

## INTERWENCJONIZM PAŃSTWOWY W KSZTAŁTOWANIU MIĘDZYREGIONALNYCH DYSPROPORCJI W ROZWOJU GOSPODARCZYM OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE<sup>1</sup>

*Janusz Heller*

Katedra Makroekonomii Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie  
Kierownik: dr hab. Janusz Heller, prof. UWM

Słowa kluczowe: interwencja gospodarcza, region, obszary wiejskie  
*Key words: economical intervention, region, rural areas*

S y n o p s i s. Program SAPARD i jego regionalny podział jest klasyczną formą bezpośredniej interwencji państwa w sferze rolnictwa i obszarów wiejskich. Zaprezentowane wyniki badań nie potwierdzają tezy o wyrównawczych funkcjach tej interwencji wobec regionalnego zróżnicowania rozwoju gospodarczego rolnictwa i obszarów wiejskich. Przydział środków finansowych z Programu SAPARD do poszczególnych województw zdominowała koncepcja zbliżenia relacji pomiędzy oferowaną pomocą a potencjalnym popytem. W ten sposób z bezpośredniej interwencji państwa wyeliminowano funkcję łagodzenia regionalnych różnic w rozwoju wsi i rolnictwa.

### WPROWADZENIE

Interwencjonizm państwowy, którego celem jest m.in. wpływanie na rozmiary regionalnych<sup>2</sup> dysproporcji w rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich, może być realizowany w bardzo wielu różnych formach. W okresie przedakcesyjnym uruchomiono w Polsce Program SAPARD, który w całości można uznać jako zwarty i wyraźnie wydzielony instrument takiego właśnie interwencjonizmu w odniesieniu do obszarów wiejskich. Program ten był nie tylko praktyką wspierania, ale wyraźną próbą zastępowania mechanizmu rynkowego. Szczegółowy podział tematyczny wskazuje, że zakres oddziaływania tej interwencji był stosunkowo szeroki. Obejmował bowiem takie problemy, jak: „Poprawę przetwórstwa i marketing artykułów rolnych i rybnych”, „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, „Rozwój i

<sup>1</sup> Praca powstała w ramach grantu uczelnianego UWM w Olsztynie: *Wpływ integracji ekonomicznej i globalizacji na gospodarkę regionów w Polsce*.

<sup>2</sup> W odniesieniu do województw w pracy zamiennie używa się pojęć region i województwo. Wynika to z praktyki stosowanej w polskiej literaturze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, chociaż w Polsce od 1 maja 2004 obowiązuje odrębny podział na regiony (NUTS I) oraz województwa (NUTS II). Regiony (NUTS I) nie są jednak przedmiotem zainteresowania w prezentowanych badaniach.

poprawę infrastruktury obszarów wiejskich” oraz „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”. Można więc dokonywać szczegółowych analiz rozdysponowania środków w ramach tych zadań. I takie opracowania ukazały się już w literaturze. Nie ma jednak syntez obejmujących ocenę całości Programu. Po upływie pięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej mija więc już dostatecznie długi okres, aby można było pokusić się o próbę pełniejszej syntezy praktycznych skutków Programu SAPARD w odniesieniu do kształtowania regionalnych dysproporcji w rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich.

#### POLITYKA REGIONALNA JAKO PRZEJAW INTERWENCJI GOSPODARCZEJ PAŃSTWA WOBEC ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH

Polityka regionalna w okresie poprzedzającym wejście Polski do Unii Europejskiej została wyraźnie zdefiniowana w zakresie celów oraz podstawowych instrumentów oddziaływania. Najbardziej ogólny cel dotyczy zrównoważonego rozwoju kraju przy uwzględnieniu społecznej spójności. W praktyce oznaczało to rozwój przy jednoczesnym zmniejszaniu lub zachowaniu dotychczasowych różnic regionalnych. Realizacja tych celów miała odbywać się m.in. przez bezpośrednią interwencję gospodarczą i przy wykorzystaniu funduszy z Unii Europejskiej.

