

PRZYSZŁOŚĆ ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH W ŚWIETLE REFORMY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UE

Anna Skwara

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Streszczenie. Wspólna Polityka Rolna jest jedną z najstarszych polityk europejskich. Jej cele ewoluowały wraz ze zmianą sytuacji na arenie międzynarodowej. Obecnie WPR powinna zmierzać w kierunku zintegrowanego podejścia w zrównoważonym rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Spośród wszystkich gospodarstw na obszarach wiejskich zaledwie połowę stanowią gospodarstwa rolne. Rolnicy nie są jedynym, ale głównym beneficjentem Wspólnej Polityki Rolnej. Korzystają z niej również konsumenci, mieszkańcy miast i użytkownicy obszarów wiejskich. Ze względu na złożoność zagadnienia produkcji rolnej i jej powiązań z otoczeniem, w polityce rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich nie można pomijać żadnej ze sfer: ekonomicznej, społecznej czy środowiskowej.

Słowa kluczowe: gospodarstwa rolne w Polsce, Wspólna Polityka Rolna, reforma WPR, zintegrowane podejście

WSTĘP

Celem niniejszej pracy jest ukazanie istotnych problemów gospodarstw rolnych w Polsce w kontekście dyskusji o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej. Źródłem informacji są publikacje Głównego Urzędu Statystycznego, FADN, Eurostat i Komisji Europejskiej, a także unijne akty prawne dotyczące rolnictwa i obszarów wiejskich. W oparciu o wielkość i strukturę budżetu tak w całej Unii Europejskiej, jak i w wybranych krajach członkowskich oraz makroekonomiczne wyniki sektora rolnego przedstawiono wątpliwości związane z dyskusją nad dalszym kształtem WPR. Na tej podstawie podjęto próbę zdefiniowania kierunków, jakie winny być brane pod uwagę przy opracowywaniu polityki wspierania gospodarstw rolnych i obszarów wiejskich w Polsce na kolejne lata.

KSZTAŁT BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ NA LATA 2007–2013

Zadaniem Wspólnoty jest popieranie harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju działalności gospodarczej, ochrony i poprawy jakości środowiska, podniesienie standardu życia oraz ekonomicznej i społecznej spójności w krajach członkowskich przez ustanowienie wspólnego rynku oraz ekonomicznej i monetarnej unii, a także wdrażanie wspólnotowych polityk. W celu realizacji powyższych zadań powołano do życia między innymi wspólnotową politykę w sferze rolnictwa i rybołówstwa [C 325/33].

W perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2007–2013 Polska, obok Francji, Hiszpanii, Niemiec i Włoch, jest jednym z głównych beneficjentów budżetu unijnego. Jednakże na 1 euro wpłacone, więcej niż Polska otrzymują Litwa, Bułgaria, Estonia, Rumunia, Luksemburg, Łotwa i Słowacja [Open...].

W ramach Wspólnej Polityki Rolnej pomoc dla rolnictwa i obszarów wiejskich określona jest przez dwa zasadnicze rozporządzenia Rady: 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich [L 270/1, L 277/1].

W bieżącym okresie programowania zobowiązania we Wspólnocie na działania związane z ochroną i zarządzaniem zasobami naturalnymi¹ stanowią około 43% ogółu zobowiązań, wobec 44% na działania związane z polityką konkurencyjności i spójności. Utrzymana ma być malejąca tendencja udziału zobowiązań na działania odnoszące się do zasobów naturalnych – z blisko 46% w 2007 do 40% w 2013 roku. Pod względem wielkości budżet rolny Polski² jest na szóstym miejscu spośród pozostałych krajów Wspólnoty, za Francją, Niemcami, Hiszpanią, Włochami i W. Brytanią, ale stanowi relatywnie niską część przydzielonych Polsce środków unijnych (32% wobec 50–76% w niektórych krajach UE).

