego. Spośród wszystkich gospodarstw, które otrzymały wsparcie w ramach działania, blisko 30% znajduje się na obszarach Natura 2000. Dzięki PROW 2007–2013 udało się objąć wsparciem 7677,9 tys. ha użytków rolnych, co w przeszło 84% realizuje zakładaną wartość wskaźnika powierzchni objętej wsparciem.

Na płatności rolnośrodowiskowe finansowane z osi 2 składają się dwa elementy: zobowiązania z poprzedniego okresu programowania i aktualne. I tak, z tytułu płatności z lat 2004–2006 dofinansowano 70,7 tys. gospodarstw kwotą 2286 mln zł. Łącznie udało się objąć wsparciem powierzchnię 1381,1 tys. ha użytków rolnych, podczas gdy wielkość fizycznego obszaru objętego wsparciem rolnośrodowiskowym⁵ wyniosła 1101,9 tys. ha, a średnioroczna liczba zwierząt w gospodarstwach – 23 337 sztuk. Przeszło 54% środków wspiera ochronę gleb i wód, 25% – rolnictwo ekologiczne, 18% – utrzymanie łąk ekstensywnych, a pozostałe 3% – rolnictwo zrównoważone, utrzymanie pastwisk ekstensywnych oraz tworzenie stref buforowych. Bieżące środki przeznaczono na dofinansowanie 40 363 gospodarstw kwotą 581 mln zł. Do końca 2010 roku udało się zrealizować płatność w wysokości 412 mln zł. Dzięki temu wsparciem objęto powierzchnię 1154,1 tys. ha użytków rolnych oraz 29,4 tys. sztuk zwierząt. Tym samym dofinansowano płatności związane z: rolnictwem ekologicznym (31%), ekstensywnymi trwałymi użytkami zielonymi (20%), rolnictwem zrównoważonym (19%), ochroną gleb i wód (19%), a pozostałe 11% rozdysponowano między zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierzęcych i roślinnych w rolnictwie, ochronę zagrożonych gatunków oraz strefy buforowe.

Trzecim istotnym segmentem zrównoważonego rozwoju wsi jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich. Również w tej dziedzinie konieczne jest stosowanie elementów polityki interwencyjnej, mającej zapobiegać niedorozwojowi i wyludnieniu się obszarów wiejskich. Działania nakierowane na ten cel realizowane są ze środków Osi 3 PROW 2007–2013 (por. tab. 4). Do maja 2011 roku we wszystkich działaniach Osi 3 złożono ponad 40,6 tys. wniosków o przyznanie pomocy i podpisano 16,5 tys. umów.

ONW. Jeżeli zatem ktoś otrzymał wsparcie kilkakrotnie w latach 2007–2010, to liczony jest jako jeden beneficjent, bez względu na to, ile razy korzystał z pomocy.

⁵ Bez sumowania powierzchni objętej jednoczesnym wsparciem w ramach niewykluczających się pakietów.

Tabela 4
Informacja o realizacji działań Osi 3 PROW 2007–2013

Nazwa działania	Limit środków publicznych ogółem (mln zł)	Wyplacona kwota (mln zł)	Wykorzystanie limitu (%)
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	1 384	287	20,7
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	4 082	166	4,1
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	6 146	596	9,7
Odnowa i rozwój wsi	2 350	675	28,7
Razem Oś 3	13 962	1 724	12,3

Źródło: Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, dane na dzień 31 marca 2011 r.

Ponad 7 tysięcy podpisanych umów dotyczyło projektów różnicujących działalność gospodarstwa w kierunku nierolniczym. Do końca 2010 roku (wg ARiMR) udało się sfinansować 2,8 tys. projektów o wartości 229 mln zł. Dzięki temu przeprowadzono inwestycje dotyczące: usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa (53,6%), usług dla ludności (15,2%), realizacji robót i usług budowlanych lub instalacyjnych (11,1%), usług turystycznych oraz usług związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem (8,9%), sprzedaży hurtowej i detalicznej (4,8%), rzemiosła i rękodzielnictwa (2%).

PROW 2007–2013 umożliwił też utworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw – podpisano przeszło 3,2 tys. umów z beneficjentami tego działania. Ponad 80% umów dotyczy udzielenia pomocy na rozwój już istniejących mikroprzedsiębiorstw, pozostała część – nowych. Wspierane projekty dotyczą: usług dla ludności (33,1%), robót i usług budowlanych oraz instalacyjnych (21,3%), sprzedaży detalicznej (8,9%), usług turystycznych oraz związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem (8,6%), usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa (8,2%), sprzedaży hurtowej (6,8%), rzemiosła lub rękodzielnictwa (6,3%), wytwarzania produktów energetycznych z biomasy, rachunkowości, doradztwa lub usług informatycznych, usługi transportowych, komunalnych i magazynowych (5,2%).

Jednym z kryteriów przyznania pomocy w tym działaniu było utworzenie nowego miejsca pracy. W efekcie powstało na obszarach wiejskich około 3 tys. nowych miejsc pracy.