Należy jednak zdawać sobie sprawę z faktu, iż oficjalne deklaracje na temat łagodzenia międzyregionalnych dysproporcji w rozwoju gospodarczym mają bardzo ograniczone możliwości praktycznego oddziaływania i to nie tylko w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich. Potwierdzają to m.in. badania prowadzone przez Bogdańskiego [2009], w których stwierdza on, że okres obejmujący lata 1999-2007 charakteryzował się narastaniem różnic w rozwoju gospodarczym między województwami. Dysproporcje zwiększały się zarówno w okresach relatywnie lepszej koniunktury, jak i w trakcie spowolnienia gospodarczego. Fakty te stawiają pod znakiem zapytania skuteczność stosowanych w tym okresie narzędzi w polityce regionalnej. Miały one m.in. doprowadzić do zmniejszenia zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego kraju w ujęciu regionalnym.

Podobne procesy zachodziły w skali całej Unii Europejskiej. O ile dysproporcje w rozwoju gospodarczym (mierzone PKB *per capita*) w ujęciu krajowym ulegały stopniowemu zmniejszaniu, tak w ujęciu regionalnym obserwowano stałe zwiększanie się dystansu pomiędzy obszarami najlepiej i najsłabiej rozwiniętymi. Działo się tak mimo znacznych środków finansowych kierowanych w ramach m.in. polityki spójności do regionów najbardziej zapóźnionych w rozwoju [Rozwijające się ... 2007].

Z badań m.in. Gorzelaka [2004] wynika, że zróżnicowanie rozwoju gospodarczego województw w Polsce jest produktem długiego trwania i o historycznych uwarunkowaniach. Stąd tak trudno jest wpływać na zmianę relacji gospodarczych między województwami. Wprawdzie istnieją pewne możliwości oddziaływania w tym kierunku, ale mają one bardzo ograniczony charakter. Właśnie dlatego, że dysproporcje w rozwoju gospodarczym województw mają tak trwały charakter, a praktyka wskazuje ponadto, że gdy one nie maleją, to pojawia się poważne uzasadnienie dla wprowadzenia interwencji gospodarczej, w tym szczególnie właśnie do rolnictwa. Literatura przedmiotu jest bogata w deklaratywne cele stawiane przed interwencjonizmem państwowym w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich. Czyżewski [2003] wymienia m.in. aż cztery z nich: poprawę parytetu dochodów ludności rolniczej i nierolniczej, podwyższenie efektywności wykorzystania zasobów produkcyjnych w rolnictwie, stabilizację rynków rolnych oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

Nawet tak szerokie ujęcie problemu nie wyczerpuje jednak wszystkich praktycznych konsekwencji, które mogą, a nawet – jak niektórzy twierdzą – powinny być efektem bezpośredniej interwencji państwa wobec rolnictwa i obszarów wiejskich. Z wniosków i rekomendacji przedstawionych w *Raporcie Polska 2030* wynika wprawdzie, że Polska jest państwem o umiarkowanym terytorialnym zróżnicowaniu rozwoju, ale nierówności te ulegają powiększaniu [Boni 2009]. Nie maleje też, a raczej powiększa się dysparytet dochodowy między ludnością miejską a mieszkańcami wsi [Wilkin, Nurzyńska 2008]. Obydwa procesy mają jednak charakter obiektywny i nie są tylko efektem ubocznym procesów rozwojowych kraju, ale stanowią jego istotę. Mamy bowiem do czynienia z naturalnymi uwarunkowaniami wzrostu gospodarczego, które są skoncentrowane w miastach, w tym szczególnie w dużych metropoliach: Warszawa, Kraków, Wrocław, Poznań i Trójmiasto. Z drugiej natomiast strony znaczna część obszarów wiejskich przyjmuje charakter peryferyjny o ograniczonym dostępie do usług publicznych, z niskim poziomem kapitału ludzkiego i o niekonkurencyjnych warunkach do kreowania produkcji alternatywnej dla rolnictwa. W konsekwencji wieś różni się nie tylko gospodarczo od miasta, ale jest również coraz bardziej zróżnicowana regionalnie. Być może nie jest to kluczowy problem naszego kraju, ale jego efekt jest sprzeczny z istotą spójności społecznej oraz z harmonijnym i zrównoważonym rozwojem kraju.