Około 4/5 zobowiązań Wspólnej Polityki Rolnej ogółem w Unii stanowią zobowiązania w ramach filaru I – wsparcie poprzez płatności bezpośrednie, interwencję na rynkach rolnych i dopłaty do eksportu (finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji) oraz w 1/5 filaru II – wszelkie działania Unii i jej państw członkowskich zmierzające do poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich (finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich) [Porozumienie... 2006]. Zróżnicowanie rozdysponowania środków finansowych na WPR w latach 2007–2013 w ramach Wspólnoty jest znaczne – 80% z nich ma trafić do krajów „piętnastki”, 20% zaś do dwunastu nowych krajów członkowskich. Nie powinno to dziwić, gdyż ponad 90% całego budżetu stanowią składki UE-15 [Open...]. Wewnątrz Wspólnoty istnieją dysproporcje pomiędzy poziomem płatności bezpośrednich a II filarem – płatności bezpośrednie stanowią od 21% sumy tych działań na Malcie, do 94% w Danii czy W. Brytanii, przy 53% w Polsce [Implementation...]. Jest to wynikiem odmiennych celów WPR

¹Rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich, środowisko i rybołówstwo.

²Biorąc pod uwagę tylko działania z II filaru oraz płatności bezpośrednie z I filaru, bez subsydiów eksportowych i środków na interwencję.

w poszczególnych krajach i zróżnicowanych poziomów płatności, zwłaszcza pomiędzy nowymi a starymi państwami członkowskimi.

GOSPODARSTWA ROLNE WOBEC NOWYCH WYZWAŃ

W 2000 roku przyjęto, a pięć lat później odnowiono plan rozwoju dla Unii Europejskiej, tzw. strategię lizbońską zakładającą uczynienie z gospodarki Europy, do 2010 roku, najbardziej dynamicznie rozwijającej się gospodarki na świecie, konkurencyjnej dla Stanów Zjednoczonych i Japonii³. Osiągnięciu ambitnych celów ma służyć szybkie przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy, rozwój przedsiębiorczości, wzrost zatrudnienia i zmiana modelu społecznego a także dbałość o trwałe fundamenty rozwoju i środowisko naturalne.

Na sektor rolny przeznaczana jest największa część budżetu UE. Jednocześnie wnosi on do PKB relatywnie najmniej z spośród pozostałych sektorów oraz daje miejsca pracy małej grupie społecznej. W UE-27 w 2006 roku 5,9% ogółu pracujących wytworzyła wartość dodaną wynoszącą 1,2% PKB. W Polsce było to odpowiednio 15,8% i 2,4% [Agriculture... 2008]. Stąd też istnieje presja na ograniczenie budżetu rolnego na rzecz rozwoju nowych technologii, jako że rolnictwo nie jest tym sektorem, który może wydawnie przyczynić się do wzrostu konkurencyjności gospodarki unijnej [Kierunki...; Roszkowski 2008]. Ponadto, według liberalnych poglądów rolnictwo winno być traktowane jak każdy inny sektor gospodarki, a ewentualne wsparcie winno ograniczać się jedynie do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich [A Vision... 2005]. Istnieją także opinie, że dla gospodarstw pełniących funkcje wyłącznie samozaopatrzeniowe powinno się wyeliminować całkowicie płatności bezpośrednie, skupiając się na działaniach aktywizujących [Goraj 2007].

Kontrowersje w UE budzi wsparcie z tytułu płatności bezpośrednich, w tym zwłaszcza gospodarstw, które *de facto* są dużymi przedsiębiorstwami rolnymi⁴. W Polsce, wśród badanych jednostek, płatności te w 2004 r. miały nieznaczny udział w dochodzie wypracowanym przez największe gospodarstwa. Podczas gdy w klasie podmiotów najmniejszych (poniżej 4 ESU) dopłaty stanowiły 36% dochodu, w średnich (16-100 ESU)⁵ 13-14%, to w największych (powyżej 100 ESU)⁶ zaledwie 7% [Goraj 2007]. Jednakże w kolejnych latach udziały te zwiększały się ze względu na stopniowy wzrost poziomu płatności uzyskiwanych przez rodzimych producentów⁷. Według próby FADN z populacji gospodarstw w 2006 roku, w poszczególnych ich grupach udział płatności w generowanych dochodach wyniósł odpowiednio 81%, 34-37% i 48% [Poczta, Siemiński 2008]. W 2005 roku w Polsce było 7,8 tys. gospodarstw (0,6% podmiotów otrzymujących płatności bezpośrednie) uzyskujących powyżej 5 tys. euro płatności rocznie (dostają

³Gospodarka UE-27 jest w czołówce gospodarek świata, jednakże w przeliczeniu PKB na mieszkańca w standardowych jednostkach ustępuje Stanom Zjednoczonym i Japonii (odpowiednio 22 600 wobec 35 200 i 25 800 PKB per capita PPS w 2005 roku [Key... 2007], tj. na poziomie 155,8 i 114,2 średniej unijnej).