Ze środków Osi 3 finansowano też podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej. Do grudnia 2010 roku dzięki realizowanym projektom: wybudo-

wano 6,75 tys. km sieci wodociągowej i kanalizacyjnej z wyłączeniem przyłączy, wykonano 541 sztuk kanalizacji zagrodowych, wybudowano 293 oczyszczalnie ścieków, utworzono system zbioru, segregacji i wywozu odpadów komunalnych, który umożliwi zagospodarowanie 93 tys. ton śmieci, stworzono możliwość wytwarzania 1,29 MW energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności wiatru, wody, energii geotermalnej, słońca, biogazu albo biomasy.

Podsumowanie

Każdy rodzaj interwencji publicznej powinien być odpowiedzialnością państwa na występujące w gospodarce rynkowej zawodności rynku rozumiane jako niedoskonała konkurencja, występowanie dóbr publicznych i efektów zewnętrznych z nimi związanych, niekompletność rynków czy nierówny dostęp do informacji. Niska efektywność polskiego rolnictwa, niedostateczne jego wyposażenie techniczne oraz rozdrobnione struktury agrarne są jednymi z poważniejszych problemów nękających polskie gospodarstwa rolne. Działania interwencyjne państwa wpływające na zwiększenie konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej sektora agrobiznesu są zatem uzasadnione z tego punktu widzenia. Ten typ interwencji realizowany jest w Polsce od wielu lat, m.in. poprzez program SAPARD, SPO „Rolnictwo” 2004–2006, PROW 2004–2006. Również program PROW 2007–2013 realizuje najważniejsze założenia polityki interwencyjnej państwa wobec sektora agrobiznesu oraz obszarów wiejskich.

Interwencjonizm państwa w sektorze agrobiznesu jest więc pochodną polityki ekonomicznej, społecznej i środowiskowej. Wyraża się on aktywnym zaangażowaniem państwa w kształtowanie cen rolnych, udzielanie dotacji inwestycyjnych, oddziaływanie na struktury gospodarcze w rolnictwie, ochronę środowiska czy działania z zakresu szeroko pojętej infrastruktury obszarów wiejskich. Wszystkie te elementy znalazły swoje odzwierciedlenie w osiach i działaniach, które są współfinansowane ze środków PROW 2007–2013.

Duże zainteresowanie potencjalnych beneficjentów PROW 2007–2013 jego działaniami świadczy o tym, że trafia on w potrzeby rolników, przedsiębiorców rolnych oraz mieszkańców wsi. Może oczywiście zachodzić sytuacja, w której projekty są realizowane, „bo są pieniądze i szkoda z nich nie skorzystać”, ale ostryżone kryteria dostępu do działań (np. w porównaniu do poprzednich okresów programowania) minimalizują to zjawisko. Skala zainteresowania (liczba złożonych wniosków w porównaniu do limitów finansowych) świadczy, że potrzeby beneficjentów są jeszcze większe niż możliwości programu. Szerokie spektrum działań programu obejmuje bardzo wiele istotnych problemów polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Z drugiej strony tworzy się pułapka nadmiernego

rozdrobienia środków, zamiast koncentrowania na najistotniejszych kwestiach. Program PROW 2007–2013 jest trzecim z kolei programem odpowiadającym na potrzeby polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich (po SAPARDZIE oraz PROW i SPO „Rolnictwo” z lat 2004–2006) i pozostaje mieć nadzieję, że przynajmniej wybrane działania będą nadal realizowane w kolejnych okresach programowania, aby kontynuować pozytywne zmiany. Pytanie, czy suma kosztów interwencji nie przekracza wielkości strat i utraconych korzyści wynikających z funkcjonowania mechanizmu rynkowego, pozostaje jednak wciąż pytaniem otwartym.

Literatura

- CIECHOMSKI W.J. 1997: *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i obrocie rolnym*. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, s. 17.
- FISCHER S. 1988: *Recent Developments in Macroeconomics*. *Economic Journal*, June, s. 284.
- Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, dane na dzień 31 marca 2011 r.
- KEYNES J.M. 1956: *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*. Warszawa.
- POHORILLE M. 1964: *Interwencjonizm w rolnictwie kapitalistycznym*. PWE Warszawa, s. 78.
- PROWieści, Informacja o stanie realizacji Programu – wg danych na 31 marca 2011 r.
- REMBISZ W. 2010: *Krytyczna analiza podstaw i ewolucji interwencji w rolnictwie*. *Współczesna Ekonomia*, Nr 4 (16).
- SADOWSKI Z. 1989: *Rynek a interwencjonizm państwowy*. *Gospodarka Narodowa* 1, s. 4.
- STIGLITZ J.E. 1987: *Some theoretical Aspects of Agricultural Policies*. *The World Bank Research Observer*, Vol. 2, No 1, January, s. 52.
- Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, sprawozdanie roczne, 01.01.2010–31.12.2010.
- WOŚ A. 1995: *Transformacja polskiego sektora żywnościowego*. IERiGŻ, Warszawa.

RDP 2007–2013 as an example of interventionism in agri sector – theory and practice

Abstract

Interventionism is a form of government's active influence on the economy in order to achieve given goals. RDP 2007–2013 is an example of the intervention policy, interacting through its instruments on the agribusiness sector. The article presents the theoretical assumptions of interventionism and attempts to assess of the state intervention and the most tangible effects of the program.