Jeśli więc obszary wiejskie rozwijają się w tempie wolniejszym od terenów miejskich i jest to uwarunkowane w sposób obiektywny, a dodatkowo ich wzajemne dysproporcje przyczyniają się do pogłębiania różnic regionalnych, to w praktyce gospodarczej można ten aspekt uwzględnić jako ważny przedmiot aktywności państwa, nawet w formie bezpośredniej interwencji.

#### CEL, PRZEDMIOT, ZAKRES I ZASTOSOWANE METODY BADAŃ

Celem badań jest identyfikacja i ocena bezpośredniej interwencji państwa w procesie kreowania regionalnego rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Podstawą tej oceny była analiza podziału i wykorzystania środków zgromadzonych w ramach Programu SAPARD. Nie jest to więc kompleksowa ocena aktywności państwa w kształtowaniu regionalnego rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Nie uwzględnia bowiem w ogóle instrumentów, które wchodzi w zakres ekonomii neoliberalnej. Nie uwzględnia też pozostałych instrumentów bezpośredniej interwencji, które np. w ramach polityki budżetowej są rozdzielane w formie dotacji i subwencji na poszczególne samorzady lokalne i regionalne i w ten sposób uzupełniają dochody własne tych jednostek.

Badania obejmują więc wyłącznie środki uzyskane w ramach Programu SAPARD i były prowadzone w trzech grupach województw. Podział ten został dokonany na podstawie średniego wykorzystania funduszu w przeliczeniu na 1 mieszkańca wsi. W całym okresie funkcjonowania Programu SAPARD, przeciętny poziom nakładów wyniósł w Polsce 306 zł na 1 mieszkańca wsi. W grupie pierwszej o najwyższym poziomie uzyskania środków (powyżej 360 zł i średnio 406 zł) znalazły się cztery województwa: podlaskie, wielkopolskie, warmińsko-mazurskie oraz kujawsko-pomorskie. Do grupy drugiej, o przeciętnym wykorzystaniu w granicach 300-360 zł i średnio 314 zł, zaliczono siedem województw (kolejność zgodnie z malejącym poziomem udzielonej pomocy): świętokrzyskie, łódzkie, śląskie, lubuskie, lubelskie, pomorskie i mazowieckie. Z kolei do trzeciej grupy, którą tworzy pięć regionów o najniższym wykorzystaniu środków w przeliczeniu na jednego mieszkańca wsi (poniżej 300 zł i średnio 223 zł) zaliczono następujące województwa: zachodniopomorskie, podkarpackie, małopolskie, opolskie i dolnośląskie.

Badania prowadzono przy wykorzystaniu metody tabelarycznej. W tabeli 1 zestawiono województwa o zróżnicowanym wykorzystaniu środków w Programie SAPARD w przeliczeniu na 1 mieszkańca wsi z uzyskiwanym poziomem wartości dodanej brutto w rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie oraz rybactwie na 1000 mieszkańców wsi. Taką syntetyczną kategorię ekonomiczną dla województw oblicza GUS. Prezentuje ona nowo wytworzoną wartość w wyniku działalności produkcyjnej krajowych jednostek instytucjonalnych w danym województwie. Wartość dodana brutto w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wsi stanowi tu miarę poziomu rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. W ten sposób ujęto łącznie regionalne dysproporcje w podziale środków wraz ze zróżnicowanym poziomem rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2000-2006. Badania objęły więc syntezę całego Programu. W badaniach założono, że realizowany w ramach interwencjonizmu państwowego dopływ środków z Programu SAPARD będzie stymulował wzrost poziomu wartości dodanej brutto. Jeśli ten dopływ będzie zróżnicowany (w przeliczeniu na jednego mieszkańca), to należy oczekiwać, że jego efekty również będą odpowiednio zróżnicowane. W analizie nie chodzi jednak o ocenę efektywności, gdyż o tym wnioskować będzie można