⁴Dane FADN wskazują, że subsydia stanowią nawet do 100% w strukturze uzyskiwanych przez rolników dochodów z gospodarstwa w wybranych krajach UE-15 [Goraj 2007].

⁵Stanowiły one w 2005 roku 3,5% wszystkich gospodarstw prowadzących działalność rolniczą w Polsce.

⁶Stanowiły one w 2005 roku 0,15% wszystkich gospodarstw prowadzących działalność rolniczą w Polsce.

⁷Zgodnie z zasadą phasing-in.

one 20% ogółu dopłat). W UE-10 było to odpowiednio 7% i 61%, podczas gdy krajach UE-15 20% i 80% [Report]⁸.

Do kwestii zmian w wydatkach na WPR należy podchodzić ostrożnie z powodu szczególnego charakteru produkcji rolnej. Także dlatego, że przed rolnictwem, w tym polskim, stoi szereg wyzwań, trudnych czasem do pogodzenia. Z jednej strony konsumenci oczekują tanich produktów żywnościowych, gdyż w strukturze spożycia pełnią one istotną pozycję⁹, z drugiej strony, wraz ze wzrostem dochodów, rosną ich oczekiwania wobec jakości i bezpieczeństwa żywności. Ich spełnienie wymaga odpowiednich nakładów.

Negocjacje w ramach Światowej Organizacji Handlu zmierzają do ograniczania wsparcia sektora rolnego i liberalizacji wymiany towarowej. Ułatwiony dostęp do rynku produktom z krajów trzecich, wytwarzanych po niższych kosztach pracy i ziemi, o konkurencyjnych cenach, przyczynić się może do utraty opłacalności i znacznego ograniczenia produkcji rolnej w krajach UE. To z kolei może pociągnąć za sobą uzależnienie się od „obcych” dostaw i utratę bezpieczeństwa żywnościowego Wspólnoty. Jednocześnie istnieje poważny problem zapewnienia miejsc pracy na obszarach wiejskich dla osób odchodzących od produkcji rolnej, tak, aby nie następowała depopulacja na tych terenach.

Ograniczone zasoby kopalín, rosnące ceny ropy naftowej i gazu, a także postępujące zanieczyszczenie środowiska stawiają przed rolnictwem kolejne wyzwanie. Uprawa i zużycie roślin energetycznych może dopomóc w przewyżczeniu obecnego kryzysu paliwowego na świecie i ograniczyć emisję gazów cieplarnianych¹⁰. Jednakże konkurowanie produkcji na cele spożywcze i przemysłowe także stwarza realne zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego. Brak wsparcia zachęcającego producentów rolnych do uprawy roślin energetycznych może znacząco ograniczyć lub wręcz uniemożliwić osiągnięcie zakładanych celów energetycznych. Z kolei nadmierne subsydiowanie tej produkcji może wywołać odwrotny skutek – problemy z zaspokojeniem popytu na produkty rolne. Pewnym rozwiązaniem pozwalającym na zwiększenie możliwości wykorzystania istniejących zasobów ziemi są rośliny genetycznie modyfikowane. Jednakże niesie to ze sobą szereg mniej lub bardziej uzasadnionych obaw o konsekwencje ich stosowania dla człowieka i środowiska. Niemniej jednak rolnictwo prawdopodobnie jest w stanie w części sprostać popytowi na surowce energetyczne przy zastosowaniu odpowiednich rozwiązań prawnych.

Wielkość i struktura produkcji rolnej, jak również poziom uzyskiwanych dochodów są determinowane zmiennymi i trudnymi do przewidzenia warunkami pogodowymi. Rozproszona skala produkcji i trudności ze znalezieniem pracy poza rolnictwem generują na wsi relatywnie niższe niż w miastach dochody¹¹. Pośrednio wpływa to na niskie

⁸Ponadto, w Polsce ponad 94% beneficjentów otrzymuje do 1 250 euro dopłat rocznie, w UE-25 zaś 63%.

⁹Spożycie żywności i napojów bezalkoholowych w 2006 roku w Polsce wyniosło prawie 21% wobec 13% średnio w UE-27 [Polska... 2008].