Tabela 1. Międzywojewódzkie rozdysponowanie środków z Programu SAPARD w latach 2000-2006

Województwo	Ogółem wydatki zrealizowane w Programie SAPARD [zł/ 1 mieszk. wsi]	Planowane średnioroczne wydatki SAPARD w latach 2000-2001 [EUR/ 1 mieszk. wsi]	Wartość dodana brutto w rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie oraz w rybactwie na 1000 mieszkańców wsi [zł]	
			w roku 2000 w cenach bieżących	w roku 2006 w cenach z roku 2000
Podlaskie	479	17,2	3147	4390
Wielkopolskie	419	12,7	3365	3572
Warmińsko-Mazurskie	364	14,8	3527	3222
Kujawsko-Pomorskie	361	12,7	2952	2899
Średnia I grupa	406	14,4	3261	3468
Świętokrzyskie	335	10,0	1747	1805
Łódzkie	329	11,5	2643	3293
Śląskie	312	6,8	1796	1028
Lubuskie	308	15,7	2139	1990
Lubelskie	307	11,4	1862	1850
Pomorskie	306	10,1	1799	1593
Mazowieckie	303	9,6	3004	3558
Średnia II grupa	314	10,7	2267	2365
Zachodniopomorskie	285	12,9	2945	2725
Podkarpackie	241	9,2	915	743
Małopolskie	214	8,6	1070	995
Opolskie	197	7,7	2084	1879
Dolnośląskie	176	10,7	2208	1670
Średnia III grupa	223	9,8	1546	1332
Polska	306	10,7	2257	2306

Źródło: Raport ... 2007, Heller 2003, Produkt ...2007. Rocznik... 2008, obliczenia i zestawienie własne.

dopiero za kilka lat. Część nakładów ponoszonych w ramach Programu SAPARD to wydatki produkcyjne o charakterze inwestycyjnym, część natomiast o charakterze infrastrukturalnym, stąd trudno oczekiwać ich natychmiastowych i podobnych efektów. Niezależnie od tych zastrzeżeń można zakładać, że zestawienie poziomu uzyskiwanej wartości dodanej brutto w roku 2000, a więc wówczas, gdy tworzone koncepcję podziału środków z podobnymi wynikami w roku 2006 pozwoli na wstępną i syntetyczną ocenę efektów interwencjonizmu państwowego realizowanego w ramach Programu SAPARD, którego jednym z celów było wyrównywanie międzyregionalnych różnic w rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich.

W okresie objętym badaniami (2000-2006) udział tej kategorii ekonomicznej zmalał w ogólnym udziale war-

tości dodanej brutto wytworzonej w kraju z 5,0 do 4,3%, chociaż równocześnie w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wsi, w cenach porównywalnych odnotowano w Polsce jej wzrost nieco powyżej 2% (tab. 1). W tym samym okresie liczba ludności wiejskiej wzrosła jednak w kraju o ok. 200 tys. osób, a więc bezwzględny wzrost wartości tej kategorii ekonomicznej był nieco większy.

Materiał badawczy pochodzi z aneksu do *Raportu końcowego z realizacji Programu SAPARD w Polsce w latach 2000-2006*, który został wykonany w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w czerwcu 2007 roku [Raport... 2007]. W ramach tego programu łącznie wydatkowano ponad 4,5 mld zł, z tego prawie 3,4 mld zł pochodziło ze środków UE. W badaniach uwzględniono również materiał, którego źródłem były publikacje Głównego Urzędu Statystycznego: Produkt Krajowy Brutto Rachunki Regionalne w 2005 r. oraz Roczniki Statystyczne Województw z roku 2007 i 2008.

#### REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE NAKŁADÓW W RAMACH PROGRAMU SAPARD

Polska w przeciwieństwie do Unii Europejskiej, nie ma dłuższych tradycji w praktycznej realizacji polityki regionalnej za pomocą jednoznacznie określonych instrumentów bezpośredniego interwencjonizmu państwowego. Dopiero w ustawie z 12 maja 2000 r. *o zasadach wspierania rozwoju regionalnego* oraz w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 28 grudnia 2000 r. *w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2002* wprowadzono prawne podstawy dla tak realizowanej polityki [Ustawa 2000, Rozporządzenie 2000]. Wynika z tego, że dopiero perspektywa zbliżającego się członkostwa w Unii Europejskiej stała się głównym czynnikiem sprawczym mobilizującym państwo do podjęcia oficjalnych działań w tym kierunku. Podział środków zgromadzonych w ramach Programu SAPARD nie był więc pierwszą próbą wpływania w taki sposób na rozwój regionalny kraju. Po raz pierwszy podobną metodę zastosowano w grudniu 2000 r. dzieląc wówczas pieniądze w ramach „Programu wsparcia na lata 2001-2002”. Rada Ministrów podała również metodę tego podziału. Główną część, czyli 80% środków dzielono proporcjonalnie do liczby ludności w poszczególnych województwach, natomiast z pozostałych 20%, połowę rozdysponowano proporcjonalnie w stosunku do liczby mieszkańców w pięciu regionach, w których PKB na 1 mieszkańca wynosił poniżej 80% średniej krajowej. Pozostałe 10% rozdzielono też proporcjonalnie w stosunku do liczby mieszkańców, ale w 63 powiatach, w których stopa bezrobocia przekraczała w każdym z ostatnich trzech lat 150% średniej krajowej [Rozporządzenie 2000]. Integralną częścią tej koncepcji była polityka regionalna wobec rolnictwa i obszarów wiejskich. W ten sposób powstały instytucjonalne warunki do regionalnego rozdysponowania napływających już wówczas funduszy przedakcesyjnych, a także podziału między województwa środków z budżetu państwa przeznaczonych na wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich [Rozporządzenia 2001, 2002].

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dokonując podziału środków na poszczególne województwa nie podał metody, którą posługiwał się przy tych pracach. Z przedstawionych danych w tabeli 1 wynika jednak, że średnioroczny poziom środków planowanych w latach 2000-2001 w ramach Programu SAPARD wynosił w Polsce 10,7 EUR na 1 mieszkańca wsi. Z zestawienia tego wynika ponadto, że plany i proporcje wydatków podane w euro i jedynie dla tego początkowego okresu są bardzo podobne do wykonania (w zł/1 mieszkańca wsi) przedstawionego w pierwszej kolumnie tabeli. Obecnie jednak wiemy, że być może jest to efektem pozytywnego uwzględnienia propozycji przedstawionych przez Krajowy Komitet Sterujący, który założył m.in., iż przy-

dział środków finansowych do poszczególnych województw powinien uwzględniać zbliżone relacje pomiędzy oferowaną pomocą a potencjalnym zapotrzebowaniem. Zawężenie relacji między regionalną podażą środków a potencjalnym popytem miało m.in. na celu ograniczenie niekorzystnego ryzyka realokacji [Gradziuk 2007].

Jest to założenie co najmniej dyskusyjne. Możemy bowiem sądzić, że skuteczność i powodzenie tej koncepcji w praktyce znacznie ogranicza zakres interwencjonizmu i aktywność państwa, sprowadza się jedynie do podtrzymania istniejących już międzywojewódzkich relacji, a dokładniej – dysproporcji. Interwencjonizm państwowy w regionalnym kształtowaniu rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich zostaje – w tej sytuacji – sprowadzony do działań o charakterze symbolicznym. Z drugiej natomiast strony, jeśli zakłada się ograniczenie – jak to stwierdzono: „...niekorzystnego ryzyka realokacji”, to z góry nie przewiduje się też wariantu, który dokonuje alokacji środków zgodnie z efektywnością ich wykorzystania. Z tych wstępnych opinii wynika, że bezpośrednia interwencja państwa nie uwzględniała wszystkich teoretycznych uwarunkowań, które powinny być przestrzegane przy założeniu zrównoważonego rozwoju gospodarczego oraz spójności ekonomicznej regionów.