¹⁰Porównaj [Green...; Dyrektywa...; Komunikat...].

¹¹W Polsce w 2007 roku przeciętny nominalny dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwach rolnych był o 8,8% niższy, podczas gdy w gospodarstwach pracujących na własny rachunek poza gospodarstwem rolnym był o 34,7% wyższy niż w gospodarstwach domowych ogółem. Poniżej ustawowej granicy ubóstwa znajdowało się 21,9% gospodarstw na wsi i 22,8% gospodarstw rolników wobec 10,4% gospodarstw w miastach [Sytuacja... 2008]. W 2006 roku wartość dodana netto na osobę pełnozatrudnioną była porównywalna lub większa od przeciętnego rocznego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej w gospodarstwach rolnych o wielkości powyżej 8 ESU [Wyniki... 2007].

zainteresowanie ubezpieczeniami w rolnictwie¹², ogranicza możliwości inwestycyjne w gospodarstwach i poprawę ich konkurencyjności. Dla dużej rzeszy gospodarstw rolnych płatności bezpośrednio pełnią funkcję socjalną. Realizację niezbędnych inwestycji umożliwiają środki uzyskiwane w ramach różnych programów wspólnotowych¹³.

Obok funkcji produkcyjnej rolnictwa, polegającej głównie na wytwarzaniu artykułów rolno-żywnościowych na potrzeby rynku i gospodarstwa, istnieje także funkcja społeczna, objawiająca się jego wpływem na żywotność i spójność społeczną wsi. Z nią związana jest funkcja kulturowa, sprowadzająca się do ochrony i wzbogacania tradycji, tożsamości i różnorodności na wsi i w skali całego kraju. Ponadto wyróżnia się funkcję przyrodniczą – o skutkach zarówno pozytywnych, jak i negatywnych w zależności od stopnia intensyfikacji produkcji rolnej. Stąd też, choć rolnicy są głównymi adresatami pomocy w ramach WPR, z jej efektów korzystają pośrednio także mieszkańcy miast, konsumenci żywności i pozostali użytkownicy środowiska wiejskiego.

Polityka rolna ze względu na zmieniające się uwarunkowania na arenie międzynarodowej przechodziła kolejne reformy. Ostatnia odbyła się jeszcze przed przystąpieniem nowych krajów do Unii Europejskiej, tj. w 2003 roku. Obecnie prowadzona jest dyskusja odnośnie wielkości wsparcia oraz kształtu WPR po 2013 roku. Coraz większego znaczenia nabiera zagadnienie zintegrowanego podejścia¹⁴ w zrównoważonym rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Silne lobby rolnicze przeciwstawia się redukcji wydatków na rolnictwo.

Ze względu na powyższe wyzwania i problemy Komisja Europejska proponuje m.in. realokację środków finansowych w ramach tzw. mechanizmu modulacji. Polega on na zmniejszeniu wsparcia gospodarstw większych (otrzymujących powyżej 5 tys. euro rocznie dopłat) i przeniesieniu części środków w ramach płatności bezpośrednich z pierwszego do drugiego filaru WPR.¹⁵ Co więcej, proponowane jest wprowadzenie minimalnej płatności na gospodarstwo [COM (2008) 306/4]¹⁶. Ma to przyczynić się do racjonalizacji budżetu UE, produkcji rolnej oraz zróżnicowania źródeł dochodów na wsi. Płatności

¹²W 2006 roku na 27 mln umów/polis majątkowych zaledwie 0,3% stanowiły umowy/polis upraw i zwierząt (odpowiednio 49 tys. i 35 tys.) [Charakterystyka... 2008].

¹³W 2004 roku w około 53% badanych gospodarstw w Polsce odnotowano wydatki na cele inwestycyjne. Jednocześnie wraz ze wzrostem wielkości ekonomicznej gospodarstw zaobserwowano wzrost odsetka gospodarstw ponoszących wydatki inwestycyjne z 27% pośród podmiotów najmniejszych do 72% wśród podmiotów największych [Goraj 2007].