Zakończenie funkcjonowania Programu SAPARD w Polsce zapoczątkowało całą serię publikacji podsumowujących funkcjonowanie tego instrumentu interwencjonizmu państwa wobec rolnictwa i obszarów wiejskich. W dwóch raportach, które ukazały się w czerwcu oraz w grudniu 2007 roku nie ma natomiast żadnych odniesień do regionalnego rozdziału tych środków, a co za tym idzie również do efektów uzyskanych z tego podziału [Raport...2007, Ocena... 2007]. Z kolei w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej ukazała się praca, w której zaprezentowano wyniki charakteryzujące dość szczegółowo regionalne podziały różnych fragmentów Programu SAPARD. W ramach działania „Poprawa przetwórstwa i marketing artykułów rolnych i rybnych” dokonano np. analizy podziału środków na poszczególne województwa w takich branżach, jak: przemysł mleczarski, mięsny i drobiarski, rybny oraz owocowo-warzywny. W badaniach tych stwierdzono m.in., że: „W przypadku przetwórstwa mleka największe średnie wsparcie otrzymały z jednej strony najsilniejsze ekonomicznie przedsiębiorstwa z woj. podlaskiego, a drugiej strony firmy z woj. zachodniopomorskiego, w którym zachodziły najsilniejsze procesy koncentracji produkcji” [Gradziuk 2007]. W dalszej części pracy podobną analizą objęto: „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich” oraz „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”. Są to bardzo ważne analizy opisujące różne fragmenty aktywności produkcyjnej na obszarach wiejskich, ale nie wyłania się z nich ogólna synteza, w której zostałyby ujęte całościowy opis podziału środków Programu SAPARD.

W IERiGŻ ukazała się też inna bardzo ważna praca autorstwa m.in. Sikorskiej i in. [2009], w której ogólnie odniesiono się do efektów całej wspólnej polityki rolnej i stwierdzono m.in., że polityka ta przyczyniła się do rozwoju, ale nie zmniejszyła nierówności regionalnych polskiego rolnictwa. Badania obejmują jednak porównania między pięcioma makroregionami kraju. Jeśli chodzi o Program SAPARD, to Autorzy dochodzą do wniosku, że w ramach tych makroregionów następuje utrwalenie dotychczasowych specjalizacji, a wśród gospodarstw beneficjentów dominują m.in. relatywnie duże obszary. Z opinii tych pośrednio wynika, że w praktyce podział środków uwzględniał zbliżone relacje między oferowaną pomocą a potencjalnym zapotrzebowaniem beneficjentów. Są to bardzo ważne wnioski, ale wydaje się, iż nie należy pomijać ocen równie syntetycznych, ale w odniesieniu do poszczególnych województw. Jest to szczególnie istotne z tego powodu, że podobieństwo województw mierzone względną sumą łącznych nakładów z Programu odbiega nieco od

obiegowych opinii. Okazuje się bowiem, że podobne pod tym względem mogą być np. województwa: podlaskie i wielkopolskie, ale też podkarpackie i zachodniopomorskie.

Z danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, że w pierwszej grupie województw, w której wydatki z Programu SAPARD w przeliczeniu na 1 mieszkańca wsi były wyższe od średniej krajowej o ponad 32%, odnotowano również wzrost wartości dodanej brutto (w cenach porównywalnych z 2000 roku) o 6,3%. Dotyczyło to jednak wyłącznie Podlasia i Wielkopolski, natomiast na Warmii i Mazurach oraz w Kujawsko-Pomorskiem odnotowano nawet spadek wartości dodanej.