¹⁴Podejście „zintegrowane” oznacza odejście od myślenia „sektorowego”, w którym środki są ściśle dzielone między poszczególne sektory jak rolnictwo, konkurencyjność przedsiębiorstw, zagadnienia społeczne czy ochrona środowiska. Podejście zintegrowane do danego obszaru uwzględnia specyfikę danego miejsca, w tym nie tylko istniejące rodzaje działalności gospodarczej, ale także kapitał ludzki i społeczny. Podejście takie w prowadzonych politykach oznacza angażowanie szerokiej grupy podmiotów z sektora prywatnego, publicznego i pozarządowego w celu mobilizacji wszystkich środków, zdolności i umiejętności dostępnych na danym obszarze. Jest ono zatem prawdopodobnie bardziej zróżnicowane, złożone i wielopłaszczyznowe niż tradycyjne sektorowe podejście do polityki rozwoju.

¹⁵W Polsce instrument ten ma obowiązywać od momentu uzyskania poziomu płatności bezpośrednich w państwach UE-15, czyli od 2013 roku

¹⁶We wniosku tym podano, iż niespełna 47% beneficjentów płatności bezpośrednich w UE-25 otrzymuje mniej niż 500 euro rocznie. Stąd też propozycja KE minimalnej płatności 250 euro bądź też minimalnej powierzchni 1 ha kwalifikującej się do płatności, bądź też obydwu tych rozwiązań naraz.

bezpośrednie mają być przyznawane rolnikom nie tylko jako wsparcie ich dochodów, ale jako wynagrodzenie za dostarczanie dóbr publicznych¹⁷.

W Polsce działania w ramach filarów I i II w latach 2007–2013 finansowane są po połowie z ogólnej puli przydzielonych środków unijnych. Przy czym należy podkreślić, że płatności obszarowe dla polskich rolników, podobnie jak i w pozostałych nowoprzyjętych krajach, mają osiągnąć średni poziom we Wspólnocie dopiero w 2013 roku¹⁸ (w Bułgarii i Rumunii trzy lata później).

W Polsce środki finansowe w ramach II filaru są rozdysponowane w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 (kontynuacji obowiązujących w latach 2004–2006 Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja...”). Nowy PROW zawiera 4 osie: 1. Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa; 2. Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich; 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie działalności rolniczej; 4. program LEADER.

Przeprowadzone analizy struktury wydatków w ramach PROW wykazały, że według kryteriów unijnych na oś 1. Poprawa... w latach 2004–2006 przeznaczono prawie 62% budżetu PROW, w kolejnym okresie programowania 2007–2013 zaplanowano już 44,5%. Dane te mogłyby wskazywać na zmniejszenie wagi osi konkurencyjności polskiego rolnictwa. Jednakże tytuły osi nie odzwierciedlają faktycznych funkcji zawartych w nich działań. Stąd też powstała alternatywna klasyfikacja, według której w pierwszych dwóch latach członkostwa prawie 50% funduszy PROW przeznaczono na wsparcie dochodów i transfery socjalne, a tylko 35,5% na rozwój gospodarki żywnościowej. Na lata 2007–2013 proporcje te zostały już względnie wyrównane. Trzecia klasyfikacja, według kryteriów ekonomicznych, wskazuje na znaczne przesunięcie środków finansowych w ramach kolejnych PROW z grupy wydatków o charakterze socjalnym do grupy wydatków o charakterze inwestycyjnym [Zawalińska 2008].

W oparciu o powyższe informacje trudno ustalić faktyczny kierunek przeznaczenia środków finansowych w ramach PROW. Analizy te mają tę słabą stronę, iż porównują dokonane wydatki z wydatkami zaplanowanymi. Problemem jest także ich właściwa klasyfikacja. Stąd też należy do nich podchodzić z dużą ostrożnością. Niemniej jednak analizy te wskazują na złożoność problemu struktury wykorzystania wsparcia dla rolnictwa.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Mając na względzie udział rolnictwa w PKB na tle pozostałych sektorów gospodarki trudno sądzić, aby miało być ono siłą napędową gospodarki UE, w tym Polski. Co nie oznacza, że powinniśmy zaniechać wspierania produkcji rolnej. Jednakże w kontekście istotnych nakładów ponoszonych na politykę rolną i istniejących wyzwań należy po-

¹⁷Drogą ku temu jest mechanizm cross-compliance dotyczący ochrony środowiska, poprawy bezpieczeństwa żywności, zdrowotności i dobrostanu zwierząt i roślin. Jest to środek służący legitymizowaniu płatności dla rolników wiążąc je ze spełnianiem oczekiwań społeczeństwa Unii Europejskiej co do warunków, w jakich produkowana jest europejska żywność. W przypadku nie przestrzegania wymagań, płatności bezpośrednie są redukowane.

¹⁸W latach 2004–2007 złożonych zostało w ARiMR po niespełna 1,5 mln wniosków o płatności bezpośrednie [Sprawozdanie... 2005, 2006, 2007, 2008].

stawić pytanie o skuteczność i efektywność tej polityki? Czy wielkość nakładów i ich struktura przekładają się na rozwój i poprawę konkurencyjności rolnictwa, a pośrednio konkurencyjności całej gospodarki? Czy utrzymanie w dalszej perspektywie obecnych rozwiązań we Wspólnej Polityce Rolnej będzie korzystne dla rozwoju Polski?

Podstawowym celem płatności bezpośrednich jest wsparcie dochodów producenta rolnego. Pomoc ta nie zobowiązuje właściciela ziemi do podjęcia działań inwestycyjnych w gospodarstwie¹⁹. Pomoc przewidziana w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 jest adresowana przede wszystkim do producentów rolnych. Rozwiązanie to jest pośrednio sposobem na zmianę oblicza wsi: po pierwsze – że zachęca do inwestycji w gospodarstwach, po drugie – że odnosi się także do różnicowania działalności gospodarczej. Jednakże w kontekście przedstawionych metod sklasyfikowania wydatkowanych w ramach PROW funduszy pozostaje kwestią otwartą, czy pomoc ta w Polsce wychodzi naprzeciw szeroko zdefiniowanym problemom rolnictwa i obszarów wiejskich oraz czy jest ona efektywnie wykorzystywana.

Trudno jest mówić o przyszłości polskich gospodarstw rolnych i przyszłych rozwiązaniach w ramach WPR bez rzeczowej analizy wpływu jej instrumentów na przemiany strukturalne w rolnictwie polskim i na obszarach wiejskich w oparciu o zaproponowane w dokumentach programowych cele wskaźnikowe. Dostępne dane nie wskazują na istotną poprawę sytuacji ekonomicznej polskich gospodarstw rolnych. Co prawda maleje ich liczba, poprawia się struktura agrarna, rośnie wielkość ekonomiczna, ubywa osób pracujących w rolnictwie, jednakże w dalszym ciągu są to wielkości istotnie różne od obserwowanych w pozostałych krajach Wspólnoty. Notowany po akcesji do UE wzrost dochodów w polskich gospodarstwach wynika pośrednio z wyższych niż przed akcesją cen uzyskiwanych za produkty rolne, wzrostu towarowości produkcji, ale także z przyznanych płatności obszarowych.

Nie jest możliwe uzyskanie odpowiedzi na zasadnicze pytania o przyszły kształt WPR opierając się jedynie na przeglądzie dokonanych przepływów finansowych do sektora rolnego. Potrzebna jest szersza analiza wykorzystania środków pomocowych w kontekście zmiany sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych. Nie można przy tym pomijać wpływu WPR na sferę społeczną i środowiskową. Nie powinno się także pomijać faktu, że transfer funduszy nie jest jedynym sposobem na zmianę sytuacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Prawdopodobnie odpowiednie rozwiązania prawne ułatwiające podejmowanie i rozwijanie działalności pozarolniczej na wsi mogą bardziej przyczynić się do przemian strukturalnych na wsi.

Jeżeli polskie rolnictwo ma być konkurencyjne, to przy rozdrobnieniu i słabości podmiotów powinno się dołożyć wszelkich starań, by uczynić je silniejszymi, nie powielając jednakże błędów zachodnioeuropejskiego modelu intensywnego rolnictwa. Należy się zastanowić, kto powinien korzystać z pomocy w ramach płatności bezpośrednich – właściciel ziemi czy osoba faktycznie ją użytkująca? Czy powinny ją otrzymać wszystkie gospodarstwa prowadzące działalność rolniczą czy tylko towarowe? Jakie działania

¹⁹Osoba ubiegająca się o przyznanie płatności nie musi produkować, ale powinna utrzymywać ziemię w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. W przypadku obowiązującego w Polsce uproszczonego systemu płatność obszarową mogą otrzymać właściciele działek niezwiązani z rolnictwem, zamieszkujący w mieście. W tym przypadku proces restrukturyzacji gospodarstw może nie być przeprowadzony ze względu na przeznaczenie tych środków na cele inne niż inwestycje w sektorze rolnym [WPR... 2007].