W grupie drugiej nakłady z Programu były wyższe od średniej krajowej o ponad 2,5%, a wzrost wartości dodanej brutto wyniósł średnio w tych województwach nieco ponad 4,3%. Należy jednak podkreślić, że wzrost wartości dodanej wystąpił jedynie w trzech województwach: świętokrzyskim, łódzkim i mazowieckim. W trzech kolejnych odnotowano spadek: śląskim, lubuskim i lubelskim, a na Pomorzu praktycznie nie było żadnych zmian. Z kolei w trzeciej grupie, gdzie odnotowano niższy poziom nakładów z Programu SAPARD od średniej krajowej o ponad 27% stwierdzono, że wartość dodana brutto zmalała o prawie 14%. Prawidłowość ta wystąpiła we wszystkich województwach z tej grupy.

Z przedstawionych relacji wynika, że ocena skuteczności interwencji państwa jest trudna do jednoznacznego określenia. Istnieją bowiem inne czynniki, które mogą wpływać, zarówno pozytywnie, jak i negatywnie na rozwój gospodarczy obszarów wiejskich i w ten sposób kształtują one wyniki badań. W badaniach chodziło jednak nie o ocenę skuteczności interwencji państwa, ale o wybór preferencji. Pod tym względem wnioski są już znacznie bardziej jednoznaczne. Z danych tabeli 1 wynika, że różnice pomiędzy badanymi grupami, jeśli chodzi o poziom nakładów ponoszonych w Programie SAPARD są bardzo wyraźne. Charakterystyczne jest również to, że jednoznacznie wyższy poziom tych nakładów był kierowany do województw o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich, chociaż efekty tych preferencji nie zawsze były już tak wyraźne.

Najniższy poziom nakładów z Programu SAPARD był natomiast kierowany do grupy (trzeciej) województw o najniższym rozwoju gospodarczym. Dodatkowo w województwach tych odnotowano bezwzględny spadek rozwoju gospodarczego. Relacje w wartości dodanej brutto między grupą pierwszą a trzecią wynosiły 2,1 w roku 2000, a w roku 2006 powiększyły się do 2,6. Wynika z tego, że istnieje jednak związek między poziomem nakładów z Programu SAPARD (przyczyna) a kierunkiem i tempem zmian w tworzeniu wartości dodanej brutto (skutek). Wyższym wydatkom z Programu towarzyszy większy przyrost wartości dodanej, chociaż nie we wszystkich województwach. W pełni potwierdziła się natomiast zasada, że najniższym nakładom we wszystkich pięciu województwach z grupy trzeciej towarzyszył bezwzględny spadek wartości tej kategorii ekonomicznej.

## WNIOSKI

1. Program SAPARD i jego regionalny podział jest klasyczną formą bezpośredniej interwencji państwa w sferze rolnictwa i obszarów wiejskich. Podział tych środków przebiegał zgodnie z zasadą: region rolniczo bardziej rozwinięty (miarą tu był poziom wartości dodanej brutto uzyskiwanej w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie na 1000 mieszkańców wsi) uzyskiwał większe wsparcie, chociaż nie dotyczy to wszystkich województw. W ten sposób wyraźnie uprzywilejowano dwa województwa: podlaskie i wielkopolskie, a tylko w nieco mniejszy sposób: kujawsko-pomorskie i warmińsko-mazurskie.

2. Wśród trzech kolejnych województw, w których odnotowano stosunkowo wysoki poziom rozwoju gospodarczego w rolnictwie (łódzkie, mazowieckie i zachodniopomorskie) przydział środków z Programu SAPARD był już znacznie niższy. Najniższy jednak poziom absorpcji funduszy pomocowych z Programu SAPARD odnotowano w grupie województw o relatywnie niskim poziomie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich: dolnośląskie, małopolskie, opolskie i podkarpackie.
3. Najbardziej charakterystyczną cechą interwencjonizmu państwowego w ramach Programu SAPARD było wyraźne zróżnicowanie poziomu nakładów między województwami. W liczbach względnych relacje między skrajnymi regionami wynosiły tu nawet ponad 2,7 razy. Dodatkowo te niższe nakłady były kierowane do regionów o niższym poziomie rozwoju gospodarczego rolnictwa i obszarów wiejskich. W konsekwencji doprowadziło to do jeszcze większego pogłębienia istniejących już wcześniej dysproporcji.
4. Zaprezentowane wyniki badań nie potwierdzają więc tezy o wyrównawczych funkcjach bezpośredniej interwencji państwa wobec regionalnego zróżnicowania rozwoju gospodarczego rolnictwa i obszarów wiejskich. Program SAPARD niewątpliwie przysłużył się gospodarczej aktywizacji rolnictwa w Polsce i spełnił swą funkcję szkoleniową, ale nie był instrumentem łagodzącym regionalne dysproporcje w rozwoju wsi. Można raczej skłonić się do tezy, iż przydział środków finansowych do poszczególnych województw zdominowała koncepcja zbliżenia relacji pomiędzy oferowaną pomocą a potencjalnym popytem. W ten sposób z bezpośredniej interwencji państwa wyeliminowano funkcję łagodzenia regionalnych różnic w rozwoju wsi i rolnictwa.