kierować należy do małych gospodarstw produkujących głównie na własne potrzeby? Jaka miara winna różnicować gospodarstwa na towarowe i nie towarowe? Czy przyjęte proporcje wydatkowania środków finansowych pomiędzy płatnościami bezpośrednimi a wydatkami w ramach PROW są właściwe? I wreszcie, czy w ramach samego PROW rozdysponowanie pomocy wymiennie wpływa na poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych, warunków życia i różnicowanie działalności na obszarach wiejskich? Warto bowiem mieć na względzie, że transfery socjalne nie przyczynią się do istotnych zmian strukturalnych w samych gospodarstwach rolnych, jak i na obszarach wiejskich. Tego typu świadczenia, zwłaszcza w małych gospodarstwach powodują utrwalenie niekorzystnych struktur i oddziałują negatywnie na wysiłki mające na celu zarówno przekształcenie rolnictwa oraz podniesienie wydajności jak i zwiększenie mobilności siły roboczej z rolnictwa do bardziej wydajnych sektorów na obszarach wiejskich lub miejskich [Przeglądy... 2008].

Ponadto opłacalność produkcji rolnej kształtuje się pod wpływem relacji cen produktów rolnych uzyskiwanych przez rolników do cen środków do produkcji. Bezpośredni transfer środków finansowych do producentów rolnych zachęca producentów środków do produkcji i ich dystrybutorów do podnoszenia cen, pogarszając przez to opłacalność produkcji rolnej. W tym więc przypadku właściwym wydaje się skoncentrowanie działań zmierzających do zwiększenia efektywności produkcji rolnej.

Przyszłość polskich gospodarstw rolnych w dużym stopniu zależy od samych rolników, od ich otwarcia na nowe wyzwania oraz współpracy pomiędzy sobą (grupy producenckie), a także z firmami eksportowymi, inwestorami zagranicznymi i organami państwowymi. Istotna jest postawa władz kreujących politykę wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich np. poprzez promocję i działania mające na celu poprawę współpracy pomiędzy lokalnymi uczestnikami rynku (np. wdrażanie podejścia Leader). Konsekwentna, oparta na rzeczowej analizie polityka czyni wiarygodnymi w oczach społeczeństwa instytucje za nią odpowiedzialne i daje mandat do jej realizacji. Obecnie dostrzec można wiele słabości polityki nakierowanej na modernizację rolnictwa i poprawę dywersyfikacji obszarów wiejskich. Przede wszystkim scentralizowany proces zarządzania i wdrażania środkami pomocowymi (zamiast 16 regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich, jest jeden centralny, za wdrażanie którego odpowiada centralna agencja, natomiast województwa nie odgrywają w procesie wdrażania większej roli). Poza tym brak jest zintegrowanego, wielosektorowego podejścia, które odpowiadałoby na różnorodny charakter regionów wiejskich w Polsce i możliwości rozwijania nie tylko ich rolniczej funkcji, ale także związanej z turystyką, leśnictwem, usługami wiejskimi, produkcją energii oraz mieszkalnictwem [Przeglądy... 2008].

Można przyjąć, że pomoc przedakcesyjna i pierwszy okres członkostwa (lata 2004–2006) były w głównej mierze próbą przekonania polskiego rolnika do korzystania z dostępnych środków finansowych. W dalszej perspektywie należy ukierunkowywać producenta rolnego na zarządzanie gospodarstwem zgodne z warunkami otwartego rynku. Tak, by ewentualne płatności bezpośrednie były uzupełnieniem, a nie podstawą prowadzonej w gospodarstwie działalności. Pomoc uzyskiwana w ramach programów wspólnotowych musi wiązać się z wymogiem podjęcia inwestycji w gospodarstwach. Inaczej ich wsparcie może przyczynić się jedynie do utrwalenia istniejącego stanu rzeczy.

W rozważaniach na temat przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej w kolejnym okresie programowania nie można pomijać kwestii wpływu instrumentów II filaru na rozwój obszarów wiejskich. Konieczne jest przeprowadzenie kompleksowych analiz dotyczących oddziaływania tych instrumentów na sytuację ludności na obszarach wiejskich (nie tylko rolników), prognoz dotyczących dalszego rozwoju tych obszarów oraz realizacji jednego z kluczowych wyzwań rozwojowych w Polsce polegających na dokonaniu strukturalnych przemian na tych terenach.

PIŚMIENNICTWO

- A Vision for the Common Agricultural Policy [2005], Department for Environment, Food and Rural Affairs, UK Government Department
- Agricultural statistics, Main results 2006–2007 [2008] 2008 Edition, Eurostat, European Commission
- Agriculture in the European Union – Statistical and economic information 2007 [2008], European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development
- Biuletyn Informacyjny 1(199), styczeń 2008, Agencja Rynku Rolnego
- Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 roku [2008] Główny Urząd Statystyczny
- C 325/33, Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Official Journal of the European Communities, 24.12.2002
- COM (2008) 306/4, Komisja Wspólnot Europejskich
- Dyrektywa 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego z dnia 8 maja 2003 roku w sprawie wspierania zużycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych
- Go raj L. [2007], Wpływ płatności bezpośrednich na dochody polskich gospodarstw rolnych, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii
- Green Paper – Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply, technical document, Commission Européenne
- Implementation and vision of Common Agricultural Policy, CAP in 27 EU Member States, <http://www.rlg.nl/cap/introduction.html>
- Key facts and figures about Europe and the Europeans [2007], Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Kierunki reform Wspólnej Polityki Rolnej w ramach przeglądu zaplanowanego na lata 2008/09 roku – z perspektywy Polski, dokument konsultacyjny przygotowany w SAEPR/FAPA we współpracy z Departamentu Analiz i Strategii UKIE http://www.fapa.com.pl/gfx/saepr/dokument_konsult_na_www.pdf
- Komunikat Komisji Strategia UE na rzecz biopaliw, SEC(2006) 142, Bruksela, 08.02.2006 COM(2006) 34 końcowy
- L 270/1 Rozporządzenie Rady (WE) NR 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001
- L 277/1 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)
- Open Europe briefing note: European Communities (Finance) Bill, <http://www.openeurope.org.uk/research/budget07.pdf>

- Poczta W., Siemiński P., Płatności bezpośrednie jako system wsparcia sektora rolnego i gospodarstw rolnych, konferencja Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie pn. „Rola polityk wspólnotowych w ekonomiczno-społecznym rozwoju Polski i umacnianiu integracji europejskiej”, ref. 13 listopada 2008 roku
- Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi [2008], Wilkin J., Nurzyńska I., Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, FDPA
- Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami [2006], 2006/C139/01
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- Przegląd terytorialny OECD, Polska, 2008
- Report on the distribution of direct aids to the producers (financial year 2005) <http://ec.europa.eu/agriculture/fin>
- Roszkowski W. [2008], Dokument roboczy w sprawie komplementarności i koordynacji polityki spójności z polityką rozwoju obszarów wiejskich, Parlament Europejski, Komisja Rozwoju Regionalnego
- Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2004, 2005, 2006, 2007 roku [2005, 2006, 2007, 2008], Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
- Stanowisko w odniesieniu do Komunikatu Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR, <http://www.bip.minrol.gov.pl/strona/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1680&LangId=0>
- Sytuacja gospodarstw domowych w 2007 roku w świetle wyników badań budżetów gospodarstw domowych [2008], Główny Urząd Statystyczny
- WPR. Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich [2007], Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA
- Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2006 roku [2007], FADN
- Zawalińska K. [2008], Ile jest spójności, a ile efektywności w polityce rozwoju obszarów wiejskich w Polsce? *Więś i Rolnictwo*, nr 2 (139) 2008

POLISH AGRICULTURE AND RURAL AREAS FUTURE IN THE LIGHT OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY REFORM

Abstract. Common Agricultural Policy is the one of the oldest European policy. Its purposes evolved along with the changing situation on the international area. Nowadays CAP aims to the integrated approach in level-headed development of agriculture and rural development. Within households on rural areas only half of them are agricultural. Farmers are not only, but main beneficiary of CAP. Consumers, cities inhabitants and users of rural areas also benefits from this policy. Regarding complexity agricultural production and its connection with environment, in agriculture and rural development should not be missed any of the sphere: economical, social and environmental.

Key words: Polish farms, Common Agricultural Policy, CAP reform, integrated approach

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 31.10.2008