#### LITERATURA

- Bogdański M. 2009: Regionalne uwarunkowania rozwoju gospodarczego w Polsce. Maszynopis w Katedrze Makroekonomii UWM, Olsztyn.
- Boni M. (red.). 2009: Raport Polska 2030. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa s. 239.
- Czyżewski B. 2003: Interwencjonizm agrarny w optyce instytucjonalnej. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu. Agrobiznes 2003, Jakość jako podstawowy instrument konkurencyjności w agrobiznesie*. AE, Wrocław, s. 141-149.
- Gorzelał G. 2004: Polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 37-72.
- Gradziuk K. 2007: Realizacja programu SAPARD w Polsce – zróżnicowanie regionalne. Program Wieloletni, nr 85. IERiGŻ, Warszawa, s. 10, 39.
- Heller J. 2003: Finansowanie rozwoju regionalnego obszarów wiejskich z programu SAPARD. *Roczniki Naukowe SERiA*, t. V, z. 4. s. 106-110.
- Ocena *ex-post* realizacji Programu SAPARD w Polsce w latach 2000-2006. 2007: Raport końcowy, Agrotec, IERiGŻ-PIB, Warszawa 12 grudnia.
- Produkt Krajowy Brutto – Rachunki Regionalne w 2005 r. 2007: GUS, US Katowice.
- Raport końcowy z realizacji Programu SAPARD w Polsce w latach 2000-2006. 2007: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, czerwiec.
- Rocznik Statystyczny Województw. 2007. 2008: GUS, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2002. Dz. U. 2000. 122.1326.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2002. Dz. U. 2001.39. 460.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2002. Dz. U. 2002.73.666.
- Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Cztery raporty na temat spójności gospodarczej i społecznej. 2007: Komisja Europejska, Bruksela, s. 10-13.



- Sikorska A., Wrzochalska A., Chmieliński P. 2009: Jest rozwój, pozostają różnice. Przemiany strukturalne wsi i rolnictwa w wybranych krajach europejskich. Sterdyń, 1-3 czerwca. IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 2-4.
- Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Dz. U. 2000.48. 550.
- Wilkin J., Nurzyńska I. (red.). 2008: Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi. Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa, s. 17-24.

*Janusz Heller*

STATE'S INTERVENTIONISM IN FORMING OF THE INTERREGIONAL  
DISPROPORTIONS IN ECONOMIC DEVELOPMENT OF RURAL AREAS IN POLAND

Summary

The SAPARD programme and its regional distribution is a classic form of a direct state's intervention in the sector of agriculture and rural areas. Results of the presented research do not confirm the hypothesis that this intervention had an equalizing effect on the regional disproportions in economic disproportions in agriculture and rural areas. The distribution of financial means of the SAPARD programme to certain regions was dominated by the conception of bringing closer the offered aid and the potential demand. This way, the function of equalizing the regional disproportions in agricultural development was eliminated from the state's direct intervention.

Adres do korespondencji:  
prof. dr hab. Janusz Heller  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
Wydział Nauk Ekonomicznych  
ul. Oczapowskiego 4  
10-719 Olsztyn  
tel. (0 89) 523 37 82  
e-mail: j.heller@uwm.edu.pl